

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPORTOWYCH

Nr ewid. 79/2006/P/05/065/KKT
KKT-41001/05

Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację

W a r s z a w a s i e r p i e Ń 2 0 0 6 r .

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

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

**Informacja o wynikach kontroli
wykonywania postanowień umowy
koncesyjnej na budowę przez
przystosowanie autostrady A-4 na
odcinku Katowice-Kraków do wymogów
autostrady płatnej i jej eksploatację**

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam :
Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, sierpnia 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-xxxx-22-825 44 81
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	14
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	14
3.1.1. Stan prawny	14
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	22
3.2.1. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w realizowanym przedsięwzięciu.....	22
3.2.2. Finansowanie przedsięwzięcia koncesyjnego	33
3.2.3. Realizacja robót budowlanych	39
3.2.4. Eksploatacja autostrady.....	46
3.2.5. Realizacja przez ministra właściwego do spraw transportu uprawnień do rozwiązania umowy koncesyjnej	53
3.2.6. Przygotowanie administracji rządowej do realizacji zadań przewidzianych dla niej umową koncesyjną	54
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	58
4.1. Przygotowanie kontroli.....	58
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	59
5. Załączniki.....	65
5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć	65
5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole	66
5.3. Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych jednostkach	67
5.4. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność.....	69
5.5. Realizacja przedsięwzięcia koncesyjnego	70
5.5.1. Zmiany umowy koncesyjnej	70
5.5.2. Ważniejsze działania w realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego	73
5.6. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności	75
5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	77
5.8. Dokumentacja fotograficzna z ustaleń kontroli.....	78

1. Wprowadzenie

Temat kontroli : Wykonywanie postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację

Numer kontroli : Nr P/05/065

W III/IV kwartale 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli - Departament Komunikacji i Systemów Transportowych przeprowadziła z własnej inicjatywy, zgodnie z sugestią Prezesa Rady Ministrów¹, kontrolę wywiązywania się koncesjonariusza autostrady A-4 odcinek Katowice-Kraków ze zobowiązań koncesyjnych.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od zawarcia umowy koncesyjnej (wrzesień 1997 r.) do października 2005 r. Ponieważ dotychczasowe wyniki kontroli budowy autostrad w Polsce, przeprowadzone przez NIK w latach 1998-2003 wskazały, że przygotowanie i realizacja przedsięwzięcia określonego umową koncesyjną napotykały na poważne trudności, uznano za zasadne pełne zbadanie stanu realizacji umowy koncesyjnej, w tym zasadność jej wielokrotnych zmian.

Kontrolę przeprowadzono we wszystkich jednostkach organizacyjnych, realizujących zadania wynikające z postanowień umowy koncesyjnej. W Ministerstwie Infrastruktury i w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), kontrolę przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, natomiast u koncesjonariusza (Stalexport S.A. z siedzibą w Katowicach, a następnie Stalexport Autostrada Małopolska S.A. z siedzibą w Mysłowicach - zwanej w dalszej części *Informacji* SAM S.A.) z uwzględnieniem kryterium legalności i gospodarności.

W celu dokonania pełnej oceny objętego kontrolą zadania, do opracowania niniejszej *Informacji* wykorzystane zostały także wyniki kontroli przeprowadzonych przez NIK w 1998² i 2001³ roku, w zakresie dotyczącym zawarcia umowy koncesyjnej i realizacji jej postanowień. Wykorzystano również wyniki kontroli budowy autostrad

¹ Prezes Rady Ministrów zwrócił się pismem nr DKS 585-4-(19)/04 z dnia 26 lipca 2004 r. na podstawie art. 6 ust. 1 i 2 ustawy o NIK, do Prezesa NIK z sugestią ujęcia w planie kontroli na 2005r. tematu pt.: „Wywiązywanie się koncesjonariusza autostrady A-4 odcinek Katowice-Kraków ze zobowiązań zapisanych w umowie koncesyjnej”.

² Por. Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, lipiec 1998 r., Nr ewid. 175/98/P97122/DTL.

³ Por. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, maj 2001 r., Nr ewid. 23/2001/P00128/DTL.

w Polsce z roku 2003⁴, w toku której skierowano do właściwych organów administracji rządowej wnioski dotyczące również realizacji postanowień przedmiotowej umowy koncesyjnej. Wnioski te, (co opisano w niniejszej *Informacji*) nie zostały jednak zrealizowane.

Autostrada A-4 na odcinku Katowice - Kraków nie spełnia wszystkich standardów dla tej kategorii drogi, w tym zwłaszcza związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu – na co wskazywały wyniki dotychczasowych kontroli NIK, a także informacje prasowe. Od kwietnia 2000 r., mimo to za przejazd tą drogą pobierane są od użytkowników stosowne opłaty. Umowa koncesyjna na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice (węzeł Murckowska, km 340,2) – Kraków (węzeł Balice I, km 401,1) do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację autostrady na tym odcinku (umowa koncesyjna) została zawarta w dniu 19 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej (Ministrem TiGM) i Stalexport S.A. – z ważnością do dnia 15 marca 2027 r. Strony umowy koncesyjnej nie zrealizowały w pełni powierzonych im obowiązków. Koncesjonariusz nie zgromadził środków finansowych niezbędnych do realizacji wszystkich określonych umową zadań rzeczowych. Nie wykonał również pełnego zakresu robót budowlanych, określonych umową koncesyjną.

Celem kontroli było dokonanie oceny wywiązywania się koncesjonariusza (Stalexport S.A., a od 29 lipca 2004 r. SAM S.A.) oraz ministra właściwego do spraw transportu i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (Generalnego Dyrektora DKiA) z obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej na budowę autostrady płatnej A-4 na odcinku Katowice – Kraków. Celem kontroli była także ocena egzekwowania od koncesjonariusza przez Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora DKiA obowiązków wynikających z zawartej umowy.

Podstawowe zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły :

- wywiązywania się przez strony umowy koncesyjnej z zawartych w niej praw i obowiązków, ze szczególnym uwzględnieniem realizacji przez koncesjonariusza robót budowlanych i prac eksploatacyjnych,
- egzekwowania przez Generalnego Dyrektora DKiA od koncesjonariusza wykonywania obowiązków określonych umową koncesyjną,
- sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu nad Generalnym Dyrektorem DKiA w zakresie realizacji umowy,
- sprawowania przez Generalnego Dyrektora DKiA funkcji organu zarządzającego ruchem drogowym na autostradzie Katowice-Kraków,

⁴ Por. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P/03/066/KKT.

-
- korzystania przez GDDKiA z usług firm doradczych przy negocjacjach zmian umowy koncesyjnej.

Kontrola została przeprowadzona przez Departament Komunikacji i Systemów Transportowych (jednostka koordynująca) oraz delegatury NIK w Katowicach i Krakowie.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, pod względem legalności i gospodarności, wywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązków, wynikających z zawartej w dniu 19 września 1997 r. umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie istniejącej autostrady A4 na odcinku Katowice - Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację. W okresie objętym kontrolą koncesjonariusz nie zrealizował zawartych w tej umowie podstawowych zobowiązań z zakresu finansowania, budowy i eksploatacji autostrady.

Ustalenia kontroli, uzasadniające powyższą ocenę dały podstawę do wystąpienia przez NIK do Ministra Transportu o rozważenie cofnięcia koncesji, po uprzednim przeprowadzeniu rachunku ekonomicznego skutków finansowych tej decyzji dla Skarbu Państwa.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia, pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności przygotowanie i realizację przedmiotowego przedsięwzięcia koncesyjnego przez kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu oraz Generalnych Dyrektorów DKiA.

W szczególności Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia zmiany wprowadzone w drodze aneksów do umowy koncesyjnej przez stronę rządową oraz sposób ich procedowania. Zdaniem NIK, wprowadzone zmiany nie zabezpieczają w dostatecznym stopniu interesu ekonomicznego państwa i wzmacniają pozycję negocjacyjną koncesjonariusza.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.1.1. Minister TiGM nie zabezpieczył w wystarczającym stopniu interesów prawnych i ekonomicznych Skarbu Państwa w umowie koncesyjnej, zawartej w dniu 19 września 1997 r. Było to wynikiem nierzetelnego przygotowania umowy. W umowie tej nieprecyzyjnie określono obowiązki stron oraz zakres przedmiotowy przedsięwzięcia koncesyjnego. Niedokładnie określono również warunki finansowania przedsięwzięcia, warunki rozliczeń koncesjonariusza ze Skarbem Państwa, a także

koszty realizacji oraz zakres rzeczowy niezbędnych do wykonania robót budowlanych (opis str. 24).

W związku z nierzetelnym przygotowaniem umowy koncesyjnej, a także ze względu na brak zdolności koncesjonariusza do realizacji określonych w umowie warunków, umowa ta była pięciokrotnie zmieniana w latach 1998-2005 poprzez zawieranie odpowiednich aneksów, w wyniku czego pozycja koncesjonariusza ulegała systematycznemu wzmocnieniu. Nastąpiło, bowiem nadmierne przeniesienie ryzyk związanych z realizacją przedmiotu umowy z koncesjonariusza na Skarb Państwa. Dokonanie zmian w umowie w powyższym zakresie - zdaniem NIK było niecelowe - spowodowało przede wszystkim zwiększenie odpowiedzialności finansowej Skarbu Państwa za realizację przedsięwzięcia koncesyjnego - w wymiarze nawet do 1,1 mld zł – oraz ograniczyło stronie rządowej możliwość podjęcia skutecznych i szybkich działań, zmierzających (w razie konieczności) do rozwiązania umowy koncesyjnej (opis str. 25-27).

2.1.2. Zmiany umowy koncesyjnej spowodowały również naruszenie pierwotnej struktury realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego, warunkującej jego właściwą realizację. Zdaniem NIK zaakceptowanie tych zmian w umowie koncesyjnej przez stronę rządową było działaniem niecelowym i nierzetelnym, z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa w przedsięwzięciu koncesyjnym. Zmiany tej struktury polegały przede wszystkim na odstępieniu od finansowania przedsięwzięcia wyłącznie ze środków koncesjonariusza, na wprowadzeniu etapowego wykonania robót budowlanych oraz na umożliwieniu rozpoczęcia prac budowlanych przed określeniem ich pełnego zakresu rzeczowo-finansowego i dokonaniem zamknięcia finansowego (opis str. 27-29).

2.1.3. Koncesjonariusz nie wywiązywał się z przyjętych zobowiązań umownych, związanych z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego. W ocenie NIK działanie koncesjonariusza w tym zakresie było nielegalne, a nadto z punktu widzenia interesów przedsięwzięcia koncesyjnego – niegospodarne. Pomimo to ministrowie właściwi do spraw transportu akceptowali działania koncesjonariusza niezgodne z treścią umowy, poprzez ich późniejszą legalizację w formie odpowiednich postanowień, zawartych w aneksach do umowy. Minister TiGM dopuścił w końcu 1998 r. do nielegalnego powierzenia przez koncesjonariusza praw i obowiązków, związanych z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego, spółce zależnej - utworzonej przez Stalexport S.A. w celu zarządzania budową przez przystosowanie do wymogów autostrady płatnej i eksploatacją fragmentu autostrady A-4 na odcinku Katowice – Kraków. Minister TiGM dopuścił również do nielegalnego poboru przez koncesjonariusza od dnia 3 kwietnia 2000 r. opłat za przejazd autostradą, w ramach jej tzw. „rozruchu technologicznego”, mimo niespełnienia przez niego wszystkich warunków, wymaganych przepisami prawa i postanowień umowy.

W ocenie NIK, powyższe działania Ministra TiGM były nierzetelne i nielegalne. Powodowały one nieuzasadnioną poprawę pozycji koncesjonariusza ze szkodą dla interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrady (opis str. 29-30).

2.1.4. Kolejni ministrowie właściwi do spraw transportu – pomimo iż koncesjonariusz, działając zdaniem NIK nielegalnie i niegospodarnie, przez 8 lat nie

wywiązywał się z obowiązków określonych dla niego w umowie koncesyjnej, w tym obowiązków finansowych, budowlanych i eksploatacyjnych – nie podejmowali wobec niego skutecznych działań dyscyplinujących, do rozwiązania umowy włącznie.

W szczególności ministrowie właściwi do spraw transportu, nie wykorzystali przysługujących im uprawnień do rozwiązania umowy, w sytuacji gdy koncesjonariusz do dnia zakończenia kontroli nie wywiązał się z podstawowego obowiązku umownego, tj. uzyskania zamknięcia finansowego. Ministrowie akceptowali natomiast proponowaną przez koncesjonariusza, coraz to korzystniejszą dla niego strukturę finansowania przedsięwzięcia, minimalizującą ryzyka ponoszone przez koncesjonariusza.

Zdaniem NIK, zaniechanie działań przez kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, w powyższym zakresie było niegospodarne, niecelowe, nierzetelne i nielegalne z punktu widzenia ochrony interesów Skarbu Państwa w przedmiotowym przedsięwzięciu koncesyjnym (opis str. 52-53).

2.1.5. Ustalenia kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie wywiązywał się z zadań ustawowych, które wykonywał w imieniu ministra właściwego do spraw transportu, jako strony umowy. Przede wszystkim nie dokonał on pełnej oceny stanu realizacji przedsięwzięcia, do czego został zobowiązany m. in. decyzją Ministra Infrastruktury z czerwca 2002 r. Ponadto Generalny Dyrektor DKiA nie sprzeciwił się realizacji przez koncesjonariusza robót budowlanych etapu IIa wbrew postanowieniom umowy koncesyjnej - tj. jedynie w ograniczonym zakresie, dostosowanym do możliwości finansowych koncesjonariusza wynikających z wpływów za eksploatację autostrady, w tym głównie z opłat za przejazd (opis str. 37-40).

2.1.6. W dniu 28 lipca 2004 r. Minister Infrastruktury przeniósł prawa i obowiązki wynikające z koncesji ze Stalexport S.A. na SAM S.A. z naruszeniem legalności i rzetelności. W toku postępowania administracyjnego w przedmiotowej sprawie, Generalny Dyrektor DKiA nie dopełnił określonego w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego obowiązku zebrania i wyczerpującego rozpatrzenia całego materiału dowodowego. Zdaniem NIK, zebrany materiał dowodowy nie był wystarczający dla wydania decyzji w sprawie przeniesienia koncesji. W szczególności nie przeprowadzono pełnego i rzetelnego rozliczenia strony finansowej oraz rzeczowej przedsięwzięcia, zrealizowanego do dnia wydania decyzji. Nierozliczenie strony finansowej przedsięwzięcia koncesyjnego, pozwoliło Stalexport S.A. na wystąpienie wobec swojego następcy z niezasadnie wysokimi roszczeniami z tytułu zwrotu poniesionych nakładów na realizację I etapu przedsięwzięcia, szacowanymi na ok. 158 mln zł. Wysokość tych roszczeń nie znajduje merytorycznego uzasadnienia ze względu na brak rzetelnych rozliczeń faktycznie poniesionych nakładów.

Dokonana w 2004 r. zmiana koncesjonariusza autostrady A-4 ze spółki Stalexport S.A. na spółkę SAM S.A. nie przyczyniła się do lepszego wywiązywania się koncesjonariusza ze zobowiązań koncesyjnych. Zmiana była bowiem zabiegiem formalnym, mającym ułatwić nowemu podmiotowi pozyskanie kredytodawców, którzy nie byli zainteresowani współpracą ze znajdującą się w trudnej sytuacji finansowej spółką Stalexport S.A. (opis str. 30-32).

2.1.7. Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie wykonywał kontrolę strony finansowej realizowanego przedsięwzięcia, pozwalając koncesjonariuszowi na prowadzenie rozliczeń finansowych niezgodnie z umową i przepisami o rachunkowości. Z tego względu rzeczywiste przychody netto z opłat za przejazd i dzierżawy majątku autostradowego, określone przez koncesjonariusza na 383,4 mln zł, nie są wiarygodne i w świetle ustaleń kontroli mogą być zaniżone o co najmniej 20,6 mln zł. Z tego względu na taką też kwotę - w okresie od 13 maja 1998 r. do 29 lipca 2004 r. - wyrządzona została szkoda majątkowa w mieniu Skarbu Państwa (opis str. 36-38).

W związku z powyższym NIK skierowała do organów ścigania zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 303 par. 2 Kodeksu karnego (opis str. 36-38).

Ponadto z uwagi na ustalenia kontroli, wskazujące na usunięcie w trakcie zmian organizacyjnych GDDKiA w latach 2002 - 2003 dokumentów źródłowych zawierających dowody niewywiązywania się Stalexport S.A. ze zobowiązań koncesyjnych, NIK skierowała do organów ścigania zawiadomienie o uzasadnionym podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art. 276 Kodeksu karnego (opis str. 35).

2.1.8. Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie wykonywał kontrolę realizacji prac budowlanych oraz niedostatecznie egzekwował od koncesjonariusza obowiązki sprawozdawcze związane z ich prowadzeniem. Sytuacja ta miała miejsce, gdy do połowy 2005 r. koncesjonariusz – mimo sukcesywnego ograniczania zakresu robót adaptacyjnych i dostosowywania go do swoich możliwości finansowych - wykonał jedynie niewielką część robót. W toku kontroli ustalono, że prace wykonane przez koncesjonariusza - w tym podjęcie robót na jedynie 9 obiektach mostowych spośród 53 planowanych do remontu, wybudowanie tylko 2,3 km ekranów akustycznych zamiast planowanych 16,6 km (tj. 14%) i 9 z 16 przejazdów awaryjnych - nie zapewniły odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa ruchu na autostradzie. Nie zostały w ogóle podjęte m.in. prace nad poprawą odwodnienia autostrady i ochroną wód – oczyszczania ścieków (opis str. 39-42).

Generalny Dyrektor DKiA – w ocenie NIK działając nierzetelnie - nienależycie korzystał z uprawnień Niezależnego Inżyniera do kontroli wykonywania robót budowlanych. Zakres prac Niezależnego Inżyniera ustanowiony został w umowie w sprawie sprawowania nadzoru nad robotami budowlanymi, a wynagrodzenie, wypłacane Niezależnemu Inżynierowi z budżetu przedsięwzięcia koncesyjnego, było – zdaniem NIK – niewspółmierne do faktycznej realizacji jego obowiązków (opis str. 42-45).

2.1.9. Koncesjonariusz nie dbał o prowadzenie ruchu na autostradzie zgodnie z obowiązującym projektem jego organizacji. Natomiast Generalny Dyrektor DKiA nie realizował należycie obowiązków organu zarządzającego ruchem na koncesjonowanym odcinku autostrady, a przede wszystkim – nie zapewnił rzetelnego przeprowadzania przez Generalną Dyрекcję DKiA, co najmniej raz na sześć miesięcy, okresowych kontroli przestrzegania przez koncesjonariusza organizacji ruchu na autostradzie. Sprzyjało to zaniedbaniom i dowolności postępowania koncesjonariusza w zakresie należytego zorganizowania ruchu na autostradzie (opis str. 50-52).

2.1.10. Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie wywiązywał się również z umownych obowiązków egzekwowania od koncesjonariusza prawidłowej eksploatacji i utrzymania autostrady w sytuacji, gdy m.in.:

- stan techniczny 60 z ogółem 81 obiektów mostowych, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na całej długości autostrady, a także nawierzchni drogi wymagał pilnych prac utrzymaniowych,
- koncesjonariusz nie wdrożył w pełni kompleksowego planu ratownictwa drogowego na autostradzie,
- koncesjonariusz niewłaściwie realizował obowiązek umożliwienia użytkownikom autostrady korzystania w miejscach obsługi podróżnych, ze wszystkich wymaganych na autostradzie urządzeń technicznych, sanitarnych i socjalnych (opis str. 45-50).

Niewywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązku wykonania określonych umową koncesyjną robót budowlanych, niewłaściwe wykonywanie obowiązku bieżącego utrzymania autostrady oraz prowadzenie przez koncesjonariusza ruchu na autostradzie niezgodnie z obowiązującym projektem jego organizacji wpłynęło na obniżenie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na koncesjonowanym odcinku autostrady.

2.1.11. Zasadniczą przyczyną nieprawidłowości w zakresie nierzetelnego sprawowania nadzoru i kontroli nad realizowanym przedsięwzięciem oraz nielegalnym, niegospodarnym, niecelowym i nierzetelnym działaniem w zakresie reprezentacji interesów Skarbu Państwa w tym przedsięwzięciu koncesyjnym było – zdaniem NIK - nieodpowiednie przygotowanie organizacyjne i merytoryczne urzędów organów administracji rządowej właściwych do wykonywania zadań w powyższym zakresie. Nieprawidłowości w tej sferze spowodowały również wystąpienie praktyk sprzyjających korupcji.

Do wykonywania zadań związanych z przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego, ministrowie właściwi do spraw transportu przede wszystkim, nie przygotowali należycie pod względem organizacyjnym podległych im ministerstw – co zdaniem NIK było działaniem nierzetelnym. Generalni Dyrektorzy DKiA również działając zdaniem NIK nierzetelnie nie zorganizowali właściwie podległego im urzędu w powyższym zakresie, w szczególności niewłaściwie określili wynikające z ustawy zadania jednostek organizacyjnych GDDKiA w zakresie realizacji umowy, co powodowało spory kompetencyjne i niedostateczną współpracę między tymi jednostkami (opis str. 53-56).

2.1.12. Stwierdzone nieprawidłowości miały także swój wymiar finansowy. Rezultaty finansowe kontroli ustalone zostały łącznie na kwotę 165,2 mln zł.

Z tej liczby najpoważniejszą pozycję stanowiły kwoty uzyskane z naruszeniem prawa – 103,21 mln zł. Były to przychody koncesjonariusza z tytułu opłat za przejazd autostradą, pobrane bez podstawy prawnej. Kolejnymi pozycjami były :

- kwoty wydatkowane z naruszeniem prawa, tj. 30,41 mln zł (nielegalne z punktu widzenia postanowień umowy koncesyjnej wydatki na doradztwo),

-
- kwoty odpowiadające nierzetelnym danym w ewidencji finansowo księgowej, stanowiące zarazem uszczuplenia środków publicznych, tj. 20,6 mln zł (wykazywane przez koncesjonariusza zaniżonych wpływów z eksploatacji autostrady),
 - kwoty wydatkowane niegospodarnie, tj. 10,98 mln zł (nieuzasadnione, dodatkowe finansowanie działalności Niezależnego Inżyniera).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Realizacja przedsięwzięcia koncesyjnego, polegającego na budowie przez przystosowanie istniejącej autostrady A4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatacji jest przykładem nieskuteczności funkcjonowania w praktyce przyjętego w Polsce koncesyjnego modelu budowy i eksploatacji autostrad płatnych.

W rezultacie – przyjęty model realizacji przedsięwzięcia według którego, Skarb Państwa miał uzyskać określone korzyści finansowe w postaci udziału w zyskach z eksploatacji autostrady oraz korzyści rzeczowe polegające na pełnym dostosowaniu koncesjonowanego odcinka drogi do warunków autostrady płatnej – uległ przekształceniu w ten sposób, że głównym jego mechanizmem stało się generowanie nieuzasadnionych korzyści materialnych koncesjonariusza.

Autostrada A4 na odcinku Katowice-Kraków – mimo trwających od 8 lat prac adaptacyjnych – nadal nie spełnia standardów autostrady płatnej. Użytkownicy tej drogi, wnosząc opłaty za przejazd w pełnej wysokości nie mają zapewnionych warunków do sprawnego i bezpiecznego przejazdu, a także nie mogą korzystać ze wszystkich przewidzianych umową koncesyjną usług w miejscach obsługi podróżnych (tzw. MOP-ach). Ponadto sposób wykonywania zadań związanych z realizacją przedmiotowego przedsięwzięcia przez właściwe organy administracji uwidocznił słabość negocjacyjną, organizacyjną i merytoryczną strony rządowej w tym zakresie, sprzyjającą przy tym powstawaniu zjawisk o charakterze korupcyjnym.

W celu wyeliminowania stwierdzonych nieprawidłowości Najwyższa Izba Kontroli skierowała odpowiednie wnioski pokontrolne do właściwych organów administracji rządowej oraz do koncesjonariusza. NIK wnioskowała również do Ministra Transportu o dokonanie kompleksowego rozliczenia przedsięwzięcia koncesyjnego, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesów Skarbu Państwa oraz o rozważenie możliwości podjęcia decyzji o cofnięciu koncesji, z uwagi na długotrwałe naruszanie przez koncesjonariusza obowiązków wynikających zarówno z udzielonej koncesji, jak i zawartej umowy koncesyjnej.

Minister Transportu informując o sposobie realizacji niniejszego wniosku, powiadomił o podjęciu czynności mających na celu ustalenie wpływu cofnięcia koncesji na zobowiązania finansowe Skarbu Państwa.

W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o rozważenie przez Ministra Transportu – w przypadku, gdy dokonana analiza ekonomiczna wykaże,

iż koszty ekonomiczne i społeczne cofnięcia koncesji mogą przewyższać przewidywane z tego tytułu korzyści – możliwości renegotjowania warunków umowy koncesyjnej, przede wszystkim w zakresie :

- zniesienia bądź znacznego ograniczenia współodpowiedzialności Skarbu Państwa za dokonanie zamknięcia finansowego,

- zweryfikowania zakresu odszkodowań wypłacanych ze środków Skarbu Państwa w przypadku rozwiązania umowy,

- przywrócenia terminu 15 marca 2008 r. bezwarunkowego refinansowania zaciągniętego w 1993 r. przez Skarb Państwa kredytu w kwocie 45 mln EUR na remont autostrady, wykonanego przed jej przekazaniem koncesjonariuszowi.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Podstawowym aktem prawnym dla realizacji budowy autostrad płatnych jest wielokrotnie nowelizowana ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵. Do dnia 20 sierpnia 2004 r. powołana ustawa określała warunki przygotowania budowy, zasad koncesjonowania budowy i eksploatacji autostrad oraz organy właściwe w tych sprawach. W wyniku nowelizacji ustawy⁶ przestały obowiązywać przepisy dotyczące koncesjonowania budowy i eksploatacji autostrad. W ustawie zostały określone warunki przygotowania i finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, a także organy właściwe w tych sprawach.

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad jest minister właściwy ds. transportu⁷, który swoje obowiązki wykonuje przy pomocy Generalnego Dyrektora DKiA, będącego centralnym organem administracji rządowej, właściwym w tych sprawach. Generalny Dyrektor DKiA przejął zadania⁸ zniesionego z dniem 31 marca 2002 r. Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz zlikwidowanej z powyższą datą Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA).

Do zadań Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie przygotowania, koordynowania budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych⁹, należy prowadzenie prac studialnych, przygotowywanie dokumentów wymaganych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (na etapie udzielania wskazań lokalizacyjnych¹⁰ i wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrad),

⁵ Tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm. Pierwszy tekst jednolity ustawy o autostradach płatnych ogłoszono w Dz. U. z 2001 r. Nr 110, poz. 1192. Obecny tytuł ustawy został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2004 r., ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁶ Por. art. 1 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym. Zmiana została wprowadzona z dniem 21 sierpnia 2004 r. przez art. 14 pkt 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808).

⁷ Por. art. 2 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych. Funkcję tę pełnili : przed dniem 1 kwietnia 2002 r. – Minister Transportu i Gospodarki Morskiej; po tej dacie do dnia 30 października 2005 r. – Minister Infrastruktury; do dnia 4 maja 2006 r. – Minister Transportu i Budownictwa, a od 5 maja 2006 r. (nadal) – Minister Transportu.

⁸ Por. art. 1 i 4 oraz art. 17 i 29 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

⁹ Por. art. 18 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

¹⁰ Obowiązek uzyskiwania wskazań lokalizacyjnych dla autostrad lub ich odcinków, udzielanych przez ministra właściwego do spraw administracji publicznej według przepisów art. 19 i 20 ustawy o autostradach płatnych, został uchylony z dniem 25 maja 2003 r. na podstawie art. 37 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r.

współpraca z organami właściwymi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, obrony narodowej, geodezji i gospodarki gruntami, ewidencji gruntów i budynków, scalania i wymiany gruntów, melioracji wodnych, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony zabytków, nabywanie - w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa - nieruchomości pod autostrady i gospodarowanie nimi (w ramach posiadanego prawa do nieruchomości), opracowywanie projektów kryteriów oceny ofert w postępowaniu przetargowym i przeprowadzanie tych postępowań, opracowywanie projektów koncesji¹¹, uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka (w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi), kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie zgodności z udzieloną koncesją i przestrzegania warunków umowy koncesyjnej¹² oraz wykonywanie innych zadań w sprawach dotyczących autostrad, określonych przez ministra właściwego ds. transportu, a także pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹³.

Organem opiniodawczym ministra właściwego do spraw transportu w zakresie budowy i eksploatacji autostrad jest Rada do spraw Autostrad¹⁴. Z dniem 7 lipca 2003r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury¹⁵.

W okresie do dnia 21 sierpnia 2004 r., gdy budowa i eksploatacja lub tylko eksploatacja autostrady wymagała uzyskania koncesji, organem właściwym do udzielenia i cofnięcia koncesji – w drodze decyzji administracyjnej, po przeprowadzeniu postępowania przetargowego określonego w ustawie i wydanych na jej podstawie przepisach wykonawczych – był minister właściwy do spraw transportu. Ustawa określała¹⁶:

- obowiązki koncesjonariusza - w tym dotyczące zgromadzenia środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady, przygotowania i terminowej realizacji procesu inwestycyjnego, utrzymania autostrady, w zakresie określonym w art. 57a, według standardów określonych w przepisach prawa lub w umowie;
- zawartość umowy koncesyjnej, zawieranej z koncesjonariuszem przez ministra właściwego do spraw transportu;
- możliwość cofnięcia koncesji. Koncesja mogła być cofnięta m.in. w przypadku:

o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

¹¹ Do dnia 21 sierpnia 2004 r.

¹² Od 21 sierpnia 2004 r. – w zakresie zgodności z umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

¹³ W zakresie nieobjętym zawartą ze spółką umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady – por. art. 37a ust. 3 ustawy.

¹⁴ Por. art. 17 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

¹⁵ Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 118, poz. 1109 ze zm.); do dnia 3 października 2004r. Pełnomocnik pełnił jednocześnie funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

¹⁶ Por. przepisy rozdziałów 7, 8 i 9 ustawy oraz rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 27 kwietnia 2001 r. w sprawie szczegółowych warunków postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych (Dz. U. Nr 50, poz. 531); wcześniej – rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 58, poz. 306 ze zm.).

-
- 1) niezawarcia umowy koncesyjnej w terminie 30 dni od daty, w której decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna¹⁷,
 - 2) naruszenia przez koncesjonariusza obowiązków, o których mowa w art. 57 ustawy, lub warunków umowy koncesyjnej.

W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (na podstawie, której uchylone zostały w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym przepisy dotyczące koncesjonowania) postanowiono, iż koncesje udzielone przed dniem 21 sierpnia 2004r. zachowują ważność. Do cofnięcia koncesji stosuje się dotychczasowe przepisy ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, z wyjątkiem art. 58 ust. 1 pkt 3 ustawy¹⁸. Oznacza to, że nadal możliwe jest cofnięcie koncesji udzielonej przed powołaną datą, z dwóch wymienionych wyżej powodów.

Od dnia 21 sierpnia 2004 r. budowa i eksploatacja albo wyłącznie eksploatacja autostrady wymaga jedynie zawarcia umowy w tym zakresie. Wybór spółki następuje w drodze trójstopniowego postępowania przetargowego, przeprowadzonego przez Generalnego Dyrektora DKiA¹⁹. Umowa o budowę i eksploatację autostrady z wybraną spółką jest zawierana przez ministra właściwego do spraw transportu, po uzgodnieniu jej postanowień, w zakresie dotyczącym zobowiązań finansowych Skarbu Państwa, z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych²⁰. Umowa powinna określać podstawowe obowiązki spółki, polegające w szczególności na :

- 1) zgromadzeniu środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady,
- 2) przygotowaniu dokumentacji technicznej wymaganej do podjęcia budowy autostrady, uzyskaniu pozwolenia na budowę i uzgodnień wymaganych odrębnymi przepisami,
- 3) terminowej realizacji procesu inwestycyjnego,
- 4) utrzymaniu autostrady, w zakresie określonym w art. 63b, według standardów określonych w przepisach prawa i umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady,
- 5) umożliwieniu Generalnemu Dyrektorowi DKiA dokonania, w dowolnym czasie, kontroli budowy i eksploatacji autostrady oraz dostarczania w tym zakresie danych i dokumentów.

Od dnia 1 stycznia 2004 r.²¹ minister właściwy do spraw transportu może, na wniosek spółki, z którą została zawarta umowa, dokonać przeniesienia całości lub części praw i obowiązków wynikających z umowy na inną spółkę kapitałową – pod warunkiem, że :

¹⁷ Do dnia 17 listopada 2000 r. – jeżeli umowa koncesyjna nie została zawarta w terminie do 6 miesięcy od daty udzielenia koncesji (zmiana wprowadzona ustawą z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw – Dz. U. Nr 86, poz. 958).

¹⁸ Por. art. 72 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. powołanej w przypisie 6.

¹⁹ Na zasadach określonych w przepisach rozdziału 7 ustawy.

²⁰ Por. przepisy rozdziału 9 ustawy, w tym art. 61 ust. 2.

²¹ Na podstawie art. 60a, dodanego przez art. 1 pkt 19 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), a od 21.08.2004 r. – na podstawie art. 63e.

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

Do dnia 17 listopada 2000 r.²² budowa autostrad płatnych finansowana była ze środków własnych koncesjonariuszy oraz uzyskanych przez nich kredytów bankowych, środków finansowych ustalanych corocznie w ustawach budżetowych oraz z innych źródeł. Udział budżetu państwa odnosił się do finansowania prac studialnych i dokumentacyjnych, nabywania nieruchomości, odszkodowań, pokrywania opłat z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prac scaleniowych, ratowniczych badań archeologicznych, ekologicznych i opracowywania ich wyników²³. Ponadto koncesjonariusz mógł uzyskać ze środków budżetu państwa, na ogólnych zasadach, poręczenie spłaty kredytu bankowego lub pożyczki w kwocie nie wyższej, niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji²⁴.

W wyniku nowelizacji ustawy, w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzony został Krajowy Fundusz Autostradowy, a z dniem 1 stycznia 2004 r. – Krajowy Fundusz Drogowy²⁵. Od tej daty budowę autostrad finansuje się ze środków własnych spółek²⁶ oraz uzyskanych przez nie kredytów bankowych i pożyczek, a także ze środków pochodzących z emisji obligacji, ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalanych corocznie w ustawie budżetowej, ze środków Funduszu i z innych źródeł. Spółce mogą być udzielone przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia²⁷.

Spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, pobiera opłaty za przejazd²⁸. Opłaty te stanowią przychód spółki; warunki i zakres podziału zysku pomiędzy spółką a Funduszem określa umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady²⁹. Szczegółowe zasady dotyczące m.in. sposobu ustalania i pobierania opłat za przejazd określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury³⁰.

Autostrada jest drogą przeznaczoną wyłącznie dla ruchu pojazdów samochodowych, wyposażoną w co najmniej dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania z wszystkimi

²² Por. ustawę z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 86, poz. 958).

²³ Por. art. 12 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych, przed powyższą nowelizacją.

²⁴ Tamże – art. 39.

²⁵ Por. rozdział 6 ustawy o autostradach płatnych, po jej nowelizacji z dniem 17 listopada 2000 r. Rozdział 6 został następnie zmieniony z dniem 1 stycznia 2004 r. przez art. 1 pkt 10 ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), zmieniającej ustawę o autostradach płatnych.

²⁶ Przed dniem 21 sierpnia 2004 r. – koncesjonariuszy.

²⁷ Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689 ze zm.).

²⁸ Por. art. 37a ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

²⁹ Por. art. 37b powołanej ustawy.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075).

przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego, wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady³¹.

Rada Ministrów ustaliła, że autostradami budowanymi i eksploatowanymi jako płatne będą : A1, A2, A4, A8 i A18³², zaś minister właściwy ds. transportu określił przepisy techniczno - budowlane, dotyczące tych autostrad³³.

Autostrada jest budowlą w rozumieniu art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁴. W związku z tym do projektowania, budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów autostradowych mają zastosowanie przepisy tej ustawy.

Do końca 1998 r. autostradami zarządzały jednostki organizacyjne wchodzące w skład Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych³⁵. Od 1 stycznia 1999 r. Generalny Dyrektor Dróg Publicznych pełnił funkcję zarządcy autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych do czasu przekazania jej koncesjonariuszowi w drodze porozumienia. Po zawarciu porozumienia z koncesjonariuszem pełnił on funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie koncesyjnej³⁶ (od 21 sierpnia 2004 r. - w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady). Część funkcji zarządczych, w tym : opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej, wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów ponadnormatywnych, zajmowanie pasa drogowego, na zjazdy z dróg, pobieranie kar pieniężnych, gospodarki nieruchomościami zajętymi pod autostradę została z dniem 23 lutego 2000 r. powierzona Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych³⁷, a od 1 kwietnia 2002 r. Generalnemu Dyrektorowi DKiA³⁸.

Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych³⁹. Generalny Dyrektor DKiA zarządza ruchem na drogach

³¹ Por. art. 4 pkt. 11 ustawy o drogach publicznych.

³² Por. rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 43, poz. 222).

³³ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116). Poprzednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1997 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 62, poz. 392).

³⁴ Tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

³⁵ Por. art. 21 ust.2 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu przed zmianą wprowadzoną przepisem art. 52 pkt.10 ustawy z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej – w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. z 1998 r. Nr 106, poz. 668 ze zm.)

³⁶ Por. art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu po wprowadzeniu zmian przepisem art. 52 pkt 10 ustawy powołanej w przypisie powyżej.

³⁷ Por. art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych w brzmieniu po zmianie przez art. 15 pkt. 10 lit. b) w zw. z art. 75 ustawy z 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. z 2000 r. Nr 12 poz. 136 ze zm.).

³⁸ Por. art. 1 i 4 oraz art. 17 i 29 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

³⁹ Por. art. 10 ust.1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tj. Dz. U z 2003 r. Nr 58, poz. 515 ze zm.).

krajowych (w tym na autostradach)⁴⁰. Działania w zakresie zarządzania ruchem realizowane są m.in. poprzez zatwierdzanie organizacji ruchu. Projekt organizacji ruchu przedstawia Generalnemu Dyrektorowi DKiA do zatwierdzenia m.in. zarząd drogi, organ zarządzający ruchem bądź inwestor⁴¹.

Spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady zobowiązana jest na etapie projektowania, budowy oraz eksploatacji autostrady współpracować z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego z uwzględnieniem ich zadań ustawowych, przy zachowaniu nieprzerwanego dostępu do autostrady i jej przejezdności. Ogólne kierunki tej współpracy określone są rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 12 stycznia 2005 r.⁴².

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Autostrada A-4 Katowice – Kraków była budowana z przerwami przez 20 lat, w latach 70, 80 i 90-tych. W połowie 1995 r. ABiEA rozpoczęła postępowanie przetargowe związane z uruchomieniem programu płatnych autostrad w Polsce i jako pierwsza ogłosiła przetarg na budowę przez przystosowanie do odpłatności i eksploatację autostrady A-4 na odcinku Katowice - Kraków. W latach 1996-1997 wykonano remont autostrady ograniczony do napraw konstrukcji jezdni i pięciu wybranych obiektów mostowych.

Autostrada A-4 stanowi jedną z ważniejszych dróg, która w całości mieści się w przebiegającym przez Polskę międzynarodowym korytarzu transportowym – w tzw. układzie sieci TINA⁴³. Zgodnie z wymogami Komisji Europejskiej – kraje aspirujące do integracji z Unią Europejską - miały dostosować istniejące bądź wybudować nowe drogi z uwzględnieniem obowiązujących w Unii Europejskiej standardów technicznych i eksploatacyjnych. Docelowo planowane jest włączenie autostrady A-4 na pełnych warunkach technicznych i eksploatacyjnych do funkcjonującej w Unii Europejskiej sieci TEN, tj. Transeuropejskich Korytarzy Transportowych.

⁴⁰ Tamże – art. 10 ust. 3.

⁴¹ Por. rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729), wcześniej obowiązywało rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 10 października 2000 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach (Dz. U. nr 90, poz. 1006).

⁴² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ogólnych kierunków współpracy spółki z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 6, poz. 35). Poprzednio w tym zakresie obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. (Dz. U. Nr 118, poz. 1251).

⁴³ Sieć dróg TINA – Transport Infrastructure Needs Assessment – obejmuje całość korytarzy transportowych, połączonych do wybudowania w 11 krajach kandydujących do Unii Europejskiej, przyjętych na międzynarodowych konferencjach na Krecie w 1994 r. i w Helsinkach w 1997 r. Na terenie Polski sieć TINA obejmuje autostrady : A1, A2 i A4 oraz Via Baltica i kilka innych ważnych dróg krajowych. Sieć TINA obejmuje również korytarze transportowe krajów : Bułgarii, Rumunii, Węgier, Słowenii, Słowacji, Republiki Czeskiej, Litwy, Łotwy, Estonii i Cypru.



Unia Europejska określiła, że jej celem jest m.in. zapewnienie infrastruktury potrzebnej do realizacji usług transportowych na całym jej obszarze, powiększonym o kraje kandydujące - stosownie do celu, jakim jest trwała mobilność, jak również spełnianie potrzeb transportowych wynikających z wymiany handlowej z krajami spoza przyszłej Unii Europejskiej⁴⁴. Zamiarem Unii Europejskiej w tym zakresie jest zintegrowanie istniejącej na jej terytorium sieci dróg z siecią dróg państw aspirujących do struktur europejskich.

Autostrada A-4 – jako jeden z podstawowych ciągów tranzytowych (oznaczony symbolem E-40) - przebiega na trasie Zgorzelec (granica państwa) – Legnica – Wrocław – Katowice – Kraków – Rzeszów – Przemyśl (granica państwa). Odcinek Katowice - Kraków tej autostrady, liczący wprawdzie 60,9 km długości, jest jednym z ważniejszych w wymienionym korytarzu transportowym, łączącym regiony kraju (Śląsk i Małopolskę), ważne dla Polski ze względu na ich uprzemysłowienie oraz funkcje administracyjne i kulturowe. Stanowi on również ważny odcinek dla skomunikowania tych regionów z krajami Unii Europejskiej, a zwłaszcza z Niemcami, docelowo – ma stać się ważnym ogniwem w skomunikowaniu z krajami Europy Wschodniej, w tym w szczególności z Ukrainą.

Jednym z podstawowych wymogów dostosowawczych istniejącej już drogi Katowice-Kraków do warunków autostrady było przystosowanie jej nawierzchni do nacisków 11,5 tony na oś pojazdu. Strona rządowa podjęła w tym zakresie działania jeszcze w latach 1995-1996. Na realizację zadań z tego zakresu zostały wykorzystane środki z zaciągniętego w 1993 r. przez Polskę kredytu w EBOR w wysokości 45 mln EUR.

Minister TiGM w dniu 15 marca 1997 r. udzielił Stalexport S.A. koncesji na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice – Kraków⁴⁵. W dniu 19 września 1997 r. Minister TiGM zawarł z tą spółką umowę koncesyjną⁴⁶, obowiązującą do dnia 15 marca 2027 r. Umowę przyjął do wiadomości i stosowania Prezes ABiEA, a z dniem 1 kwietnia 2004 r. Generalny Dyrektor DKiA⁴⁷.

Odcinek autostrady A-4 Katowice-Kraków objęty koncesją o długości 60,9 km, usytuowany jest na terenie dwóch województw (śląskiego i małopolskiego). Zarządcą autostrady płatnej na ww. odcinku jest koncesjonariusz (do dnia 29 lipca 2004 r. - Stalexport S.A., a od tej daty – SAM S.A.). Ze strony rządowej administracji drogowej sprawami realizacji umowy koncesyjnej od dnia 1 kwietnia 2002 r. zajmuje się GDDKiA w tym jej Oddziały w Katowicach i Krakowie.

System finansowania budowy i eksploatacji autostrad płatnych, obowiązujący w momencie podpisywania umowy koncesyjnej przewidywał, że udział budżetu państwa w finansowaniu budowy autostrad w Polsce ograniczony będzie do finansowania prac studialnych i dokumentacyjnych, nabywania nieruchomości, odszkodowań, należności i opłat z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prac

⁴⁴ Dokument pn. „Ocena potrzeb dotyczących infrastruktury transportu” – Raport z prac TINA – Wiedeń, sierpień 1998 r., opracowany przez Komisję Europejską Dyktoriat Generalny VII (nie publikowany).

⁴⁵ Decyzja Ministra TiGM nr TR-0201-01/97 z dnia 15 marca 1997 r.

⁴⁶ Umowa ta stała się z dniem 21 sierpnia 2004 r. umową o budowę i eksploatację autostrady.

⁴⁷ Por. przypis 8.

scaleniowych, przebudowy urządzeń infrastruktury technicznej, ratowniczych badań archeologicznych i ekologicznych oraz opracowywania ich wyników. Budowa autostrad miała być finansowana ze środków własnych koncesjonariuszy oraz uzyskanych przez nich kredytów bankowych. W trakcie realizacji umowy koncesyjnej, w wyniku zmian wprowadzanych sukcesywnie do jej treści za zgodą kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, warunki budowy przez przystosowanie istniejącej drogi na odcinku Katowice - Kraków do warunków autostrady płatnej uległy istotnemu przekształceniu. Skarb Państwa został znacząco włączony w odpowiedzialność za realizowanie przedsięwzięcia koncesyjnego.

W dniu 1 marca 1999 r. koncesjonariusz powierzył SAM S.A. w drodze umowy realizację obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej⁴⁸. Począwszy od 2000 r., koncesjonariusz – Stalexport S.A. zaczęła wykazywać straty w swojej działalności⁴⁹. W pierwszym półroczu 2001 r. banki podjęły decyzję o ograniczeniu finansowania Stalexport S.A., a w dniu 20 czerwca 2001 r. spółka zgłosiła wniosek o otwarcie postępowania układowego. Postępowanie układowe trwa od dnia 27 czerwca 2002 r. i polega na spłacie wierzycielom 60 % długów. Pozostała ich część została Stalexport S.A. umorzona.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w realizowanym przedsięwzięciu

3.2.1.1. Najważniejsze postanowienia umowy koncesyjnej⁵⁰

Umowa koncesyjna z dnia 19 września 1997 r. stanowiła, iż jej przedmiotem jest określenie wzajemnych praw i obowiązków Stron związanych z realizacją przedsięwzięcia, zdefiniowanego w umowie jako: sfinansowanie, zaprojektowanie oraz budowa przez przystosowanie do wymogów autostrady płatnej istniejącej autostrady A-4 na odcinku Katowice (węzeł Murckowska) – Kraków (węzeł Balice), włącznie z miejscami obsługi podróżnych, oraz jej eksploatację. Zgodnie z postanowieniami umowy, zamknięcie finansowe przedsięwzięcia – oznaczające zawarcie przez koncesjonariusza umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia i wejście w życie ostatniej z tych umów – powinno nastąpić w terminie do 12 miesięcy od dnia podpisania umowy. W przypadku nie uzyskania w powyższym terminie przez koncesjonariusza zamknięcia finansowego, zapewniającego kredytowanie i środki

⁴⁸ W dniu 1 marca 1999 r. została zawarta umowa pomiędzy Stalexport S.A. i Stalexport Autostrada Małopolska S.A. o zarządzanie Projektem budowy poprzez przystosowanie oraz eksploatację fragmentu autostrady A-4 na odcinku Katowice – Kraków jako autostrady płatnej.

⁴⁹ W roku 2000 rachunek zysków i strat Stalexport S.A. wykazał stratę netto w kwocie 578.423,8 tys. zł. Strata na działalności operacyjnej wyniosła 352.940,0 tys. zł.

⁵⁰ Omówienie obejmuje postanowienia umowy koncesyjnej w pierwotnej wersji; najważniejsze zmiany umowy, dokonywane w wyniku zawierania aneksów, zostały wskazane w tekście Informacji przy omawianiu poszczególnych zagadnień oraz w części 5.5. 1 Informacji – „Zmiany umowy koncesyjnej”.

własne niezbędne do realizacji przedsięwzięcia, umowa koncesyjna miała ulec rozwiązaniu; strony nie ponosiłyby wówczas wobec siebie żadnej odpowiedzialności, z tym, że koncesjonariusz był zobowiązany do zwrotu ABiEA istniejącej autostrady, w terminie 30 dni od dnia rozwiązania umowy, w stanie wynikającym z prawidłowego utrzymania. Integralną część umowy stanowiło 9 załączników⁵¹.

Umowa przewidywała powołanie Niezależnego Inżyniera, w celu obiektywnego informowania Agencji i koncesjonariusza o przebiegu realizacji przedmiotu umowy. Koszty związane z działalnością Niezależnego Inżyniera miały być pokrywane przez koncesjonariusza.

W zakresie realizacji robót budowlanych przez koncesjonariusza umowa stanowiła m.in., że rozpoczęcie robót budowlanych ma nastąpić nie później, niż w terminie 2 miesięcy od daty zamknięcia finansowego, a zakończenie robót – w terminie 15 miesięcy od dnia ich rozpoczęcia. Wymienione terminy miały ulec przedłużeniu w przypadku działania siły wyższej (określonej w postanowieniach umowy) oraz w przypadku wystąpienia „istotnej negatywnej zmiany okoliczności”⁵² - o okres, w którym koncesjonariusz nie może podjąć lub zakończyć robót, nie dłużej jednak niż o 90 dni. Przedłużenie terminów powyżej tego okresu wymagało zgody Ministra TiGM i odpowiedniej zmiany umowy.

Koncesjonariusz został zobowiązany w umowie do dokumentowania, w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, przebiegu robót budowlanych, a w szczególności do przygotowania dokumentacji powykonawczej i udostępniania jej ABiEA, oraz przedstawiania sprawozdań z wykonywania robót budowlanych, za okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. Agencji przysługiwało prawo kontroli prowadzenia robót budowlanych i ich dokumentacji w zakresie zgodności z koncesją i umową. Po zakończeniu robót budowlanych i uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie (o ile będzie ono wymagane zgodnie z warunkami pozwolenia na budowę) koncesjonariusz i Agencja dokonają wspólnej oceny i sprawdzenia wykonania robót budowlanych.

Po zakończeniu robót budowlanych w zakresie umożliwiającym pobieranie opłat, oraz uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie i poświadczenia zakończenia robót przez Agencję, koncesjonariusz będzie zobowiązany do podjęcia eksploatacji autostrady płatnej, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od wystawienia przez Agencję powyższego poświadczenia. Umowa obciążała koncesjonariusza wyłączną odpowiedzialnością za utrzymanie autostrady płatnej w dobrym stanie technicznym, zgodnie ze standardami, określonymi w załączniku nr 3 do umowy.

⁵¹ Załączniki do umowy określały : nr 1 – Wybór i obowiązki Niezależnego Inżyniera, nr 2 – zatrudnienie polskich wykonawców, nr 3 – zakres usług w dziedzinie eksploatacji, nr 4 – zasady współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, policją, pogotowiem ratunkowym i jednostkami ratowniczo – gaśniczymi, nr 5 – zobowiązania dotyczące zwrotu autostrady płatnej, nr 6 – maksymalne stawki opłat za przejazdy, formuła indeksacji opłat, nr 7 – plan finansowania i płatności koncesyjne, nr 8 – konkurujące drogi równoległe i nr 9 – harmonogram robót budowlanych.

⁵² Zgodnie z definicją zawartą w umowie, istotna negatywna zmiana okoliczności oznaczała : 1) zmianę prawa, której bezpośredni lub pośredni skutek zasadniczo poniesie koncesjonariusz, a jedynie nieznacznie inne podmioty; 2) nie wydanie przez organ administracji pozwolenia, w zakresie przedsięwzięcia, w stosownym czasie, który upłynął od momentu wystąpienia przez koncesjonariusza o takie pozwolenie, jeżeli koncesjonariusz wypełnił wszystkie wymogi prawne dotyczące pozwolenia i jest uprawniony do jego utrzymania; 3) nadzwyczajną zmianę stosunków w rozumieniu art. 357 k.c.; 4) wystąpienie zdarzenia niezawinionego przez koncesjonariusza, które uniemożliwia lub utrudnia eksploatację autostrady (np. szkody górnicze).

Umowa stanowiła, iż koncesjonariusz ponosi wyłączną odpowiedzialność za zorganizowanie i pozyskanie finansowania wymaganego dla przedsięwzięcia. Zgodnie z załącznikiem nr 7 do umowy, określającym (na dwóch stronach) zasady planu finansowania i płatności koncesyjne, nie przewidywano bezpośredniego wsparcia finansowego przedsięwzięcia, poza ewentualnymi gwarancjami i poręczeniami kredytów i pożyczek zaciąganych przez koncesjonariusza, na podstawie art. 39 ustawy z dnia 28 października 1994 r. o autostradach płatnych. Ustalono jednak, iż jeśli w początkowych latach eksploatacji autostrady płatnej ruch pojazdów i przychody z eksploatacji będą niewystarczające do pełnego finansowania obsługi zadłużenia, podatków i kosztów eksploatacji – Minister TiGM rozważy wystąpienie z wnioskiem do Rady Ministrów o zapewnienie czasowej, warunkowej gwarancji obsługi zadłużenia, zwanej „mechanizmem wsparcia”.

Koncesjonariusz zobowiązał się do prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej dla przedsięwzięcia, zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. ABiEA została uprawniona do żądania przedłożenia jej ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej, jak również bilansu i sprawozdania finansowego wraz z opinią biegłego rewidenta.

Ze względu na fakt, iż budowa i modernizacja istniejącej autostrady sfinansowana została ze środków nie pochodzących od koncesjonariusza, został on zobowiązany w umowie do refundacji na rzecz Skarbu Państwa, na rachunek Agencji, spłaty kredytu zaciągniętego w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju na podstawie umowy nr 150 z dnia 22 października 1993 r. Refundacja spłaty kredytu EBOR (kapitał i odsetki zapłacone z budżetu państwa) miała rozpocząć się, zgodnie z zasadami planu finansowania zawartymi w załączniku nr 7 do umowy, gdy wskaźnik zwrotu na kapitale w ujęciu realnym osiągnie 10% lub nie później niż po upływie 11 lat obowiązywania koncesji, w zależności od tego, co nastąpi wcześniej. Refundacja miała się odbywać w okresie 10 lat, w równych sześciomiesięcznych ratach; szczegółowy harmonogram refundacji miał zostać sporządzony przed terminem zamknięcia finansowego i włączony do planu finansowania.

Postanowienia rozdziału XVI umowy, dotyczące jej rozwiązania, ustalały, iż Minister może wystosować zawiadomienie o zamiarze rozwiązania umowy, jeżeli uprawniony organ koncesjonariusza podejmie uchwałę o jego likwidacji zgodnie z przepisami kodeksu handlowego. Ponadto umowa określała sytuacje, stanowiące niewywiązanie się przez koncesjonariusza z umowy (o ile nie zostały spowodowane niewywiązaniem się Ministra lub Agencji z ich obowiązków umownych ani też istotną negatywną zmianą okoliczności lub działaniem siły wyższej), upoważniające Ministra do wystosowania zawiadomienia o zamiarze jej rozwiązania. Do sytuacji tych należały: zawiadomienie Ministra o zażądaniu od koncesjonariusza natychmiastowej spłaty wszystkich należności wynikających z zawartych przez niego umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia; istotne naruszenie przez koncesjonariusza warunków umowy, w tym nie zakończenie robót budowlanych w terminie określonym w umowie z przyczyn leżących po stronie koncesjonariusza, o ile takie naruszenie nie zostanie naprawione w terminie 60 dni od zawiadomienia drugiej strony – w przypadku, gdy naruszenie dotyczy obowiązku płatności lub 90 dni od zawiadomienia – w przypadku innych naruszeń. Z dniem rozwiązania umowy przez

Ministra, koncesjonariusz będzie zobowiązany do przekazania pasa drogowego autostrady lub autostrady płatnej; Agencja nabywa prawo własności dokumentacji związanej z budową; Minister nie ponosi żadnej odpowiedzialności wynikającej z umów zawartych przez koncesjonariusza z osobami trzecimi (z zastrzeżeniem art. 11.2 umowy, dotyczącego przejęcia przez Agencję zobowiązań w zakresie Miejsc Obsługi Podróżnych); Ministrowi przysługuje odszkodowanie od koncesjonariusza określone orzeczeniem arbitrażowym.

Koncesjonariusz został uprawniony do wystosowania zawiadomienia o zamiarze rozwiązania umowy w przypadku istotnego naruszenia przez Ministra jego obowiązków wynikających z umowy, nie spowodowanych działaniem siły wyższej, które nie zostały naprawione przez okres 90 dni od zawiadomienia drugiej strony. Z dniem rozwiązania umowy przez koncesjonariusza, będzie on zobowiązany do przekazania pasa drogowego autostrady lub odpowiednio autostrady płatnej; Agencja nabywa prawo własności dokumentacji budowlanej; koncesjonariuszowi przysługuje odszkodowanie od Skarbu Państwa, określone orzeczeniem arbitrażowym.

Ponadto umowa mogła zostać rozwiązana przez każdą ze stron w przypadku działania siły wyższej lub istotnej negatywnej zmiany okoliczności przez okres dłuższy niż 90 dni; w takim przypadku, odszkodowanie nie przysługiwałoby żadnej ze stron.

Wszelkie spory powstałe na tle wykonania umowy, których strony nie rozwiążą polubownie, będą podlegać rozstrzygnięciu, zgodnie z zasadami postępowania pojednawczego i arbitrażowego Krajowej Izby Gospodarczej, przez trzech arbitrów wyznaczonych zgodnie ze wspomnianymi zasadami. Prawem stosowanym w postępowaniu arbitrażowym będzie prawo polskie⁵³.

3.2.1.2. Zabezpieczenie interesów prawnych i ekonomicznych Skarbu Państwa w umowie koncesyjnej

Wyniki kontroli wskazują, że w umowie koncesyjnej Minister TiGM niedostatecznie zabezpieczył interesy prawne i ekonomiczne Skarbu Państwa. Postanowienia umowy koncesyjnej zostały sformułowane nieprecyzyjnie i bez należytej staranności. Nie zostały dokładnie określone obowiązki stron oraz zakres przedmiotowy umowy. W szczególności nie określono w sposób niebudzący wątpliwości warunków finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego i rozliczania się koncesjonariusza ze Skarbem Państwa oraz zakresu rzeczowego niezbędnych do wykonania robót budowlanych.

W umowie określono jedynie termin, do którego koncesjonariusz uzyska zamknięcie finansowe oraz opracuje plan finansowy przedsięwzięcia. Nie określono na tym etapie szczegółowo planowanych kosztów przedsięwzięcia, z podziałem na konkretne, związane z realizowanym przedsięwzięciem zadania i tytuły, mimo iż od właściwego zorganizowania finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego, zależało pełne i rzetelne zrealizowanie przedmiotu umowy koncesyjnej.

⁵³ Po zmianie umowy wprowadzonej Aneksm nr 4 z dnia 20 września 2001 r., spór rozstrzygał Niezależny Ekspert; strona niezadowolona z jego rozstrzygnięcia mogła skierować sprawę do arbitrażu.

W rezultacie, strony umowy (Minister TiGM i koncesjonariusz) przez 8 lat - tj. do czasu zakończenia niniejszej kontroli nie realizowały podstawowych obowiązków, a swoją działalność w znacznej mierze skupiały na dokonywaniu zmian postanowień umowy. W latach 1998-2005 umowa ta była 5-krotnie zmieniana⁵⁴.

Zmiany zaakceptowane przez kolejnych ministrów właściwych do spraw transportu, były zdaniem NIK niecelowe - sukcesywnie osłabiały zabezpieczenie interesów strony rządowej w umowie koncesyjnej oraz przeniosły nadmiernie ryzyka związane z jej realizacją z koncesjonariusza na Skarb Państwa. Lista ministrów właściwych do spraw transportu, odpowiedzialnych za dokonanie zmian w umowie koncesyjnej przedstawiona została w załączniku nr 5.5.1. do Informacji.

Niekorzystnym dla Skarbu Państwa było przede wszystkim wprowadzenie do umowy zmian w zakresie finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego, powodujących wzrost zaangażowania Skarbu Państwa w odpowiedzialność finansową za jego realizację. Nastąpiło to głównie wskutek :

- wprowadzenia aneksem nr 2 obowiązującym od 31 października 1998 r., nowej struktury finansowania przedsięwzięcia, która nie spełniała określonych umową warunków zamknięcia finansowego, ponieważ była dostosowana jedynie do możliwości finansowych koncesjonariusza, tj. zgromadzonych przez niego środków. Nowa struktura nie zapewniała realizacji całego przedsięwzięcia koncesyjnego, gdyż obejmowała wyłącznie zakres robót budowlanych, których wykonanie miało umożliwić koncesjonariuszowi pobór opłat za przejazd.

Powyższa zmiana nastąpiła na wniosek koncesjonariusza, złożony Ministrowi TiGM (i Prezesowi ABiEA) w piśmie z dnia 29 października 1998 r., tj. na dwa dni przed upływem drugiego z kolei terminu na dokonanie zamknięcia finansowego. Środki finansowe miały pochodzić z kredytu pomostowego (45 mln zł), kredytu kupieckiego (42 mln zł) oraz środków własnych koncesjonariusza (61,75 mln zł);

- ustanowienia aneksem nr 5 podpisanym przez strony umowy koncesyjnej w marcu 2005 r., solidarnej odpowiedzialności Skarbu Państwa i koncesjonariusza wobec kredytodawców, za dokonanie zamknięcia finansowego. Była to, w świetle ustaleń kontroli, zasadnicza zmiana – na niekorzyść Skarbu Państwa - jego umownych zobowiązań finansowych;
- wprowadzenia aneksem nr 5 szeregu, zaproponowanych przez koncesjonariusza zmian, w tym nowych definicji odszkodowań, rozszerzających katalog zdarzeń powodujących odpowiedzialność Ministra - w maksymalnym wymiarze sięgającym nawet 1,1 mld zł. Wprowadzono m.in. takie pojęcia, jak :
 - „*Podstawowa Zapłata za Rozwiązanie Umowy*”, definiowana jako „*równowartość planowanych kredytów bankowych na finansowanie przedsięwzięcia koncesyjnego – odszkodowanie szacowane maksymalnie na 415 mln zł*”;
 - „*Odszkodowanie Kapitałowe za Rozwiązanie Umowy*”, definiowane jako „*utracone przewidywane dochody netto w odniesieniu do okresu od daty rozwiązania Umowy Koncesyjnej do końca okresu koncesyjnego (tj. marca 2027r.) i utożsamiane ze zwrotem kapitału (i pożyczek podporządkowanych) dla*

⁵⁴ Zmiany do umowy koncesyjnej wprowadzone zostały w drodze zawartych aneksów : nr 1 z dnia 1.10.1998r., nr 2 z dnia 25.03.1999 r., nr 3 z dnia 15.10.1999 r., nr 4 z dnia 20.09.2001 r. i nr 5 z dnia 21.03.2005 r.

akcjonariusza koncesjonariusza i spółki operatorskiej (Stalexport Transroute Autostrada S.A.) – odszkodowanie szacowane maksymalnie na 565,95 mln zł”;

- wprowadzenia aneksem nr 5 pojęcia odszkodowania za przeniesienie koncesji, odpowiadającego wysokości poniesionych przez Stalexport S.A. nakładów inwestycyjnych na realizację robót budowlanych I etapu przedsięwzięcia koncesyjnego. Wymiar tej rekompensaty – do poniesienia przez nowego koncesjonariusza (SAM S.A.) – może wynieść nawet 158,5 mln zł, a jej wypłata nie będzie wymagać uzyskania zgody Generalnego Dyrektora DKiA, bezpośrednio odpowiedzialnego za kontrolę prawidłowości realizacji przedsięwzięcia.

Wyniki kontroli wskazują, że niekorzystnym dla Skarbu Państwa było również wprowadzone aneksem nr 4 z dnia 20 marca 2001 r., znaczne pogorszenie warunków refinansowania przez koncesjonariusza spłaty kredytu EBOR, zaciągniętego wcześniej przez administrację rządową na budowę autostrad⁵⁵. Stwierdzono w tym zakresie, że :

Kredyt EBOR został przeznaczony na zmodernizowanie odcinka autostrady A-4 Katowice – Kraków. Modernizacja dotyczyła głównie przystosowania istniejącego odcinka autostrady do obciążeń 115 KN/oś i wykonania nowej nawierzchni drogowej, odpornej na deformacje (powstawanie tzw. kolein). Do dnia 12 maja 2005 r. Skarb Państwa poniósł wydatki związane ze spłatą kredytu w wysokości 45,1 mln EUR, w tym 32,7 mln z tytułu spłaty 23 rat i 11,6 mln EUR z tytułu odsetek. Całkowity koszt spłaty kredytu wyniesie ok. 58,3 mln EUR.

Koncesjonariusz został w umowie koncesyjnej zobowiązany do refundacji na rzecz Skarbu Państwa tej pożyczki, przy czym rozpoczęcie spłaty miało nastąpić nie później niż po upływie 11 lat obowiązywania koncesji (tj. od 15 marca 2008r.) – bądź wcześniej, od dnia w którym określony w umowie wskaźnik zwrotu na kapitale w ujęciu realnym osiągnie poziom 10%. Refundacja miała odbywać się w równych 6-miesięcznych ratach prze 10 lat.

Aneksem nr 4 zmieniono warunki refundacji, przyjmując późniejsze, bliżej nie określone w czasie terminy jej rozpoczęcia, w tym m.in. uzależniono jej rozpoczęcie od : spłaty kredytów zaciągniętych na realizację robót budowlanych etapu IIa i zapewnienia środków na realizację robót budowlanych etapu IIb z kredytów i wpływów z opłat za przejazd autostradą i dzierżawy obiektów infrastruktury autostradowej.

Ustalenia kontroli wykazały, że niekorzystna dla Skarbu Państwa była również zmiana warunków rozwiązania umowy wprowadzona aneksem nr 4. Zmiana ta utrudniła skuteczne prawnie i szybkie rozwiązanie umowy koncesyjnej, a co za tym idzie – naraziła reprezentującego Skarb Państwa ministra właściwego do spraw transportu na możliwość powstania i prowadzenia długotrwałych sporów prawnych z koncesjonariuszem. Stwierdzono w tym zakresie, że :

Zgodnie z treścią umowy koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r. – została ona zawarta na okres 30 lat – z tym, że w terminie do 12 miesięcy od dnia podpisania – winno nastąpić jej zamknięcie finansowe. W przypadku niedotrzymania tego warunku umowa podlegała rozwiązaniu, a strony miały nie ponosić wobec siebie żadnej odpowiedzialności. Po zmianie umowy, jej rozwiązanie – w przypadku niedokonania przez

⁵⁵ Minister TiGM podpisał z Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju Umowę Pożyczki z dnia 22 października 1993 r. o udzielenie Polsce pożyczki w kwocie 45 mln EUR na sfinansowanie pierwszego etapu realizacji Programu Budowy Autostrad. Umowa Pożyczki została zatwierdzona uchwałą nr 12/94 Rady Ministrów z dnia 22 marca 1994 r.

koncesjonariusza zamknięcia finansowego – zostało uzależnione od przeprowadzenia przez Ministra pełnego postępowania w zakresie rozwiązania umowy, w tym złożenia przez Ministra kolejno : zawiadomienia o niewykonaniu umowy, oświadczenia o zamiarze wypowiedzenia umowy, a w końcu oświadczenia o rozwiązaniu umowy. W konsekwencji powodowało to znaczne wydłużenie postępowania w sprawie rozwiązania umowy - nawet do 2 lat.

W ocenie NIK, niekorzystne dla interesu Skarbu Państwa w umowie koncesyjnej było również przesunięcie - aneksem nr 4 z dnia 20 września 2001 r. - na bliżej nieokreślony termin realizacji szeregu istotnych prac budowlanych, mających zapewnić uzyskanie przez istniejącą drogę standardów autostrady płatnej. Dotyczyło to głównie prac związanych z odwodnieniem autostrady i ochroną wód. Ich sfinansowanie uzależniono bowiem od spełnienia szeregu warunków, do których m.in. należała całkowita spłata wcześniej zaciągniętych kredytów na realizację przyjętego tym aneksem – ograniczonego zakresu robót budowlanych (określonych jako etap IIa) – co zostało szczegółowo opisane w pkt 3.2.3 *Informacji*. Stwierdzono ponadto, że ograniczono przedstawicielom Skarbu Państwa (w wyniku podpisania aneksu nr 4) uprawnienia nadzorcze nad realizacją robót budowlanych prowadzonych przez koncesjonariusza. Przed zawarciem aneksu nr 4, art. 9.14 umowy stanowił, że po zakończeniu robót budowlanych koncesjonariusz i ABiEA dokonają wspólnej oceny i sprawdzenia wykonania robót budowlanych. W wyniku wprowadzonych zmian ustalono, że oceny i sprawdzenia wykonania robót dokona Niezależny Inżynier; Agencja może towarzyszyć Niezależnemu Inżynierowi przy dokonywaniu oceny lub sprawdzaniu robót, a Niezależny Inżynier weźmie pod uwagę komentarze Agencji w tym zakresie przed wydaniem zaświadczenia o zakończeniu. Dla uznania tych robót za zakończone wystarczy jedynie zaświadczenie wydane przez Niezależnego Inżyniera, tj. instytucję powołaną w umowie koncesyjnej do sprawowania nadzoru nad realizacją zakresu rzeczowego robót budowlanych.

Szczegółowy zakres zmian postanowień umowy koncesyjnej wprowadzonych kolejnymi aneksami i lista ministrów właściwych do spraw transportu, odpowiedzialnych za dokonanie tych zmian, przedstawione zostały w załączniku nr 5.5.1 do *Informacji*.

3.2.1.3. Naruszenie struktury realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego

Ustalenia kontroli wykazały, że zmiany postanowień umowy koncesyjnej, dokonane w drodze aneksów – poza tym, że sukcesywnie osłabiały pozycję Skarbu Państwa, spowodowały również niekorzystne przekształcenia określonej umową struktury realizacji przedsięwzięcia.

Strony umowy koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r. przyjęły strukturę realizacji przedsięwzięcia, która polegała na: ustaleniu zakresu rzeczowego przedsięwzięcia, ustaleniu modelu jego finansowania, zabezpieczeniu niezbędnych środków finansowych (dokonaniu tzw. zamknięcia finansowego), podjęciu przebudowy istniejącej drogi, rozpoczęciu poboru opłat za przejazd autostradą i podziale zysków z przedsięwzięcia pomiędzy koncesjonariuszem i Skarbem Państwa.

Stwierdzono, że koncesjonariusz nie realizował wymienionych wyżej postanowień umowy. Przede wszystkim nie dotrzymał drugiego z kolei terminu (31 październik 1998 r.) na dokonanie zamknięcia finansowego. W rezultacie na wniosek koncesjonariusza podjęte zostały negocjacje zmian warunków umowy. Po trwających 5 miesięcy negocjacjach, strony podpisały aneks nr 2 w dniu 25 marca 1999 r. W wyniku przyjętych postanowień zmieniono m.in. pierwotną strukturę przedmiotu umowy koncesyjnej. Określono i przyjęto do realizacji przez koncesjonariusza zakres robót budowlanych, który umożliwiał jedynie podjęcie przez niego poboru opłat za przejazd i ustalono termin ich realizacji na 30 grudnia 1999 r. Ustalenie zakresu pozostałych robót przesunięto na dzień 30 września 1999 r.

Konsekwencją powyższych zmian - akceptowanych przez Ministra TiGM - było umożliwienie koncesjonariuszowi rozpoczęcia prac budowlanych bez określenia pełnego zakresu rzeczowego i finansowego oraz przed zgromadzeniem niezbędnych środków dla realizacji całego przedsięwzięcia koncesyjnego.

Ustalenia kontroli wykazały, że kolejny raz struktura realizacji przedsięwzięcia została zmieniona w wyniku zawarcia w dniu 20 września 2001 r. aneksu nr 4. Stwierdzono w tym zakresie, że koncesjonariusz nadal nie realizował umowy koncesyjnej, w wyniku czego strony umowy ponownie podjęły z jego inicjatywy negocjacje zmian warunków realizacji umowy. W umowie koncesyjnej, w brzmieniu nadanym aneksem nr 4, ustalono po raz pierwszy pełny zakres robót budowlanych oraz zmieniono strukturę realizacji przedsięwzięcia poprzez wprowadzenie etapowania ich realizacji i objęcie zamknięciem finansowym jedynie dwóch pierwszych etapów. Aneksem nr 4 ustalono :

- *etap I robót budowlanych, zaliczono do niego wykonane roboty budowlane związane bezpośrednio z poborem opłat; z tego zakresu wyłączono roboty, od wykonania których wcześniej Minister uzależniał rozpoczęcie poboru opłat (np. posterunek Policji w Balicach) i włączono je do etapu IIa, a nawet etapu IIb;*
- *etap II a, zaliczono do niego planowane do realizacji roboty związane głównie z remontem mostów i z budową urządzeń infrastruktury autostradowej, związanych z priorytetowymi zadaniami z zakresu ochrony środowiska oraz bezpieczeństwa ruchu;*
- *etap II b, zaliczono do niego planowane do realizacji w dalszej kolejności roboty budowlane, dotyczące pozostałych robót z zakresu ochrony środowiska, budowy węzłów drogowych, miejsc obsługi podróżnych i posadzenie zieleni ochronnej.*

Zmiany umowy koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 4 spowodowały, że realizacja etapu IIb została przesunięta na bliżej nieokreślony termin, uzależniony m.in. od zakończenia robót i rozliczenia etapu IIa oraz zgromadzenia środków finansowych przez koncesjonariusza niezbędnych do zamknięcia finansowego tego etapu.

W świetle ustaleń kontroli, powyższe zmiany struktury realizacji przedsięwzięcia doprowadziły do tego, że adaptowana w ramach koncesji droga, do dnia zakończenia kontroli nie spełniała wszystkich standardów autostrady płatnej, w szczególności związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, ochroną środowiska. Mimo to jej użytkownicy byli zobowiązani do wnoszenia stosownych opłat za przejazd.

3.2.1.4. Akceptacja działań koncesjonariusza niezgodnych z umową koncesyjną

Ustalenia kontroli wykazały, że kolejni ministrowie właściwi do spraw transportu akceptowali działania koncesjonariusza ukierunkowane na stworzenie mu, co raz to korzystniejszych warunków realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego. Polegało to przede wszystkim na tym, że :

- Minister TiGM dopuścił do realizowania, co najmniej od października 1998r. określonych umową koncesyjną zadań przez zależną od koncesjonariusza spółkę specjalnego przeznaczenia. Wyniki kontroli wykazały w tym zakresie, że koncesjonariusz od początku nie był przygotowany do samodzielnej realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego. W celu wykonywania określonych umową koncesyjną zadań, powołał on już w dniu 19 grudnia 1997 r. tzw. „spółkę specjalnego przeznaczenia” pod nazwą „Katowicko-Małopolska Autostrada STALEXPORT Spółka Akcyjna” – przekształconą z dniem 15 kwietnia 1998 r. w „Stalexport Autostrada Małopolska S.A.” (SAM S.A.). O utworzeniu tej spółki i powierzeniu jej realizacji zadań związanych z umową, koncesjonariusz zasygnalizował Ministrowi pismem z dnia 29 października 1998 r. Podkreślenia wymaga, że funkcjonowanie SAM S.A. w przedsięwzięciu koncesyjnym zostało zalegalizowane dopiero aneksem nr 3 do umowy koncesyjnej, zawartym w dniu 15 października 1999 r.

W dniu 1.03.1999 r. Stalexport S.A. zawarła ze spółką SAM S.A. umowę o zarządzanie Projektem budowy poprzez przystosowanie oraz eksploatację fragmentu autostrady A-4 na odcinku Katowice - Kraków jako autostrady płatnej. Na podstawie tej umowy, Stalexport S.A. zleciła SAM S.A. nadzór i kontrolę nad obsługą finansową i prawidłowością wykonywania obowiązków umownych przez głównego projektanta, generalnego wykonawcę, dostawców sprzętu, niezależnego inżyniera oraz dzierżawców nieruchomości w miejscach obsługi podróżnych – w zakresie związanym z realizacją koncesji. W § 7 umowy postanowiono, iż w celu umożliwienia SAM S.A. sprawowania nadzoru i kontroli nad wymienionymi w umowie podmiotami, Stalexport S.A. upoważnia SAM S.A. do składania i przyjmowania w jego imieniu wszelkich oświadczeń woli, kierowanych do tych podmiotów lub od nich pochodzących.

Powyższa umowa była poprzedzona umową ramową z dnia 25.11.1998 r., w której Stalexport S.A. zlecił SAM S.A. przygotowanie ostatecznego planu finansowania przedsięwzięcia w terminie do 31.12.1998 r., uzyskanie wymaganego zabezpieczenia oraz powierzył swoje prawa i obowiązki w zakresie realizacji, koordynacji i zorganizowania finansowania inwestycji przystosowania fragmentu autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków jako autostrady płatnej.

W świetle ustaleń kontroli, wprowadzenie SAM S.A. do procesu realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego nie spełniło podstawowego celu, jakim miało być – wg koncesjonariusza – zapewnienie prawidłowej realizacji prac budowlano-eksploatacyjnych i wsparcie organizacji finansowania projektu koncesyjnego. Zaangażowanie SAM S.A. do realizacji przedsięwzięcia spowodowało ujemne skutki finansowe dla budżetu przedsięwzięcia, wynikające ze wzajemnych rozliczeń pomiędzy nią a koncesjonariuszem i związanymi z tym konsekwencjami podatkowymi.

-
- Minister TiGM dopuścił do podjęcia z dniem 3 kwietnia 2000 r. przez koncesjonariusza poboru opłat za przejazd koncesjonowanym odcinkiem autostrady w warunkach nie odpowiadających rozpoczęciu płatnej eksploatacji autostrady. Stwierdzono, że koncesjonariusz nierzetelnie - niezgodnie z umownym harmonogramem - realizował ustalony aneksem nr 2 z dnia 25 marca 1999 r. zakres robót budowlanych, a przede wszystkim nie spełnił określonych przez Prezesa ABiEA w dniu 26 października 1999 r. wymogów udzielenia zgody na uruchomienie poboru opłat. Przede wszystkim nie uzyskał wszystkich wymaganych prawem uzgodnień i decyzji administracyjnych, związanych z dopuszczeniem obiektów autostrady płatnej do eksploatacji. Nie uzyskał również od Prezesa ABiEA poświadczenia wykonania robót budowlanych, wymaganego art. 15.1 umowy koncesyjnej.

W tym stanie realizacji przedsięwzięcia, Minister TiGM dopuścił do podjęcia od dnia 3 kwietnia 2000 r. poboru opłat za przejazd w ramach tzw. „rozruchu technologicznego” autostrady. Pobór opłat został wprowadzony bez wymaganego umową koncesyjną ustalenia w formie pisemnej warunków rozliczenia z budżetem państwa. W świetle ustaleń kontroli, powyższe działania były nielegalne. Umowa koncesyjna bowiem nie przewidywała i nie definiowała pojęcia „rozruch technologiczny” autostrady, a tym bardziej nie przewidywała możliwości pobierania opłat w czasie jego trwania. Pobierania opłat w ramach rozruchu technologicznego nie przewidywały również przepisy obowiązującej wówczas ustawy o autostradach płatnych⁵⁶. Podkreślenia wymaga, że pobór opłat za przejazd autostradą został zalegalizowany dopiero aneksem nr 4 do umowy koncesyjnej, podpisanym w dniu 20 września 2001 r. W wyniku nielegalnego poboru opłat w okresie od 3 kwietnia 2000 r. do 20 września 2001 r. koncesjonariusz pobrał z tytułu opłat za przejazd autostradą kwotę 103,21 mln zł.

3.2.1.5. Przeniesienie koncesji ze Stalexport S.A. na SAM S.A.

Ustalenia kontroli wykazały, że Minister Infrastruktury wydał decyzję administracyjną w sprawie przeniesienia koncesji na podstawie postępowania administracyjnego, przeprowadzonego w GDDKiA niezgodnie z przepisami art. 7 i 77 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego, tj. bez należytego zbadania stanu faktycznego sprawy.

W toku kontroli ustalono, że już na etapie prowadzonych w latach 1999-2001 negocjacji zmian umowy koncesyjnej (zakończonych podpisaniem aneksu nr 4), podnoszona była przez koncesjonariusza i potencjalnych kredytodawców kwestia konieczności przeniesienia koncesji na utworzoną przez koncesjonariusza spółkę specjalnego przeznaczenia (SAM S.A.). Kredytodawcy uzależniali jednak swój udział w finansowaniu przedsięwzięcia od przeniesienia koncesji na wymienioną spółkę. Było to jednak niemożliwe bez wcześniejszej zmiany przepisów ustawy o autostradach płatnych.

W dniu 30 października 2001 r. Prezes Westdeutsche Landesbank Polska S.A. zwrócił się do Ministra Infrastruktury o spotkanie z konsorcjum banków WestLB, DePfa i KfW. Celem spotkania było przedstawienie problemów związanych z realizacją umowy kredytowej dla Stalexport S.A. przy projekcie autostrady A-4

⁵⁶ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych (Dz. U. z 1994 r. Nr 127, poz. 627 ze zm.).

Katowice – Kraków, w tym omówienie propozycji zmian w ustawie o autostradach płatnych, umożliwiających przeniesienie uprawnień koncesyjnych na SAM S.A. Miało to w efekcie umożliwić bankom uruchomienie środków finansowych na realizację projektu. Propozycję powyższą poparł Prezes ABiEA w przedłożonej Ministrowi Infrastruktury notatce z dnia 14 listopada 2001 r.

Stosowne zmiany przepisów zamierzano wprowadzić w przygotowywanej ustawie o budowie i eksploatacji dróg krajowych. W tym celu Minister Infrastruktury w dniu 12 listopada 2002 r. zainicjował proces legislacyjny, który ostatecznie zakończył się w dniu 1 stycznia 2004 r. wprowadzeniem stosownych zmian do ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁷.

Jak wykazała kontrola, proces przeniesienia na SAM S.A. praw i obowiązków wynikających z koncesji został zainicjowany wnioskiem Stalexport S.A. z dnia 29 stycznia 2004 r. Do jego rozpatrzenia upoważniony został właściwy podsekretarz stanu w Ministerstwie Infrastruktury, który pełnił również obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA.

Wyniki kontroli wskazują, że proces przeniesienia koncesji przebiegał z naruszeniem zasady legalności. Postępowanie administracyjne w tej sprawie przeprowadzone zostało nierzetelnie - bez dogłębnej analizy ekonomicznej i bez pełnego wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, do czego organ przeprowadzający postępowanie zobowiązują przepisy art. 7 i 77 § 1 Kpa⁵⁸. Organ administracji przeprowadzający postępowanie nie dopełnił ciążącego na nim obowiązku zebrania i rozpatrzenia w sposób wyczerpujący całego materiału dowodowego w tej sprawie. Organ ten przede wszystkim nie przeprowadził pełnego i rzetelnego rozliczenia strony finansowej oraz rzeczowej przedsięwzięcia, zrealizowanej do czasu rozpoczęcia postępowania w sprawie przeniesienia koncesji. Między innymi w toku przeprowadzonych czynności nie przeanalizowano :

- zasadności zaliczania do kosztów przedsięwzięcia autostradowego wydatków poniesionych przez Stalexport S.A.,
- przepływów finansowych pomiędzy Stalexport S.A. i SAM S.A., łącznie z rozliczeniem podatków,
- rzeczywistych wpływów gotówkowych z poboru opłat za przejazd oraz z dzierżawy składników majątkowych infrastruktury pasa drogowego autostrady,
- rzeczywistego zaangażowania własnych środków finansowych Stalexport S.A., tj. zaangażowanych z kapitałów tej spółki, a nie z kredytów, które po części lub w całości finansowane były (bądź będą) z opłat za przejazd autostradą i z opłat za dzierżawę urządzeń infrastruktury autostradowej.

Minister Infrastruktury na podstawie wadliwie przeprowadzonego postępowania administracyjnego w sprawie przeniesienia koncesji - po uzgodnieniu w drodze trójstronnej umowy, zawartej z zainteresowanymi stronami w dniu 30 czerwca 2004 r. bezwarunkowego przeniesienia całości praw i obowiązków

⁵⁷ Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

⁵⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

wynikających z udzielonej koncesji – wydał w dniu 28 lipca 2004 r. stosowną decyzję administracyjną.

Przeprowadzone z naruszeniem prawa postępowanie umożliwiło stworzenie Stalexport S.A. warunków do wystąpienia z roszczeniami finansowymi, wobec obecnego koncesjonariusza. Wymiar tej rekompensaty, szacowany nawet na 158,5 mln zł, nie znajduje – w świetle ustaleń kontroli – merytorycznego uzasadnienia, a ze względu na niedokonanie rzetelnego rozliczenia zaangażowania spółki Stalexport S.A. w finansowanie I etapu przedsięwzięcia, jego zasadności nie można obecnie zweryfikować.

3.2.2. Finansowanie przedsięwzięcia koncesyjnego

3.2.2.1. Zamknięcie finansowe przedsięwzięcia

W toku kontroli stwierdzono, że od zawarcia umowy koncesyjnej w dniu 19 września 1997 r. do dnia zakończenia kontroli – tj. przez ponad 8 lat – nie zostały zapewnione zewnętrzne źródła finansowania, umożliwiające pełną i prawidłową realizację przedsięwzięcia koncesyjnego. Obowiązek zorganizowania i pozyskania środków finansowych na realizację przedsięwzięcia koncesyjnego spoczywał wyłącznie na koncesjonariuszu (Stalexport S.A. – SAM S.A.).

Ustalenia kontroli wykazały, że Stalexport S.A. do dnia zakończenia kontroli nie podjęła działań w celu skutecznego zrealizowania powyższego obowiązku. Nie dokonała zamknięcia finansowego, mimo że termin na wywiązanie się z tego obowiązku był – za zgodą ministra właściwego do spraw transportu - trzykrotnie wydłużany, tj. : do dnia 31 października 1998 r. (aneksem nr 1), do dnia 19 września 2000 r. (aneksem nr 2) oraz do dnia 20 marca 2002 r. (aneksem nr 4).

Wyniki kontroli wskazują, że jedną z przyczyn braku pozyskania przez Stalexport S.A. zewnętrznych źródeł finansowania – obok niewłaściwego przygotowania przedsięwzięcia koncesyjnego, w tym niestaránnie przygotowanej umowy – było nieprzygotowanie tej spółki do wykonywania obowiązków koncesjonariusza. Stalexport S.A. nie specjalizowała się w budowie i eksploatacji autostrad, a od 2000 r. znalazła się w trudnej sytuacji finansowej. W 2000 r. Stalexport S.A. wykazała stratę netto w wysokości 578,4 mln zł. Działalność tej spółki w 2001 r. zamknęła się stratą netto 189,8 mln zł. W dniu 20 czerwca 2001 r. Stalexport S.A. złożyła do sądu wnioski o otwarcie postępowania układowego. Postępowanie to zostało rozpoczęte przez sąd w dniu 1 sierpnia 2001 r., a zakończone postanowieniem z dnia 27 czerwca 2002 r., zatwierdzającym układ zawarty przez Stalexport S.A. z 309 wierzycielami, wnoszącymi roszczenia w wysokości łącznej 605,8 mln zł. Na jego mocy – Stalexport S.A. została zobowiązana do spłaty 60 % wierzytelności w 20 kwartalnych ratach, po 12 miesiącach karencji.

Jak stwierdzono, zmiany terminu dokonania zamknięcia finansowego, a także innych warunków realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego, każdorazowo były wprowadzane na wniosek koncesjonariusza. W tym zakresie ustalono, że :

-
- Stalexport S.A. nie dokonała do dnia 19 września 1998 r. zamknięcia finansowego. Dwa dni wcześniej, tj. w dniu 17 września 1998 r. poinformowała jedynie Ministra TiGM o zgromadzeniu niezbędnych do tego środków finansowych. Minister nie zweryfikował jednak powyższej informacji koncesjonariusza i w dniu 1 października 1998 r. podpisał aneks nr 1 (obowiązujący od dnia 19 września 1998 r.). Aneksem tym przesunięto termin uzyskania zamknięcia finansowego na dzień 31 października 1998r.
 - Stalexport S.A. nie dokonała zamknięcia finansowego w nowym terminie, w związku z czym w dniu 29 października 1998 r. – tj. na 2 dni przed upływem terminu zamknięcia finansowego, skierowała do Ministra TiGM pismo, w którym przedstawiła propozycję zmiany struktury finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego, opartą głównie na kredycie pomostowym, kredycie kupieckim oraz na deklaracji zaangażowania środków własnych.

Minister TiGM zaakceptował powyższą propozycję, nie uwzględniając faktu, iż dotyczyła ona realizacji jedynie części zakresu rzeczowego przedsięwzięcia koncesyjnego i podpisał w dniu 25 marca 1999 r. aneks nr 2 (obowiązujący od dnia 31 października 1998 r.), w którym ustalono m.in., że zamknięcie finansowe dla wykonania pełnego zakresu robót budowlanych zostanie dokonane do dnia 19 września 2000 r.

W umowie koncesyjnej, w brzmieniu nadanym aneksem nr 2 pominięto deklarację zgłoszoną przez koncesjonariusza w trakcie negocjacji, iż nie zamierza on korzystać ze wsparcia Skarbu Państwa w realizacji przedsięwzięcia.
 - Jak wykazały ustalenia kontroli, koncesjonariusz – głównie ze względu na brak akceptacji przez potencjalnych kredytodawców sposobu realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego – nie wywiązał się po raz trzeci z obowiązku dokonania zamknięcia finansowego (do 19 września 2000 r.) i nadal nie realizował w pełni umowy koncesyjnej. Stwierdzono, że potencjalni kredytodawcy, mimo iż koncesjonariusz od blisko 1,5 roku pobierał opłaty za przejazd autostradą, wystąpili z nowymi żądaniami, warunkującymi udostępnienie środków finansowych na realizację przedsięwzięcia. Podstawowym z tych warunków było przeniesienie koncesji na spółkę realizującą wyłącznie zadania z zakresu budowy i eksploatacji autostrad. Jako beneficjenta koncesji kredytodawcy wskazywali utworzoną przez Stalexport S.A. spółkę zależną SAM S.A., zaangażowaną już w realizację postanowień umowy koncesyjnej. W rezultacie - w dniu 20 września 2001 r. strony umowy koncesyjnej zawarły aneks nr 4, w którym wyznaczyły na dzień 20 marca 2002 r. nowy - czwarty z rzędu - termin dokonania zamknięcia finansowego.

Ustalenia kontroli wykazały, że po spełnieniu żądań potencjalnych kredytodawców, wspieranych przez koncesjonariusza i przeniesieniu koncesji ze Stalexport S.A. na SAM S.A., również nowy koncesjonariusz do dnia zakończenia kontroli nie dokonał zamknięcia finansowego przedsięwzięcia koncesyjnego. Stwierdzono, że podejmowane przez SAM S.A. działania w tym zakresie, ograniczały się głównie do negocjowania nowych warunków realizacji umowy koncesyjnej, których ustalenie – wg SAM S.A. – miałyby dopiero stworzyć odpowiednie warunki do pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania. Jak wykazały ustalenia kontroli, do dnia jej zakończenia, działania te nie zostały sfinalizowane, a ich jedynym wynikiem było zawarcie w dniu 21 marca 2005 r. z Ministrem Infrastruktury aneksu nr 5 do umowy. Niezakończone w tym czasie negocjacje dot. warunków wszystkich jego

12 załączników spowodowały, że aneks ten do końca kontroli nie posiadał mocy prawnej.

3.2.2.2. Finansowanie przedsięwzięcia z kredytu pomostowego

Ustalenia kontroli wykazały, że Stalexport S.A. – wobec trudności w uzyskaniu zamknięcia finansowego w wymiarze zapewniającym realizację pełnego zakresu rzeczowego umowy koncesyjnej – finansowała ograniczony zakres prac budowlanych z kredytów komercyjnych, w tym: kredytu pomostowego zaciągniętego w PBK S.A. w dniu 28 października 1998 r. w wysokości 45 mln zł i zaciągniętego w Kapsch AG kredytu kupieckiego⁵⁹ w wysokości 144 mln ATS (szylingów austriackich) – oraz ze środków własnych. Ze względu na brak pełnego rozliczenia strony finansowej przedsięwzięcia, łączna kwota tych środków nie została w toku kontroli ustalona.

Koncesjonariusz zaciągnął kredyt pomostowy w celu sfinansowania robót budowlanych, umożliwiających rozpoczęcie pobierania opłat za przejazd autostradą⁶⁰. Termin spłaty kredytu określono w umowie kredytowej na 31 października 1999 r. Z uwagi na trudną bieżącą sytuację finansową, Stalexport S.A. nie spłaciła tego kredytu w umownym terminie. Z tego względu spółka w dniu 29 października 1999 r. odnowiła kredyt i ustaliła z bankiem termin jego spłaty na dzień 29 października 2000r. Z analogicznych przyczyn Stalexport S.A. dokonała kolejnego – drugiego odnowienia kredytu, tym razem z ważnością do 29 kwietnia 2001 r. Stwierdzono, że w czasie spłaty kredytu Stalexport S.A. w dniu 10 stycznia 2001 r. zawarła również umowę o udzielenie kredytu w rachunku bieżącym w wysokości 10 mln zł. Ze środków tego kredytu spółka obsługiwała spłatę zawartego wcześniej kredytu pomostowego oraz – co wymaga podkreślenia – również spłatę innych swoich zobowiązań, nie związanych z kontrolowanym przedsięwzięciem. W dniu 30 czerwca 2001 r. Stalexport S.A. przekazała SAM S.A. na podstawie umowy niespłacone zobowiązania w łącznej wysokości 39,9 mln zł, w tym 29,9 mln zł niespłaconego kredytu pomostowego i 10 mln zobowiązań kredytowych zaciągniętych w rachunku bieżącym spółki.

Warunki spłaty kredytu pomostowego na warunkach uzgodnionych z bankiem były ekonomicznie niekorzystne dla realizowanego przedsięwzięcia koncesyjnego. Spowodowały one negatywne skutki finansowe, w postaci wzrostu kosztów obsługi przedsięwzięcia. Koszty te – wg wyliczeń koncesjonariusza - przekroczyły 70% kwoty kredytu, nie licząc odsetek karnych i zostały pokryte z budżetu przedsięwzięcia koncesyjnego, zasilanego głównie opłatami za przejazd autostradą.

⁵⁹ Kapsch AG został przez koncesjonariusza wybrany na dostawcę urządzeń : poboru opłat, komunikacji służbowej i alarmowej oraz sieci łączności światłowodowej – rzeczywista wysokość zobowiązania kredytowego, w tym przypadku, odpowiadała wartości faktycznie dostarczonych i zainstalowanych urządzeń i wynosiła wg stanu na dzień 31 października 2001 r. ok. 25,5 mln zł.

⁶⁰ Zakres tych prac został określony w pkt. 1 załącznika nr 9 do umowy koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 2 z dnia 25.03.1999 r.

3.2.2.3. Prawidłowość prowadzenia ewidencji księgowo - rachunkowej

Umowa koncesyjna nakładała na koncesjonariusza obowiązek prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej przedsięwzięcia koncesyjnego, zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie⁶¹.

Wyniki kontroli wykazały, że koncesjonariusz (Stalexport S.A.) nie prowadził ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej przedsięwzięcia zgodnie z umową koncesyjną oraz przepisem art. 4 ust. 1 ustawy o rachunkowości⁶². Stwierdzono, że spółka wszelkie zdarzenia finansowe związane z przedsięwzięciem koncesyjnym ujmowała w ogólnej ewidencji księgowo-rachunkowej, dotyczącej prowadzonej przez siebie działalności, która obejmowała wiele branż. Nie utworzyła odrębnej, związanej z przedsięwzięciem koncesyjnym ewidencji analitycznej ponoszonych kosztów i uzyskiwanych przychodów.

Spółka Stalexport S.A. pobierała opłaty za przejazd autostradą za pośrednictwem spółki zależnej SAM S.A. W zestawieniach stanowiących rozliczenia z tą spółką Stalexport S.A. wykazywała wpływy z przedsięwzięcia (ze sprzedaży usług) niższe od rzeczywistych. Według stanu na dzień 30.06.2001 r. była to kwota 20.602,2 tys. zł. W rozliczeniach z ABiEA (a następnie z GDDKiA) zamiast rzeczywistych wpływów gotówkowych (rejestrowanych na koncie 1300/1/7) Spółka wykazywała wyniki rozliczeń prowadzonych ze Spółką zależną (sprzedaż usług rejestrowanych na koncie 7213), tj. niższych od rzeczywistych wpływów o wymienioną wyżej kwotę. Przez te działania koncesjonariusz ukrywał rzeczywiste przychody z przedsięwzięcia koncesyjnego, mające zasilić finansowo jego realizację – zgodnie z treścią załącznika nr 7 do umowy koncesyjnej. Zaniżenie przychodów z przedsięwzięcia o co najmniej 20,6 mln zł, które powinny być przeznaczone na jego realizację, było też działaniem na szkodę Skarbu Państwa. Z tego względu NIK wystąpiła z wnioskiem do organów ścigania o wszczęcie postępowania przygotowawczego – w sprawie popełnienia czynu z art. 303 § 2 k.k.

W świetle ustaleń kontroli NIK, prowadzenie ewidencji finansowej realizowanego przedsięwzięcia w sposób niezgodny z postanowieniami umowy koncesyjnej uniemożliwia ustalenie rzeczywistej wysokości wpływów z opłat za przejazd autostradą i z dzierżawy określonych jej składników majątkowych, a także ustalenie rzetelności i celowości wydatków związanych z tym przedsięwzięciem. W szczególności zaś uniemożliwi rzetelne rozliczenie przedsięwzięcia przez koncesjonariusza ze Skarbem Państwa po upływie terminu ważności koncesji, tj. w marcu 2027 r.

Na powyższe nieprawidłowości wskazywał także audyt finansowy przedsięwzięcia koncesyjnego, przeprowadzony na podstawie zlecenia Prezesa ABiEA z marca 2002r. Swoje ustalenia audytor oparł na badaniach dokumentacji źródłowej koncesjonariusza, w tym zapisów na kontach księgowych.

⁶¹ Art. 13 ust. 7 umowy koncesyjnej stanowi m.in., że koncesjonariusz jest zobowiązany do prowadzenia odrębnych ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej zgodnie z obowiązującymi przepisami w tym zakresie.

⁶² T.j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694 ze zm.

W raporcie z dnia 5 maja 2002 r. audytor stwierdził m.in., że koncesjonariusz nie utworzył odrębnego rachunku bankowego do ewidencji wpływów pieniężnych z dzierżawy obiektów infrastruktury autostradowej (miejsc obsługi podróżnych, urządzeń telekomunikacyjnych itp.). Środki finansowe z tego tytułu gromadził na różnych rachunkach bankowych i wydatkował na różne cele, w tym niezwiązane z przedsięwzięciem koncesyjnym. Pozakięgowych zestawień wpływów z dzierżaw nie konfrontował z zestawieniami należnych kwot co sprawiało, że nie były one wiarygodne. W powyższym raporcie audytor wskazał, że dla wpływów z opłat za przejazd autostradą, koncesjonariusz utworzył wprawdzie odrębny rachunek bankowy, lecz wpływów na tym rachunku nie wykazywał w rozliczeniach inwestycji, przekazywanych Prezesowi ABiEA. W rozliczeniach tych, zamiast wpływów gotówkowych z opłat za przejazd, koncesjonariusz ujawniał przychody powstałe w wyniku rozliczeń dokonywanych z SAM S.A. Audytor podkreślił, że wprowadzone przez koncesjonariusza przepływy finansowe pomiędzy nim i SAM S.A. nie były przewidziane w umowie koncesyjnej, a ich skutkiem było podrożenie kosztów realizowanego przedsięwzięcia, związane głównie z rozliczeniami podatkowymi.

Audytor stwierdził ponadto, że koncesjonariusz nie zaprowadził kont analitycznych dla rozliczenia zaciągniętego w 1998 r. kredytu inwestycyjnego, uniemożliwiając ustalenie rzeczywistych kosztów poniesionych na jego obsługę.

3.2.2.4. Kontrola finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego

Generalny Dyrektor DKiA zobowiązany był przepisem art. 18 ust. 2 pkt 7 lit. g ustawy o drogach publicznych⁶³ do przeprowadzania kontroli zgodności realizacji przedsięwzięcia z umową koncesyjną. Organ ten posiadał również – określone w art. 13.7 tej umowy⁶⁴ - uprawnienia do kontroli strony finansowej przedsięwzięcia.

Wyniki kontroli wskazują, że Generalny Dyrektor DKiA nie podejmował działań w zakresie kontroli strony finansowej przedsięwzięcia koncesyjnego, mimo iż występowały - potwierdzone w toku kontroli NIK - uzasadnione okoliczności do ich podjęcia. Stwierdzono, że organ ten przejął od ABiEA⁶⁵ dokumentację dwóch kontroli, przeprowadzonych na jej zlecenie u koncesjonariusza w okresie grudzień 2001 r. – maj 2002 r., których wyniki wskazywały na występowanie poważnych

⁶³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2004 r. ze zm.). Przepis art. 18 ust. 2 pkt. 7 lit. g stanowi, że do Generalnego Dyrektora DKiA należy kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatacji autostrady.

⁶⁴ Generalny Dyrektor DKiA na podstawie art. 13.7 umowy koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 4, miał prawo żądać od koncesjonariusza przedłożenia ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej, jak również bilansu i sprawozdania finansowego wraz z opinią biegłego rewidenta.

⁶⁵ Generalny Dyrektor DKiA – w wyniku zmian w administracji rządowej przeprowadzonych na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253) – przejął z dniem 1 kwietnia 2002 r. zadania od Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad.

nieprawidłowości finansowych w realizowanym przedsięwzięciu koncesyjnym. Jednym z tych badań był wspomniany wcześniej audyt finansowy z maja 2002 r.

Ustalenia kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor DKiA od maja 2002 r. nie podjął rzetelnych działań, które skutecznie wyeliminowałyby nieprawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej oraz rozliczeń finansowych przedsięwzięcia. Stwierdzono, że Generalny Dyrektor DKiA – mimo iż audytor zalecił wykonanie szeregu działań, ograniczył się jedynie do poinformowania Ministra Infrastruktury w dniu 14 maja 2002 r. o wynikach przeprowadzonego audytu i egzekwowania od koncesjonariusza ogólnych informacji o przychodach i wydatkach – bez poddania ich rzetelnej analizie.

Generalny Dyrektor DKiA do dnia zakończenia niniejszej kontroli - tj. przez okres ponad 3 lat - nie wykonał wydanego w dniu 4 czerwca 2002 r. przez Ministra Infrastruktury polecenia przeprowadzenia analizy prawno-merytorycznej stanu realizacji umowy koncesyjnej z uwzględnieniem ujawnionych w trakcie audytu nieprawidłowości, dokonania weryfikacji jego wyników oraz sporządzenia analizy zgodności umowy koncesyjnej z przepisami prawa i stopnia zabezpieczenia w niej interesów Skarbu Państwa⁶⁶. W rezultacie przedsięwzięcie koncesyjne nie zostało rzetelnie, całościowo rozliczone pod względem finansowym.

Ustalenia kontroli wykazały, że w ramach wykonania zaleceń Ministra Infrastruktury, przez blisko 2 lata Generalny Dyrektor DKiA rozważał zaangażowanie renomowanego audytora. Podjęto nieudaną próbę powtórnego zatrudnienia audytora, który w 2002 r. przeprowadził audyt finansowy u koncesjonariusza. Zamierzano również zatrudnić innego audytora – renomowaną firmę audytorską, jednak ze względu na cenę takiego badania (około 100 tys. USD) zrezygnowano z realizacji tego zamierzenia. Stwierdzono, że dyspozycji Ministra Infrastruktury nie wykonano również w wyniku zlecenia w kwietniu 2004 r. doradcy finansowemu GDDKiA (firmie „2 art Business & Finance Consulting”) przeprowadzenia m.in. badań przepływów finansowych związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym. W zleceniu tym Generalny Dyrektor DKiA zalecił zbadanie jedynie wybranych elementów przepływów pomiędzy Stalexport S.A. i SAM S.A. Nie zadbał, przy tym o zagwarantowanie przeprowadzenia badań na podstawie dokumentów źródłowych. W rezultacie ustalenia zawarte w raporcie doradcy oparł w większości na przetworzonych przez Stalexport S.A. danych a jeden z najbardziej istotnych aspektów – zasadność i zgodność z umową koncesyjną wydatków wykazywanych przez koncesjonariusza – jedynie zalecił do dalszego badania.

W świetle ustaleń kontroli - wykonany przez „2 art Business & Finance Consulting” raport, ze względu na ograniczony zakres badań, był mało przydatny dla dokonania oceny prawidłowości i rzetelności rozliczeń finansowych przedsięwzięcia koncesyjnego.

W świetle powyższego, wydatkowanie przez GDDKiA kwoty 28.280 zł brutto na sporządzenie wymienionego raportu było działaniem niegospodarnym. Podkreślenia

⁶⁶ W dniach 14.05.2002 r. i 4.06.2002 r. odbyły się narady z udziałem m.in. Ministra Infrastruktury, Sekretarza Stanu i Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, w trakcie których omawiano realizację umowy koncesyjnej. Minister Infrastruktury na naradzie w dn. 4.06.2002 r. sformułował zalecenia do wykonania przez Generalnego Dyrektora GDDKiA.

wymaga, że opinie wykonane na zlecenie Generalnego Dyrektora DKiA przez dwóch innych doradców finansowych (EVIP Doradztwo Podatkowe Sp. z o.o. i EVIP Audyt Sp. z o.o.), również nie odnosiły się do prawidłowości i rzetelności prowadzonych przez koncesjonariusza rozliczeń finansowych.

O braku zainteresowania ze strony Generalnego Dyrektora DKiA rzetelnym rozliczeniem strony finansowej realizowanego przedsięwzięcia świadczy dopuszczenie przez niego do zaginięcia wszystkich 43 dokumentów stanowiących załączniki do raportu audytora, wśród których były m.in. wydruki z kont koncesjonariusza, ważne ze względu na odnotowane w nich przypadki wydatkowania przez Stalexport S.A. środków finansowych pochodzących z opłat na cele inne niż przedmiot umowy koncesyjnej. Ponieważ ustalenia kontroli w tej sprawie wskazywały na uzasadnione podejrzenie popełnienia przestępstwa, NIK skierowała odpowiednie zawiadomienie do organów ścigania.

Jak wykazały ustalenia kontroli NIK, do dnia jej zakończenia rzetelne zbadanie przepływów finansowych, związanych z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego, w tym ich celowości i legalności, było szczególnie uzasadnione. Stwierdzono, że Stalexport S.A. do wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia – obok poniesionych na rozbudowę i eksploatację autostrady oraz pokrycie swoich kosztów działalności i SAM S.A., zaliczyła również wydatki niezwiązane bezpośrednio z budową i eksploatacją autostrady. Dotyczyło to głównie wydatków na szeroko rozumiane doradztwo (tzw. due dilligence), które na koniec sierpnia 2003 r. wyniosły 30,41 mln zł. Do wydatków due dilligence koncesjonariusz zaliczył m.in. wynagrodzenie dla Transroute International S.A. za pomoc w uzyskaniu koncesji (tzw. success fee) w wysokości 3,02 mln zł. Ponadto do wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia Stalexport S.A. zaliczyła wniesioną przez siebie opłatę w wysokości 4,8 mln zł za uzyskanie koncesji. Podkreślenia wymaga fakt, że znaczną część tego rodzaju wydatków (w kwocie około 20,8 mln zł) Stalexport S.A. wliczyła w koszty realizacji etapu I przedsięwzięcia koncesyjnego, których zwrotu będzie domagała się od SAM S.A. po przeniesieniu na ten podmiot koncesji. W ocenie NIK, zaliczanie do wydatków związanych z realizacją przedsięwzięcia wszelkich kosztów, wynikających z powyższych tytułów – w świetle postanowień umowy koncesyjnej – było bezzasadne.

Wydatki na cele niezwiązane bezpośrednio z przedsięwzięciem, finansowane były z opłat za przejazd i z opłat za dzierżawę majątku Skarbu Państwa, powierzonego koncesjonariuszowi do użytkowania. Wg informacji przedstawionej przez Stalexport S.A., przychody netto z opłat za przejazd autostradą wyniosły na koniec lipca 2004 r. 305,2 mln zł, a z tytułu dzierżawy składników infrastruktury autostradowej - ok. 29 mln zł.

3.2.3. Realizacja robót budowlanych

3.2.3.1. Zakres realizowanych robót budowlanych

Wyniki kontroli wskazują, że koncesjonariusz nie wykonał pełnego zakresu robót budowlanych, określonego umową koncesyjną. Podstawową przyczyną tego stanu

było niedokonanie przez koncesjonariusza zamknięcia finansowego i związany z tym brak środków finansowych.

Ustalono, że koncesjonariusz nie podjął robót budowlanych, określonych w umowie koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r. Z jego inicjatywy zakres robót został zmniejszony aneksem nr 2 do umowy koncesyjnej (obowiązującym od dnia 31 października 1998 r.⁶⁷). Zakres robót został znacznie ograniczony i dostosowany do możliwości finansowych koncesjonariusza. Koncesjonariusz zobowiązał się do wykonania do końca 1999 r. robót, które umożliwią mu pobieranie opłat za przejazd autostradą. Stwierdzono, że mimo ograniczenia zakresu prac, koncesjonariusz nie wywiązał się w pełni z ich realizacji.

Spółka Stalexport S.A. nie zakończyła m.in. do końca 1999 r. robót budowlanych na terenie Obwodu Utrzymania Autostrady w Brzęczkowicach i na terenie Placu Poboru Opłat w Balicach (nie podjęto budowy posterunku policji, a dla 4 innych obiektów koncesjonariusz nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie), dla 3 z 4 zadań związanych z budową urządzeń telekomunikacji i zarządzania ruchem również nie uzyskał pozwolenia na użytkowanie. W rezultacie ABiEA nie wydała Stalexport S.A. wymaganego umową koncesyjną poświadczenia wykonania robót, warunkującego podjęcie eksploatacji autostrady.

Koncesjonariusz nie wywiązał się również z obowiązku opracowania do dnia 30 września 1999 r. szczegółowego harmonogramu robót budowlanych, dotyczących pozostałych robót i przygotowania do dnia 30 listopada 1999 r. ostatecznego planu finansowania przedsięwzięcia – które to dokumenty, wg aneksu nr 2, miały zostać włączone do umowy koncesyjnej w drodze kolejnego aneksu.

Stalexport S.A. nie realizowała również pełnego zakresu robót budowlanych, zmienionego z jego inicjatywy aneksem nr 4 z dnia 20 września 2001 r. Zmieniony tym aneksem zakres robót przewidywał wykonanie w latach 2001-2004 – w ramach etapu IIa – 9 zadań o wartości 126 mln zł. Roboty te koncesjonariusz – za zgodą Niezależnego Inżyniera i Generalnego Dyrektora DKiA – realizował niezgodnie z harmonogramem ustalonym w umowie koncesyjnej. Koncesjonariusz zawarł 6 kontraktów, w których zakresy rzeczowe i terminy realizacji zadań nie odpowiadały ustaleniom umownym. W rezultacie do połowy 2005 r. koncesjonariusz podjął realizację jedynie 4 zadań, o wartości ok. 39,7 mln zł.

Stwierdzono w zakresie realizacji robót budowlano-remontowych, że :

- *Z planowanych do remontu ogółem 53 obiektów mostowych (koszty remontu -75 mln zł), w umowie koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 4 ujęto 24 obiekty.*

Koncesjonariusz podjął roboty jedynie na 9 obiektach (za 30,4 mln zł), lecz prowadził je z opóźnieniem w odniesieniu do terminów określonych w umowie koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 4, w skrajnym przypadku sięgającym prawie 3 lat. Przewlekłe prowadzone były odbiory końcowe robót budowlanych. W przypadku obiektu mostowego nr 13 (zlokalizowanego w rejonie węzła Brzęczkowice) odbiór końcowy nastąpił po upływie 4,5 miesiąca od zakończenia prac. W przypadku pozostałych 8 obiektów, nie dokonano ostatecznego ich odbioru

⁶⁷ Aneks nr 2 do umowy koncesyjnej podpisany został przez jej strony w dniu 25 marca 1999 r. z mocą obowiązującą od dnia 31 października 1998 r.

(do czasu zakończenia kontroli NIK), mimo upływu w skrajnym przypadku nawet 13 miesięcy od zakończenia robót budowlanych.

Ustalenia kontroli wykazały, że stan techniczny obiektów mostowych wymagał znacznie szerszego zakresu prac. Stwierdzono, że :

- podstawowy roczny przegląd mostowy, przeprowadzony przez koncesjonariusza w 2002 r. wskazał, że 21 z ogółem 81 obiektów mostowych stwarzało zagrożenie bezpieczeństwa osób i ruchu drogowego, w tym 7 wymagało natychmiastowego remontu;

- przegląd mostowy przeprowadzony w 2004 r. wskazał, że zagrożenie bezpieczeństwa osób i ruchu drogowego stwarzał stan już 27 obiektów mostowych, z których 15 wymagało remontu w możliwie najbliższych terminach;

- powołany w toku kontroli NIK biegły z dziedziny budowy i utrzymania obiektów mostowych, po analizie dokumentacji z przeglądów podstawowych wszystkich 81 obiektów mostowych, przeprowadzonych w 2002 i 2004r. oraz po przeprowadzeniu szczegółowych oględzin 12 wybranych obiektów mostowych stwierdził, że 27 z nich nadal zagraża bezpieczeństwu osób i pojazdów, a stan techniczny 17 innych jest niedostateczny⁶⁸.

Przykładowo: Według opinii biegłego, stan obiektu nr 41 biegnącego nad autostradą w pobliżu miejscowości Rudno od 2002 r. uległ – w wyniku niewykonania robót remontowych zaleconych w 2002 r. – zdecydowanemu pogorszeniu (ocena 2,45). Biegły stwierdził, że poza naprawą dylatacji, koncesjonariusz nie wykonał zaleceń przeglądu podstawowego z 2002 r. Zdaniem biegłego – o pogorszeniu stanu technicznego obiektu świadczą zalecenia z rocznego przeglądu podstawowego z 2004 r., wg których pilne było wykonanie remontu gzymsów i przyczółków, stan których oceniono wówczas jako przedawaryjny (ocena = 1). Obiekt ten zaliczony został do grupy stwarzających zagrożenie dla osób i pojazdów – głównie ze względu na stan mocowań balustrad i barier.

W zakresie realizacji pozostałych robót budowlanych stwierdzono, że :

- Do końca 2004 r. Stalexport SA wybudowała jedynie 9 przejazdów awaryjnych (za 2,6 mln zł) z ogółem 16 planowanych (za 4 mln zł), przy czym 5 przejazdów wybudowano z 3 miesięcznym opóźnieniem.
- Z planowanych do wykonania do końca II kwartału 2003 r. ekranów akustycznych o łącznej długości 16,6 km zlokalizowanych w 33 punktach (za 15 mln zł), podjęto budowę jedynie 2,3 km ekranów w 3 lokalizacjach (za 3,95 mln zł). Roboty rozpoczęto w dniu 18 sierpnia 2003 r. i planowano zakończyć w dniu 24 kwietnia 2004 r. Faktycznie zakończono je w dniu 27 lipca 2004r., tj. z 3-miesięcznym opóźnieniem.
- Budowa posterunku policji drogowej w Balicach z garażami planowana była do wykonania jeszcze w I etapie przedsięwzięcia koncesyjnego. Roboty rozpoczęto

⁶⁸ Wg sześciostopniowej skali ocen, ustalonej przepisami rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg i obiektów mostowych (Dz. U. Nr 32, poz. 393 ze zm.) – ocena = 1 oznacza stan obiektu jako przedawaryjny (obiekt wykazuje nieodwracalne uszkodzenia dyskwalifikujące przydatność użytkową; ocena = 2 – oznacza stan niedostateczny (obiekt wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawienia); ocena = 3 – oznacza stan niepokojący (obiekt wykazuje uszkodzenia, których nienaprawienie spowoduje skrócenie okresu bezpiecznej eksploatacji).

w ramach etapu IIa dopiero dniu 7.03.2003 r. i planowano zakończyć do dnia 31.10.2003 r. (za kwotę 1,8 mln zł). Odbioru robót budowlanych dokonano w dniu 19.12.2003 r. – tj. z dwumiesięcznym opóźnieniem. Ostateczny koszt budowy wyniósł 2,7 mln zł.

Ustalenia kontroli wykazały, że pozostałych zadań budowlanych, przewidzianych do realizacji w ramach etapu IIa do końca 2004 r., koncesjonariusz ze względu na nieuzyskanie zamknięcia finansowego (i związany z tym brak środków finansowych), w ogóle nie podjął. Koncesjonariusz nie podjął budowy stanowiska awaryjnego dla pojazdów przewożących ładunki niebezpieczne, planowanego do realizacji w Obwodzie Utrzymania w Brzęczkowicach. Nie rozpoczął również wymaganych umową koncesyjną, w brzmieniu nadanym aneksem nr 4 robót budowlanych związanych z odwodnieniem autostrady, niezbędnych dla likwidacji występujących na niektórych odcinkach zastoisk wód opadowych, zagrażających bezpieczeństwu ruchu na autostradzie.

Roboty związane z odwodnieniem autostrady i ochroną wód wymagały pilnej realizacji z uwagi na postępującą degradację ustroju drogowego autostrady. Wskazywał na to zły stan ważniejszych obiektów inżynierskich autostrady, w tym mostów i wiaduktów, a także zły stan odwodnienia drogi i jego wpływ. Wykonanie tych robót było pierwotnie planowane jeszcze w trakcie etapu I umowy koncesyjnej, w terminie do marca 2000 r. Na konieczność ich realizacji wskazywał wielokrotnie m.in. wojewoda małopolski. Aneks nr 4 do umowy koncesyjnej z września 2001r. ustalił termin wykonania ograniczonego - priorytetowego zakresu urządzeń odwodnienia i ochrony wód, za 24,4 mln zł, na ostatni kwartał 2003 r., w ramach etapu IIa, przesuwając do etapu IIb, planowanego pierwotnie do realizacji po 2008 r. realizację pozostałych prac odwodnieniowych, o wartości 72,6 mln zł. W rzeczywistości koncesjonariusz całkowicie zaniechał realizacji robót odwodnieniowych, przesuwając je do realizacji w etapie IIb, w bliżej nieokreślonym terminie.

Jak wykazały ustalenia kontroli, do opóźnienia realizacji robót związanych z odwodnieniem autostrady i ochroną wód przyczyniły się zbyt wolno prowadzone przez Generalnego Dyrektora DKiA prace, związane ze zmianą linii rozgraniczających w pasie drogowym autostrady i wykupem niezbędnych gruntów.

Działania w powyższym zakresie prowadzone były w GDDKiA od co najmniej 2002 r. Nie przyniosły one jednak rezultatów, a perspektywa ich zakończenia sięga co najmniej końca 2006 r., nie uwzględniając dalszych opóźnień, które mogą zostać spowodowane ewentualnymi zakłóceniami w procesie wykupu niezbędnych gruntów pod inwestycje. Opóźnienia w uzyskaniu nowych decyzji lokalizacyjnych pozwalają koncesjonariuszowi na usprawiedliwianie nie realizowania robót odwodnieniowych i ochrony środowiska.

Ustalenia kontroli wykazały ponadto, że Stalexport S.A. w trakcie realizacji prac budowlanych nie przestrzegała w pełni przepisów prawa budowlanego⁶⁹. Stwierdzono, że koncesjonariusz rozpoczął z dniem 3 kwietnia 2000 r. – bez wymaganego prawem budowlanym pozwolenia – użytkowanie Placu Poboru Opłat w Balicach (PPO Balice).

Przyczyną niewydania pozwolenia na użytkowanie tego obiektu przez wojewodę małopolskiego było niewykonanie ekranów akustycznych. Usunięcie przeszkody w uzyskaniu pozwolenia nastąpiło dopiero w dniu 28.09.2000 r. (wykonano 590 mb

⁶⁹ Art. 36 ust. 1 i 2 oraz art. 55 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo budowlane.

ekranów akustycznych). Wojewoda małopolski wydał stosowną decyzję w dniu 2.10.2000r., tj. po upływie 6 miesięcy od rozpoczęcia przez Stalexport S.A. eksploatacji płatnej autostrady.

3.2.3.2. Kontrola realizacji prac remontowo-budowlanych

Generalny Dyrektor DKiA nienależycie wywiązywał się ze swoich obowiązków w zakresie kontroli realizacji przez koncesjonariusza prac remontowo-budowlanych⁷⁰. Niedostatecznie egzekwował także od koncesjonariusza wykonywanie obowiązków związanych z prowadzeniem tych prac.

Ustalono, że GDDKiA ograniczała czynności kontrolne realizacji prac remontowo-budowlanych do rzadkich i powierzchownych analiz dokumentów, nadsyłanych przez Niezależnego Inżyniera i koncesjonariusza. GDDKiA nie w pełni egzekwowała od koncesjonariusza obowiązek przedkładania do weryfikacji kryteriów i warunków przeprowadzania przetargów na roboty drogowe, a także przedkładania pełnej dokumentacji powykonawczej. Nie zadbała o udział we wszystkich odbiorach robót budowlanych swoich przedstawicieli⁷¹. Stwierdzono m.in., że :

Oddział GDDKiA w Katowicach wyegzekwował od koncesjonariusza przedstawienie do uzgodnienia jedynie 2 z 9 projektów budowlanych, dotyczących prac remontowo-budowlanych obiektów mostowych. W odniesieniu do 6 przejazdów awaryjnych, budowanych w ramach ww. prac, wyegzekwowano od koncesjonariusza przedłożenie do uzgodnienia dokumentacji technicznej tylko 2 przejazdów, a w przypadku pozostałych 4 - jedynie projektów ich odwodnienia. Na 7 przeprowadzonych przez koncesjonariusza postępowań przetargowych, w 3 przypadkach oddział nie wyegzekwował przedłożenia przez niego do weryfikacji dokumentacji przetargowej. Koncesjonariusz przedstawił oddziałowi jedynie projekty dokumentacji przetargowej, dotyczące wykonania obiektów mostowych nr 1 i 22, ekranów akustycznych oraz 2 przejazdów awaryjnych (nr 2 i 3). Oddział GDDKiA w Katowicach nie egzekwował również praw do udziału w odbiorach technicznych robót drogowych. Kontrolę robót budowlanych i ich dokumentacji (uprawnienie GDDKiA określone art. 9.13 umowy koncesyjnej) oddział ograniczył jedynie do udziału w radach budowy, zwoływanych przez Niezależnego Inżyniera.

Oddział GDDKiA w Krakowie mimo zaproszenia przez Niezależnego Inżyniera do udziału w 5 posiedzeniach rady budowy – zapewnił uczestnictwo swoich przedstawicieli jedynie w 2 przypadkach. Nie podejmował również skutecznych działań w zakresie wyegzekwowania od koncesjonariusza przedkładania dokumentacji powykonawczej.

GDDKiA nie egzekwowała od koncesjonariusza obowiązku przekazywania sprawozdań z realizacji robót budowlanych za okresy nie dłuższe niż 6 miesięcy⁷².

⁷⁰ Do kontroli robót budowlanych uprawniały GDDKiA postanowienia art. 9.13 umowy koncesyjnej.

⁷¹ Art. 9.12. umowy koncesyjnej nakłada na koncesjonariusza obowiązek prowadzenia dokumentacji przebiegu robót budowlanych w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami, a w szczególności do przygotowania dokumentacji powykonawczej i udostępniania jej GDDKiA. Art. 8.5 i 8.6 umowy koncesyjnej zobowiązuje koncesjonariusza do przedkładania projektów budowlanych do uzgodnienia przez GDDKiA, a art. 9.4. tej umowy do uzgadniania z GDDKiA kryteriów i warunków przeprowadzanych przetargów na roboty drogowe. Art. 9.13 i 9.14 umowy gwarantują GDDKiA udział w odbiorach robót budowlanych.

⁷² Art. 9.12. umowy zobowiązuje koncesjonariusza do przekazywania sprawozdań z wykonania robót za okresy nie dłuższe niż 6 miesięcy.

GDDKiA usprawiedliwiała nieegzekwowanie od koncesjonariusza wywiązywania się z obowiązku przedkładania sprawozdań z wykonanych robót budowlanych w cyklach określonych umową tym, że zawarcie przez nią umów z Niezależnym Inżynierem zwolniło koncesjonariusza z obowiązku składania tych sprawozdań. Argumentacja ta nie znajduje uzasadnienia w postanowieniach umowy koncesyjnej.

W wyniku zaniedbań dot. kontroli realizacji robót budowlanych i egzekwowania od koncesjonariusza obowiązków umownych, koncesjonariusz realizował większość częściowych zadań budowlanych niezgodnie z założeniami przyjętymi w harmonogramie.

Zakresy rzeczowe i terminy realizacji zadań częściowych, uzgodnione z wykonawcami 6 kontraktów budowlanych, koncesjonariusz dostosował do swoich możliwości finansowych. Zakresy te odbiegały od postanowień umowy koncesyjnej. Mimo to, większość prac koncesjonariusz realizował nieterminowo – przygotowywał je niedbale, opóźniał ich rozpoczęcie, prowadził opieszale i nie dotrzymywał terminów ich zakończenia. Między innymi z zaplanowanych do wykonania do końca II kwartału 2003 r. ekranów akustycznych, o łącznej długości 16,6 km, zlokalizowanych w 33 punktach, do czerwca 2005 r. zbudowano w 3 lokalizacjach jedynie 2,3 km ekranów. Nieterminowo realizowano roboty remontowe na 9 obiektach mostowych i budowę przejazdów awaryjnych.

Jedną z głównych przyczyn niedostatecznej kontroli wykonywania przez koncesjonariusza robót budowlanych i niepełnego egzekwowania od niego prowadzenia procesów budowlanych zgodnie z umową koncesyjną, było niedostateczne wykorzystywanie przez GDDKiA instytucji Niezależnego Inżyniera, przewidzianej w umowie koncesyjnej do sprawowania bezpośredniego nadzoru nad prowadzeniem robót.

Niezależny Inżynier został wybrany w postępowaniu przetargowym przeprowadzonym przez koncesjonariusza przy udziale ABiEA. W dniu 2 lutego 1998r. koncesjonariusz zawarł z Niezależnym Inżynierem pierwszą umowę, w której ustalił wynagrodzenie dla tego podmiotu w wysokości 7.641 tys. zł, płatne miesięcznie w kwotach wynoszących przeciętnie 294,5 tys. zł. Umowy tej koncesjonariusz nie przedstawił ABiEA do akceptacji i podpisania. W wymienionej umowie – obok wynagrodzenia podstawowego – koncesjonariusz ustalił, że w przypadku wykonywania przez Niezależnego Inżyniera prac dodatkowych, nie objętych umową, wynagrodzenie dla jego kadry inżynierskiej wyniesie od 65 tys. zł miesięcznie (dyrektor projektu i inżynier systemu poboru opłat) do 15,5 – 17,7 tys. zł miesięcznie (inspektorzy nadzoru), nie licząc m.in. takich opłat, jak koszty podróży. Wynagrodzenie sekretarki związane z obsługą prac dodatkowych koncesjonariusz ustalił na poziomie 6,5 tys. zł.

W związku z trudnościami w realizacji I i II etapu robót budowlanych, spowodowanymi m.in. nie uzyskaniem przez koncesjonariusza zamknięcia finansowego, koncesjonariusz i Generalny Dyrektor DKiA oraz Niezależny Inżynier zawarli w dniach 24 grudnia 2002 r. i 23 marca 2004 r. kolejne dwie umowy. Każda z tych umów zastępowała uprzednio obowiązującą.

Kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor DKiA przyjął w tych umowach niekorzystne warunki realizacji przez Niezależnego Inżyniera obowiązków, związanych z nadzorowaniem przedsięwzięcia koncesyjnego. Stwierdzono, że

w wymienionych umowach inaczej niż w umowie koncesyjnej zostały określone zakresy rzeczowe robót budowlanych i terminy ich realizacji.

Umowa koncesyjna odnosiła terminy realizacji robót budowlanych do poszczególnych zadań i przyporządkowanych im kontraktów. W umowach z Niezależnym Inżynierem terminy wykonania robót budowlanych odniesiono do realizacji poszczególnych kontraktów, które obejmowały różne zadania budowlano-remontowe. Spowodowało to utrudnienia w bieżącym rozliczaniu zaawansowania robót częściowych.

Do obowiązków Niezależnego Inżyniera (firmy Jacobs Gibb Polska) - na podstawie wymienionych wyżej umów należało monitorowanie prowadzonych przez koncesjonariusza robót budowlanych etapu IIa, dyscyplinowanie koncesjonariusza oraz wykonawców do rzetelnego i terminowego realizowania procesów budowlanych oraz sprawozdawanie GDDKiA przebiegu robót.

W toku kontroli ustalono, że Niezależny Inżynier nie wywiązywał się w pełni z powierzonych mu obowiązków. Wskazywał on w raportach przekazywanych do GDDKiA na nieprawidłowe przygotowywanie i realizowanie procesów inwestycyjnych, nie podejmował jednak działań zapobiegawczych, skutecznie je eliminujących.

W raportach Niezależny Inżynier wskazywał głównie na : niedostateczne rozpoznawanie przez koncesjonariusza wymaganego do wykonania zakresu robót przed ich rozpoczęciem; zbyt późne i ogólnikowe przygotowywanie dokumentacji technicznej oraz przetargowej, która ulegała uszczegółowianiu dopiero na etapie prowadzonych robót; opóźnione rozpoczęcie oraz niewłaściwe zorganizowanie i przeprowadzanie robót budowlanych. Według stanu na czerwiec 2004 r., 17 z 18 procesów budowlanych prowadzonych było nieprawidłowo, za co odpowiedzialność – w znacznej mierze – spoczywała również na Niezależnym Inżynierze.

GDDKiA – aczkolwiek początkowo z 1-2 miesięcznym opóźnieniem – otrzymywała od Niezależnego Inżyniera raporty, jednak nie egzekwowała od niego wywiązywania się z obowiązków monitorowania robót budowlanych etapu IIa oraz dyscyplinowania koncesjonariusza do rzetelnego, terminowego realizowania prac budowlanych. Zbyt rzadko podejmowała wobec Niezależnego Inżyniera działania interwencyjne, zmierzające do wyegzekwowania od koncesjonariusza prawidłowego prowadzenia procesów budowlanych. Działania te w dodatku nie odnosiły pożądanego skutku w postaci poprawy stanu ich realizacji.

Zgodnie z umową zawartą w dniu 24.12.2002 r. Niezależny Inżynier za wykonanie prac związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym (etap I i częściowo etap IIa) miał otrzymać wynagrodzenie w ostatecznie ustalonej wysokości 12.505 tys. zł. W ostatniej umowie – z dnia 23.03.2004 r. – strony ustaliły, że za dalsze prace związane z nadzorowaniem etapu IIa Niezależny Inżynier będzie otrzymywał ryczałtowe wynagrodzenie miesięczne w wysokości 229-282 tys. zł, obejmujące przygotowanie robót budowlanych tego etapu, w tym m. in. prace związane z przygotowaniem dokumentacji projektowej i budowlanej oraz nadzór nad ich realizacją. Stwierdzono, że do kwietnia 2005 r. Niezależny Inżynier pobrał ogółem wynagrodzenie w wysokości 10,98 mln zł, obciążające budżet przedsięwzięcia koncesyjnego, w tym wynagrodzenie w wysokości około 4,73 mln zł za realizację etapu IIa robót budowlanych.

Na podstawie zawartych umów umożliwiono również Niezależnemu Inżynierowi bezpłatne korzystanie z pomieszczeń koncesjonariusza. Stanowiło to nieuzasadnione dodatkowe finansowanie jego działalności z budżetu przedsięwzięcia i mogło wpływać na bezstronność tej instytucji w realizacji powierzonych mu obowiązków.

3.2.4. Eksploatacja autostrady

3.2.4.1. Realizacja przez koncesjonariusza prac związanych z eksploatacją autostrady

Zgodnie z umową koncesyjną na koncesjonariuszu – jako zarządcy koncesjonowanego odcinka autostrady⁷³ – ciążyło szereg obowiązków związanych z bieżącym jego utrzymaniem.

Wyniki kontroli wskazują, że koncesjonariusz (Stalexport S.A.) nie wywiązywał się należycie z tych obowiązków. Przede wszystkim nie utrzymywał drogi, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego⁷⁴ oraz obiektów infrastruktury autostradowej w odpowiednim stanie technicznym, zapewniającym bezpieczeństwo uczestnikom ruchu drogowego.

Stwierdzono, że koncesjonariusz eksploatował autostradę na podstawie regulaminu, którego postanowienia nie były w całości zgodne z postanowieniami umowy koncesyjnej i który nie został zaakceptowany przez ABiEA.

Odstępstwa od umowy dotyczyły głównie ograniczenia częstotliwości wykonywania prac utrzymaniowych, w tym kontroli stanu nawierzchni drogi i obiektów infrastruktury, usuwania zanieczyszczeń stałych, prac pielęgnacyjnych zieleni oraz wydłużenia czasu na wykonanie napraw awaryjnych nawierzchni.

Ustalenia kontroli wykazały, że z wymaganego zakresu prac eksploatacyjnych, koncesjonariusz przede wszystkim nie wykonywał bieżącego utrzymania obiektów mostowych. W rezultacie obiekty te ulegały degradacji technicznej, w tym następowało: rozmywanie fundamentów, korozja betonu i stali zbrojeniowej, a także korozja balustrad i niszczenie koryt kablowych. Obiekty mostowe – ze względu na stan barier i balustrad, słupów, filarów i przyczółków oraz gzymsów – stanowiły zagrożenie dla użytkowników autostrady.

Przeprowadzone (w trakcie kontroli NIK) przez biegłego z dziedziny budowy i utrzymania obiektów mostowych badania wykazały, że koncesjonariusz - po przeprowadzeniu w czerwcu 2002 r. przeglądu podstawowego wszystkich 81 obiektów mostowych - przez następne 3 lata nie podjął prac konserwacyjnych w pełnym zakresie, zapobiegających pogorszeniu się stanu technicznego 56 z 60 obiektów mostowych, wymagających wówczas ich przeprowadzenia. Zaniedbanie konserwacji obiektów spowodowało, że stan techniczny 25 z nich uległ degradacji.

⁷³ Funkcję zarządcy koncesjonariusz pełni na podstawie umowy koncesyjnej od dnia podjęcia płatnej eksploatacji autostrady (tj. od dn. 3.04.2000 r.). Obowiązki zarządcy drogi określają przepisy art. 20 ustawy o drogach publicznych.

⁷⁴ Obowiązki utrzymywania autostrady przez koncesjonariusza określone są w art. 10.8 umowy koncesyjnej i w załączniku nr 3 do tej umowy.

Wg stanu na czerwiec 2005 r. nadal 60 wymienionych obiektów mostowych wymagało pilnych zabiegów utrzymaniowych – ze względu na ich zły stan techniczny, określany jako niepokojący (średnia ocena⁷⁵ poniżej 3,0), przy czym bezpieczeństwu osób i pojazdów na autostradzie zagrażało 27 z nich.

Wszystkie obiekty mostowe wymagały przeprowadzenia pilnych przeglądów w celu ustalenia priorytetów remontowych⁷⁶. Ustalono natomiast, że koncesjonariusz nie wykonał w 2003 r. podstawowego przeglądu rocznego wszystkich obiektów mostowych. Nie wykonał również – do dnia zakończenia kontroli – okresowej kontroli 44 z 56 obiektów mostowych, wymaganej do przeprowadzenia co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego. Do wykonania powyższych przeglądów zobowiązywały koncesjonariusza odpowiednio przepisy art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy Prawo budowlane⁷⁷.

Ustalenia kontroli wykazały, że koncesjonariusz niewłaściwie utrzymywał również urządzenia służące do odwadniania jezdni - rowy, skarpy i przepusty. W rezultacie znajdowały się one w złym stanie technicznym.

Wg stanu na czerwiec 2004 r. urządzenia odwadniające zlokalizowane wzdłuż autostrady, w 20 miejscach były niedrożne. W 64 innych lokalizacjach stwierdzano często powtarzające się uszkodzenia skarp, przepustów i poboczy. Uszkodzone i niedrożne urządzenia odwadniające powodowały powstawanie zastoin wodnych w pasie drogowym autostrady⁷⁸.

Koncesjonariusz niewłaściwie utrzymywał także urządzenia służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. bariery ochronne i ogrodzenie autostrady. Dlatego nie spełniały one podstawowej funkcji, polegającej na stworzeniu bezpiecznych warunków przejazdu autostradą.

Bariery posiadały w większości niezgodną z przepisami⁷⁹ wysokość (od 0,6 do 1 m - przy obowiązującej 0,75m). Usytuowanie ich, zwłaszcza dla zabezpieczenia podpór obiektów mostowych, latarni i konstrukcji wsporczych znaków drogowych, było często nieprawidłowe. Znaczna część tych urządzeń była zniszczona i zdekompletowana. Według stanu na koniec maja 2005 r., bariery ochronne zdekompletowane były w 38 lokalizacjach (brakowało łączników bądź śrub łączących), a w 210 lokalizacjach ich elementy były niewłaściwie utrzymane (skorodowane, rozkręcone). Część ujawnionych nieprawidłowości powstała przed podjęciem przez koncesjonariusza eksploatacji autostrady, lecz znaczny ich zakres był wynikiem bieżących zaniedbań. Koncesjonariusz nie wykonał również właściwego wygradzenia autostrady. Nie była ona zabezpieczona na całym jej odcinku koncesyjnym. Brak ogrodzenia bądź jego niewłaściwie posadowienie umożliwiało przedostawanie się ludzi oraz zwierząt na jezdnię⁸⁰.

⁷⁵ Por. przypis 66.

⁷⁶ Stan techniczny wybranych obiektów mostowych obrazuje dokumentacja fotograficzna (zał. nr 8 do informacji, zdjęcia nr 1-10).

⁷⁷ Tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.

⁷⁸ Stan techniczny wybranych urządzeń odwodnieniowych obrazuje dokumentacja fotograficzna (zał. nr 8 do informacji, zdjęcia nr 11 i 12).

⁷⁹ „Wytyczne stosowania barier ochronnych” stanowiące załącznik nr 1 do zarządzenia nr 16/94 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 5 października 1994 r. (niepublikowane).

⁸⁰ Stan techniczny wybranych fragmentów urządzeń ochronnych obrazuje dokumentacja fotograficzna (zał. nr 8 do informacji, zdjęcia nr 13-18).

Wyniki kontroli wskazują, że koncesjonariusz nie utrzymywał również nawierzchni drogi w należytym stanie technicznym. W szeregu miejsc stan nawierzchni autostrady nie zapewniał jej bezpiecznego użytkowania.

Wg stanu na czerwiec 2004 r. na 7% długości autostrady występowały nierówności, zaś na 2,3 % stwierdzono niedostateczne własności przeciwpoślizgowe. Nawierzchnia posiadała za niską nośność, szczególnie w ważnych miejscach, tj. w rejonach zjazdów i wjazdów na autostradę, tworzących węzły autostradowe, stanowiących 41% długości układu drogowego autostrady.

Ustalenia kontroli wskazują, że koncesjonariusz niewłaściwie również realizował obowiązki w zakresie stworzenia użytkownikom autostrady w miejscach obsługi podróżnych (tzw. MOP-ach) możliwości pełnego korzystania z odpowiednich urządzeń technicznych, sanitarnych i socjalnych⁸¹.

Na koncesjonowanym odcinku zostały wybudowane 4 MOP-y. W trzech z nich (tj. w Zastawiu, Kępnicy i Morawicy) dzierżawcy wybudowali motele. Koncesjonariusz wygzekwował uruchomienie jedynie motelu w Morawicy. W dwóch MOP-ach (Morawica i Aleksandrowice) nie wybudowano pomostów dla przeglądu pojazdów oraz nie wydzielono w nich miejsc postojowych dla kierowców niepełnosprawnych. We wszystkich MOP-ach nie uruchomiono kabin telefonicznych przystosowanych dla osób niepełnosprawnych. W MOP Morawica nie wybudowano stanowiska zrzutu ścieków sanitarnych z autokarów. Koncesjonariusz nie wygzekwował również od dzierżawców - przez wiele lat - uruchomienia wszystkich węzłów sanitarnych w MOP-ach.

Ustalono także, iż koncesjonariusz nie stworzył użytkownikom autostrady, przewidywanej umową koncesyjną od 2003 r., możliwości wnoszenia opłat za przejazd przy pomocy kart magnetycznych. Nie zapewnił użytkownikom autostrady możliwości wnoszenia opłat we wszystkich przewidywanych umową koncesyjną walutach, tj. oprócz EUR i USD, także we frankach szwajcarskich. Nie wywiązywał się również z określonego w umowie obowiązku informowania użytkowników autostrady, w formie ulotek, o wysokości stawek opłat za przejazd.

Ustalenia kontroli wykazały, że koncesjonariusz niewłaściwie realizował zadania z zakresu inżynierii ruchu, w tym nie prowadził ruchu na autostradzie zgodnie z projektem jej organizacji, zatwierdzonym w 2000 r.

W marcu 2004 r. stan oznakowania pionowego i poziomego w 10 lokalizacjach był niezgodny z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, tj. istniejące znaki drogowe i tablice informacyjne nie były przewidziane w obowiązującym projekcie bądź znajdowały się w niewłaściwym miejscu⁸². W 3 lokalizacjach brakowało oznakowania poziomego, a w 26 innych nie było wymaganych pionowych znaków drogowych. Koncesjonariusz nie dbał o usuwanie, po zakończonych pracach remontowych, zbędnych poziomych znaków drogowych⁸³. Nieprawidłowości te występowały w 14 miejscach. W 2 lokalizacjach koncesjonariusz dopuścił do niekonsekwencji w oznakowaniu autostrady, powodującej dezinformację kierujących

⁸¹ Obowiązki określone w załączniku nr 3 do umowy koncesyjnej oraz w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116).

⁸² Stan oznakowania drogi obrazuje dokumentacja fotograficzna (zał. nr 8 do informacji, zdjęcia nr 19-22).

⁸³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1393 – par. 85 ust. 3).

pojazdami (w jednym przypadku nieprawidłowość ta występowała od połowy 2001 r.). Niedostateczny był stan techniczny znaków drogowych.

Koncesjonariusz nie w pełni wywiązał się również z ważnego, ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, obowiązku zapewnienia funkcjonowania planu ratownictwa dla autostrady.

Plan ratownictwa, ustanawiający szczegółowe zasady współpracy zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i koncesjonariusza, nie został zatwierdzony, mimo wymogu określonego w załączniku nr 4 do umowy koncesyjnej⁸⁴. Projekt takiego planu został sporządzony w 2000 r. lecz jego przyjęcie – po kilku modyfikacjach – nie nastąpiło m.in. ze względu na brak uzgodnień dot. opracowania planu tras objazdowych, oraz niewykonanie barier energochłonnych pozwalających na szybkie i bezpieczne demontowanie przesł przejazdowych dla potrzeb służb ratowniczych, operatora oraz policji. Pełnej funkcji planu ratowniczego nie spełniały porozumienia, zawarte przez koncesjonariusza z odpowiednimi służbami i kontynuowane od sierpnia 2004 r. przez SAM S.A. Nie zawierały one bowiem wszystkich elementów wymaganych dla tego planu.

3.2.4.2. Egzekwowanie od koncesjonariusza obowiązków związanych z eksploatacją autostrady

Ustalenia kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor DKiA nie wyegzekwował od koncesjonariusza pełnego wykonywania określonych umową koncesyjną obowiązków związanych z eksploatacją i utrzymaniem autostrady⁸⁵ oraz zapewnieniem wymaganych standardów autostrady płatnej⁸⁶.

Jak stwierdzono – Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie egzekwował od koncesjonariusza wykonanie obowiązków zarządcy płatnej autostrady⁸⁷, bądź w ogóle nie podejmował działań egzekwujących, dotyczących utrzymania w odpowiednim stanie technicznym poszczególnych składników infrastruktury drogowej. W szczególności Generalny Dyrektor DKiA nie wymagał od koncesjonariusza utrzymywania w należytych stanie :

- obiektów mostowych, w tym elementów decydujących o bezpieczeństwie użytkowników autostrady (balustrad, gzymsów i in.),
- urządzeń służących zapewnieniu bezpieczeństwa ruchu drogowego (barier ochronnych, ogrodzenia autostrady),
- urządzeń odwodnienia drogi (rowy, przepusty i skarpy),
- nawierzchni drogi.

⁸⁴ Załącznik nr 4 w pkt. 4 w części pt. „Zasady współpracy koncesjonariusza z jednostkami ratowniczymi świadczącymi pomoc przedmedyczną i medyczną” ustanawia obowiązek określenia w formie szczegółowego planu ratowniczego zasady współpracy publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i koncesjonariusza. Plan ten winien być uzgodniony przez strony i wdrożony przed podjęciem eksploatacji autostrady.

⁸⁵ Obowiązki koncesjonariusza z zakresu eksploatacji i utrzymania autostrady określał art. 10.12 umowy koncesyjnej i załącznik nr 3 do tej umowy.

⁸⁶ Określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116).

⁸⁷ Koncesjonariusz jest zarządcą autostrady płatnej w rozumieniu przepisów art. 19 ust. 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

Ustalenia kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor DKiA wykazywał również niewystarczające zainteresowanie poziomem bezpieczeństwa ruchu drogowego wymagany w umowie koncesyjnej.

Między innymi Generalny Dyrektor DKiA nie wyegzekwował od koncesjonariusza pełnego wdrożenia kompleksowego planu ratownictwa drogowego na autostradzie. Miało to negatywne znaczenie z uwagi na niedostateczny stan techniczny drogi i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także niską jakość prac utrzymaniowych oraz niezakończenie budowy przejazdów awaryjnych. Jak ustalono, opracowany przez koncesjonariusza plan nie spełniał m.in. takich warunków, jak: uzgodnienie objazdów ze wszystkimi zarządcami dróg oraz wykonanie odpowiednich barier energochłonnych, umożliwiających szybki ich demontaż dla potrzeb przejazdu pojazdów służb ratowniczych. Zaznaczyć należy, że kompleksowy plan ratownictwa powinien być sporządzony jeszcze przed podjęciem eksploatacji autostrady.

Wyniki kontroli wskazują, że niedostateczne były również działania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie zapewnienia przez koncesjonariusza sprawnego i legalnego funkcjonowania pomocy drogowej na autostradzie. Stwierdzono, że :

Koncesjonariusz wywiązał się wprawdzie z postanowień umowy koncesyjnej i dokonał w drodze przetargu wyboru firm świadczących pomoc drogową, jednakże - wobec częstego nieakceptowania tych firm przez uczestników kolizji i wypadków, spowodowanego głównie wygórowaną stawką opłat za holowanie pojazdu oraz nieakceptowania tych firm przez organy policji, w związku ze sprzecznością sposobu ich wyboru na podstawie umowy koncesyjnej z przepisem art. 130a ustawy Prawo o ruchu drogowym - na autostradzie miały miejsce często długotrwałe przypadki usuwania uszkodzonych pojazdów. Stwarzało to zagrożenia dla użytkowników autostrady i ograniczało płynność ruchu. Stan ten trwał od wejścia w życie zmiany ustawy Prawo o ruchu drogowym⁸⁸ (od 1.01.2002 r.), według której firmy świadczące ten rodzaj usług wyznacza właściwy starosta.

Jak wykazały ustalenia kontroli – GDDKiA ograniczyła swoje działania do przyjęcia nieformalnego rozwiązania, według którego wszystkie zainteresowane strony akceptowały niezgodne z umową koncesyjną świadczenie usług pomocy drogowej na autostradzie przez firmy z list starostów, posiadające odpowiedni sprzęt techniczny.

Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie również egzekwował od koncesjonariusza obowiązki (wynikające z umowy) związane z prowadzeniem wymaganej ewidencji oraz sprawozdawczości, zawierającej informacje o przedsięwzięciu koncesyjnym, zapewniające pełny wgląd w stan jego realizacji i rozliczanie koncesjonariusza z wykonywania umowy. GDDKiA nie egzekwowała od koncesjonariusza m.in. przekazywania kompletnych sprawozdań rocznych, zawierających wszystkie dane, wymagane umową koncesyjną.

Biuro Inżynierii Finansowej GDDKiA dopiero w toku kontroli NIK podjęło działania, zmierzające do skompletowania dokumentacji sprawozdawczej, choć już na początku 2003 r. posiadało rozeznanie o istniejących brakach. Mimo podjętych działań, GDDKiA nie zdołała w pełni skompletować dokumentacji sprawozdawczej, zawierającej takie informacje, jak: roczne raporty Stalexport S.A. ze sprawozdaniami finansowymi zaopiniowanymi przez biegłych a także roczne programy napraw i wymian oraz

⁸⁸ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

proponowanych udoskonaleń i poszerzeń autostrady wraz z uzasadnieniem takich zaleceń. GDDKiA nie dbała również o przekazywanie przez koncesjonariusza, w wymaganych umową sprawozdaniach kwartalnych, informacji o skargach użytkowników autostrady oraz sprawozdań finansowych i raportów SAM S.A. o postępie robót.

W świetle ustaleń kontroli niedostateczne zainteresowanie ze strony Generalnego Dyrektora DKiA przekazywaniem przez koncesjonariusza określonych umową koncesyjną informacji, pozwalało koncesjonariuszowi na uznaniowe prowadzenie robót utrzymaniowych i niewłaściwe wywiązywanie się z obowiązków umownych w tym zakresie (szczegółowe ustalenia przedstawiono w pkt 3.2.4.1. *Informacji*).

Ustalenia kontroli wskazują, że egzekwowanie przez Generalnego Dyrektora DKiA od koncesjonariusza właściwego wykonywania prac utrzymaniowych oraz wywiązywania się z innych obowiązków związanych z eksploatacją autostrady było konieczne, ze względu na jej zły stan techniczny i nierealizowanie przez koncesjonariusza wymaganych prac (szczegółowe ustalenia przedstawione zostały w pkt 3.2.4.1 *Informacji*). Brak skutecznych działań ze strony GDDKiA w tym zakresie przyczyniał się do degradacji technicznej autostrady, a w konsekwencji do podwyższania kosztów jej utrzymania. Wpływał również negatywnie na poziom bezpieczeństwa osób z niej korzystających.

3.2.4.3. Realizacja przez Generalnego Dyrektora DKiA obowiązków organu zarządzającego ruchem na koncesjonowanym odcinku autostrady

Generalny Dyrektor DKiA nierzetelnie wywiązywał się z obowiązków organu zarządzającego ruchem na koncesjonowanym odcinku autostrady A-4.

Sytuacja ta ułatwiała koncesjonariuszowi – jako zarządcy drogi – nadmierną swobodę w zakresie eksploatacji autostrady, w tym zwłaszcza w sprawach zorganizowania ruchu na autostradzie, warunkującego odpowiedni poziom bezpieczeństwa użytkowników autostrady.

Wyniki kontroli wskazują, że Generalny Dyrektor DKiA przede wszystkim nie zapewnił rzetelnego przeprowadzania przez GDDKiA, co najmniej raz na 6 miesięcy, okresowych kontroli przestrzegania przez koncesjonariusza organizacji ruchu na autostradzie⁸⁹. Kontrole obejmujące prawidłowość usytuowania i utrzymania w należyтым stanie technicznym wszystkich znaków i urządzeń związanych z bezpieczeństwem ruchu na autostradzie, przeprowadzane były powierzchownie, nie w pełnym zakresie, a dokumentowanie ich przebiegu było niewystarczające dla podejmowania przez ten organ ewentualnych działań korygujących. Podstawową przyczyną niezapewnienia rzetelnej kontroli w tym zakresie, było niewłaściwe przygotowanie Oddziałów w Katowicach i Krakowie do jej sprawowania. Rzetelne

⁸⁹ Obowiązek przeprowadzania przez organ zarządzający ruchem, co najmniej raz na 6 miesięcy, okresowych kontroli przestrzegania przez zarządcę drogi organizacji ruchu określa par. 12, ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

przeprowadzanie czynności kontrolnych było niezbędne ze względu na prowadzenie przez koncesjonariusza ruchu na autostradzie niezgodnie z projektem jego organizacji.

Organizację ruchu na koncesjonowanym odcinku autostrady A-4 Katowice-Kraków określa projekt stałej organizacji ruchu, zatwierdzony jeszcze w dniu 4.12.2000 r. oraz dwa projekty, obejmujące lokalne zmiany na węzłach Balice i Jaworzno, zatwierdzone w 2002 i 2003 roku. Oddziały w Katowicach i Krakowie, właściwe terenowo do przeprowadzania tych kontroli, nie posiadały projektu stałej organizacji ruchu z 2000 r. - dokumentu określającego pożądany jego stan na autostradzie. Oddział w Krakowie otrzymał ten projekt od Biura Zarządzania Drogami i Mostami centrali GDDKiA - odpowiedzialnego za sprawy związane z organizacją ruchu na drogach krajowych - dopiero w dniu 31.05.2005r., tj. w trakcie kontroli NIK.

Ustalenia kontroli wykazały również, że Generalny Dyrektor DKiA zaniedbał obowiązek kontrolowania koncesjonariusza, w zakresie realizacji zadań związanych ze zmianą organizacji ruchu na autostradzie⁹⁰. Podstawową przyczyną niesprawowania tej kontroli było nieegzekwowanie od koncesjonariusza obowiązku powiadamiania GDDKiA o wprowadzanych zmianach w organizacji ruchu, związanych z prowadzonymi robotami oraz nierzetelne egzekwowanie przez GDDKiA od Niezależnego Inżyniera prawidłowego wykonywania powierzonych mu odrębnymi umowami obowiązków z zakresu zapewnienia bezpiecznego prowadzenia prac remontowo-budowlanych.

GDDKiA jest zobowiązana do przeprowadzania takich kontroli w terminie do 14 dni od daty wprowadzenia przez koncesjonariusza zmian w organizacji ruchu. Wyniki kontroli wskazują, że koncesjonariusz po wprowadzeniu zmian organizacji ruchu – nie zabezpieczał prawidłowo prowadzonych robót drogowych, nie dbał m.in. o właściwe oznakowanie sygnalizacją świetlną odcinków, na których prowadził roboty budowlane, nie usuwał bezzwłocznie zanieczyszczeń nawierzchni drogi oraz uszkodzeń oznakowania powstałych podczas zmieniania organizacji ruchu. Zaniedbania te przyczyniły się do wystąpienia w rejonach objętych robotami budowlanymi, prowadzonymi w ramach kontraktu na remont 8 obiektów mostowych i budowy 7 przejazdów awaryjnych (nr F2a-1-2003) aż 240 kolizji drogowych.

W rezultacie nierzetelnego wywiązywania się na koncesjonowanym odcinku autostrady A-4 z obowiązków kontrolnych, Generalny Dyrektor DKiA, jako organ zarządzający ruchem, nie posiadał pełnego i bieżącego rozeznania o zgodności jego organizacji z zatwierdzonymi projektami.

Wyniki kontroli wykazały również, że Generalny Dyrektor DKiA - mimo otrzymywanych istotnych informacji o zaistniałych na autostradzie kolizjach i wypadkach - nie prowadził rzetelnej analizy w tym zakresie oraz nie podejmował skutecznych działań, zmierzających do wyeliminowania występujących zagrożeń. Działające w strukturze GDDKiA Biura: Inżynierii Finansowej oraz Zarządzania Drogami i Mostami, do właściwości których należały m.in. sprawy związane z bezpieczeństwem ruchu na koncesjonowanym odcinkiem autostrady, nie współpracowały ze sobą w tym zakresie.

⁹⁰ Tamże – por. par. 12, ust. 3 rozporządzenia, wg którego - jeżeli organizacja ruchu ma charakter stały, organ zarządzający ruchem, w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu, przeprowadza kontrolę wykonania zadań technicznych, wynikających z realizacji projektu.

3.2.5. Realizacja przez ministra właściwego do spraw transportu uprawnień do rozwiązania umowy koncesyjnej

Wyniki kontroli wskazują, że ministrowie właściwi do spraw transportu nie skorzystali z przysługujących im uprawnień do rozwiązania umowy koncesyjnej - mimo iż stan jej realizacji przez 8 lat od zawarcia wskazywał wielokrotnie na istnienie uzasadnionych okoliczności do jej rozwiązania.

Zdaniem NIK, do podstawowych przesłanek uzasadniających rozwiązanie umowy koncesyjnej należało niewywiązanie się przez koncesjonariusza do dnia zakończenia kontroli z podstawowego umownego obowiązku dokonania zamknięcia finansowego (szczegółowy opis w pkt 3.2.2.1 *Informacji*). Podjęcie takich działań było uzasadnione również długotrwałym niewywiązywaniem się przez koncesjonariusza z obowiązku realizacji pełnego zakresu robót budowlanych (szczegółowy opis w pkt 3.2.3.1 *Informacji*) i właściwego eksploataowania koncesjonowanego odcinka autostrady (szczegółowy opis w pkt 3.2.4 *Informacji*), a także długotrwałym prowadzeniem niezgodnie z umową koncesyjną dokumentacji finansowej przedsięwzięcia koncesyjnego (szczegółowy opis w pkt 3.2.2.3 *Informacji*).

Ustalenia kontroli wykazały, że minister właściwy do spraw transportu w okresie 8 lat od zawarcia umowy koncesyjnej, jeden raz uruchomił procedurę zmierzającą w kierunku rozwiązania tej umowy. Powyższe działanie było jednak spóźnione, a w szczególności nieskuteczne. Stwierdzono w tym zakresie, że w połowie maja 2002r. Minister Infrastruktury skierował do koncesjonariusza – zgodnie z procedurą umowną ustaloną aneksem nr 4 do umowy koncesyjnej z dnia 20 września 2001 r. – zawiadomienie o niewykonywaniu postanowień umowy, inicjujące proces jej rozwiązania. Podstawą do sformułowania powyższego zawiadomienia – jak wykazały ustalenia kontroli – było przede wszystkim niewywiązanie się przez koncesjonariusza z określonego aneksem nr 4 obowiązku dokonania do dnia 20 marca 2002 r. (w czwartym z kolei terminie) zamknięcia finansowego oraz rozpoczęcia robót budowlanych etapu IIa.

Ustalenia kontroli wykazały, że koncesjonariusz po otrzymaniu powyższego zawiadomienia, nie usunął nieprawidłowości w realizacji umowy koncesyjnej w przeznaczonym do tego umową okresie naprawczym, trwającym 90 dni. Stwierdzono, że nie dokonał on zamknięcia finansowego i rozpoczął – bez sprzeciwu ze strony Generalnego Dyrektora DKiA – realizację jedynie niewielkiego zakresu robót budowlanych etapu IIa. Minister Infrastruktury, mimo iż koncesjonariusz w okresie naprawczym i po jego upływie nadal nie realizował prawidłowo umowy koncesyjnej, nie podjął wobec niego dalszych, przewidzianych w umowie działań zmierzających do jej rozwiązania, w tym nie wydał oświadczenia o zamiarze wypowiedzenia umowy, a w końcu oświadczenia o jej rozwiązaniu. Podkreślenia wymaga, że Minister Infrastruktury w dniu skierowania do koncesjonariusza zawiadomienia o niewykonywaniu postanowień umowy, został poinformowany szczegółowo o wynikach przeprowadzonego u koncesjonariusza w maju 2002 r. audytu finansowego, ujawniającego poważne nieprawidłowości w realizowaniu strony finansowej przedsięwzięcia koncesyjnego. Informacje te - w świetle ustaleń kontroli

NIK - stanowiły istotną przesłankę do zakończenia wszczętego procesu rozwiązania umowy koncesyjnej.

Ustalenia kontroli wykazały, że koncesjonariusz - mimo nieprawidłowego realizowania umowy - po wszczęciu procedury jej rozwiązania podjął bezskuteczną próbę ochrony swoich interesów na drodze sądowej. Stwierdzono, że w dniu 2 sierpnia 2002 r. wystąpił on do Sądu Okręgowego w Katowicach z wnioskiem o zabezpieczenie swoich roszczeń, związanych z możliwością rozwiązania umowy. Wnioskowane zabezpieczenie miało polegać na zakazaniu Ministrowi Infrastruktury złożenia oświadczenia o zamiarze rozwiązania tej umowy oraz oświadczenia o jej rozwiązaniu. Sąd w końcu sierpnia 2002 r. wydał postanowienie oddalające wniosek⁹¹. Złożone przez koncesjonariusza zażalenie na postanowienie Sądu Okręgowego, Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił, w dniu 31 grudnia 2002 r.⁹².

W świetle ustaleń kontroli NIK, zaniechanie przez kolejnych Ministrów właściwych do spraw transportu rzetelnego podejmowania działań, przewidzianych umową koncesyjną dla prawidłowego realizowania umowy, spowodowało, że koncesjonariusz – za zgodą Ministrów - przez 8 lat realizował ograniczony rzeczowo przedmiot umowy, na warunkach w znacznej części określonych przez siebie.

3.2.6. Przygotowanie administracji rządowej do realizacji zadań przewidzianych dla niej umową koncesyjną

3.2.6.1. Przygotowanie organizacyjne urzędów ministra właściwego do spraw transportu i Generalnej Dyrekcji DKiA

Ustalenia kontroli wykazały, że urzędy właściwych organów administracji, nie były odpowiednio przygotowane organizacyjnie i merytorycznie do wykonywania zadań przewidzianych w umowie dla strony rządowej. Było to zasadniczą przyczyną wystąpienia nieprawidłowości, stwierdzonych w toku kontroli.

Przed wszystkim ministrowie właściwi do spraw transportu, nie przygotowali należycie pod względem organizacyjnym podległych im ministerstw. W okresie od udzielenia we wrześniu 1997 r. koncesji do dnia 2 lipca 1998 r. żadnej z komórek organizacyjnych Ministerstwa TiGM nie powierzono zadań bezpośrednio związanych z realizacją umowy koncesyjnej. Przez dalsze dwa lata kilku jednostkom organizacyjnym ministerstwa przydzielono wprawdzie ogólnie sformułowane zadania nadzoru nad ABiEA, jednak zadania te nadal nie odnosiły się bezpośrednio do realizacji zawartej umowy koncesyjnej. Dopiero w październiku 2000 r. utworzono w strukturze ministerstwa Biuro Drogownictwa - jednostkę wydzieloną organizacyjnie do prowadzenia spraw związanych m.in. z realizacją kontrolowanego przedsięwzięcia, w tym do sprawowania instytucjonalnego i merytorycznego nadzoru nad działalnością ABiEA i nad wykonywaniem zobowiązań umownych przez koncesjonariusza.

⁹¹ Postanowienie z dnia 27 sierpnia 2002 r. Sądu Okręgowego w Katowicach Wydział II Cywilny - sygn. akt II Co 120/02/5.

⁹² Postanowienie z dnia 31 grudnia 2002 r. Sądu Apelacyjnego w Katowicach Wydział I Cywilny – sygn. akt I ACz 1895/02.

Stwierdzono, że Biuro to właściwie wykonywało swoje obowiązki, jednak wyniki jego pracy nie były w należyтым stopniu wykorzystywane. Dotyczyło to w szczególności spraw związanych ze zmianą umowy koncesyjnej, wprowadzoną aneksem nr 4 i sygnalizowanymi przez Biuro poważnymi nieprawidłowościami w realizacji przedsięwzięcia.

W wyniku przeprowadzonej z dniem 1 kwietnia 2002 r. reformy administracji rządowej, Ministerstwo TiGM zostało przekształcone w Ministerstwo Infrastruktury. Reorganizacja nie wpłynęła korzystnie na stan realizacji przez ministra obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej.

W ramach tej reorganizacji Minister Infrastruktury utworzył w kierowanym urzędzie Departament Dróg Publicznych, właściwy w sprawach realizacji umowy koncesyjnej. Do zadań tego departamentu należał m.in. monitoring negocjacji umowy koncesyjnej, doradzanie kierownictwu resortu oraz współdecydowanie w sprawach związanych z umową koncesyjną. Pomimo utworzenia w strukturze ministerstwa jednostki organizacyjnej, wyspecjalizowanej w sprawach umowy koncesyjnej i konkretnego sprecyzowania jej zadań z zakresu kontroli realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego, kolejni Ministrowie Infrastruktury nie egzekwowali od kierownictwa tego departamentu wykonywania powierzonych obowiązków. W rezultacie wymieniona jednostka organizacyjna ministerstwa, od powstania do dnia zakończenia niniejszej kontroli, w ogóle nie prowadziła spraw związanych z realizacją umowy.

Kolejni ministrowie do spraw transportu niedostatecznie nadzorowali podległego im Generalnego Dyrektora DKiA, do zadań którego należało kontrolowanie zgodności realizacji przedsięwzięcia z umową koncesyjną i nie egzekwowali od niego prawidłowej realizacji obowiązków koncesyjnych. W szczególności Minister Infrastruktury, po przyjęciu przez Generalnego Dyrektora DKiA z dniem 1 kwietnia 2002 r. do wiadomości i stosowania obowiązków określonych umową koncesyjną⁹³, nie wyegzekwował od niego stworzenia niezbędnych warunków organizacyjnych, zapewniających należyte ich wykonywanie. Stan ten trwał, co najmniej do sierpnia 2005 r.

Generalny Dyrektor DKiA, który przyjął umowę koncesyjną do wiadomości i stosowania, nie zapewnił niezbędnych warunków organizacyjnych dla realizacji obowiązków nią określonych. Nie dokonał on w szczególności jednoznacznego podziału zadań związanych z realizacją umowy pomiędzy jednostkami organizacyjnymi GDDKiA.

Regulamin organizacyjny GDDKiA, ustanowiony w maju 2002 r., nie określał jednoznacznie, które komórki organizacyjne i na jakich warunkach są właściwe do przeprowadzenia kontroli zgodności budowy i eksploatacji przez Stalexport S.A. odcinka autostrady płatnej A-4 Katowice – Kraków z umową koncesyjną, zwłaszcza w zakresie aspektów technicznych.

⁹³ GDDKiA została utworzona z dniem 1 kwietnia 2002 r., w wyniku reorganizacji administracji rządowej. Z tym dniem GDDKiA przejęła po zlikwidowanej ABiEA obowiązki związane z realizacją umowy koncesyjnej.

Wskutek m.in. powyższych zaniedbań organizacyjnych, oddziały GDDKiA w Katowicach i Krakowie, nie mając jednoznacznie ustalonych obowiązków, a także kompletu niezbędnych dokumentów, nie monitorowały wykonywanego uprzednio przez Oddział Terenowy ABiEA w Gliwicach. Oddziały te nie wykazywały dostatecznego zainteresowania realizacją zadań związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym. Nie dbały o zapewnienie dla własnych potrzeb dokumentacji koncesyjnej, a w rezultacie nie sprawowały pełnej kontroli działalności koncesjonariusza, w zakresie zgodności z udzieloną koncesją oraz warunkami umowy koncesyjnej, na odcinkach autostrady należących do ich właściwości.

Oddział GDDKiA w Krakowie otrzymał ujednolicony tekst umowy koncesyjnej dopiero w połowie listopada 2002 r., a umowę z Niezależnym Inżynierem z marca 2004 r., niezbędną do sprawowania kontroli realizacji robót budowlanych, uzyskał dopiero w toku kontroli NIK.

Generalny Dyrektor DKiA nie spowodował właściwego – regulaminowego określenia obowiązków Oddziałów GDDKiA w Krakowie i Katowicach w zakresie kontroli przedsięwzięcia koncesyjnego. Jeszcze w trakcie przeprowadzanej przez NIK w lutym 2003 r. kontroli Generalny Dyrektor DKiA wydał jedynie pełnomocnictwa wyznaczonym członkom kierownictw tych oddziałów. Działania te okazały się niewystarczające i niecelowe – nie spowodowały poprawy kontroli przedsięwzięcia. Wywołały natomiast spory kompetencyjne pomiędzy GDDKiA oraz jej Oddziałami w Krakowie i Katowicach, co do zakresu i sposobu prowadzenia przez oddziały spraw z nim związanych. Pomimo tego Generalny Dyrektor DKiA w styczniu 2005 r. udzielił wyznaczonym członkom kierownictw Oddziałów w Krakowie i Katowicach kolejnych pełnomocnictw do prowadzenia spraw związanych z realizacją umowy. Zakres rzeczowy tych pełnomocnictw został zawężony wyłącznie do reprezentowania Generalnego Dyrektora DKiA w zawartej przez niego umowie z Niezależnym Inżynierem – instytucją powołaną w umowie koncesyjnej do wspomagania nadzoru procesów budowlanych. Podkreślenia wymaga, że zasadność i celowość udzielenia powyższych pełnomocnictw była kwestionowana przez Biuro Prawne GDDKiA.

Udzielone, kolejne pełnomocnictwa – poza występowaniem o dalsze ich uszczegóławianie - nie spowodowały podjęcia przez oddziały pełnej kontroli realizacji przedsięwzięcia oraz egzekwowania od koncesjonariusza wywiązywania się z określonych umową obowiązków.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Katowicach, posiadający pełnomocnictwo z 2005 r. stwierdził, że zostało ono wydane imiennie - oraz, że dokumentacja umowna stanowi dokument objęty tajemnicą przedsiębiorstwa. Z tych względów nie przekazał tych dokumentów do właściwych jednostek organizacyjnych oddziału, celem ich wykorzystania do kontroli realizacji przedsięwzięcia. Stwierdził, iż dysponował tą dokumentacją wyłącznie na służbowy użytek - w rozmowach pomiędzy GDDKiA i koncesjonariuszem.

Niedostatecznie przygotowana była do sprawowania kontroli przedsięwzięcia również jednostka organizacyjna w centrali GDDKiA – Biuro Inżynierii Finansowej.

W Biurze Inżynierii Finansowej sprawami związanymi z projektem koncesyjnym A-4 do czerwca 2004 r. zajmowała się stale jedna osoba, a następnie – do dnia zakończenia kontroli 2-3 jego pracowników. Na przestrzeni 3 lat w tym biurze nastąpiła duża fluktuacja kadr, sięgająca 11 osób (blisko 100%), obejmująca również osoby zajmujące

się bezpośrednio umową koncesyjną. Dla porównania – w ABiEA sprawami projektów koncesyjnych zajmowało się ogółem 18 osób, w tym 14 w jej centrali. Zagadnieniami technicznymi zajmowało się w centrali ABiEA 6 osób.

3.2.6.2. Negocjowanie przez GDDKiA zmiany warunków umowy koncesyjnej

Generalni Dyrektorzy DKiA niewłaściwie zorganizowali i prowadzili w imieniu ministra właściwego do spraw transportu negocjacje zmian warunków umowy koncesyjnej, dotyczące zawarcia aneksu nr 5.

Ustalenia kontroli wykazały, że w dniu przejęcia przez GDDKiA zadań po ABiEA (dnia 1 kwietnia 2002 r.) obowiązywała umowa koncesyjna w brzmieniu nadanym aneksem nr 4 z dnia 20 września 2001 r. Zainicjowane już były przez koncesjonariusza – za akceptacją Prezesa ABiEA oraz ministra właściwego do spraw transportu – prace nad kolejną zmianą umowy. Do prowadzenia negocjacji jej zmian GDDKiA nie była dostatecznie przygotowana. Funkcjonujące w strukturze GDDKiA Biuro Inżynierii Finansowej, właściwe do prowadzenia negocjacji - ze względu na znaczną fluktuację kadr i jej niedostateczne ilościowo zasoby oraz zaniedbanie bieżącej kontroli realizacji przedsięwzięcia, nie posiadało odpowiedniego potencjału kadrowego i merytorycznego. Biuro to nie miało również zapewnionego dostatecznego wsparcia merytorycznego ze strony jednostek organizacyjnych GDDKiA, realizujących zadania merytorycznie związane z zakresem umowy koncesyjnej, a w szczególności wsparcia prawnego.

Jak wykazała kontrola, Generalny Dyrektor DKiA nie podjął rzetelnych działań w zakresie zapewnienia fachowego doradztwa w realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego, w tym dotyczącego zmian umowy koncesyjnej, przewidzianych do wprowadzenia aneksem nr 5. W świetle ustaleń kontroli – zatrudnienie profesjonalnych doradców mogło zagwarantować właściwą ochronę interesów Skarbu Państwa i wynikało ze słabego przygotowania GDDKiA do wypełniania obowiązków związanych z umową koncesyjną oraz złożonością wnioskowanych przez koncesjonariusza zmian umowy.

Stwierdzono, że kolejni Generalni Dyrektorzy DKiA w trakcie negocjowania zmian umowy koncesyjnej, zatrudnili 3 doradców finansowych na umowy - zlecenia o wartości do 6 tys. EUR. Ustalono, że Generalny Dyrektor DKiA dokonał wyboru tych doradców w sposób uznaniowy, bez określenia zasad i sposobu ich wyboru oraz poszukiwania konkurencyjnych wykonawców. Szczególnym przykładem takiego postępowania było zatrudnienie, z polecenia Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, w kwietniu 2004 r. w charakterze doradcy finansowego firmy „2art Business & Finance Consulting” („2art”), która nie legitymowała się odpowiednią renomą i doświadczeniem w zakresie przedmiotu zlecenia. Firma ta doświadczenie w doradzaniu w sprawach projektów drogowych nabywała od kwietnia 2004 r. przy realizacji zleceń na rzecz GDDKiA. Również z polecenia Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, na podobnych zasadach – bez poszukiwania konkurencyjnych

wykonawców, zatrudnione zostały firmy EVIP Doradztwo Podatkowe Sp. z o.o. i EVIP Audyt Sp. z o.o.

Wyniki kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor DKiA z naruszeniem zasad gospodarności i rzetelności zlecał i dokonywał odbioru prac wykonywanych przez doradców. Zawierane w powyższy sposób przez GDDKiA umowy z wybranymi doradcami nie zabezpieczały dostatecznie interesów zamawiającego. Umowy te nie gwarantowały uzyskania zakładanych efektów, a przedmiot zamówienia nie zawsze był w nich dostatecznie określony. GDDKiA nie przestrzegała ustalonego w umowach sposobu zlecania prac i ich odbioru. Stwierdzono, że :

W umowach nieprecyzyjnie określany był przedmiot zamówienia i materiały źródłowe, na podstawie których doradcy mieli wykonać zlecenie. Nie była przestrzegana procedura odbioru prac częściowych, wymagająca zatwierdzenia raportów z wykonanych prac przed dokonaniem na rzecz wykonawcy wypłaty wynagrodzenia. Czas pracy doradcy ustalany był głównie na podstawie składanych przez niego oświadczeń.

Dotyczyło to przykładowo umowy nr 780/2004 z dnia 07.07.2004 r. zawartej z „2art”, obejmującej świadczenie usług doradztwa w zakresie ekonomiczno-finansowym przy prowadzeniu negocjacji ze Stalexport S.A. i SAM S.A. treści projektu aneksu nr 5 do umowy koncesyjnej. Na 22 prace zlecone w ramach tej umowy, jedynie w 8 z nich GDDKiA zastosowała obowiązującą pisemną formę zlecenia. Jedynie 3 z 7 raportów zostały zatwierdzone przed wypłatą wynagrodzenia – mimo istnienia takiego wymogu. Podobnie zlecano i odbierano zadania wykonane przez niego przy realizacji umowy nr 1020/2005 z dnia 17.02.2005 r. na wykonywanie usług przy projektach „partnerstwa publiczno-prywatnego”.

W rezultacie wymienionych nieprawidłowości – GDDKiA przedstawiła Ministrowi Infrastruktury aneks nr 5, nierzetelnie przygotowany od strony prawnego i finansowego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Program kontroli zakładał zbadanie czy strony umowy koncesyjnej z dnia 19 września 1997 r. na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej, wywiązywały się ze zobowiązań zawartych w tej umowie.

Podejmując kontrolę w Ministerstwie Infrastruktury przyjęto, że należy zbadać i ocenić: realizację przez Ministra Infrastruktury obowiązków wynikających z postanowień umowy koncesyjnej, a także udział Ministerstwa w pracach związanych ze zmianą umowy koncesyjnej oraz w pracach związanych z przeniesieniem praw i obowiązków wynikających z umowy na SAM S.A. Ponadto należało zbadać i ocenić nadzór ministra nad działalnością GDDKiA oraz wykonywanie przez ministra i Generalnego Dyrektora DKiA kontroli wewnętrznej w zakresie dotyczącym realizacji umowy koncesyjnej.

Podejmując kontrolę w GDDKiA przyjęto, że należy zbadać i ocenić udział ABiEA, a następnie GDDKiA w pracach nad zmianą umowy koncesyjnej, zawartej ze Stalexport S.A. oraz w pracach związanych z przeniesieniem praw i obowiązków wynikających z umowy na SAM S.A.; realizację przez GDDKiA obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej, w tym dotyczących sprawowania kontroli przestrzegania przez Stalexport S.A. i SAM S.A. warunków tej umowy; korzystania z usług doradczych w zakresie budowy i eksploatacji autostrady; sprawowania przez Generalnego Dyrektora DKiA funkcji organu zarządzającego ruchem.

Kontrola przeprowadzona w oddziałach GDDKiA w Katowicach i Krakowie miała zbadać i ocenić wykonywanie obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej, w tym dotyczących sprawowania kontroli przestrzegania warunków umowy koncesyjnej przez Stalexport S.A. i jej następcę SAM S.A. oraz realizowanie zadań z zakresu zarządzania ruchem na odcinku Katowice-Kraków.

Podejmując kontrolę w Stalexport S.A. przyjęto, że należy zbadać i ocenić organizację realizacji przez koncesjonariusza postanowień umowy koncesyjnej, ze szczególnym uwzględnieniem wywiązywania się koncesjonariusza z zadań umownych, w tym w zakresie zamknięcia finansowego i innych zobowiązań finansowych oraz realizacji prac remontowych i eksploatacyjnych.

Kontrola przeprowadzona w SAM S.A. miała zbadać i ocenić realizację przez tę spółkę postanowień umowy koncesyjnej, po przeniesieniu praw i obowiązków nią określonych ze Stalexport S.A., w tym stan prac nad zamknięciem finansowym.

Pomimo iż, strona rządowa podpisała już cztery aneksy do umowy koncesyjnej ze Stalexport S.A.⁹⁴, koncesjonariusz nadal nie doprowadził do zamknięcia finansowego przedsięwzięcia koncesyjnego. Natomiast spółka ta już w 2000 r. rozpoczęła pobór opłat za przejazd autostradą w ramach tzw. „rozruchu technologicznego”, co NIK oceniła jako nielegalne.

Wśród nieprawidłowości, na jakie wskazywała NIK, znalazł się brak nadzoru ministra nad jednostką bezpośrednio odpowiedzialną za kontrolę realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego. Skutkiem tego stanu były: słabość organizacyjna i kompetencyjna ABiEA/GDDKiA, a także nieprawidłowe zlecanie usług doradztwa przez ABiEA/GDDKiA.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

4.2.1. W trakcie kontroli korzystano z pomocy biegłych z zakresu inżynierii ruchu (z Katedry Budowy Dróg i Inżynierii Ruchu Politechniki Krakowskiej), utrzymania nawierzchni drogowej (z Instytutu Badawczego Dróg i Mostów w Warszawie) oraz budowy i utrzymania obiektów mostowych (z listy Związku Mostowców Rzeczypospolitej Polskiej Oddziału Górnośląskiego). Biegli sporządzili na potrzeby kontroli sprawozdania, zawierające opis wyników przeprowadzonych badań.

⁹⁴ Wg stanu na dzień rozpoczęcia kontroli – 8 marzec 2005 r.

4.2.2. Kierownicy wszystkich jednostek kontrolowanych podpisali protokoły kontroli. Zastrzeżenia do protokołów kontroli złożyli prezesi zarządów kontrolowanych spółek (Stalexport S.A. i SAM S.A.). Zastrzeżenia te zostały w części uwzględnione.

4.2.3. Kontrolerzy NIK działając na podstawie art. 51 ust. 4 ustawy o NIK, poinformowali Ministra Infrastruktury o zagrożeniach w realizacji umowy koncesyjnej, dotyczących przeniesienia koncesji na SAM S.A. i negocjacji zmian umowy koncesyjnej w ramach aneksu nr 5. Kontrolerzy wskazali m.in. zagrożenia w postaci wystąpienia z dniem wejścia w życie umowy koncesyjnej, w brzmieniu nadanym negocjowanym aneksem nr 5, obowiązków odszkodowawczych na rzecz koncesjonariusza o niezasadnie wysokich rozmiarach, mogących sięgać nawet 1,1 mld zł. Kontrolerzy podkreślili, że odszkodowania te obciążą Skarb Państwa oraz budżet inwestycyjny kontrolowanego przedsięwzięcia, zasilany opłatami za przejazd autostradą oraz wpływami z dzierżawy majątku Skarbu Państwa powierzonego koncesjonariuszowi.

W odpowiedzi udzielonej w dniu 22 lipca 2005 r. Sekretarz Stanu w MI, odpowiedzialny za sprawy przedsięwzięć koncesyjnych, m.in. stwierdził zbieżność uwag NIK z poglądami kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury oraz zapowiedział ich uwzględnienie w fazie dalszych negocjacji. Udzielona przez Generalnego Dyrektora DKiA w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK odpowiedź w sprawie stanu negocjacji wskazała – wg stanu na koniec sierpnia 2005 r., że uwagi kontrolerów NIK nie zostały uwzględnione.

4.2.4. Do wszystkich skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Wnioski pokontrolne dotyczyły głównie :

- dokonania kompleksowego rozliczenia przedsięwzięcia koncesyjnego przez Ministra Transportu i Budownictwa (Ministra TiB), ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesów Skarbu Państwa i rozważenie podjęcia decyzji o cofnięciu koncesji z uwagi na długotrwałe naruszanie przez koncesjonariusza obowiązków wynikających zarówno z udzielonej koncesji, jak i zawartej umowy koncesyjnej, tj. na podstawie przepisu art. 72 ust. 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.);
- rozważenia wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wznowienia postępowania zakończonego wydaniem decyzji o przeniesieniu koncesji ze Stalexport S.A. na SAM S.A.;
- egzekwowania przez Ministra TiB i Generalnego Dyrektora DKiA od jednostek organizacyjnych administracji rządowej należytej realizacji zadań związanych z realizowanym przedsięwzięciem koncesyjnym, w tym : właściwego przygotowania tych jednostek do realizacji zadań z nim związanych, sprawowania należytej kontroli nad realizacją przez koncesjonariusza obowiązków koncesyjnych z zakresu budowy i eksploatacji autostrady, ubezpieczeń i ewidencji finansowej zdarzeń związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym, sprawowania pełnej kontroli strony finansowej przedsięwzięcia, pełnego egzekwowania

od koncesjonariusza wykonywania obowiązków określonych umową koncesyjną, w tym wobec administracji rządowej; zapewnienia rzetelnego i skutecznego wykorzystania Niezależnego Inżyniera w realizacji przedsięwzięcia łącznie z uzależnieniem od efektów jego pracy wysokości wypłacanego mu wynagrodzenia;

- właściwego wywiązywania się Generalnego Dyrektora DKiA z obowiązków organu zarządzającego ruchem na autostradzie;
- przeprowadzenia przez byłego koncesjonariusza (Stalexport S.A.) – na podstawie odtworzonej, pełnej i rzetelnej ewidencji księgowej – pełnego rozliczenia wpływów z autostrady, w tym z opłat za przejazd autostradą i dzierżawy powierzonego jej majątku Skarbu Państwa, związanych z posiadaną w tym okresie koncesją i przekazanie jego wyników stronom umowy koncesyjnej;
- podjęcia przez obecnego koncesjonariusza działań zmierzających do uzyskania zamknięcia koncesyjnego i rzetelnej realizacji umowy koncesyjnej w pełnym zakresie rzeczowym, zapewniającym użytkownikom autostrady bezpieczny przejazd i możliwość pełnego korzystania z zaplecza technicznego, socjalnego i sanitarnego, przewidywanego umową koncesyjną i stosownymi przepisami.

4.2.5. Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym złożył Generalny Dyrektor DKiA. Kolegium NIK uwzględniło zastrzeżenie do oceny dotyczącej nieuwzględnienia przez Generalnego Dyrektora DKiA przed przystąpieniem do negocjacji zmian umowy koncesyjnej, stanowiska sądu oddalającego złożony przez koncesjonariusza wniosek o wydanie zarządzenia zabezpieczającego jego roszczenia, związane z rozpoczętą procedurą rozwiązania umowy. Pozostałe zastrzeżenia zostały w całości oddalone.

Zastrzeżenia do ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych złożyli również :

- Prezes Zarządu SAM S.A. Zastrzeżenia do ocen i uwag zostały uwzględnione częściowo (korekty redakcyjne nie wnoszące zmian merytorycznych). Natomiast zastrzeżenia do wniosków zostały całości oddalone.

- Prezes Zarządu Stalexport S.A. Komisja Odwoławcza częściowo uwzględniła zastrzeżenia dot. ocen i uwag, nie zmieniając jednak merytorycznie ich treści. Zastrzeżenia odnośnie wniosku pokontrolnego zostały w całości oddalone.

4.2.6. Jak dotychczas zostały zrealizowane bądź zostały podjęte działania dla realizacji wniosków pokontrolnych skierowanych do Ministra TiB, Oddziałów GDDKiA w Katowicach i Krakowie oraz SAM S.A.

- Minister TiB w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował NIK o działaniach związanych z realizacją wniosków pokontrolnych. Wnioski pokontrolne – ze względu na długofalowy ich charakter – są w trakcie realizacji. Minister TiB poinformował m.in., że utworzył w strukturze Ministerstwa odrębną komórkę organizacyjną, właściwą wyłącznie w sprawach autostrad płatnych i umów koncesyjnych oraz zamierza wzmocnić działania kontrolne zgodności realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego z zapisami umowy koncesyjnej. Odnośnie wykonania wniosku dot. rozważenia

możliwości wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie cofnięcia koncesji, poinformowano o konieczności wcześniejszego przeanalizowania wszystkich dokumentów w celu określenia skutków takiej decyzji dla Skarbu Państwa. W uzupełniającej odpowiedzi Minister Transportu poinformował, że w związku z niekorzystnym skutkiem dla Skarbu Państwa aneksów do umowy z koncesjonariuszem eksploatującym autostradę A-4 wystąpił w dniu 9 czerwca 2006 r. z wnioskiem do Prokuratury Generalnej w celu przeprowadzenia oceny prawnej tych dokumentów oraz przeanalizowania możliwości stwierdzenia ich nieważności na podstawie ogólnych przepisów prawa, w tym art. 58 Kodeksu cywilnego. Prócz powyższego, GDDKiA zleciła firmie Ernst&Yung zbadanie prawidłowości i zgodności z umową koncesyjną rozliczeń finansowych pomiędzy Stalexport S.A. a SAM S.A. w latach 1996-2006. Wyniki tych prac mają zostać przedstawione kierownictwu GDDKiA do dnia 19 sierpnia 2006 r.

- W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK o podjętych działaniach, związanych z realizacją wniosków pokontrolnych. Wnioski te – ze względu na długofalowy ich charakter – są w trakcie realizacji. Generalny Dyrektor DKiA poinformował m.in., że : zostanie przeprowadzona weryfikacja posiadanej dokumentacji przedsięwzięcia koncesyjnego; zlecenie usług doradczych za wynagrodzeniem 6.000 EURO zastąpione zostanie stałym doradztwem technicznym i ekonomicznym oraz finansowym; negocjowana jest zmiana warunków umowy z Niezależnym Inżynierem; GDDKiA będzie monitorować koncesjonariusza z obowiązku wywiązywania się przez niego ze wszystkich zapisów umownych; oddziały GDDKiA w Krakowie i Katowicach będą egzekwowały od koncesjonariusza wykonywanie zobowiązań umownych, związanych z realizowanymi pracami budowlanymi oraz wykonywanie bieżącego utrzymania autostrady zgodnie z umową koncesyjną; prowadzony będzie przez GDDKiA okresowy monitoring oznakowania drogi; nadzór nad organizacją ruchu jest prowadzony na bieżąco oraz prowadzone są prace nad nową organizacją ruchu na autostradzie; trwają prace nad planem działań ratowniczych dla koncesjonowanego odcinka autostrady, a w odniesieniu do wypadków i kolizji na autostradzie - będą przeprowadzane z udziałem koncesjonariusza i Policji okresowe analizy i podejmowane działania profilaktyczne.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK również o tym, że jest prowadzony monitoring techniczny i finansowy zmian wynikających z zapisów Aneksu nr 5 do umowy koncesyjnej oraz zapowiedział, że wyłoniony w drodze ogłoszonego przetargu wykonawca dokona pełnego rozliczenia przepływów finansowych, prowadzonych w ramach przedsięwzięcia koncesyjnego, a systematyczna kontrola działań koncesjonariusza w zakresie rzetelności wykazywanych wpływów oraz celowości wykazywanych wydatków na realizację przedsięwzięcia koncesyjnego będzie powierzona grupie doradców finansowych, wspartych przez doradcę technicznego.

-
- W odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne Dyrektorzy wymienionych Oddziałów GDDKiA poinformowali, że zostały podjęte działania :
 - zapewniające poprawę funkcjonowania Oddziałów GDDKiA, poprzez m.in. : właściwe określenie kompetencji Oddziałów GDDKiA w zakresie wykonywania obowiązków związanych z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego; zapewnienie im dostępu do pełnego zakresu dokumentacji związanej z jego realizacją, w tym w szczególności dokumentacji sprawozdawczej sporządzanej przez koncesjonariusza; zapewnienie czynnego udziału w realizacji przez koncesjonariusza procesów budowlanych;
 - zmierzające do poprawy bezpieczeństwa ruchu na autostradzie m.in. poprzez aktualizację projektu stałej organizacji ruchu i późniejsze egzekwowanie od koncesjonariusza jego wdrożenia oraz prowadzenie analiz przyczyn powstawania zdarzeń drogowych.
 - Prezes Zarządu SAM S.A. poinformował m.in., że spółka uzyskała w dniu 28 grudnia 2005 r. zamknięcie finansowe. Zawarła długoterminową umowę kredytową na 380 mln zł oraz przystąpiła do realizacji zakresu rzeczowego robót budowlanych i prac eksploatacyjnych. Koncesjonariusz podjął również prace nad opracowaniem nowego projektu organizacji ruchu i planu działań ratowniczych, a także poprawił dostępność do przewidywanych umową koncesyjną urządzeń technicznych i socjalnych w miejscach obsługi podróżnych. Renegocjowana jest również – zgodnie z kierunkiem określonym we wniosku NIK - umowa z Niezależnym Inżynierem.
 - Prezes Zarządu Stalexport S.A. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne poinformował, iż spółka dokonała pełnego i rzetelnego rozliczenia wpływów związanych z posiadaną koncesją i przedłożyła SAM S.A. oraz Ministrowi Infrastruktury powyższe rozliczenie. W uzasadnieniu Prezes powołał fakt przeprowadzenia przez (cyt.) „firmę EVIP” na zlecenie GDDKiA kontroli, która nie wniosła zastrzeżeń, co do sposobu prowadzenia ewidencji działalności autostradowej i w oparciu o zapisy na kontach księgowych była w stanie ustalić przychody i koszty, wpływy i wydatki z działalności autostradowej oraz fakt przekazania w dniu 7 października 2003 r. Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Infrastruktury zestawienia wydatków oraz wpływów z tytułu realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego. Prezes Zarządu Stalexport S.A. nie zawarł stwierdzenia w powołanej odpowiedzi, czy podjął działania w celu realizacji wniosku pokontrolnego.

NIK w wystąpieniu pokontrolnym wniosła o dokonanie pełnego rozliczenia wpływów z autostrady i dzierżawy powierzonego spółce majątku Skarbu Państwa na podstawie odtworzonej, pełnej i rzetelnej ewidencji księgowej i przedłożenie rozliczeń SAM S.A. i właściwemu ministrowi. Powołane przez Prezesa Zarządu Stalexport S.A. fakty nie znalazły potwierdzenia w toku kontroli przeprowadzonej w tej spółce oraz w GDDKiA i Ministerstwie Infrastruktury.

4.2.7. W związku z ujawnieniem w toku kontroli faktów uzasadniających podejrzenie popełnienia przestępstwa, skierowane zostały zawiadomienia do organów prokuratury w sprawach :

- wyrządzenia szkody majątkowej na rzecz Skarbu Państwa poprzez prowadzenie w nierzetelny sposób dokumentacji związanej z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego,
- usunięcia w GDDKiA dokumentacji kontrolnej (43 załączników) audytu dot. przepływów finansowych powiązanych z projektem autostradowym A-4 Katowice-Kraków oraz wysokości wpływów i sposobu wydatkowania środków finansowych, a także wielkości zaangażowanych przez koncesjonariusza własnych środków finansowych w realizację przedsięwzięcia, przeprowadzonego u koncesjonariusza przez biegłego rewidenta w kwietniu 2002 r.

W dniu 8 sierpnia 2006 r. na podstawie zawiadomienia Najwyższej Izby Kontroli Prokuratura Rejonowa Katowice Centrum-Zachód wszczęła postępowanie przygotowawcze w sprawie nierzetelnego prowadzenia dokumentacji działalności gospodarczej spółki „Stalexport” S.A. w Katowicach. Postępowanie to jest prowadzone pod nadzorem Prokuratury Okręgowej w Katowicach.

5. Załączniki

5.1. Słowniczek ważniejszych pojęć

Autostrada - droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone, jednokierunkowe jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami komunikacji i wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady.

„Płatna Autostrada” oznacza Istniejącą Autostradę po zakończeniu takiej części prac Robót Budowlanych etapu I, jaka umożliwi pobór opłat z dniem 3 kwietnia 2000 r.

„Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP)” - oznacza miejsca przeznaczone do obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek określone w przepisach techniczno- budowlanych dotyczących płatnych autostrad.

„Pas Drogowy Autostrady” oznacza nieruchomości położone w liniach rozgraniczających pas drogowy Płatnej Autostrady określone w Dokumentacji Lokalizacyjnej dotyczącej Przedsięwzięcia

„Przedsięwzięcie” - oznacza sfinansowanie, zaprojektowanie oraz budowę przez przystosowanie Istniejącej Autostrady do wymogów autostrady płatnej, wraz z Miejscami Obsługi Podróżnych, oraz jej eksploatację.

„Zamknięcie finansowe” - oznacza zawarcie przez koncesjonariusza umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia.

„Niezależny Inżynier” – niezależna firma konsultantów technicznych, wspólnie wybrana i wyznaczona przez administrację drogową i koncesjonariusza na okres prowadzenia robót budowlanych w celu niezależnego i obiektywnego kontrolowania procesów budowlanych i informowania stron umowy o przebiegu realizacji umowy koncesyjnej.

„Roboty budowlane” - oznaczają wszystkie prace określone w Załączniku 9 do umowy koncesyjnej.

„Spółka operatorska” – oznacza podmiot świadczący pod nadzorem koncesjonariusza usługi eksploatacji i utrzymania autostrady.

„Strona rządowa” – ministra właściwego do spraw transportu (Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej, Ministra Infrastruktury, Ministra Transportu i Budownictwa, Ministra Transportu) oraz centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach autostrad tj. Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

„Organ zarządzający ruchem” – oznacza Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

5.2. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

1. Ministerstwo Infrastruktury – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.
3. Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Katowicach – Delegatura NIK w Katowicach.
4. Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie – Delegatura NIK w Krakowie.
5. Stalexport S.A. z siedzibą w Katowicach – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.
6. Stalexport Autostrada Małopolska S.A. z siedzibą w Mysłowicach – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych.

5.3. Zestawienie ważniejszych nieprawidłowości stwierdzonych w poszczególnych jednostkach

1. Ministerstwo Infrastruktury

- Niewłaściwe zabezpieczenie interesów prawnych i ekonomicznych Skarbu Państwa w umowie koncesyjnej.
- Wydanie przez Ministra Infrastruktury decyzji administracyjnej w sprawie przeniesienia koncesji na podstawie postępowania administracyjnego, przeprowadzonego przez GDDKiA niezgodnie z przepisami art. 77 § 1 Kpa, tj. bez należytego zbadania stanu faktycznego sprawy, przede wszystkim w zakresie rozliczenia finansowego i rzeczowego realizacji I etapu przedsięwzięcia koncesyjnego.
- Akceptowanie przez Ministra właściwego do spraw transportu działań koncesjonariusza, ukierunkowanych na stworzenie coraz to korzystniejszych dla siebie warunków realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego.
- Nienależyte sprawowanie przez Ministra właściwego do spraw transportu nadzoru nad jednostkami organizacyjnymi, do zadań których należało kontrolowanie zgodności realizacji przedsięwzięcia z umową koncesyjną.
- Niedostateczne przygotowanie organizacyjne Ministerstwa do sprawowania nadzoru nad jednostkami zobowiązanymi do kontroli przedsięwzięcia koncesyjnego.

2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

- Nierzetelne wywiązywanie się przez Generalnego Dyrektora z zadań przewidzianych dla Ministra jako strony umowy, związanych z realizacją przedsięwzięcia koncesyjnego, które to Minister wykonuje przy pomocy centralnego organu administracji rządowej jakim jest Generalny Dyrektor, w szczególności :
 - niezakończenie wszczętego postępowania w sprawie rozwiązania umowy koncesyjnej, pomimo długotrwałego niewykonywania przez koncesjonariusza obowiązków wynikających z tej umowy i dopuszczenie do realizacji robót budowlanych etapu II a, tylko w ograniczonym zakresie;
 - niewłaściwe zorganizowanie i prowadzenie negocjacji zmiany warunków umowy koncesyjnej, dotyczących zawarcia aneksu nr 5;
 - przeprowadzenie postępowania administracyjnego w sprawie przeniesienia koncesji ze Stalexport S.A. na SAM S.A. z naruszeniem przepisów art. 7 i 77§1 KPA;
 - nierzetelne zorganizowanie pracy doradców w procesie kontroli prawidłowości realizacji umowy koncesyjnej i w negocjowaniu jej zmian, w ramach aneksu nr 5.
- Nienależyte wykonywanie przez Generalnego Dyrektora, zadań - przewidzianych w umowie koncesyjnej do realizacji bezpośrednio przez ten organ - w zakresie przestrzegania przez koncesjonariusza warunków określonych w umowie koncesyjnej, a w szczególności :
 - przyjęcie przez Generalnego Dyrektora niekorzystnych warunków umowy z Niezależnym Inżynierem (NI) oraz niepełne egzekwowanie od niego rzetelnego wywiązywania się z obowiązków z zakresu nadzoru nad przebiegiem robót budowlanych;
 - nie sprawowanie pełnej kontroli realizacji prac remontowo-budowlanych oraz niedostateczne egzekwowanie od koncesjonariusza obowiązków związanych z prowadzeniem robót budowlanych;

- niewyegzekwowanie od koncesjonariusza obowiązków związanych z eksploatacją i utrzymaniem oraz zapewnieniem wymaganych standardów autostrady płatnej;
- niewyegzekwowanie od koncesjonariusza wdrożenia kompleksowego planu ratownictwa drogowego na autostradzie, w tym sprawnie działającego systemu pomocy drogowej;
- niedostateczna kontrola działań koncesjonariusza w zakresie finansowania, przedsięwzięcia i jego rozliczania;
- nierzetelna kontrola ubezpieczeń obejmujących roboty budowlane i eksploatację autostrady;
- niewyegzekwowanie dokumentów z zakresu ewidencji i sprawozdawczości, umożliwiających rozliczanie koncesjonariusza z prawidłowego wykonywania umowy.
- Nierzetelne wywiązywanie się Generalnego Dyrektora na koncesjonowanym odcinku autostrady A4 z obowiązków organu zarządzającego ruchem, określonych w art. 18 ust. 6 ustawy o drogach publicznych.

3. Stalexport S.A. z siedzibą w Katowicach

- Niewywiązanie się z określonego umową koncesyjną podstawowego obowiązku, polegającego na uzyskaniu zamknięcia finansowego - gwarantującego pełną realizację zakresu rzeczowego przedsięwzięcia koncesyjnego.
- Nieterminowa spłata pomostowego kredytu bankowego, zaciągniętego na realizację robót budowlanych związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym – co podrażało jego koszty.
- Niezgodne z umową koncesyjną prowadzenie ksiąg rachunkowych i dokumentacji finansowej, związanej z realizowanym przedsięwzięciem.
- Niewłaściwe wykonywanie prac budowlanych przedsięwzięcia.
- Niewłaściwe zorganizowanie realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego.
- Zaliczenie do kosztów przedsięwzięcia koncesyjnego wydatków poniesionych na prace niezwiązane bezpośrednio z budową przez przystosowanie autostrady do warunków autostrady płatnej i jej eksploatacji, w tym głównie kosztów doradztwa.

4. Stalexport Autostrada Małopolska (SAM) S.A. z siedzibą w Mysłowicach

- Niewywiązanie się z określonego umową koncesyjną podstawowego obowiązku, jakim jest uzyskanie zamknięcia finansowego - gwarantującego pełną realizację rzeczową przedsięwzięcia koncesyjnego.
- Nierealizowanie pełnego zakresu rzeczowego robót budowlanych, określonego umową koncesyjną.
- Niewywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązku utrzymania w odpowiednim stanie technicznym obiektów infrastruktury, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i nawierzchni drogi.
- Niewłaściwe wywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązku prowadzenia ruchu na autostradzie zgodnie z projektem jego organizacji.
- Niepełne wywiązanie się koncesjonariusza z obowiązku zapewnienia funkcjonowania planu ratownictwa dla autostrady.
- Niewywiązanie się z realizacji określonych umową koncesyjną i rozporządzeniem Ministra Infrastruktury zadań w zakresie stworzenia użytkownikom autostrady płatnej możliwości pełnego korzystania z odpowiednich urządzeń technicznych, sanitarnych i socjalnych w miejscach obsługi podróżnych i punktach poboru opłat.
- Niewywiązywanie się z obowiązku złożenia administracji drogowej (GDDKiA) określonego umową koncesyjną sprawozdania rocznego za 2004 r.
- Zawarcie niekorzystnej umowy z Niezależnym Inżynierem, polegającej na udostępnieniu mu zaplecza socjalno-bytowego na koszt budżetu przedsięwzięcia koncesyjnego.

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

1. Ministrowie Transportu i Gospodarki Morskiej

W okresie objętym kontrolą Ministrami Transportu i Gospodarki Morskiej byli :

- od dnia 1 stycznia 1997 r. do 31 października 1997 r. Bogusław Liberadzki;
- od dnia 31 października 1997 r. do 8 czerwca 2000 r. Tadeusz Syryjczyk;
- od dnia 12 czerwca 2000 r. do 19 października 2001 r. Jerzy Widzyk.

2. Ministrowie Infrastruktury

W okresie objętym kontrolą Ministrami Infrastruktury byli :

- od dnia 19 października 2001 r. do 2 maja 2004 r. Marek Pol;
- od dnia 2 maja 2004 r. do dnia zakończenia kontroli Krzysztof Opawski.

3. Pełnomocnik Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad

- od dnia 10 lipca 2003 r. do 4 października 2004 r. Dariusz Skowroński;
- od dnia 26 lipca 2004 r. do dnia zakończenia kontroli Jan Ryszard Kurylczyk

4. Prezesi Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad

W okresie objętym kontrolą Prezesami Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad byli :

- od dnia 2 stycznia 1995 r. do 5 maja 1998 r. Andrzej Patalas;
- od dnia 6 maja 1998 r. do 7 grudnia 2001 r. Andrzej Urbanik;
- od dnia 7 grudnia 2001 r. do 31 marca 2002 r. Eugeniusz Mróz.

5. Generalni Dyrektorzy Dróg Krajowych i Autostrad

W okresie objętym kontrolą Generalnymi Dyrektorami Dróg Krajowych i Autostrad byli :

- od dnia 1 kwietnia 2002 r. do 9 lipca 2003 r. Tadeusz Suwara;
- od dnia 10 lipca 2003 r. do 4 października 2004 r. Dariusz Skowroński⁹⁵;
- od dnia 5 października 2004 r. do dnia zakończenia kontroli Edward Gajerski.

6. Zarząd Spółki „Stalexport” S.A.

Na dzień 26.10.1993 r. :

- Ryszard Harhala - prezes zarządu
- Andrzej Lis - członek zarządu
- Jerzy Podsiadło - członek zarządu

Zmiany :

- dnia 30.05.1998 r.: Jerzy Podsiadło - odwołany
Zbigniew Sidor - powołany na członka zarządu
- dnia 17.11.1999 r.: Zbigniew Sidor - odwołany
Andrzej Lis - odwołany
- dnia 17.03.2000 r. Kazimierz Przełomski – powołany na członka zarządu, dyrektor finansowy
- dnia 09.11.2000r.: Ryszard Harhala - odwołany
Emil Wąsacz - powołany na prezesa zarządu
- dnia 19.01.2001 r. Edward Szlęk – powołany na członka zarządu
- dnia 03.10.2001 r. Mieczysław Skołożyński – powołany na członka zarządu (od 02.08.2004 r. wiceprezes)
- dnia 28.12.2001 r. Kazimierz Przełomski – odwołany
- dnia 14.04.2003 r. Edward Szlęk – odwołany

7. Zarząd Spółki „Stalexport Autostrada Małopolska” S.A.

Od dnia 1.03.1999 r. do czasu zakończenia kontroli :

- Tomasz Niemczyński – prezes zarządu
- Mariusz Andrzej Serwa – członek zarządu

⁹⁵ Dariusz Skowroński w okresie od dnia 10 lipca 2003 r. do dnia 4 października 2004 r. pełnił równocześnie funkcje : Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy DKi A.

5.5. Realizacja przedsięwzięcia koncesyjnego

5.5.1. Zmiany umowy koncesyjnej

Nr aneksu i data wejścia w życie	Reprezentujący Skarb Państwa w umowie koncesyjnej właściwy minister do spraw transportu	Zakres zmian wprowadzonych do umowy koncesyjnej	Uwagi – okoliczności zawarcia aneksu
Aneks nr 1 z dnia 1.10.1998 r. Wejście w życie 19.09.1998 r.	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej Eugeniusz Morawski	Termin dokonania zamknięcia finansowego przesunięto z 19.09.1998 r. na 31.10.1998 r.	Koncesjonariusz na 2 dni przed umownym terminem zamknięcia finansowego (19.09.1998r.), złożył niezgodną ze stanem faktycznym, niedostatecznie udokumentowaną deklarację o zgromadzeniu środków finansowych niezbędnych do jego dokonania. Minister TiGM przyjął, lecz nie zweryfikował tej deklaracji i podpisał w dniu 1.10.1998r. aneks nr 1 do umowy koncesyjnej. Aneks nr 1 wszedł w życie z datą wcześniejszą o 12 dni od dnia podpisania.
Aneks nr 2 z dnia 25.02.1999 r. Wejście w życie 31.10.1998 r.	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej Tadeusz Syryjczyk	- Termin dokonania zamknięcia finansowego przesunięto na 19.09.2000 r.; - Zmieniono strukturę finansowania przedsięwzięcia, poprzez przyjęcie propozycji koncesjonariusza, polegającej na sfinansowaniu m.in. z kredytu pomostowego (45 mln zł) i kredytu kupieckiego (42 mln zł) oraz jego środków własnych (61,75 mln zł) ograniczonego zakresu go robót budowlanych, umożliwiającemu jedynie rozpoczęcie poboru opłat za przejazd; - Ustalono nowy harmonogram robót budowlanych i ustalono, że koncesjonariusz zakończy do 30.12.1999r. roboty budowlane w zakresie umożliwiającym rozpoczęcie pobierania opłat; - Ustalono, że koncesjonariusz : do 30.09.1999 r. opracuje szczegółowy harmonogram pozostałych robót budowlanych oraz do dnia 30.11.1999 r. przygotuje ostateczny plan finansowania przedsięwzięcia – które zostaną włączone do umowy w drodze aneksu.	Koncesjonariusz oraz ABiEA – mimo upływu 31.10.1998 r. drugiego terminu na uzyskanie zamknięcia finansowego, rozpoczęli negocjacje zmian warunków realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego i prowadziły je blisko 5 miesięcy. Aneks nr 2 wszedł w życie z datą o blisko 5 miesięcy wcześniejszą od dnia podpisania. Minister TiGM nie zadbał w umowie koncesyjnej w brzmieniu nadanym aneksem nr 2 o należyte zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa. Minister dopuścił do pominięcia w umowie deklaracji, zgłoszonej przez koncesjonariusza w trakcie negocjacji, iż nie zamierza on korzystać ze wsparcia Skarbu Państwa w realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego.

Aneks nr 3 z 15.10.1999 r. Wejście w życie 15.10.1999 r.	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej Tadeusz Syryjczyk	- Wprowadzono możliwość : prowadzenia eksploatacji autostrady przez Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (SAM S.A.) w imieniu i na rzecz Stalexport S.A. oraz powierzenia jej do użytkowania określonych składników majątkowych pasa drogowego autostrady; - Ustalono harmonogram i terminarz robót budowlanych związanych z wprowadzeniem poboru opłat za przejazd autostradą.	Koncesjonariusz już 29.10.1998 r. zasygnalizował pisemnie Ministrowi TiGM oraz Prezesowi ABiEA, że utworzył „spółkę specjalnego przeznaczenia” - SAM S.A. i powierzył jej wykonywanie czynności związanych z przedsięwzięciem koncesyjnym. Formalne powierzenie SAM S.A. realizacji części zadań koncesyjnych nastąpiło 1.03.1999 r. Tym samym po blisko rocznym – nielegalnym – funkcjonowaniu SAM S.A. w przedsięwzięciu, jej udział w nim został zalegalizowany. Zmiany stworzyły również warunki do wprowadzenia poboru opłat, mimo iż autostrada nie spełniała wszystkich wymagań.
Aneks nr 4 z 20.09.2001 r. Wejście w życie 20.09.2001 r.	Minister Transportu i Gospodarki Morskiej Jerzy Widzyk	- Termin zamknięcia finansowego zmieniono na 20.03.2002 r.; - Dokonano podziału robót budowlanych na etapy, w tym : - etap I – wykonane roboty budowlane, związane z poborem opłat; z tego zakresu wyłączono niewykonane roboty, od których wcześniej Minister uzależniał rozpoczęcie poboru opłat i włączono je do etapu II (a i b); - etap II a – planowane roboty dotyczące głównie remontu mostów i budowy priorytetowych dla ochrony środowiska i bezpieczeństwa ruchu urządzeń infrastruktury autostradowej, - etap II b - planowane do realizacji w dalszej kolejności roboty związane z ochroną środowiska, węzłami drogowymi i obsługą podróżnych; - Ustalono ogólne koszty etapów I, IIa i II b odpowiednio na : 108 mln zł; 663 mln zł, w tym robót budowlanych 126 mln; 185 mln zł. - Wprowadzono zapisy, zasadniczo i niekorzystnie dla Skarbu Państwa zmieniające pierwotną strukturę realizacji o przedsięwzięcia, w tym : - Zamknięciem finansowym objęto znacznie ograniczony zakres prac związanych realizacją przedsięwzięcia; - Realizację szeregu istotnych prac, mających zapewnić uzyskanie przez istniejącą drogę standardów autostrady płatnej, w tym m.in. związanych z odwodnieniem autostrady i ochroną wód odsunięto na bliżej nieokreślony termin, a ich sfinansowanie uzależniono m. in. od całkowitej spłaty kredytów, zaciągniętych wcześniej na realizację przyjętego - ograniczonego zakresu robót budowlanych (określonych jako etap II a); - Zamknięcia finansowego miała dokonać w imieniu koncesjonariusza spółka	W dniu 19.09.2000 r. upłynął trzeci termin wyznaczony umową koncesyjną na dokonanie zamknięcia finansowego. W tym czasie koncesjonariusz rozpoczął już pobór opłat za przejazd autostradą, a z jego inicjatywy były prowadzone przy udziale ABiEA oraz MTiGM dalsze negocjacje kształtu umowy koncesyjnej. Po trwających blisko 2 lata negocjacjach, Minister TiGM i koncesjonariusz w dniu 20.09.2001 r. podpisali aneks nr 4 do umowy koncesyjnej. Aneksem tym strony ustaliły tekst jednolity umowy. W toku negocjacji koncesjonariusz, współdziałając próbował bezskutecznie przenieść znaczną część odpowiedzialności za pozyskanie środków finansowych na realizację przedsięwzięcia na Skarb Państwa. W tym celu zaproponował Ministrowi TiGM zawarcie umowy bezpośredniej z koncesjonariuszem i bankami, zainteresowanymi w finansowaniu przedsięwzięcia. Propozycji tej Minister nie zaakceptował.

		specjalnego przeznaczenia – utworzona przez niego SAM S.A.; - Przedstawicielom Skarbu Państwa w umowie koncesyjnej utrudniono skuteczne prawnie i szybkie rozwiązanie umowy koncesyjnej; - Nadmiernie ograniczono przedstawicielom Skarbu Państwa uprawnienia nadzorcze nad realizacją robót budowlanych, poprzez ustalenie, iż do uznania robót za zakończone wystarczy jedynie zaświadczenie wydane przez Niezależnego Inżyniera, ustanowionej w umowie instytucji nadzorczej; - Nie zabezpieczono definitywnie refinansowania przez koncesjonariusza spłaty kredytu EBOR (45 mln EURO), zaciągniętego wcześniej przez administrację rządową na modernizację koncesjonowanego odcina autostrady;	
Aneks nr 5 z dnia 21.03.2005 r. Wejście w życie 17.10.2005 r.	Minister Infrastruktury Krzysztof Opawski	- Ustanowiono solidarną odpowiedzialność reprezentującego Skarb Państwa Ministra i koncesjonariusza za dokonanie zamknięcia finansowego; - Wprowadzono nowe definicje odszkodowań, rozszerzające katalog zdarzeń powodujących odpowiedzialność Ministra – w maksymalnym wymiarze sięgającym nawet 1,1 mld zł, w tym pojęcia : - „Podstawowa Zapłata za Rozwiązanie Umowy” – definiowane jako równowartość planowanych kredytów bankowych na finansowanie przedsięwzięcia koncesyjnego – odszkodowanie szacowane na 415 mln zł; - „Odszkodowanie Kapitałowe za Rozwiązanie Umowy”- definiowane jako utracone przewidywane dochody netto w odniesieniu do okresu od daty rozwiązania Umowy Koncesyjnej do końca okresu koncesyjnego (tj. marca 2027 r.) i utożsamiane ze zwrotem kapitału (i pożyczek podporządkowanych) dla akcjonariusza koncesjonariusza i spółki operatorskiej (Stalexport Transroute Autostrada S.A.) – odszkodowanie szacowane maksymalnie na 565,95 mln zł. - Wprowadzono pojęcie odszkodowania za przeniesienie koncesji, do wypłacenia przez SAM S.A. na rzecz Stalexport S.A. z tytułu poniesionych przez Stalexport S.A. nakładów inwestycyjnych na realizację robót budowlanych I etapu przedsięwzięcia koncesyjnego, w wymiarze nawet 158,5 mln zł; - Wprowadzono do umowy nowe pojęcie rekompensaty na rzecz koncesjonariusza za utracone wpływy z tytułu zniesienia opłat za przejazd autostradą pojazdów ciężarowych.	W dniu 20.03.2002 r. upłynął czwarty termin, wyznaczony umową koncesyjną na uzyskanie przez koncesjonariusza zamknięcia finansowego. W tym czasie koncesjonariusz kontynuował pobór opłat za przejazd autostradą. Wystąpił również z inicjatywą kolejnych zmian postanowień umowy koncesyjnej, dalej przekształcających strukturę realizacji przedsięwzięcia i znacznie osłabiających pozycję Skarbu Państwa w umowie. W rezultacie negocjacji prowadzonych przez koncesjonariusza i Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad przez co najmniej 1,5 roku, w dniu 21 marca 2005 r. Minister Infrastruktury zawarł z koncesjonariuszem, którym od dnia 29 lipca 2004 r. jest SAM S.A., aneks nr 5, zawierający szeroki zakres zmian postanowień tej umowy, związanych z nowymi zobowiązaniami odszkodowawczymi Skarbu Państwa wobec banków finansujących przedsięwzięcie koncesyjne.

5.5.2. Ważniejsze działania w realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego

Data	Działania podejmowane w toku realizacji przedsięwzięcia koncesyjnego	Centralny organ administracji odpowiedzialny za realizację postanowień umowy
1.01.1997- 31.10.1997 r. /funkcję Ministra TiGM pełnił Bogusław Liberadzki/		Od 2.01.1995 r. do 5.05.1998 r. funkcję Prezesa ABiEA pełnił Andrzej Patalas
15.03.1997	Udzielenie przez Ministra TiGM koncesji dla Stalexport S.A.	
19.09.1997	Podpisanie umowy koncesyjnej przez Ministra Tigm i Prezesa Stalexport S.A. /ustalono termin zamknięcia finansowego na 19.09.1998 r./	
31.10.1997 r. - 8.12.1998 r. /funkcję Ministra TiGM pełnił Eugeniusz Morawski/		Od 6.05.1998 r. do 7.12.2001 r. funkcję Prezesa ABiEA pełnił Andrzej Urbanik
29.04.1998	Zawarcie umowy pomiędzy ABiEA, GDDP i Stalexport S.A. w sprawie przekazania Stalexport S.A. pasa drogowego autostrady	
18.09.1998	Podpisanie pomiędzy ABiEA, GDDP i Stalexport S.A. końcowego protokołu przekazania pasa drogowego autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków	
19.09.1998	Upłynął pierwszy termin na dokonanie zamknięcia finansowego	
1.10.1998	Podpisanie aneksu nr 1 do umowy koncesyjnej. Wyznaczono nowy, drugi z kolei termin dokonania zamknięcia finansowego na 31.10.1998 r.	
23.10.1998	Rozpoczęcie robót budowlanych przez Stalexport S.A.	
29.10.1998	Informacja złożona Ministrowi TiGM oraz Prezesowi ABiEA przez Stalexport S.A. o uzyskaniu zamknięcia finansowego. Zaproponowanie przez koncesjonariusza nowej struktury finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego, pozwalającej na realizację zakresu rzeczowego umożliwiającego jedynie rozpoczęcie poboru opłat za przejazd autostradą oraz poinformowanie o utworzeniu spółki zależnej pn. Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (SAM S.A) i powierzeniu jej wykonywania określonych zadań koncesyjnych.	
31.10.1998	Upłynął drugi termin na dokonanie zamknięcia finansowego – wyznaczonego aneksem nr 1	
5.11.1998	Zaakceptowanie przez Ministra nowej struktury finansowania przedsięwzięcia koncesyjnego zaproponowanej przez Stalexport S.A w dniu 29.10.1998 r.	
8.12.1998 r. - 12.06.2000 r. /funkcję Ministra TiGM pełnił Tadeusz Syryjczyk/		
25.03.1999	Podpisanie aneksu nr 2 – wyznaczono następny – trzeci termin zamknięcia finansowego na 19.09.2000 r. Wprowadzono do umowy zaproponowane w dniu 29.10.1998 r. przez Stalexport S.A. : strukturę finansowania przedsięwzięcia opartą na kredycie pomostowym i kupieckim umożliwiającą rozpoczęcie poboru opłat za przejazd autostradą i termin wykonania prac w tym zakresie do 30.12.1999 r. oraz oświadczenie koncesjonariusza o zgromadzeniu środków finansowych na realizację prac umożliwiających pobór opłat;	
15.10.1999	Podpisanie aneksu nr 3 do umowy koncesyjnej. Zalegalizowanie funkcjonowania SAM S.A. w realizacji postanowień umowy koncesyjnej, zgłoszonego przez Stalexport S.A. stronie rządowej w dniu 29.10.1998 r.	
26.10.1999	Prezes ABiEA przedstawił Stalexport S.A. warunki rekomendowania Ministrowi TiGM zgody na rozpoczęcie poboru opłat przez koncesjonariusza.	
30.12.1999	Upłynął termin wyznaczony koncesjonariuszowi aneksem nr 2 do wykonania robót dostosowujących autostradę do poboru opłat.	
3.04.2000	Koncesjonariusz podjął – bez sprzeciwu Prezesa ABiEA - rozruch technologiczny autostrady płatnej wraz z poborem opłat – bez spełnienia wszystkich wyznaczonych mu przez Prezesa ABiEA warunków, w tym zakończenia wszystkich prac i uzyskania wymaganych pozwoleń.	
12.06.2000 r. - 19.10.2001r. /funkcję Ministra TiGM pełnił Jerzy Widzyk/		
19.09.2000	Upłynął trzeci termin dokonania zamknięcia finansowego – wyznaczony aneksem nr 2.	
11.05.2001	Wniosek ABiEA do Ministra TiGM o akceptację zmian do umowy koncesyjnej i zamknięcia finansowego.	

20.09.2001	Podpisanie aneksu nr 4 do umowy koncesyjnej, którego załącznikiem jest ujednolicony jej tekst. Wprowadzono do umowy: kolejny – czwarty termin zamknięcia finansowego na 20.03.2002 r.; etapowanie robót budowlanych (etap I, etapy IIa i IIb); ustalenie, iż zamknięciem finansowym objęty będzie ograniczony zakres robót budowlanych, określony jako etap IIa; realizacja pozostałych prac (m.in. robót odwodnieniowych i ochrony wód) zaliczonych do etapu IIb, ulega przesunięciu – po spłacie kredytów zaciągniętych w ramach zamknięcia finansowego na realizację robót etapu IIa.	
19.10.2001r. - 2.05.2004 r. /funkcję Ministra Infrastruktury pełnił Marek Pol/		
20.03.2002	Upłynął czwarty termin zamknięcia finansowego – wyznaczony aneksem nr 4. Zakres rzeczowy etapu IIa umowy koncesyjnej - po tym terminie - realizowany był ze środków pochodzących z poboru opłat za przejazd. Stan ten trwał do wejścia w życie aneksu nr 5.	Od 7.12.2001 r. do 31.03.2002 r. funkcję Prezesa ABiEA pełnił Eugeniusz Mróz
14.05.2002	Minister Infrastruktury skierował do Prezesa Zarządu Stalexport S.A. zawiadomienie o niewykonywaniu przez spółkę zobowiązań wynikających umowy koncesyjnej (zawiadomienie to – wg umowy koncesyjnej pozwala koncesjonariuszowi (i kredytodawcom) na podjęcie działań naprawczych).	Od 1.04.2002 r. do 9.07.2003 r. funkcję Generalnego Dyrektora GDDKiA pełnił Tadeusz Suwara
2.08.2002	Stalexport S.A. kieruje do Sądu Okręgowego w Katowicach wniosek o wydanie zarządzenia tymczasowego dla zabezpieczenia interesów koncesjonariusza, w związku z rozpoczęciem przez Ministra postępowania w sprawie rozwiązania umowy koncesyjnej.	
16.08.2002	Upłynął termin na podjęcie przez koncesjonariusza (i potencjalnych kredytodawców) działań naprawczych).	
31.12.2002	Sąd Apelacyjny w Katowicach oddalił zażalenie Stalexport S.A., złożone w dniu 27.08.2002 r. na postanowienie Sądu Okręgowego w Katowicach ws oddalenia wniosku Stalexport S.A. z dnia 2.08.2002 r.	
29.01.2004	Stalexport S.A. skierował wniosek o przeniesienie całości praw i obowiązków wynikających z koncesji i umowy koncesyjnej na SAM S.A.	Od 9.07.2003 r. do 4.10.2004 r. funkcję Generalnego Dyrektora GDDKiA pełnił Dariusz Skowroński
25.02.2004	Minister Infrastruktury upoważnił Dariusza Skowrońskiego – Podsekretarza Stanu w MI do przeprowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie wniosku Stalexport S.A. o przeniesienie w całości praw i obowiązków wynikających z koncesji i umowy koncesyjnej na SAM S.A.	
2.05.2004 r. – 31.10.2005 r. /funkcję Ministra Infrastruktury pełnił Krzysztof Opawski/		
30.06.2004	Została zawarta umowa o przeniesienie praw i obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Stalexport S.A. i SAM S.A.	
28.07.2004	Minister Infrastruktury przeniósł całość praw i obowiązków wynikających z koncesji udzielonej Stalexport S.A. na SAM S.A. – bez pełnego rozliczenia rzeczowego i finansowego koncesjonariusza z dotychczasowej działalności objętej umową koncesyjną.	
21.03.2005	Podpisanie aneksu Nr 5 do umowy koncesyjnej – wejście w życie aneksu miało nastąpić po podpisaniu wszystkich 12 załączników. Wyznaczono termin uzyskania zamknięcia finansowego na 3 miesiące od daty wejścia w życie aneksu Nr 5. Wprowadzono do umowy pojęcia odszkodowawcze, z tytułu których – o ile wypowiedzenie umowy nastąpi z winy reprezentanta Skarbu Państwa, koncesjonariuszowi zostaną wypłacone odszkodowania w kwocie łącznej maksymalnie 1.1 mld zł. Wprowadzono pojęcie rekompensaty za przeniesienie koncesji, należne Stalexport S.A. za poniesione nakłady inwestycyjne w I etapie (szacowane nawet na 158.3 mln zł).	Od 4.10.2004 r. do 8.12.2005 r. funkcję Generalnego Dyrektora GDDKiA pełnił Edward Gajerski
17.10.2005	Uzgodnienie załączników do aneksu nr 5 do umowy koncesyjnej.	

5.6. Wykaz aktów prawnych dot. kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 217, poz. 2124).
3. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Poprzednio : rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 43, poz. 222), uchylone z dniem 18 listopada 2001 r.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116). Poprzednio: rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 14 maja 1997 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 62, poz. 392), uchylone z dniem 18 listopada 2001 r.
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ogólnych kierunków współpracy spółki z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 6, poz. 35). Upřednio obowiązywało rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 25 września 2001 r. w sprawie ogólnych kierunków współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 118, poz. 1251) – uchylone z dniem 22 lutego 2005 r.
6. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075). Upřednio obowiązujące do 1 stycznia 2004 r. : Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 lipca 2001r. w sprawie opłat za przejazdy autostradami (Dz. U. Nr 80, poz. 871), uchylone z dniem 1 stycznia 2004 r. Wcześniej : Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi (Dz. U. Nr 58, poz. 305), uchylone z dniem 17 sierpnia 2001 r.
7. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334). Upřednio : Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (Dz. U. Nr 120, poz. 1283 ze zm.), uchylone z dniem 19 czerwca 2004 r. Wcześniej : rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 12, poz. 63) – utraciło moc z dniem 1 października 1999 r.
8. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2003 r. w sprawie ustanowienia Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 118, poz. 1109 ze zm.).
9. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808).

10. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086).
11. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym - tj. Dz. U. z 2005r. Nr 108 poz. 908, ze zm.).
12. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tj. Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).
14. Ustawa z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (tj. Dz. U. z 2003 r. Nr 24, poz.199 ze zm.).
15. Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej - w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668 ze zm.).
16. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną (Dz. U. Nr 133, poz. 872 ze zm.).
17. Ustawa z dnia 21 stycznia 2000 r. o zmianie niektórych ustaw związanych z funkcjonowaniem administracji publicznej (Dz. U. Nr 12, poz. 136 ze zm.).
18. Ustawa z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253 ze zm.).
19. Rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 28 lutego 2000 r. w sprawie numeracji i ewidencji dróg i obiektów mostowych (Dz. U. Nr 32, poz. 393 ze zm.).

5.7. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
6. Prezes Rady Ministrów
7. Minister Transportu
8. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
9. Minister Finansów
10. Wojewoda Śląski
11. Wojewoda Małopolski
12. Komendant Główny Policji
13. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego

5.8. Dokumentacja fotograficzna z ustaleń kontroli

A) Obiekty mostowe.



Fot. 1 i 2. Obiekt mostowy Nr 46 (zlokalizowany nad autostradą – w rejonie miejscowości Zalas-Podlesie) – stan na czerwiec 2005 r.

Zdjęcie górne - widok na zniszczone : gzymsy oraz końcówkę oczepu filara skrajnego wiaduktu nad autostradą (widok od strony Katowic).

Zdjęcie dolne - widok spękanego słupa skrajnego filara przy jezdni Katowice - Kraków. Widoczna bardzo znaczna korozja stali zbrojeniowej. Pręty główne – ok. 25% zmniejszony przekrój zbrojenia.

Stan obiektu mostowego uległ pogorszeniu. Ocena średnia ogólna⁹⁶ : 2,42 (ocena z przeglądu w 2002 r.); 2,25 (ocena z przeglądu w 2004 r.) i 2,16 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.). Ocena gzymsów zmniejszona z 2 (w 2002 r.) na 1 (w 2004 r. – tj. stan przedwaryjny). Ocena filarów – 1 (stan przedwaryjny).

Koncesjonariusz nie wykonał zaleconego po przeglądzie podstawowym przeprowadzonym w 2002r. pilnego remontu oczepu filara i gzymsów. Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie m.in. ze względu na niedostateczne zakotwienie poręczy w skorodowanym gzymsie na całym obiekcie.

⁹⁶ Por. przepis 66.



Fot. 3 i 4. Obiekt mostowy Nr 45 (zlokalizowany w ciągu autostrady – w rejonie miejscowości Zalas-Podlesie) – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.

Zdjęcie górne - widok na przyczółek od strony Katowic (nitka prawa). Zniszczony beton narożnika przyczółka, odsłonięte i skorodowane zbrojenie, zniszczony gzyms (zabezpieczony siatką).

Zdjęcie dolne – bliższe ujęcie zniszczeń betonu narożnika i gzymsu z widoczną siatką zabezpieczającą.

Stan obiektu uległ pogorszeniu. Ocena średnia ogólna :

- 45L (nitka lewa) : 2,80 (ocena z przeglądu w 2002 r.); 2,70 (ocena z przeglądu w 2004 r.); 2,50 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.),

- 45P (nitka prawa) : 2,89 (ocena z przeglądu w 2002 r.); 2,67 (ocena z przeglądu w 2004 r.); 2,44 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.).

Zdecydowanemu pogorszeniu uległ stan izolacji pomostu - z oceny 4,00 (2002 r.) na 2,00 (2004 r. – tj. stan niedostateczny); ocena gzymsów - 1,00 (stan przedawaryjny); niska ocena przyczółków - 2,00.

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z 2002 r. - mimo oceny gzymsów równej 1, nie przystąpił do ich naprawy. Obiekt zaliczono do grupy obiektów stwarzających zagrożenie – ze względu na stan mocowania balustrad i barier.



Fot. 5 i 6. Obiekt mostowy Nr 40 (zlokalizowany w ciągu autostrady – w rejonie miejscowości Nieporaz) – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.

Zdjęcie górne – widok przyczółka od strony Krakowa (nitka prawa). Widoczna erozja betonu przyczółka oraz gzymsu. Przecieki przez skrzydło.

Zdjęcie dolne – widok skrzydła od strony Katowic (nitka prawa). Zniszczony narożnik przyczółka. Przecieki przez skrzydła. Całkowicie zniszczony gzyms na końcu skrzydła.

Stan obiektu pogorszył się. Ocena średnia ogólna :

- 40L (nitka lewa) : 3,10 (ocena z przeglądu w 2002 r.); 2,90 (ocena z przeglądu w 2004 r. - lokalne uszkodzenia dylatacji); 2,70 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.),
- 40P (nitka prawa) : 2,78 - stan obiektu bez zmian (ocena z przeglądu w 2002 r. i 2004 r.); 2,55 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.).

Niska ocena podpór = 2,00 (niedostateczny) i gzymsów = 1,00 (stan przedawaryjny).

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z 2002 r. Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie – ze względu na stan mocowania balustrad i barier.



Fot. 7. Obiekt mostowy Nr 15 (zlokalizowany w ciągu autostrady – w rejonie miejscowości Dzieńkowice) - zniszczone zabezpieczenie stożka od strony Mysłowic – stan na czerwiec 2005 r.

Stan obiektu stabilny. Ocena średnia ogólna :

- 15L (nitka lewa) : 3,00 (ocena z przeglądu w 2002 r.); 3,21 (ocena z przeglądu w 2004 r. - wynik naprawy dylatacji); 3,14 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.),
- 15P (nitka prawa) : 3,17 (ocena z przeglądu w 2002 r.); (ocena z przeglądu w 2004 r.); mimo naprawy dylatacji w 2003 r. – ocena dylatacji w 2004 r. wynosiła 1,00); 3,23 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.).

Poza naprawą dylatacji (nieskuteczną) – koncesjonariusz nie wykonał pozostałych zaleceń z przeglądu podstawowego z 2002 r. Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie.



Fot. 8. Obiekt mostowy Nr 30 (zlokalizowany w ciągu autostrady – w rejonie miejscowości Chrzanów) – usuwający się grunt spod skrzydła i oczepu od strony Katowic – stan na czerwiec 2005 r.

Stan obiektu bez zmian. Ocena średnia :

- 30L (nitka lewa) : 2,69 (ocena z przeglądów w 2002 r. i 2004 r.); 2,54 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.);
- 30P (nitka prawa) : 2,67 (ocena z przeglądów w 2002 r. i 2004 r.); 2,75 (ocena biegłego – czerwiec 2005 r.)

Ocena gzymsów = 1,00 (stan przedawaryjny).

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z przeglądu podstawowego z 2002 r. (poza naprawą dylatacji). Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie – ze względu na stan dylatacji i mocowania balustrad.



Fot. 9. Obiekt mostowy Nr 41 (zlokalizowany nad autostradą w rejonie miejscowości Rudna) – widok wg stanu na wrzesień 2004 r.

Stan obiektu od 2002 r. do czerwca 2005 r. zdecydowanie pogorszył się, mimo iż ocena średnia ogólna nie zmieniła się i wynosi 2,45.

O pogorszeniu się stanu świadczą zalecenia z przeglądu rocznego z 2004 r. – pilny remont gzymsów i remont przyczółków - ocena 1,00 (stan przedawaryjny).

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z przeglądu podstawowego z 2002 r. (poza naprawą dylatacji). Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie – ze względu na stan mocowania balustrad i barier.



Fot. 10. Obiekt mostowy Nr 56 (zlokalizowany nad autostradą w rejonie miejscowości Balice) – widok wg stanu na wrzesień 2004 r.

Stan obiektu do czerwca 2005 r. pogorszył się, mimo iż ocena średnia ogólna nie zmieniła się i wynosi 2,75.

Koncesjonariusz nie wykonał zaleceń z przeglądu podstawowego z 2002 r. (poza naprawą dylatacji). Obiekt zaliczony do grupy obiektów stwarzających zagrożenie – ze względu na stan gzymsów i mocowania barier.

B) Urządzenia odwodnieniowe



Fot. 11. Załamany kanał o średnicy 300 mm pod jezdnią autostrady w km 380+150, kierunek Kraków – widok wg stanu na czerwiec 2004 r. (uszkodzenie ujawnione podczas czyszczenia sieci kanalizacyjnej – monitoring kamerą telewizyjną).



Fot. 12. Brak odpływu wód opadowych z rowu odwadniającego w km 361+500, kierunek Kraków (stan na czerwiec 2004 r.).

C) Urządzenia ochraniające ruch pojazdów na autostradzie – bariery energochłonne

Brak elementów konstrukcyjnych barier i zdekompletowane połączenia elementów konstrukcyjnych



Fot. 13. Widok na uszkodzony odcinek bariery na obiekcie mostowym nr 45 zlokalizowanym w ciągu autostrady w rejonie miejscowości Zalas-Podlesie (brak taśmy tylnej oraz brak połączenia wysięgnika słupka z taśmą profilową). Widoczne zalanie rys nawierzchni jezdni. Skorodowana balustrada obiektu mostowy i widoczne uszkodzenia erozyjne gzymsu (zabezpieczone siatką) – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.



Fot. 14. Brak połączeń śrubowych taśmy profilowanej – km 371+ 600 – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.

Wadliwe miejsca instalacji barier spowodowane błędami projektowymi



Fot. 15. Posadowienie podpory bariery w studzience – km 358 + 600 – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.

Wadliwe zakończenia barier ochronnych



Fot. 16. Ostre zakończenie bariery – km 358 + 400 – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.

Nieprawidłowa wysokość montażowa bariery



Fot. 17. Za nisko usytuowana bariera ochronna w km 400 + 900 (możliwość „przeskoczenia” pojazdu nad barierą) – widok wg stanu na czerwiec 2005 r.



Fot. 18. Za wysoko usytuowana bariera ochronna w km 400 + 900 (możliwość wjechania pojazdu pod barierę ochronną) – widok wg stanu na czerwiec 2005r.

D) Oznakowanie drogowe

Nie usunięte przez koncesjonariusza znaki poziome z jezdni



Fot. 19. Węzeł Murckowska – łącznica Warszawa-Kraków. Nieusunięta linia bezwzględnego zatrzymania się – znak P-20



Fot. 20. Punkt Poboru Opłat Balice. Odrywająca się taśma oznakowania poziomego.

Niewłaściwe oznakowanie pionowe



Fot. 21. Tablica E-1a zamontowana przed węzłem Chrzanów II od strony Katowic (stan na czerwiec 2005 r.).

(Brak tablicy w projekcie organizacji ruchu. Tablica sugeruje, że zjazd na drogę krajową Nr 79 i wojewódzką Nr 933 jest wspólny. W rzeczywistości zjazdy te są na osobnych węzłach).

Uwaga:

Fotografie oznaczone nr 1-8 oraz 18 i 21 zostały wykonane przez kontrolerów NIK w czasie oględzin przeprowadzonych w toku kontroli.

Fotografie oznaczone nr 9-12 oraz 19 i 20 pochodzą z dokumentacji sporządzonej przez koncesjonariusza.