

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPORTOWYCH

Nr ewid. 119/2006/P/05/064/KKT
KKT-41000/05

Informacja o wynikach kontroli wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ - południe

W a r s z a w a m a j 2 0 0 6 r .

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

Wizją 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 zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ - południe

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:
Jacek Jezierski

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Warszawa, maja 2006 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-prefiks-22-444 50 00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	7
2.3. Uwagi i wnioski	13
3. Ważniejsze wyniki kontroli	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	15
3.1.1. Stan prawny	15
3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne	22
3.2. Istotne ustalenia kontroli	25
3.2.1. Programowanie i planowanie budowy autostrady A-1	25
3.2.2. Wykonywanie zadań przygotowawczych	28
3.2.3. Realizacja budowy autostrady A-1	34
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	62
4.2. Załączniki	65
4.2.1. Ministrowie właściwi do spraw transportu od 1993 r.	65
4.2.2. Wykaz organów , którym przekazano informację o wynikach kontroli	66

1. Wprowadzenie

Temat kontroli: Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ – południe

Numer kontroli: Nr P/05/064.

W I/II kwartale 2005 r. Najwyższa Izba Kontroli – Departament Komunikacji i Systemów Transportowych, przeprowadziła z własnej inicjatywy, zgodnie z sugestią Marszałka Sejmu¹, kontrolę wykonywania zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1. Podjęcie kontroli wynikało z dużego zainteresowania w 2004 r. Parlamentu RP, a także środków masowego przekazu działaniami administracji rządowej związanymi z rozpoczęciem budowy autostrady A-1.

Badaniami objęto lata 2003 – I półrocze 2005 (do dnia 29 lipca 2005 r.). Ponieważ dotychczasowe wyniki kontroli budowy autostrad w Polsce przeprowadzonych przez NIK wskazały, że budowa autostrady A-1 pozostawała w latach 1997 - 2003 wyłącznie na etapie planowania, uznano za zasadne zbadanie kolejnych decyzji dotyczących tego przedsięwzięcia. Kontrolę z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, przeprowadzono w Ministerstwie Infrastruktury oraz Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. W celu dokonania pełnej oceny objętego kontrolą zadania, do opracowania niniejszej *Informacji* wykorzystane zostały także wyniki wcześniejszych kontroli przeprowadzonych przez NIK w zakresie dotyczącym przygotowań do budowy autostrady A-1, tj. kontroli z roku 1998², z roku 2001³, z roku 2003⁴ oraz z roku 2005⁵.

¹ Marszałek Sejmu RP zwrócił się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli z sugestią umieszczenia w planie pracy Izby na 2005 r. kontroli działań administracji w zakresie realizacji autostrady A-1.

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.

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

⁵ Por. Informacja o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990-2004. NIK, Warszawa listopad 2005 r., Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT.

Pierwszy program budowy autostrad przewidujący (m.in.) wybudowanie w ciągu 15 lat autostrady A-1 łączącej Gdańsk z południową granicą kraju Rada Ministrów ustaliła uchwałą Nr 63 w dniu 27 lipca 1993 r. Termin rozpoczęcia prac budowlanych określono na 1994 rok. Jednakże rozpoczęcie tej inwestycji, mającej zaktywizować działalność portów morskich oraz gospodarkę regionów nadmorskich, było kilkakrotnie przesuwane w kolejnych programach - ostatnio na 2005 rok. Według opinii ekspertów⁶, kilkunastoletnie opóźnienie robót na tej arterii komunikacyjnej przyczyniło się do powstania nieodwracalnych strat ekonomicznych, głównie w gospodarce morskiej. Ponadto, do potencjalnych – utraconych - korzyści z omawianej autostrady można m.in. zaliczyć: możliwość powstania na każdy kilometr ok. 40 miejsc pracy podczas jej budowy, a po otwarciu - ok. 45 miejsc pracy, kilkadziesiąt kontraktów dla lokalnych firm na dostawy i wykonawstwo przy budowie drogi, rozwój usług oraz międzynarodowego i krajowego ruchu turystycznego, rozładowanie zatłoczonych dróg i węzłów komunikacyjnych, a także skrócenie o ok. 40% czasu podróży przez Pomorze na południe⁷.

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działań naczelnych i centralnych organów administracji rządowej dotyczących przygotowania budowy autostrady A-1.

Podstawowe zagadnienia objęte tematyką kontroli dotyczyły:

- procesów programowania i planowania budowy autostrady A -1;
- wykonywania prac przygotowawczych przez odpowiednie organy administracji rządowej, w tym: wykupu gruntów, wydawania wskazań lokalizacyjnych oraz wykonywania ratowniczych badań archeologicznych;
- przetargu na koncesję oraz procesów negocjacji pomiędzy Ministerstwem Transportu i Gospodarki Morskiej (następnie Ministerstwem Infrastruktury) a koncesjonariuszem, tj. firmą Gdańsk Transport Company S.A.,⁸ dotyczących zawarcia umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację autostrady na odcinku Gdańsk – Toruń, w tym procedury zmiany warunków koncesji;

⁶ Zdaniem części ekonomistów z Uniwersytetu Gdańskiego straty z powodu braku autostrady A-1 i tym samym z powodu mniejszego ruchu w portach Trójmiasta wynoszą ok. 250 mln USD rocznie (wg serwisu [www. Money.pl](http://www.Money.pl) z dnia 16.06.2004 r.)

⁷ Za Dziennikiem Bałtyckim z dnia 19 października 2005 r.,

⁸ Akcjonariuszami tej firmy byli: szwedzki koncern budowlany Skanska (30 proc.), brytyjska firma Laing Road (30 proc.), firma Intertoll z RPA (15 proc.) i polska spółka NDI z Sopotu (25 proc.).

- warunków zawartej 31 sierpnia 2004 r. umowy o budowie i eksploatacji autostrady z punktu widzenia zabezpieczenia interesu ekonomicznego państwa.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ – południe, z punktu widzenia kryteriów gospodarności i rzetelności.

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia również sposób procedowania oraz warunki zawartej 31 sierpnia 2004 r. umowy o budowę i eksploatację autostrady⁹ z punktu widzenia kryterium legalności oraz rzetelności. Zdaniem NIK warunki zawartej umowy nie zabezpieczają w dostatecznym stopniu interesu ekonomicznego państwa.

Nieprawidłowości (w zróżnicowanym zakresie) stwierdzono na wszystkich etapach prac, tj. w zakresie:

- programowania i planowania budowy autostrady,
- wykonywania prac przygotowawczych, w tym wykupu gruntów, wydawania decyzji i wskazań lokalizacyjnych, przeprowadzania ratowniczych badań archeologicznych oraz ewidencjonowania wydatków,
- przeprowadzenia przetargu na udzielenie koncesji i dokonania zmian warunków tej koncesji,
- negocjowania warunków umowy o budowę i eksploatację autostrady z firmą GTC S.A. z punktu widzenia dbałości o interes ekonomiczny państwa.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Wyniki kontroli wskazują, iż od czasu podjęcia w 1993 r. przez Radę Ministrów decyzji o budowie autostrady A-1, żaden z programów jej budowy nie został zrealizowany i nie rozpoczęto w zaplanowanym terminie ani jednego z etapów tej inwestycji. W opinii ekspertów, brak tej arterii komunikacyjnej hamował rozwój społeczny i gospodarczy Pomorza, a zwłaszcza przyczynił się do marginalizacji znaczenia morskich portów handlowych w Gdyni i Gdańsku,

⁹ W treści niniejszej „Informacji” dla określenia umowy zawieranej z koncesjonariuszem stosowane są, w zależności od opisywanej sytuacji, dwa pojęcia: „umowa koncesyjna” (obowiązujące przed dniem 21 sierpnia 2004 r.) oraz „umowa o budowę i eksploatację autostrady” (wprowadzone z powyższą datą w związku z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym - opisaną w analizie stanu prawnego).

sprowadzając je do roli portów dowozowych. Znaczna bowiem część ładunków, zarówno z terenu Polski jak i krajów Europy Środkowej i Wschodniej, trafiała do portów niemieckich, bądź holenderskich. Szacunkowe roczne straty tylko z powodu mniejszego ruchu w portach Trójmiasta mogą wynosić ok. 250 mln USD. (Opis str. 22-24).

2.2.2. Dokumenty programowe i planistyczne oraz wykonane na ich podstawie harmonogramy realizacji zadań, sporządzane były nierzetelnie. Przede wszystkim nie rozstrzygnięto zasadniczej kwestii, czy budowa poszczególnych odcinków autostrady wykonywana będzie w systemie koncesyjnym, czy tradycyjnym (ze środków budżetu państwa). Nie określono także w miarę dokładnych kosztów budowy poszczególnych odcinków autostrady, ścisłego przypisania do nich środków finansowych oraz wskazania źródeł pokrycia wydatków w dłuższym horyzoncie czasowym. Warunków tych nie spełniał zarówno Program Budowy Autostrad z lipca 1993 r., jak też kolejne dokumenty, m.in. Strategia Rozwoju Infrastruktury Transportu na lata 2004-2006 i lata dalsze oraz Strategia Przebudowy Głównych Dróg Krajowych w Polsce w latach 2003-2013. Wady tych dokumentów spowodowały, że były one nierealne do wykonania już na etapie ich konstruowania. Dlatego terminy rozpoczęcia budowy poszczególnych zadań inwestycyjnych były niedotrzymywane i przesuwane na kolejne lata, tj. z 1994 r. na – ostatnio - 2005 r. (Opis str. 25-26).

2.2.3. Nierzetelnie realizowane były prace mające na celu przygotowanie rozpoczęcia budowy autostrady. Opóźnienia powstawały już na etapie pozyskiwania wskazań i decyzji lokalizacyjnych niezbędnych do ostatecznego ustalenia trasy przebiegu autostrady. Jak ustalono, brakowało m.in. wszystkich decyzji lokalizacyjnych dla odcinków autostrady przebiegających przez województwo łódzkie i śląskie. Niektóre z decyzji obarczonych było wadami formalnymi i merytorycznymi. Powodowało to składanie odwołań i zaskarżanie decyzji, a tym samym dalsze opóźnienia prac przygotowawczych. (Opis str. 28-30).

2.2.4. Barrierami w procesie dochodzenia do realizacji budowy autostrady A-1 były opóźnienia w wykupie gruntów pod budowę oraz prowadzeniu ratowniczych badań archeologicznych. Ze szczególnym natężeniem problem ten występował na południowym odcinku autostrady, tj. od węzła Rząsawa do południowej granicy państwa, na którym nie rozpoczęto – do dnia zakończenia czynności kontrolnych - pozyskiwania gruntów. Nieprawidłowości polegały także na zbyt późnym wyborze (w drodze przetargu) wykonawcy, który w imieniu GDDKiA miał wykonać prace związane z nabywaniem gruntów pod autostradę. Stwierdzono przypadki nierzetelnego przygotowania dokumentacji przetargowej i niezachowania należytej staranności w przebiegu prac przetargowych. Powodowało to odwołania i protesty części uczestników przetargów. W konsekwencji wydłużał się czas i wzrastały koszty postępowania przetargowego. Opóźnienia w prowadzeniu ratowniczych badaniach archeologicznych, będące następstwem niewykupienia gruntów, mogą stanowić najpoważniejszą barierę w rozpoczęciu budowy na planowanych odcinkach przebiegu autostrady A-1 przez dawne województwa wrocławskie i płockie. Na

terenach tych stopień zaawansowania prac archeologicznych wynosił bowiem ok. 6%. (Opis str. 31-33).

2.2.5. Nierzetelnie prowadzona była w GDDKiA ewidencja kosztów poniesionych na przygotowanie budowy autostrady A-1. Szacunkowe koszty wykonania tych prac, w kwocie ok. 280 mln zł., nie odzwierciedlały rzeczywiście poniesionych nakładów. Nie była bowiem prowadzona wydzielona ewidencja kosztów dla tego zadania, lecz koszty te ewidencjonowano razem z innymi wydatkami poniesionymi na prace przygotowawcze dla wszystkich pozostałych dróg. Niektóre z wydatków należy uznać, jako poniesione nieefektywnie. Sytuacja ta była przede wszystkim wynikiem ciągłego przesuwania terminów rozpoczęcia budowy poszczególnych odcinków autostrady A-1. Opóźnienia te spowodowały konieczność dostosowywania dokumentacji projektowej do nowych, zmieniających się przepisów prawa i ponoszenia w związku z tym dodatkowych kosztów. Tylko dla odcinka Woźniki - Sośnica dodatkowe koszty poniesione na uzupełnienie dokumentacji wyniosły 8,4 mln zł. Zauważyć jednak należy, że kwota ta jest o 4,8 mln zł za wysoka ze względu na przyjęcie nierzetelnie sporządzonej oferty firmy projektowej.(Opis str. 33).

2.2.6. Nierzetelnie został przeprowadzony w 1997 r. przez GDDKiA przetarg na wyłonienie koncesjonariusza budowy i eksploatacji północnego fragmentu autostrady na odcinku Gdańsk – Toruń. Ze względu na nieokreślenie realnego zamknięcia finansowego inwestycji, zainteresowanie przetargiem było znikome i ograniczyło się w zasadzie do zainteresowania nim tylko przez GTC S.A., która uzyskała stosowną koncesję (opis str. 32-33). Z wymienionej wyżej przyczyny, mimo przyznania koncesji, przez 7 lat nie doszło do zawarcia umowy z GTC S.A. w sprawie budowy i eksploatacji autostrady. Prowadzone do sierpnia 2004 r. negocjacje między stronami spowodowały wzmocnienie pozycji koncesjonariusza kosztem strony rządowej, niewykorzystanie określonej w ustawie możliwości cofnięcia koncesji i podjęcie przez Ministra Infrastruktury korzystnych dla koncesjonariusza decyzji. W porozumieniu z dnia 5 sierpnia 2004 r., zawartym pomiędzy Ministrem Infrastruktury i GTC SA, ustalono cenę budowy autostrady w wysokości 5,6 mln EUR za 1 km, pomimo odmiennego stanowiska zespołu negocjacyjnego i opinii niezależnych doradców, według których cena ta powinna kształtować się na niższym poziomie. Koncesjonariusz wynegocjował również wydłużenie okresu koncesji z 35 do 42 lat oraz „etapowanie” inwestycji, tj. rozłożenie jej budowy na 2 etapy. Postanowienia w tym zakresie zostały wprowadzone decyzją Ministra Infrastruktury o zmianie koncesji, wydaną zgodnie z wnioskiem koncesjonariusza w dniu 20 sierpnia 2004 r. (Opis str. 44-45).

2.2.7. Zawarcie przez Ministra Infrastruktury - w imieniu Skarbu Państwa - w dniu 31 sierpnia 2004 r. Umowy o budowę i eksploatację autostrady z GTC S.A., dokonane zostało z naruszeniem zasady legalności. Minister Infrastruktury podpisał bowiem Umowę bez uzgodnienia jej postanowień - w części dotyczącej zobowiązań finansowych Skarbu Państwa - z Ministrem Finansów, a zatem nie zrealizował ustawowego obowiązku, niezbędnego dla prawidłowego zawarcia Umowy. Pomimo iż Minister Finansów wielokrotnie występował z inicjatywą uzgodnienia Umowy,

wymóg ten został spełniony dopiero w lipcu 2005 r., tj. po upływie niemal roku od daty zawarcia Umowy. Było to konsekwencją nierzetelnego przygotowania warunków realizacji przedsięwzięcia, uniemożliwiającego określenie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa z tytułu budowy i eksploatacji autostrady – między innymi ze względu na brak „modelu finansowego” (określającego warunki finansowania projektu i stanowiącego prognozę płatności Skarbu Państwa na rzecz koncesjonariusza), braku weryfikacji kosztów budowy oraz niezgodnienia przez strony większości załączników. (Opis str. 45- 46).

2.2.8. Umowa zawarta z GTC S.A. w dniu 31 sierpnia 2004 r. określiła jedynie warunki dotyczące realizacji Etapu I przedsięwzięcia. Zatem istotna część postanowień udzielonej GTC koncesji, dotycząca odcinka autostrady na długości Nowe Marzy – Toruń, nadal nie została zrealizowana poprzez zawarcie umowy o budowę i eksploatację autostrady. Fakt ten - w powiązaniu z ustaleniami kontroli, dotyczącymi przewlekłego i trudnego przebiegu negocjacji z koncesjonariuszem, nierzetelnego przygotowania Umowy dotyczącej I Etapu oraz zdarzeń zaistniałych po jej zawarciu - uzasadnia potrzebę pilnego podjęcia przez organy rządowe decyzji co do zasadności kontynuowania realizacji budowy autostrady za pośrednictwem GTC S.A. (Opis str. 46).

2.2.9. W ocenie NIK, istotne postanowienia Umowy o budowę i eksploatację autostrady, dotyczące wynagrodzeń i odszkodowań należnych GTC S.A. oraz wzajemnych roszczeń stron związanych z rozwiązaniem Umowy, nie zabezpieczały w dostateczny sposób interesów Skarbu Państwa. Realizacja Umowy została uzależniona od szeregu określonych w niej warunków zawieszających, a skutkiem niespełnienia któregośkolwiek z nich miało być wygaśnięcie Umowy. W Umowie przewidziano również, w przypadku niespełnienia któregośkolwiek z warunków zawieszających przez organy rządowe, odpowiedzialność finansową Skarbu Państwa wobec GTC, z tytułu poniesienia przez koncesjonariusza kosztów rozwoju przedsięwzięcia.

2.2.9.1. Opis sposobu obliczenia należności GTC, płatnych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego na podstawie Umowy - do których należą: wynagrodzenie za dostępność autostrady i gwarantowany przychód z opłat za przejazd autostradą - został zawarty w załącznikach do Umowy, które w dacie ich podpisania nie zawierały konkretnych danych (ze względu na brak „modelu finansowego” dla Umowy) i nie określały precyzyjnie znaczenia niektórych symboli i parametrów. (Opis str. 51-52)

Niekorzystne dla Skarbu Państwa były postanowienia Umowy dotyczące rozliczeń z tytułu gwarantowanego przychodu z opłat za przejazd. W Umowie ustalono bowiem, że jeśli kwota przychodu z tych opłat (obliczana na podstawie sprawozdania GTC, przekazywanego w każdym miesiącu do banku Gospodarstwa Krajowego i GDDKiA) będzie niższa od gwarantowanego przychodu z opłat, Minister Infrastruktury zapłaci GTC kwotę stanowiącą tę różnicę, w terminie 14 dni po otrzymaniu powyższego sprawozdania. Oznacza to, że koncesjonariusz otrzyma określone

wynagrodzenie bez względu na wielkość natężenia ruchu, a finansowe ryzyko małego ruchu na autostradzie będzie obciążać Skarb Państwa.(Opis str. 53-55).

2.2.9.2. Na podstawie postanowień Umowy, Minister Infrastruktury zobowiązał się w imieniu Skarbu Państwa do poniesienia odpowiedzialności finansowej wobec GTC w przypadku zaistnienia tzw. „zdarzeń odszkodowawczych”. Postanowienia Umowy, określające 24 takie zdarzenia, obciążały przy tym Skarb Państwa ryzykiem poniesienia odpowiedzialności nie tylko za działania Ministra Infrastruktury lub GDDKiA, lecz również za wystąpienie sytuacji losowych, a także za działania innych podmiotów, nie związanych postanowieniami Umowy. Przy określeniu poszczególnych zdarzeń odszkodowawczych użyto nieprecyzyjnych, niejednoznacznych określeń, stwarzających niebezpieczeństwo dowolnej interpretacji oraz poniesienie przez Skarb Państwa nieuzasadnionych kosztów. Niektóre postanowienia Umowy w omawianym zakresie zostały sformułowane w sposób, ograniczający możliwość wykonywania przez organy rządowe ustawowych uprawnień do kontroli procesu budowy i eksploatacji autostrady. (Opis str. 53-54).

Kompetencje decyzyjne, dotyczące ustalania zaistnienia zdarzeń odszkodowawczych oraz kwot, które mają być z tego tytułu zapłacone przez Ministra Infrastruktury na rzecz GTC, zostały na podstawie Umowy powierzone Niezależnemu Inżynierowi. Takie rozwiązanie może nie zapewniać stronom równej ochrony ze względu na fakt, że koncesjonariusz pokrywa wszystkie koszty i wydatki Niezależnego Inżyniera oraz zapewnia temu podmiotowi pomieszczenia biurowe dla wykonywania jego obowiązków. Tego rodzaju więc ekonomiczna pomiędzy jedną ze stron Umowy i podmiotem orzekającym o zobowiązaniach finansowych stron, może wpływać negatywnie na ocenę bezstronności podejmowanych przez ten podmiot rozstrzygnięć. (Opis str. 53-54).

Zgodnie z treścią Umowy, w związku z wystąpieniem zdarzenia odszkodowawczego zostanie dokonana korekta odpowiednich zobowiązań finansowych stron wynikających z Umowy, w celu spowodowania, aby GTC znalazła się w takiej sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdowałaby się, gdyby zdarzenie odszkodowawcze nie nastąpiło. Takie sformułowanie postanowień Umowy - przy uwzględnieniu rodzaju i liczby określonych w Umowie zdarzeń odszkodowawczych, powodujących odpowiedzialność strony rządowej – obciąża Skarb Państwa ryzykiem nawet wielokrotnego poniesienia znacznych, trudnych do przewidzenia i oszacowania kosztów. (Opis str. 53).

2.2.9.3. Niekorzystne dla Skarbu Państwa są postanowienia Umowy o budowę i eksploatację autostrady, określające zobowiązania odszkodowawcze stron w przypadku rozwiązania Umowy. Ryzyko odpowiedzialności finansowej z tytułu rozwiązania Umowy ponosi strona

rządowa, obciążona obowiązkiem poniesienia trudnych do przewidzenia kosztów – także w przypadku rozwiązania Umowy z winy koncesjonariusza. Granice tolerancji niektórych naruszeń, powodujących rozwiązanie Umowy z winy GTC, zostały przy tym określone w sposób, oznaczający w istocie przyzwolenie na długotrwałe lekceważenie bezpieczeństwa użytkowników autostrady. (Opis str. 56).

W Umowie nie przewidziano odpowiedzialności finansowej GTC w przypadku, gdy Umowa zostanie rozwiązana z winy spółki. W takiej sytuacji, odszkodowaniem na rzecz Skarbu Państwa będzie przejęcie przez stronę rządową autostrady, z jednoczesnym pozbawieniem koncesjonariusza zysku z tytułu jej eksploatacji, a minister właściwy do spraw transportu i GDDKiA będą mogli przystąpić do zagospodarowania lub eksploatacji autostrady. Takie zakończenie trwania Umowy, które może wydawać się korzystne dla Skarbu Państwa, w rzeczywistości oznacza, że w przypadku rozwiązania Umowy z winy koncesjonariusza, strona rządowa przejmie nieukończoną inwestycję (nie wiadomo, w jakim stanie i stopniu zaawansowania) i będzie zmuszona ponieść koszty związane z dalszą realizacją przedsięwzięcia, jak również koszty płatności na rzecz kontrahenta, należnych w takiej sytuacji na podstawie Umowy. (Opis str.57-59).

2.2.10. W związku z zawarciem Umowy o budowę i eksploatację autostrady z określeniem warunków zawieszających (od spełnienia których uzależnione było zamknięcie finansowe przedsięwzięcia) i brakiem większości załączników do Umowy, konieczne było prowadzenie dalszych negocjacji i uzgodnień w celu zawarcia umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia, uzupełnienia treści Umowy i – w konsekwencji – uzyskania podstaw dla zaakceptowania jej postanowień przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Przeprowadzenie działań w tym zakresie dało podstawę do symbolicznego rozpoczęcia w dniu 29 lipca 2005 r. (poprzez wmurowanie kamienia węgielnego) budowy pierwszego 90-kilometrowego odcinka autostrady A1. (Opis str. 59-61).

2.3. Uwagi i wnioski

Brak rezultatów w budowie autostrady A-1 jest ekstremalnym przykładem braku skuteczności administracji rządowej w zakresie budownictwa autostradowego w Polsce. W ciągu kilkunastu lat, jakie upłynęły od podjęcia decyzji o budowie, nie udało się dotrzymać żadnego z terminów rozpoczęcia tej inwestycji. Zawarta w 2004 r. z GTC S.A. umowa koncesyjna na budowę fragmentu autostrady A-1 na odcinku Gdańsk – Nowe Marzy nie zabezpiecza dostatecznie interesów ekonomicznych i prawnych strony rządowej. Budzi wątpliwości co do gospodarności i celowości przyjętych rozwiązań. Postanowienia umowy nierównomiernie (ze szkodą dla interesu publicznego) rozkładają ryzyka realizacji kontraktu pomiędzy stronami. Mimo przyjętych przez Skarb Państwa zobowiązań, koncesjonariusz wciąż nie jest w stanie zapewnić środków finansowych niezbędnych do rozpoczęcia całej inwestycji. Negocjacje tej umowy uwidoczniły słabość działań przygotowawczych w sferze administracji, a także pokazały istnienie mechanizmu korupcjogennego związanego z metodą prowadzenia przez stronę rządową negocjacji z koncesjonariuszem. Jak ustaliły czynności kontrolne Izby, ustalenia umowy w najważniejszych kwestiach (np. poziomu kosztów budowy) podejmowane były przez Ministra Infrastruktury poza i ponad gremiami zespołów powołanych do prowadzenia negocjacji, jak również wbrew opinii niezależnych ekspertów. Także zdarzenia odszkodowawcze zdefiniowane zostały w umowie w sposób jaskrawo naruszający interes ekonomiczny Skarbu Państwa.

W celu wyeliminowania stwierdzonych w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości i uchybień oraz doprowadzenia do istotnej poprawy w zakresie budowy autostrady A-1, Najwyższa Izba Kontroli skierowała odpowiednie wnioski pokontrolne do Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ich opis zawiera pkt 4.2 Informacji. Niezależnie od skierowanych już wniosków, NIK dostrzega potrzebę podjęcia przez Ministra Transportu i Budownictwa działań o charakterze systemowym, w tym związanych z koncesją udzieloną GTC S.A. W związku z powyższym Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- Wypracowanie oraz wprowadzenie do realizacji spójnego systemu finansowania budowy i eksploatacji autostrady A-1 na całej jej długości.
- Rozważenie ekonomiczno - społecznej zasadności i prawnych możliwości renegotjacji umowy koncesyjnej z GTC S.A. z uwagi na niezabezpieczenie w tej umowie interesu ekonomicznego Skarbu Państwa, m.in. wskutek przeniesienia na stronę rządową najistotniejszych ryzyk związanych m.in. z finansowaniem projektu i ruchem pojazdów na nowo zbudowanej autostradzie.
- Dokonanie kompleksowej analizy koncesji udzielonej firmie GTC, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony interesów Skarbu Państwa i rozważenie podjęcia decyzji o cofnięciu koncesji na budowę i eksploatację autostrady na odcinku Nowe Marzy - Toruń, z uwagi na

niezawarcie w terminie ustawowym umowy koncesyjnej oraz niewywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązków określonych w koncesji, polegające głównie na niezgromadzeniu środków finansowych na realizację całości przedsięwzięcia. Działania w powyższym zakresie mogłyby zostać podjęte na podstawie przepisu art.72 ust.5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U.Nr173, poz.180).

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 Drogowym.¹⁰ 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 ustawy¹¹ 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.

Rada Ministrów ustaliła, że autostradami budowanymi i eksploatowanymi jako płatne będą: A1, A2, A4, A8 i A18¹², zaś minister właściwy ds. transportu określił przepisy techniczno - budowlane, dotyczące tych autostrad.¹³

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad jest minister właściwy ds. transportu¹⁴, który swoje obowiązki wykonuje przy pomocy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, będącego centralnym organem administracji rządowej, właściwym w tych sprawach. Generalny

¹⁰ T. j. 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).

¹¹ 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).

¹² 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).

¹³ 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).

¹⁴ 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; od 31 października 2005 r. (i nadal) – Minister Transportu i Budownictwa.

Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przejął zadania¹⁵ zniesionego z dniem 31 marca 2002 r. Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz zlikwidowanej z powyższą datą Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad.

Do zadań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania, koordynowania budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych¹⁶, należy prowadzenie prac studialnych, przygotowywanie dokumentów wymaganych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko (na etapie udzielania wskazań lokalizacyjnych¹⁷ i wydawania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrad), 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 koncesji¹⁸, 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 koncesyjnej¹⁹ 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 Drogowym²⁰.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, przy pomocy której wykonuje zadania Generalny Dyrektor, otrzymuje środki ustalane corocznie w ustawie budżetowej na związane z budową autostrad prace studialne i dokumentacyjne, nabywanie nieruchomości i gospodarowanie nimi, odszkodowania, należności z tytułu ochrony gruntów leśnych, prace scaleniowe i wymienne, przebudowę urządzeń infrastruktury

¹⁵ 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).

¹⁶ Por. art. 18 ust. 2 pkt 7 i 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086 ze zm.).

¹⁷ 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. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).

¹⁸ Do dnia 21 sierpnia 2004 r.

¹⁹ Od 21 sierpnia 2004 r. – w zakresie zgodności z umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

²⁰ W zakresie nieobjętym zawartą ze spółką umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady – por. art. 37a ust. 3 ustawy.

technicznej, przeprowadzanie ratowniczych badań archeologicznych i badań ekologicznych oraz opracowywanie ich wyników²¹.

Organem opiniodawczym ministra właściwego do spraw transportu w zakresie budowy i eksploatacji autostrad jest Rada do spraw Autostrad. Z dniem 7 lipca 2003 r. ustanowiono Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad, w randze sekretarza lub podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury.²²

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 określała²³:

- 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:
 - 1) niezawarcia umowy koncesyjnej w terminie 30 dni od daty, w której decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna²⁴,
 - 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 2004 r. 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 ustawy.²⁵ Oznacza to, że nadal możliwe

²¹ Por. art. 18a ust. 8 ustawy o drogach publicznych.

²² 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 2004 r. Pełnomocnik pełnił jednocześnie funkcję Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

²³ 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.).

²⁴ 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).

²⁵ Por. art. 72 ust. 1 i 5 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r.

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 Dróg Krajowych i Autostrad.²⁶ Umowa o budowę i eksploatację autostrady²⁷ 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 publicznych.²⁸ 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 Dróg Krajowych i Autostrad dokonania, w dowolnym czasie, kontroli budowy i eksploatacji autostrady oraz dostarczania w tym zakresie danych i dokumentów.

Od dnia 1 stycznia 2004 r.²⁹ 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:

- 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.

²⁶ Na zasadach określonych w przepisach rozdziału 7 ustawy.

²⁷ Również w sytuacji, gdy zawarcie umowy następowało po 21.08.2004 r., lecz na podstawie udzielonej przed tym dniem koncesji (tak, jak w przypadku zawarcia umowy o budowę i eksploatację autostrady A - 1), minister właściwy do spraw transportu zawiera ze spółką „umowę o budowę i eksploatację autostrady.”

²⁸ Por. przepisy rozdziału 9 ustawy, w tym art. 61 ust. 2.

²⁹ 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.

Do dnia 17 listopada 2000 r.³⁰ 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 wyników³¹. 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 koncesji³².

W wyniku nowelizacji ustawy, w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzony został Krajowy Fundusz Autostradowy, a z dniem 1 stycznia 2004 r. – Krajowy Fundusz Drogowy³³. Od tej daty budowę autostrad finansuje się ze środków własnych spółek³⁴ 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 poręczenia³⁵.

Środki Krajowego Funduszu Drogowego pochodzą m.in. z opłaty paliwowej³⁶, przychodów ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, przekazanych ministrowi do spraw transportu przez Skarb Państwa w celu zasilenia Funduszu oraz przychodów z tych akcji i udziałów, wpływów z opłat za przejazdy, pobieranych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, płatności dokonywanych przez spółki zgodnie z warunkami umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez Bank Gospodarstwa Krajowego oraz obligacji emitowanych przez ten bank na rzecz Funduszu, wpływów z opłat i kar określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym³⁷.

³⁰ 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).

³¹ Por. art. 12 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych, przed powyższą nowelizacją.

³² Tamże – art. 39.

³³ 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.

³⁴ Przed dniem 21 sierpnia 2004 r. – koncesjonariuszy.

³⁵ 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.).

³⁶ Por. przepisy rozdziału 5b ustawy, wprowadzone z dniem 1 stycznia 2004 r. ustawą z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124).

³⁷ Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.

Środki Funduszu mogą być przeznaczone na:

- 1) dofinansowanie nabywania nieruchomości pod drogi krajowe, przygotowania, budowy, przebudowy, remontów, utrzymania i ochrony inwestycji drogowych realizowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) płatności na rzecz spółek z tytułu realizacji przez nie obowiązków wynikających z umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, obejmujące w szczególności zwrot kosztów ponoszonych z tytułu zachowania nieprzerwanej dostępności autostrady, jej utrzymania i przejezdności, zmienne kwoty uzależnione od spełnienia przez spółkę wymogów określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady oraz dopłaty udzielane spółkom na pokrycie całości lub części niedoborów bieżących przychodów z tytułu eksploatacji autostrady, w celu zapewnienia płynności wydatków związanych z bieżącą obsługą i spłatą kredytów lub pożyczek bądź obligacji wyemitowanych w związku z budową autostrady;
- 3) spłatę kredytów i pożyczek zaciągniętych na rzecz Funduszu przez BGK oraz wykup obligacji, a także spłatę zobowiązań wynikających z wykonania przez Skarb Państwa obowiązków z tytułu gwarancji i poręczeń udzielonych BGK na realizację Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych;
- 4) wypłaty wynagrodzenia prowizyjnego przysługującego Bankowi Gospodarstwa Krajowego.

Rada Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, ustala, w drodze rozporządzenia³⁸, Program rzeczowo - finansowy dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Funduszu, na okres od roku do lat sześciu. Program jest realizowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i Bank Gospodarstwa Krajowego pod nadzorem ministra właściwego do spraw transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Warunki finansowania ze środków Funduszu, zgodnie z ustaleniami Programu w odniesieniu do projektów przewidzianych do realizacji przez spółki, są określone w umowach o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Wypłaty ze środków Funduszu, wynikające z umowy o budowę i eksploatację autostrady, mogą być gwarantowane i poręczane przez Skarb Państwa. Do tych gwarancji i poręczeń nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, z wyjątkiem art. 2a, 2b, 31, 44, 44a, 44b, 46 i 47. Gwarancje i poręczenia:

- 1) są udzielane przez Radę Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw finansów publicznych uzgodniony z ministrem właściwym do spraw transportu,
- 2) nie mogą przekraczać zakresu ustalonego w Programie,
- 3) są ograniczone w czasie terminem ustalonym w Programie.

³⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 8, poz. 57 ze zm.).

Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dokonuje wypłat ze środków Funduszu odpowiednio na rzecz spółek lub wykonawców robót, w wysokości i terminach wynikających z umów, zawieranych z tymi podmiotami.

Spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, pobiera opłaty za przejazd³⁹. Opłaty te stanowią przychód spółki; warunki i zakres podziału zysku pomiędzy spółką a Funduszem określa umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady.⁴⁰ Szczegółowe zasady dotyczące m. in. sposobu ustalania i pobierania opłat za przejazd określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury⁴¹.

Budowa autostrad może być także realizowana według zasad określonych w ustawie o drogach publicznych⁴². Zadania z tego zakresu są finansowane przez ministra właściwego do spraw transportu, za pośrednictwem GDDKiA. Mogą być one także realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne oraz jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej. Budowa autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych podlega procedurom określonym w przepisach o zamówieniach publicznych⁴³.

³⁹ Por. art. 37a ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

⁴⁰ Por. art. 37b powołanej ustawy.

⁴¹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075).

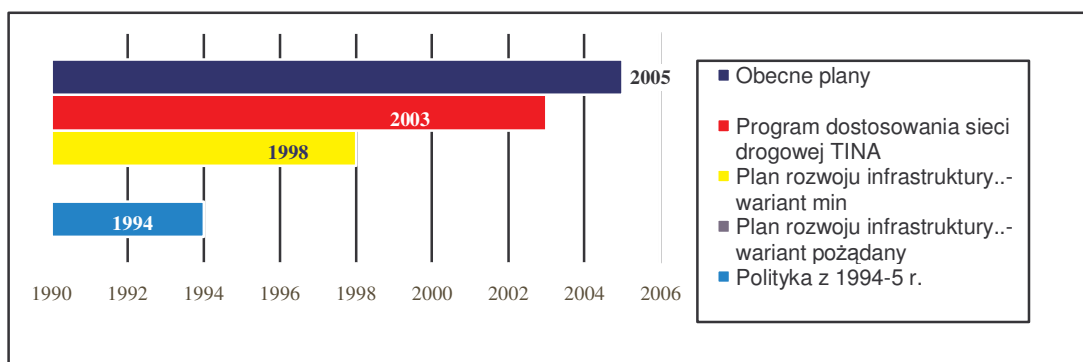
⁴² Por. art. 13a pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

⁴³ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (j. t. Dz. U. z 2002 r. Nr 72, poz. 664 ze zm.) oraz ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177 ze zm.), obowiązująca od dnia 2 marca 2004 r.

3.1.2. Uwarunkowania ekonomiczne i organizacyjne

Losy autostrady A-1 są jaskrawym przykładem braku skuteczności rządowej administracji drogowej w zakresie budowy autostrad. Rozpoczęcie jej budowy było planowane w kolejnych programach kolejno na 1994 r., 1998 r., 2003 r., a ostatecznie na 2005 r.

Termin rozpoczęcia budowy autostrady A-1 w programach rozwoju transportu



Prawie dziesięcioletnie opóźnienie rozpoczęcia budowy autostrady A-1 przyczyniło się nie tylko do powstania nieodwracalnych strat, zwłaszcza w gospodarce morskiej⁴⁴, ale podważyło wiarygodność Polski wobec inwestorów zagranicznych, ponieważ uwzględniając rządowe zamierzenia w zakresie infrastruktury i licząc na poprawę powiązań transportowych, niektórzy z nich zainwestowali w rejonie planowanej drogi. Ponadto, w konsekwencji niezrealizowania tych zamierzeń, wiele atrakcyjnych inwestycji zagranicznych zlokalizowanych zostało u naszych sąsiadów, których działania w infrastrukturze transportu były bardziej przekonujące.

⁴⁴ Zdaniem części ekonomistów z Uniwersytetu Gdańskiego straty z powodu braku autostrady A-1 i tym samym z powodu mniejszego ruchu w portach Trójmiasta wynoszą ok. 250 mln USD rocznie (wg serwisu [www. Money.pl](http://www.Money.pl) z dnia 16.06.2004 r.)

Jedynym istniejącym już odcinkiem autostrady A-1 jest kilkunastokilometrowy fragment z Tuszyna pod Łodzią do Piotrkowa⁴⁵. Od Piotrkowa do Częstochowy przebieg autostrady pokrywa się z istniejącą dwupasmową drogą Nr 1. Całość autostrady A-1 podzielona została na kilka odcinków o zróżnicowanym stopniu zaawansowania przygotowania prac do rozpoczęcia budowy:



1:4000000

<i>Odcinek</i>	<i>Długość w km</i>
Gdańsk – Grudziądz	91
Grudziądz – Toruń	61
Toruń – Stryków	144
Stryków – Pyrzowice	198

⁴⁵ Odcinek Tuszyn – Piotrków Trybunalski (17,5 km) oddany został do ruchu w 1985 r. Jego przebieg pokrywa się z planowanym ciągiem autostrady A-1.

Pyrzowice – Sośnica	41
Sośnica – Gorzyczki	50

Autostrada A-1 posiada podstawowe znaczenie zwłaszcza dla rozwoju gospodarki Pomorza. Jej budowa jest warunkiem rozwoju krajowych portów morskich. Uruchomienie tej inwestycji powinno wpłynąć na zwiększenie popytu na usługi przeładunkowe ze strony rynków państw Europy Środkowo – Wschodniej oraz Południowej. Dotyczy to zwłaszcza przewozów kontenerowych obsługiwanych w Gdynskim Terminalu Kontenerowym. Obecnie wobec braku szybkiego połączenia Skandynawii z południem i wschodem Europy przechodzącego przez nasz kraj, porty Trójmiasta przegrywają konkurencję z nowoczesnymi portami Europy Zachodniej (Bremerhaven, Hamburg, Rotterdam) i ich rola sprowadza się do odgrywania funkcji dowozowej. Siła i znaczenie wymienionych portów Europy Zachodniej wynika ze stosowania przez nie strategii łączenia korytarzy transportowych z centrami logistyczno – przeładunkowymi ulokowanymi w portach. Z tego też względu rynki państw Europy Środkowo – Wschodniej obsługiwane są nie przez polskie porty, lecz przez niemieckie i powiązane z nimi autostrady oraz przez tamtejszych przewoźników. Wyrazem tej tendencji są niemieckie i holenderskie inwestycje w budowę terminali w Polsce (terminale kontenerowe w Poznaniu i Wrocławiu). Poważnym zagrożeniem dla polskich portów morskich jest budowa połączeń drogowych między Szwecją i Danią przez cieśninę Oeresund (strefa rozwojowa Malmö- Kopenhaga). Połączenie to realizowane jest wskutek braku autostrady A-1 i związanego z tym połączenia morskiego Gdynia – Karlskrona.

Poza przyśpieszeniem ogólnych przemian w gospodarce morskiej inwestycja w budowę autostrady A-1 powinna wpłynąć także na takie dziedziny jak:

- inwestycje w przemysł wysokiej techniki oraz w sferę usług okołoportowych niezbędnych do funkcjonowania centrum logistycznego,
- przemiany strukturalne i własnościowe w całym sektorze gospodarki morskiej,
- działania na rzecz bardziej funkcjonalnego wykorzystania terenów zaplecza portowego, tj. przyśpieszenia komunalizacji gruntów, redukcji terenów zajętych pod układ torów kolejowych, itp.,
- inwestycje w budowę terminali promowych (pasażerskich, samochodowych a także kolejowych),
- rozwój infrastruktury umożliwiającej nowoczesny transport kolejowy,
- budowa infrastruktury umożliwiającej rozwój turystyki morskiej.

Inwestycja w budowę autostrady A-1 ma także duże znaczenie dla sprawności komunikacyjnej wewnątrz aglomeracji trójmiejskiej. Umożliwi ona wyprowadzenie ciężkiego transportu kołowego z Trójmiasta poza jego obręb, a to dzięki budowie połączeń przeznaczonych głównie dla obsługi terenów stoczniowo – portowych, takich

jak Trasa Sucharskiego w Gdańsku, a przede wszystkim III etap Trasy Kwiatkowskiego w Gdyni⁴⁶.

W 1996 r. Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły "Wytoczne dla rozwoju Europejskiej Sieci Transportowej" (Trans-European Transport Network - TEN) na terytorium krajów członkowskich UE.

Po rozszerzeniu UE przygotowane zostały nowe schematy sieci TEN do 2020 r., obejmujące Polskę. Podjęto również prace nad określeniem nowych inwestycji priorytetowych na transeuropejskiej sieci transportowej⁴⁷. Wśród inwestycji priorytetowych znalazła się autostrada A-1.

Analizując dotychczasowe plany budowy autostrad (każdy z tych planów obejmował autostradę A-1) należy stwierdzić, że zapisane w tych planach zamierzenia, mając na uwadze posiadane możliwości finansowe, były nierealne już na etapie ich konstruowania. Wspomniane wyżej wątpliwości wynikały przede wszystkim z konfrontacji ceny budowanych w Polsce autostrad (1 km autostrad realizowanych do 2004 r. wynosił średnio ok. 26 mln zł) z przeznaczanymi na realizację zadań autostradowych środkami finansowymi. Przykładem może być kwota planowanych na 2003 r. nakładów na zadania dotyczące budowy autostrad – 1.514.007,3 tys. zł. Za wymienioną wyżej kwotę, można więc sfinansować zbudowanie ok. 60 kilometrów autostrady, a nie jak założono w 2002 r. w programie „Infrastruktura – Klucz do Rozwoju”, oddawanie nowych odcinków autostrad na poziomie 250 km średniorocznie. Na trwający około 12 lat okres prac przygotowawczych poprzedzających fizyczne rozpoczęcie budowy autostrady A-1 (licząc od dnia przyjęcia programu budowy autostrad w Polsce), decydujący wpływ miał brak stałego źródła środków finansowych, gwarantujących rozpoczęcie budowy. Od 1 stycznia 2004 r. takim źródłem może być Krajowy Fundusz Drogowy.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Programowanie i planowanie budowy autostrady A-1

Program Budowy Autostrad określony w uchwale nr 63/93 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993 r. nie został wykonany w części dot. budowy autostrady A-1. Nie został bowiem zrealizowany I etap tego programu przewidujący m.in. wybudowanie do końca 1996 r. odcinka autostrady A-1 na trasie Łódź – Częstochowa. Zadanie to nie zostało w ogóle podjęte, gdyż założenia programu

⁴⁶ Wybudowanie tych arterii jest niezwykle istotne dla wykorzystania przyszłej autostrady do obsługi portów morskich, ponieważ autostrada A-1 rozpoczyna się we wsi Rusocin w odległości ok. 20 km od portu w Gdańsku i nowo budowanego terminalu należącego do Hutchison Port Holding o przepustowości docelowej 500 tys. TEU rocznie.

⁴⁷ Decision No 884/2004/Ec Of The European Parliament And Of The Council amending Decision No 1692/96/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network (29 April 2004) Official Journal of the European Union L 201/17.6.2004

okazały się nierealne już od samego początku. Faktyczny bowiem zakres inwestycji na wszystkich odcinkach I etapu Programu Budowy Autostrad okazał się tak rozległy, że zaciągnięta w 1993 r. pożyczka w EBOR w kwocie 45 mln. ECU (wraz z odpowiednimi kwotami dotacji budżetowych) na wykonanie zadań ujętych w programie, wystarczyła tylko na sfinansowanie inwestycji dot. autostrady A-4 na odcinku Kraków – Katowice.

Wyniki kontroli wskazują, że istotnym mankamentem kolejnych, sporządzanych po 1996 r. strategii, programów i harmonogramów budowy autostrad, w tym również autostrady A-1, było niezapewnienie pełnego finansowania przyjmowanych zadań, zarówno w zakresie prac przygotowawczych, jak i samej budowy poszczególnych odcinków autostrady. W konsekwencji prowadziło to do częstych zmian, przez co założenia przyjęte w tych dokumentach okazywały się nierealne nawet już na etapie ich konstruowania.

W opracowanych programach i planach⁴⁸ brakowało w miarę dokładnego określenia kosztów budowy poszczególnych odcinków autostrady, ścisłego przypisania do nich środków finansowych oraz wskazania źródeł pokrycia wydatków w dłuższym horyzoncie czasowym.

Z tego punktu widzenia, warunków powyższych nie spełniały ani opracowana przez Ministerstwo Infrastruktury i opublikowana w sierpniu 2003 r. „Strategia Rozwoju Infrastruktury Transportu na lata 2004-2006 i lata dalsze”, ani „Strategia Przebudowy Głównych Dróg Krajowych w Polsce w latach 2003-2013”. W zakresie realizacji w wymienionych strategiach działań ustalono m.in., że:

W „Informacji dla Rady Ministrów o harmonogramie budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2004-2006 i lata dalsze”, stanowiącej załącznik do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007-2013”, cele określone zostały na okres do 2013 r., a środki finansowe i źródła ich pochodzenia zostały podane tylko na rok 2005 i 2006.

W rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego⁴⁹ określone zostały środki finansowe, przeznaczone na przygotowanie i budowę tylko jednego z odcinków A-1, tj. Sośnica-Gorzyczki w roku 2005 i 2006, mimo że zgodnie z „Informacją dla Rady Ministrów...” w 2006 r. ma się rozpocząć budowa również odcinków A-1 Nowe Marzy-Toruń i Stryków – Pyrzowice.

Stwierdzono, że w kolejnych planach (strategiach lub harmonogramach) zmianom ulegały przede wszystkim założenia określające terminy realizacji poszczególnych odcinków autostrady. Przykładem w tym zakresie mogą być dane

⁴⁸ W toku kontroli analizowano w szczególności dokumentację obejmującą okres 2003 - I p.2005 r.

⁴⁹ Dz. U. Nr 8, poz. 57 (uregulowania tego rozporządzenia zostały, w związku z postępem prac związanych z autostradą A-1, zmienione rozporządzeniami Rady Ministrów z dnia: 28 lipca 2005 r. (Dz. U. Nr 140, poz. 1175), 23 września 2005 r. (Dz. U. Nr 184, poz. 1540) i 25 lutego 2006 r. (Dz. U. Nr 25, poz. 183).

zawarte w „Strategii przebudowy głównych dróg krajowych w Polsce w latach 2003 – 2013”, opracowanej w lipcu 2003 r. (założenia te zostały uwzględnione m. in. w opracowanej w sierpniu 2003 r., w Ministerstwie Infrastruktury „Strategii rozwoju infrastruktury transportu na lata 2004 – 2006 i lata dalsze”) oraz w „Informacji dla Rady Ministrów o harmonogramie budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2004 – 2006 i lata dalsze”⁵⁰. W odniesieniu do terminów w wymienionych wyżej dokumentach stwierdzono następujące różnice:

Odcinek A-1	Długość odcinka (w km)	Harmonogram wg „Strategii...” GDDKiA z lipca 2003 r. rozpoczęcie - zak.	Harmonogram wg „Informacji...” z 25.02.2005 r. rozp.- zakończenie
Gdańsk – Nowe Marzy	91	2004 – 2007	2007
Nowe Marzy – Toruń	61	2007 - 2009	2008
Stryków Częstochowa	40	2005 – 2007	2006 – 2008
Rzasawa – Pyrzowice	57	2007 – 2009 (dla pododcinka Częstochowa – Pyrzowice)	2007 – 2008
Pyrzowice – Sośnica	41	2009 - 2012	2009 – 2011
Sośnica – Świerklany	23	2007 – 2008 (dla pododcinka Sośnica – Żory)	2006 – 2008
Świerklany – Gorzyczki	27	2005 – 2006 (dla pododcinka Żory – Gorzyczki)	2005 - 2007

Mając na uwadze realizację planów dotyczących budowy autostrady A-1, na odcinku Gdańsk – Nowe Marzy oraz Świerklany – Gorzyczki, trzeba stwierdzić, że mało prawdopodobne wydaje się wykonanie chociażby jednego (z 10 wyszczególnionych w harmonogramie z 2005 r.) odcinka, w terminie wyznaczonym w dokumentach planistycznych sporządzonych w I półroczu 2005 r. Nierealność założeń dotyczących odcinka Świerklany - Gorzyczki, kierownictwo GDDKiA wyjaśniało następująco:

⁵⁰ Informacja ta stanowiła załącznik do Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007 – 2013 i zgodnie ze stanowiskiem GDDKiA w toku kontroli stanowiła aktualny plan realizacji autostrady A-1.

„Podpisując w lutym 2005 r. dokument „Informacja dla Rady Ministrów o harmonogramie budowy autostrad i dróg ekspresowych na lata 2004-2006 i lata dalsze” stan prac przygotowawczych upoważniał do zaplanowania rozpoczęcia budowy tego odcinka w 2005 r. Dwa kolejne postępowania przetargowe nie doprowadziły do wyłonienia wykonawcy prac związanych z nabywaniem gruntów pod autostradę (...). Dopiero w trzecim postępowaniu przetargowym była możliwość wyboru wykonawcy. Prace geodezyjno – prawne związane z wykupami gruntów zostały wszczęte. Zgodnie z zawartymi umowami zostaną zakończone w czerwcu 2006 r.

W dniu 4.10.2004 r. GDDKiA na wniosek Ośrodka Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego, zleciła Muzeum Śląskiemu wykonanie (w ramach umowy nr AC/878/2004) uzupełniających archeologicznych badań rozpoznawczych o charakterze powierzchniowo – sondażowym, w liniach rozgraniczających pas drogowy autostrady A-1 (na obszarze woj. śląskiego odcinek od km 418+050 do km 564+000). Opracowanie wyników badań rozpoznawczych, pozwoli określić zakres ratowniczych badań wykopaliskowych na śląskim odcinku autostrady A-1. Zawarcie umowy na wykonanie archeologicznych ratowniczych badań wykopaliskowych na obszarze woj. śląskiego, zaplanowano jeszcze w bieżącym roku (2005).

Przedstawiając powyższe fakty należy stwierdzić, że pomimo przygotowania realnego planu, z przyczyn leżących poza GDDKiA, prace przygotowawcze uległy opóźnieniu i rozpoczęcie w 2005 r. budowy autostrady A-1 na odcinku Świerklany-Gorzyczki nie będzie możliwe.”

3.2.2. Wykonywanie zadań przygotowawczych

3.2.2.1. Wskazania i decyzje lokalizacyjne

Pierwsze wskazania lokalizacyjne dla autostrady A-1 północ – południe zostały udzielone w sierpniu 1995 r. (odcinek Gdańsk –Toruń – Łódź), a dla odcinka Tuszyn – Gorzyczki w grudniu 1999 r.

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 1995 – 1997 proces ten przebiegał za wolno, powodując nieterminowe realizowanie przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad zadań przygotowawczych związanych z wykupem gruntów pod budowę. Sytuacja ta spowodowana została opóźnieniami w pozyskiwaniu przez Agencję decyzji lokalizacyjnych dla przebiegu poszczególnych odcinków autostrady. Niektóre z wydawanych przez wojewodów decyzji obciążone były wadami formalnymi i merytorycznymi. To z kolei powodowało składanie odwołań i dalsze opóźnienia.

Dnia 13 marca 1997 r. wicewojewoda pomorski w załatwieniu wniosku Prezesa ABiEA do wojewody pomorskiego z dnia 11 października 1996 r. wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady A-1 w obrębie woj. pomorskiego (nr UAN-II-A/7331/1/97/KT). Dnia 8 kwietnia 1997 r. Prezes ABiEA odwołał się od ww. decyzji do Prezesa UMiRM, wnioskując o jej unieważnienie, gdyż wydana została przez

wicewojewodę, co oznacza naruszenie przepisów o właściwości. Dnia 28 maja 1997 r. Prezes UMiRM - działając w trybie odwoławczym - wydał decyzję (nr GPN-6/A-1/13/97/1238) o zmianie decyzji. Dnia 4 sierpnia 1997 r. do ABiEA wpłynęła decyzja wojewody gdańskiego (nr UAN-II-A/7331/1/97/KT) o treści uwzględniającej ww. decyzję UMiRM. Dnia 7 sierpnia 1997 r. (tj. w terminie odwoławczym) Prezes ABiEA wniósł odwołanie do Prezesa UMiRM, wnioskując o uchylenie w części i zmianę ww. decyzji wojewody. W uzasadnieniu podano, że wydana decyzja zawiera wady i uchybienia formalnoprawne, które uniemożliwiają jej funkcjonowanie w obrocie prawnym. W szczególności decyzja ogranicza zakres ustalenia lokalizacji do elementów drogi publicznej, pomijając elementy charakterystyczne dla autostrady płatnej, takie jak miejsca poboru opłat i obwody utrzymania.

W toku kontroli stwierdzono, że decyzje lokalizacyjne dla autostrady A-1 zostały wydane dla odcinków przebiegających (wg projektu) przez województwa⁵¹: gdańskie, bydgoskie, toruńskie, włocławskie, płockie, skierniewickie i piotrkowskie.

Brakowało natomiast prawomocnych decyzji lokalizacyjnych na terenie obecnego województwa łódzkiego dla odcinka Brzeziny – Romanów, a w województwie śląskim dla odcinków Bełk – Świerklany i Woźniki - Sośnica. Przyczyny braku decyzji lokalizacyjnych dla odcinka Woźniki – Sośnica tkwiły w dokonywaniu czasochłonnych, wielokrotnych zmian trasy tego odcinka autostrady. W rezultacie dokonanych korekt, doszło do konieczności znacznego uzupełnienia dokumentacji do wniosku o ustalenie lokalizacji, m.in. o wymogi nowo wprowadzonych przepisów ustawy z dnia 24.05.2003 r. o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych⁵². Wydatki poniesione przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad na uzupełnienie dokumentacji wyniosły 8.360.982 zł., z czego 8.250.982 zł. na dostosowanie do wymogów wymienionej wyżej ustawy.

Ustalenia kontroli wskazują na nierzetelne przeprowadzenie przez GDDKiA czynności mających na celu wyłonienie wykonawcy uzupełniającej dokumentacji. Przede wszystkim nierzetelnie przeanalizowano wysokość kosztów wykonania uzupełniającej dokumentacji dla odcinka Woźniki - Sośnica, zawartych w ofercie firmy Transprojekt Gdański Sp. z o.o. Pierwotnie bowiem Spółka ta złożyła ofertę w trybie z wolnej ręki na wykonanie dokumentacji za kwotę netto 3 434 147 zł. Ponieważ tryb ten został zakwestionowany przez Urząd Zamówień Publicznych, dokonano wyboru oferty w postępowaniu przetargowym. Wybrana oferta tegoż Transprojektu Gdańskiego wynosiła 8 250 982 zł i była wyższa od pierwotnej o 4 816 835 zł. W świetle ustaleń kontroli, w ciągu pięciu miesięcy nie wystąpiła uzasadniona przyczyna wzrostu ceny usługi o 140%. Zatem poniesienie tych kosztów należy uznać za nieracjonalne.

Innymi przyczynami opóźnień wydawania decyzji lokalizacyjnych były m.in.: protesty organów samorządów terytorialnych i mieszkańców, rozbudowa pasa

⁵¹ nazwy zachowane zgodnie z podziałem administracyjnym w dniu wydania decyzji,

⁵² Dz. U. Nr 80, poz.721 ze zm.

startowego Międzynarodowego Portu Lotniczego w Katowicach oraz konieczność wykonania dokumentacji połączenia autostrady z drogą ekspresową S-1.

Brak prawomocnych decyzji dla odcinków Brzeziny – Romanów w województwie łódzkim i Bełk – Świerklany w województwie śląskim, był wynikiem zaskarżenia wydanych decyzji do sądów administracyjnych.

Wyniki kontroli wskazują, że podstawowe zarzuty podnoszone przez strony w odwołaniach do organów II instancji i skargach do sądów administracyjnych dotyczyły wad merytorycznych i formalnych (w tym braku prawidłowego uzasadnienia decyzji) w wydawanych przez wojewodów decyzjach lokalizacyjnych. Na cztery decyzje zaskarżone do sądów administracyjnych, trzy były wydane przez wojewodę łódzkiego a jedna przez wojewodę śląskiego.

3.2.2.2. Wykup gruntów

Na całym planowanym przebiegu autostrady A-1 do pozyskania było ok. 21.700 działek. Do końca I półrocza 2005 r. pozyskano 5.531 działek, tj. ok. 25,4 %. Najwyższy procent pozyskanych działek uzyskano na odcinku Gdańsk - Nowe Marzy (99,2%), Nowe Marzy - Toruń (100,0%) i Toruń - Stryków (53,4%). Natomiast nie nabyto jeszcze żadnej działki w południowym fragmencie autostrady, tj. od węzła Rząsawa do południowej granicy państwa (Gorzyczki).

Koszty związane z wykupem działek pod budowę autostrady wyniosły dotychczas ok. 159 mln zł. Według danych szacunkowych GDDKiA w celu zakończenia wykupu gruntów pod autostradę potrzeba jeszcze ok. 506 mln zł.

Ustalono, że w procesie pozyskiwania terenu nie zadbano o wystarczającą synchronizację planów pozyskiwania gruntów z planami rozpoczęcia budowy.

Na odcinku Sośnica - Gorzyczki dopiero rozpoczęto pozyskiwanie gruntów, mimo że planowano rozpoczęcie budowy autostrady w 2005 r. (aktualny termin rozpoczęcia budowy – 2006 r.). Na odcinku Stryków-Tuszyn pozyskano dotychczas niewiele ponad 33 % gruntów, a na odcinku Piotrków Trybunalski - Rząsawa 14 % gruntów. W obu przypadkach rozpoczęcie budowy autostrady planowane jest w 2006 r.

Przyczyny powyższego stanu tkwiły głównie w częstych zmianach terminów realizacji poszczególnych fragmentów autostrady. Z ww. powodów, a także uwzględniając czas potrzebny na przeprowadzenie badań archeologicznych, może być zagrożony termin rozpoczęcia budowy odcinków, planowanych do rozpoczęcia w 2006 r.

Jak ustalono w toku kontroli, występowały też przypadki, nieuzasadnionego w ocenie NIK, wyprzedzenia wykupu gruntów w stosunku do planowanych terminów rozpoczęcia prac budowlanych. Było to wynikiem braku synchronizacji

między programem budowy tej autostrady, a podjęciem działań związanych z pozyskiwaniem gruntów.

Na odcinku Toruń – Stryków pozyskano już ponad 53 % działek, mimo że rozpoczęcie budowy tego odcinka planowane jest na rok 2010.

Kolejną przyczyną opóźnień w wykupie gruntów pod budowę autostrady A-1 w stosunku do planowanych terminów rozpoczęcia budowy był brak wystarczających środków finansowych. W latach 2003 - 2005 (do czerwca) wnioskowane przez GDDKiA do Ministra Infrastruktury potrzeby na środki finansowe na zadania związane z pozyskaniem terenu pod budowę zrealizowane zostały w około 50%. Z powodu braku środków finansowych do końca czerwca 2005 r. nie rozpoczęto procesu wykupu gruntów dla pododcinka autostrady A-1 Rząsawa –Woźniki (jako części odcinka Stryków – Woźniki), którego realizacja planowana jest w latach 2006 -2008.

Przyczyną opóźnień były także nieprawidłowości w przygotowaniu i przeprowadzeniu przetargów na wyłonienie firm, które w imieniu GDDKiA miały wykonać prace związane z zakupem gruntów pod A-1. Przede wszystkim stwierdzono niewłaściwe przygotowanie dokumentacji przetargowej. Powodowało to protesty uczestników przetargu i w konsekwencji przedłużenie czasu zakończenia postępowań przetargowych. W wyniku protestów, GDDKiA zmuszona była (m. in.) do zmiany specyfikacji istotnych warunków zamówienia przy przetargach na odcinkach Tuszyn - Kamieńsk i Kamieńsk-granica woj. śląskiego, Świerklany - Gorzyczki oraz granica woj. łódzkiego - Rząsawa.

3.2.2.3. Ratownicze badania archeologiczne

Ratownicze badania archeologiczne prowadzone były w pasach drogowych planowanego przebiegu autostrady A -1 od 1998 r. na podstawie 5 umów, zawartych w latach 1998 – 2000 przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad. Wydatki poniesione w ramach ww. umów oraz na prace dodatkowe (roboty ziemne i geodezyjne) do 31.12.2004 r. wyniosły 72.691.613 zł.

Ponadto w latach 1996 - 2004 r. zawarto 8 umów na wykonanie w pasie autostrady A-1 ratowniczych badań archeologicznych – rozpoznawczych, na realizację których do 31.12.2004 r. wydatkowano 1.408.693 zł.

Na wykonanie rozpoznawczych i ratowniczych badań archeologicznych zawarto umowy z Muzeum Archeologicznym w Gdańsku, z Uniwersytetem im. Mikołaja Kopernika w Toruniu, z Fundacją Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, z Fundacją im. Konrada Jażdżewskiego w Łodzi i z Muzeum Śląskim w Katowicach. Do dnia zakończenia kontroli nie zawarto umów na wykonanie ratowniczych badań archeologicznych (i nie wykonano takich badań) na odcinkach od km 352 do km 564 tj. od Piotrkowa Trybunalskiego do południowej granicy państwa.⁵³

⁵³ Na odcinku tym od km 336 do km 352; Tuszyn – Piotrków Trybunalski istnieje już fragment autostrady.

W sporadycznych przypadkach, prowadzeniu ratowniczych badań archeologicznych towarzyszyły trudności spowodowane protestami i sprzeciwami wnoszonymi przez właścicieli gruntu. Skutkiem tej sytuacji było niedotrzymywanie planowanych terminów oraz wzrost kosztów badań. W jednym przypadku problem taki wystąpił na odcinku autostrady objętym umową o budowę i eksploatację ze spółką GTC S.A.

Sprzeciw właściciela jednej z działek na objętym koncesją odcinku autostrady A-1 skutkował tym, że umowę zawartą w 1998 r. z Muzeum Archeologicznym w Gdańsku na przeprowadzenie ratowniczych badań archeologicznych na obszarze pierwszych 66 kilometrów pasa autostrady zmieniano czterokrotnie, a koszty umowy wzrosły z 10.514.496 zł do 27.515.752 zł. W dniu 12 kwietnia 2005 r. Wojewoda Pomorski wydał, z rygiorem natychmiastowej wykonalności, decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie spornej nieruchomości. W dniu 25 maja 2005 r. do Dyrektora Muzeum Archeologicznego w Gdańsku przesłano, w celu podpisania, projekt Aneksu Nr 5 do umowy, który jest niezbędny do ukończenia ratowniczych badań archeologicznych na tym odcinku. Do dnia zakończenia kontroli nie przeprowadzono wszystkich koniecznych do rozpoczęcia prac budowlanych badań.

W związku z przewlekłością opisanych wyżej działań, wystąpiło zagrożenie, że koncesjonariusz na podstawie zawartej umowy o budowę i eksploatację autostrady może dochodzić roszczeń odszkodowawczych, ponieważ niedokonanie przez GDDKiA przeniesienia tzw. swobodnego posiadania pasa drogowego, stanowi w myśl § 11.1 powołanej umowy zdarzenie odszkodowawcze, a swobodne posiadanie oznacza, że pas drogowy będzie wolny od wszelkich znalezisk archeologicznych.

Na koniec czerwca 2005 r. stan zaawansowania prac archeologicznych na planowanej trasie przebiegu A-1 przedstawiał się następująco:

- d. woj. gdańskie - stopień zaawansowania 99,2%, planowany termin zakończenia wrzesień 2005 r.
- d. woj. bydgoskie i toruńskie - stopień zaawansowania 100%
- d. woj. włocławskie i płockie - stopień zaawansowania ok. 6%
- d. woj. łódzkie - stopień zaawansowania 80,4 %, planowany termin zakończenia grudzień 2005 r.

Podobnie jak w procesie pozyskiwania praw właścicielskich do pasa gruntu pod autostradę A-1, mankamentem w zakresie ratowniczych badań archeologicznych był brak precyzyjnego skorelowania zadań wynikających z harmonogramu badań archeologicznych z zadaniami harmonogramu budowy poszczególnych odcinków autostrady A-1.

Zmiany harmonogramu budowy poszczególnych odcinków nie pociągnęły za sobą zmian w harmonogramie ratowniczych badań archeologicznych.

I tak: w harmonogramie z 2005 r. dla odcinka Świerklany - Gorzyczki rozpoczęcie budowy zaplanowano na 2005 r., a dla odcinków Sośnica - Świerklany i Stryków - Pyrzowice na 2006 r. Z ww. odcinków na dzień 30.06.2005 r. GDDKiA posiadała zawartą umowę na przeprowadzenie ratowniczych badań archeologicznych jedynie dla części odcinka Stryków - Pyrzowice.

3.2.2.4. Wydatki poniesione na przygotowanie budowy autostrady A-1

Według danych GDDKiA dotychczasowe wydatki na realizację przedsięwzięcia p.n. „budowa autostrady A-1” wyniosły ponad 278 mln zł. Były to m.in. koszty wykonania dokumentacji niezbędnej do uzyskania wskazań lokalizacyjnych - ok. 31,1 mln zł, koszty badań archeologicznych - 74,1 mln zł, koszty projekt budowlanego - 8,3 mln zł, koszty usług doradczych - 6,1 mln zł oraz koszty wykupu gruntów - 144,9 mln zł.

Wyniki kontroli wskazują jednak, że kwota ta nie jest pełna i nie jest możliwe dokładne określenie wielkości środków finansowych przeznaczonych na realizację tego przedsięwzięcia. Sytuacja ta jest wynikiem nieprowadzenia w GDDKiA wydzielonej ewidencji analitycznej kosztów prac przygotowawczych związanych z budową i eksploatacją autostrady A-1. Jak ustalono, koszty te ewidencjonowane były w poszczególnych paragrafach klasyfikacji budżetowej razem z innymi kosztami dotyczącymi prac przygotowawczych wszystkich pozostałych dróg. Pełna ewidencja kosztów nie była prowadzona (nie wyodrębniono tytułu inwestycyjnego pn. autostrada A-1). Informacje o poniesionych kosztach prac przygotowawczych dot. budowy autostrady A-1 nie były gromadzone w jednej jednostce organizacyjnej lecz znajdowały się w GDDKiA oraz jej oddziałach terenowych, co dodatkowo utrudniało ich całościowe ujęcie.

Ustaleniem wysokości rzeczywiście poniesionych nakładów na przygotowanie budowy autostrady A-1 nie byli zainteresowani wnioskodawcy tej inwestycji. Stwierdzono bowiem, że mimo prowadzenia od ponad 10 lat prac związanych z przygotowaniem A-1 do budowy i eksploatacji, których szacunkowe koszty sięgają prawie 280 mln zł, w GDDKiA nie została przeprowadzona kontrola wewnętrzna ani audyt finansowy analizowanego zadania inwestycyjnego.

3.2.3. Realizacja budowy autostrady A-1

3.2.3.1. Wyłonienie koncesjonariusza na budowę odcinka Gdańsk - Toruń

Ustalenia kontroli wykazały małe zainteresowanie podmiotów gospodarczych postępowaniem przetargowym dotyczącym wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji autostrady A -1 na odcinku Gdańsk - Toruń. Wynikało to z faktu, że przygotowanie przetargu nastąpiło bez określenia realnego zamknięcia finansowego inwestycji. Na ogłoszenia o kwalifikacji wstępnej do przetargu odpowiedziały tylko 3 firmy, z których jedna - „Dogus Poland” sp. z o.o. - ze względu na to, że nie wyraziła zgody na podwyższenie kapitału zakładowego do wysokości 10 mln USD przed rozstrzygnięciem przetargu, została z tej kwalifikacji wyłączona. Spółka ta nie dostosowała się bowiem do właściwych w postępowaniu polskich przepisów prawnych, zwłaszcza art. 43 ustawy o autostradach płatnych (w ówczesnym brzmieniu) ustalającego ww. minimum kapitałowe dla spółek uczestniczących w przetargach. Brak w postępowaniu kwalifikacyjnym 3 spełniających warunki ustawowe uczestników - na podstawie przepisu § 7 rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych - powinien być podstawą do unieważnienia tej kwalifikacji. Tak się nie stało. W II etapie postępowania uczestniczył tylko jeden uczestnik „Gdańsk Transport Company” S.A., tj. przetarg został rozstrzygnięty bez konkurencji. Dnia 25 sierpnia 1997 r. na wniosek komisji przetargowej pozytywnie zaopiniowany przez Radę ds. Autostrad, Minister TiGM udzielił koncesji spółce „Gdańsk Transport Company” S.A.

Przebieg tego postępowania wykazał, że małe zainteresowanie przetargiem wynikało z trudności w zapewnieniu opłacalności przedsięwzięcia bez wydanej pomocy budżetu państwa (w formie jego partycypacji w pokrywaniu niedoborów w przychodach z eksploatacji autostrady oraz w formie ulg i zwolnień podatkowych dla koncesjonariusza). Komisja przetargowa - w uzasadnieniu wskazania oferty „Gdańsk Transport Company” S.A., jako „najkorzystniejszej w postępowaniu” - stwierdziła, że nie skorzystała z możliwości uznania bezskuteczności przetargu, zdając sobie sprawę z trudności zapewnienia opłacalności budowy i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A1 Gdańsk - Toruń, jako przedsięwzięcia prywatnego. Oceniała, że przy spełnieniu określonych warunków możliwe jest udzielenie koncesji oraz wynegocjowanie umowy koncesyjnej zgodnie z warunkami przetargu, intencją ustawodawcy oraz oczekiwaniami Ministra TiGM, ABiEA i oferenta.

W dniu 27 sierpnia 1996r. komisja przetargowa sporządziła protokół z czynności otwarcia i oceny dokumentacji do kwalifikacji wstępnej, wyboru oferentów i ogłoszenia wyników w postępowaniu przetargowym na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrady A-1 na odcinku Gdańsk-Toruń. W protokole tym komisja zapisała, że nie dokonano ostatecznej oceny oferty spółki „Dogus Poland”, gdyż spółka ta mimo wezwania nie uzupełniła kapitału zakładowego do wysokości określonej w art. 43 ustawy o autostradach płatnych (10 mln. ECU). Zdaniem komisji, z dokumentacji tej spółki i prowadzonej z nią korespondencji wynikało, że nie rozumiała ona polskich przepisów prawnych, zwłaszcza ustawy o autostradach płatnych. Komisja dokonała łącznej, końcowej oceny pozostałych 2 uczestników kwalifikacji, tj. „Euroute Polska” S.A. i „Gdańsk Transport Company” S.A.

stwierdzając, że obie przekroczyły minimum kwalifikacyjne do II etapu postępowania przetargowego.

W dniu 25 sierpnia 1997 r. Minister TiGM na wniosek komisji przetargowej, zawarty w protokóle z dnia 16 lipca 1997 r., wydał decyzję o udzieleniu spółce „Gdańsk Transport Company” S.A. (GTC) z siedzibą w Gdańsku koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń. Zgodnie z art. 58 ust.1 ustawy o autostradach płatnych (w ówczesnym brzmieniu) ww. koncesja mogła być cofnięta w przypadku niezawarcia umowy koncesyjnej w ciągu 6 miesięcy od daty udzielenia koncesji. Termin ten upłynął w dniu 25 lutego 1998 r. Do tego czasu Minister TiGM i koncesjonariusz nie uzgodnili i nie zawarli umowy koncesyjnej. Przyczyną tego stanu wg koncesjonariusza i ekspertów (głównie firm doradczych, np. firmy PriceWaterhouseCoopers) było to, że budowa odcinka autostrady płatnej A-1 Gdańsk - Toruń wg udzielonej w 1997 r. przez Ministra TiGM koncesji była przedsięwzięciem niemożliwym do realizacji bez dofinansowania ze środków publicznych.

W dniu 17.04.1998r. firma PriceWaterhouseCoopers z siedzibą w Londynie wykonująca dla ABiEA usługi konsultingowe dotyczące drogowego koncesyjnego projektu autostrady A1⁵⁴, w opracowaniu pt. „Projekt inwestycyjny - budowa autostrady A1 – sprawozdania o stanie spraw” stwierdziła, że „kluczową pozostaje do rozstrzygnięcia sprawa wsparcia rządowego. GTC i kredytodawcy nie uznają przedsięwzięcia objętego umową jako spełniającego kryteria bankowe bez dającego się zaakceptować mechanizmu wsparcia rządowego. Nie powinno to dziwić, gdyż tylko bardzo nieliczne projekty z dziedziny infrastruktury transportowej na świecie zdolne są do generowania dochodów wystarczających do samofinansowania. Agencja powinna pozyskać od Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju pisemne stanowisko w sprawie projektu. Bez udziału EBOR projekt nie przyciągnie międzynarodowego kapitału. Przedsięwzięcie nie jest możliwe bez dofinansowania ze źródeł publicznych. W świetle obowiązującego prawa, bezpośrednie finansowanie budowy ze źródeł pochodzących z budżetu państwa nie wydaje się możliwe. Rozważenie poprawek do ustawy o autostradach płatnych może być konieczne”.

W oczekiwaniu na nowe rozstrzygnięcia ustawowe proces negocjacji umowy koncesyjnej w 1998 r. został wstrzymany i – wg dokonanego w 2000 r. pisemnego uzgodnienia GTC S.A. z Ministrem TiGM – miał zostać wznowiony w terminie „30 dni od daty uchwalenia ustawy przez Sejm”.

⁵⁴ Umowa w sprawie usług prawnych, technicznych i finansowych dotyczących drogowego projektu koncesyjnego autostrady A1 podpisana została przez Agencję dnia 9.03.1998r. na kwotę 929 tys. EUR. Kontrakt finansowany jest z pożyczki EBOR. Do maja 2000r. rozliczono faktury na 633,2 tys. EUR.

3.2.3.2. Negocjacje przed podpisaniem umowy koncesyjnej do 2002 r.

Po wznowieniu negocjacji w sprawie zawarcia umowy koncesyjnej, w dniu 5.04.2000 r. przedstawiciele spółki GTC podpisali „Protokół uzgodnień dotyczący negocjacji w sprawie Umowy Koncesyjnej na finansowanie, budowę i eksploatację autostrady płatnej A-1 (odcinek Gdańsk-Toruń)”, podpisany wcześniej przez Ministra TiGM w dniu 29.02.2000 r. W protokole tym strony biorąc pod uwagę w szczególności sytuację, że w dniu 8.02.2000 r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych i zadecydowała przedstawić projekt tej ustawy Sejmowi, uzgodniły dołożenie starań w celu wynegocjowania umowy koncesyjnej wg ustalonych terminów określających w szczególności, że *„Agencja przygotowuje i wysła GTC pierwszy projekt umowy koncesyjnej w dniu 31.07.2000r. lub 30 dni od daty uchwalenia projektu ustawy przez Sejm, w zależności od tego, który z tych dni nastąpi później”*. Minister TiGM oświadczył, że *„w okresie w którym prowadzone będą negocjacje umowy koncesyjnej a GTC będzie wykonywała swoje zobowiązania wynikające z niniejszego protokołu uzgodnień, Minister nie zamierza, przed 31.12.2000 r. cofnąć GTC koncesji z powodu nie zawarcia umowy koncesyjnej.”*

W dniu 19 września 2000 r. między GTC oraz ABiEA został podpisany dokument „Stanowiska negocjacyjne stron na dzień 19 września 2000 r.”, dotyczący niektórych ważniejszych warunków komercyjnych. W szczególności dotyczyły one: realizacji projektu w dwóch fazach, zakresu przedsięwzięcia (koszt budowy fazy I), eksploatacji i utrzymania (koszt eksploatacji fazy I), możliwości przeniesienia kapitału własnego przez akcjonariuszy, kwestii budowlanych (m. in. przejęcie przez koncesjonariusza ryzyka uzyskania wszelkich niezbędnych pozwoleń), kosztu poboru opłat za przejazd autostradą (ustalenie i zmiany stawek za przejazd autostradą, pojazdy bezprawnie ponadnormatywnie obciążone), przychodu GTC (płatność za dostępność, płatności zmienne), rozwiązania umowy koncesyjnej przed i po dacie zamknięcia finansowego. Powyższe ustalenia przewidywano włączyć do umowy koncesyjnej dla autostrady A-1.

Nie przynosiły efektu dalsze starania o doprowadzenie do zawarcia umowy koncesyjnej z firmą Gdańsk Transport Company S.A., prowadzone początkowo przez ABiEA, a od kwietnia 2002 r. przez GDDKiA. Przyczyną tego stanu było – zdaniem NIK – prowadzenie prac nad przedmiotową umową bez niezbędnej koordynacji pomiędzy Ministrem Finansów, Ministrem Infrastruktury i Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad. W rezultacie braku uzgodnień, mimo parafowania w dniu 14 sierpnia 2002 r. (przez GDDKiA w uzgodnieniu z Ministrem Infrastruktury) sporządzonego wyłącznie w języku angielskim *„Projektu Umowy Koncesyjnej pomiędzy Ministrem Infrastruktury reprezentującym Skarb Państwa RP, Zarządem Dróg Krajowych S.A. oraz GTC S.A. z siedzibą w Gdańsku”*, umowa koncesyjna nie mogła zostać zawarta. Zawarcie umowy w zaproponowanej wersji sprzeciwił się bowiem Minister Finansów oraz Dyrektor Departamentu Finansów i Analiz Ekonomicznych Ministerstwa Infrastruktury. Uzasadniano to przede wszystkim tym, że przyjęcie przewidzianego w projekcie umowy poziomu kosztów

i modelu finansowania wywołałoby negatywne skutki dla realizacji innych inwestycji infrastrukturalnych. Akceptacja takich warunków oznaczałaby, że środki przewidziane przez Ministra Finansów na gwarancje w zakresie infrastruktury w 2003 r. musiałyby być przeznaczone dla GTC S.A. W związku z tym niemożliwym byłoby uzyskanie gwarancji Skarbu Państwa na kredyty, które są niezbędne na współfinansowanie innych inwestycji drogowych realizowanych ze środków pomocowych Unii Europejskiej.

Swoje stanowisko Minister Finansów argumentował m.in. następująco: *„Przedstawiony poziom kosztów budowy, utrzymania tego odcinka autostrady jest nie do przyjęcia z uwagi na bardzo wysokie różnice w stosunku do poziomu kosztów faktycznie ponoszonych przez GDDKiA na realizowane porównywalne odcinki autostrad. Przyjęcie tego poziomu kosztów, jak i modelu finansowania oraz przewidzianych w Umowie Koncesyjnej Zdarzeń Odszkodowawczych przy założeniu udzielenia przez Skarb Państwa pełnych gwarancji wywoła negatywne skutki dla realizacji innych inwestycji infrastrukturalnych. Gwarancja Skarbu Państwa dla GTC dotycząca łącznie zobowiązań płatniczych, bez płatności wynikających ze Zdarzeń Odszkodowawczych, według wyliczeń GTC powinna wynieść około 2,6 miliarda EUR. Akceptacja takich warunków oznaczać będzie, że cała pula przewidziana przez Ministra Finansów na gwarancje w zakresie infrastruktury w 2003 r. musiałaby być przeznaczona dla GTC. W związku z tym na realizację Programu drogowego przez PDK niemożliwym byłoby pozyskanie gwarancji Skarbu Państwa w 2003 r. na kredyty, które są niezbędne na współfinansowanie inwestycji realizowanych ze środków pomocowych UE.”*

Według załączonego do projektu umowy „Pisma Wyjaśniającego”, podpisanego przez przedstawicieli stron, parafowany dokument odzwierciedlał osiągnięty stan prowadzonych negocjacji i – w zamierzeniu zespołów negocjacyjnych – miał stanowić podstawę do dalszych prac zmierzających do zawarcia Umowy koncesyjnej. Parafowany projekt Umowy koncesyjnej miał być przedstawiony Ministrowi Finansów, akcjonariuszom GTC oraz bankom, w celu dalszych konsultacji. Intencją zespołów negocjacyjnych miało być m.in. osiągnięcie zamknięcia finansowego projektu Umowy do dnia 31 grudnia 2002 r., uzyskanie pozwoleń niezbędnych do rozpoczęcia robót budowlanych w kwietniu 2003 r., a otwarcie autostrady na odcinku z Gdańska do Nowych Marz, nastąpić miało do dnia 30 września 2005 r.

We wspomnianym piśmie wyjaśniającym podkreślono, że ani fakt parafowania projektu Umowy Koncesyjnej, ani fakt sporządzenia tego pisma nie stanowią źródła powstania żadnych praw i zobowiązań dla Ministra Infrastruktury, koncesjonariusza lub osób trzecich.

W dalszym toku negocjacji w 2002 r., nie zdołano wypracować przede wszystkim porozumienia co do kosztów przedsięwzięcia. Firma GTC konsekwentnie domagała się bowiem kwoty 5,88 mln EUR za wybudowanie 1 km autostrady, zaś strona rządowa uważała, że koszt budowy nie może przekraczać poza zakres cenowy od 4,9 mln do 5,4 mln EUR. Stanowisko takie znajdowało uzasadnienie w posiadanych ekspertyzach niezależnych firm audytorskich oraz opinii głównego kredytodawcy, tj. Europejskiego Banku Inwestycyjnego. I tak:

Zdaniem firmy Scott Wilson Kirkpatrick, po uwzględnieniu ryzyk przejmowanych przez koncesjonariusza, cena budowy 1 km autostrady powinna kształtować się w zakresie 4,6-5,2 mln EUR, natomiast według firmy Mott MacDonald rozsądna cena budowy 1 km autostrady na tym odcinku to 4,9-5,4 mln EUR. Według opinii Komitetu Zarządzającego Europejskiego Banku Inwestycyjnego przygotowanej dla Rady Dyrektorów Banku, wynegocjowana cena budowy 1 km autostrady na odcinku Gdańsk - Nowe Marzy w wysokości ok. 5,6 mln EUR jest o ok. 20% wyższa od ceny, którą można byłoby uzyskać przy obecnych konkurencyjnych warunkach rynkowych.

W grudniu 2002 r. Generalny Dyrektor DKiA przesłał do Wicepremiera - Ministra Infrastruktury „Informację w sprawie podjęcia w najbliższym czasie niezbędnych działań w ramach realizacji projektu koncesyjnego AI”. W Informacji podkreślono, że jedną z najważniejszych kwestii jest wyjaśnienie między Ministrami Infrastruktury i Finansów wszystkich spraw w zakresie możliwości udzielenia wsparcia finansowego ze strony rządu dla przedsięwzięcia (m.in. forma i zakres gwarancji Skarbu Państwa dla nowo utworzonej instytucji, która przejmie na siebie zobowiązania płatnicze wobec kredytodawców i GTC). Podkreślono, że bez ostatecznego potwierdzenia ze strony rządu co do warunków i struktury zabezpieczeń oraz gwarancji dla projektu nie jest możliwe ukończenie prac nad Memorandum Informacyjnym dla banków.

W załączonym do Informacji komentarzu GDDKiA do uwag Ministra Finansów w odniesieniu do Umowy koncesyjnej dla autostrady A-1 stwierdzono m.in.:

- Odnośnie możliwości wprowadzenia winiet: „Płatności Rządu dla GTC oparte są na dostępności. Myto, czy winiety stanowią mechanizm dla Rządu, służący finansowaniu tych płatności, niezależnie od relacji z GTC. Jako takie, poza podjęciem decyzji w sprawie budowy instalacji poboru opłat, wprowadzenie winiet ma niewielki lub wręcz żaden wpływ na GTC. Koszt budowy autostrady, zarówno z, jak i bez urzędów poboru opłat został uzgodniony z GDDKiA”,
- Odnośnie gwarancji Skarbu Państwa: „Pomimo iż uznaje się, że ostateczna forma gwarancji zależy może od formy przyjętej nowelizacji ustawy, Rząd powinien rozważyć, iż przy braku jasno zdefiniowanego biznes planu Przedsiębiorstwa Drogi Krajowe, w ramach obecnie przewidywanej struktury, Rząd tak czy inaczej musiałby udzielić GTC gwarancji (obecna ustawa dopuszcza taką gwarancję).”

Przy negocjacjach projektu umowy ABiEA i GDDKiA korzystały z usług doradczych firmy PricewaterhouseCoopers Ltd. Poniesione koszty tych usług wyniosły 2.911.725 EUR. W związku z brakiem efektów na przedstawionym wyżej etapie negocjacji umowy koncesyjnej, koszty te należy uznać za wydatkowane nieefektywnie.

3.2.3.3. Negocjacje w latach 2003- 2004

W dniu 29 stycznia 2003 r. został powołany przez Dyrektora GDDKiA, na polecenie Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Międzyresortowy

Zespół Negocjacyjny, którego skład ustalił Sekretarz Stanu w MI. Zadaniem tego zespołu było prowadzenie dalszych uzgodnień i negocjacji dotyczących projektu koncesyjnego autostrady A-1 Gdańsk - Toruń. W skład Zespołu wchodziła przedstawiciele Ministerstw: Infrastruktury i Finansów oraz GDDKiA. Ponadto do prac Zespołu włączono grupę doradczą strony rządowej (firmę Pricewaterhouse Coopers), której zlecono opracowanie analizy modelu finansowego wraz z założeniami oraz przygotowanie raportu finansowego w powyższej sprawie. Zespół Negocjacyjny wykorzystywał również zlecane i opłacane przez GDDKiA opracowania doradców w zakresie prawnym, finansowym oraz technicznym.

Z ustaleń kontroli wynika, że stanowisko Zespołu Negocyjnego w poszczególnych kwestiach dotyczących zawarcia umowy koncesyjnej, w tym związanych z finansowaniem budowy autostrady A1, z reguły spotykało się ze sprzeciwem GTC. Ustalenia kwestii kluczowych i pozytywne stanowisko w zakresie kwestii spornych koncesjonariusz niejednokrotnie uzyskiwał na szczeblu ministerialnym (głównie poprzez decyzje Sekretarza Stanu), z pominięciem negocjatorów.

- W dniu 11.02.2003 r. odbyło się spotkanie Zespołu Negocyjnego z przedstawicielami GTC, którego celem było przedstawienie stanowiska strony rządowej w sprawie proponowanego przez GTC modelu finansowego przedsięwzięcia. Przewodniczący Zespołu – Dyrektor Generalny GDDKiA oświadczył, że parafowanie umowy (w wersji sporządzonej w języku angielskim z dnia 14 sierpnia 2002 r.) nie stanowi żadnego zobowiązania dla stron, tym bardziej, że w jej polskim tłumaczeniu występują błędy i niezgodności z polskim prawem, a zadaniem członków Zespołu jest wynegocjowanie umowy korzystnej dla Skarbu Państwa. W treści wniosków podjętych na tym posiedzeniu Zespołu stwierdzono m. in., że Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury nie akceptuje Umowy koncesyjnej w wersji parafowanej – oraz, że Umowa Koncesyjna może być renegocjowana. Dyrektor GTC, w piśmie z dnia 14 lutego 2003 r. skierowanym do Ministra Infrastruktury i Wiceprezydenta Bechtel Corporation w Londynie (akcjonariusza GTC) zakwestionował powyższe wyniki obrad Zespołu, powołując się na fakt, iż na spotkaniu Ministra Infrastruktury i Wiceprezydenta Bechtel Corporation w dniu 6 lutego 2003 r. uzgodniono datę docelową na podpisanie Umowy koncesyjnej do końca kwietnia 2003 r. i potwierdzono, że główne sprawy komercyjne zostały uzgodnione w umowie parafowanej w dniu 14 sierpnia 2002 r. Ponadto stwierdził: *„Mijają 4 tygodnie, w których połączony zespół negocjacyjny Ministerstwa Infrastruktury i Ministerstwa Finansów nie uzgodnił swego stanowiska do Modelu Finansowego. Panowie Sawicki i Najar oferowali wolę takich uzgodnień w 4 dni od czasu spotkania z nimi w dniu 27.01.2003 r.”*
- W dniu 19 marca 2003 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów skierował do Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury pismo o treści: *„W związku z odrzuceniem przez Sejm RP projektu ustawy o budowie i eksploatacji dróg krajowych i w konsekwencji upadkiem koncepcji finansowania budowy autostrad w Polsce w oparciu o środki pochodzących z opłaty winietowej, zwracam się z prośbą o przekazanie informacji na temat dalszych działań dotyczących realizacji projektu budowy autostrady A1 na odcinku Gdańsk - Toruń. W chwili obecnej powstaje zasadnicze pytanie o celowość prowadzenia dalszych negocjacji z GTC S.A. dotyczących warunków realizacji projektu A-1. Wynika to przede wszystkim z faktu, iż:*

- *brak jest obecnie podstaw prawnych do podpisania Umowy Koncesyjnej w zaproponowanej przez Koncesjonariusza treści, opartej na zapisach projektu ww. ustawy,*
- *Zespół Negocjacyjny w sposób fundamentalny kwestionuje zaproponowany przez Koncesjonariusza poziom kosztów budowy i utrzymania autostrady, a także formułuje cały szereg innych zastrzeżeń do projektu (vide np. protokół z posiedzenia Zespołu w dniu 11.02.2003r.),*
- *Ministerstwo Finansów nie akceptuje przyjętego w projekcie Umowy koncesyjnej zakresu Zdarzeń Odszkodowawczych obciążających stronę rządową,*
- *GTC S.A. nie wykazuje woli do negocjacji zapisów parafowanej Umowy koncesyjnej.*

Jednocześnie należy podkreślić, że przedłużające się negocjacje powodują dodatkowe koszty dla obu stron kontraktu, a brak możliwości sfinalizowania kontraktu podważa wiarygodność Rządu RP. Będę wdzięczny Panu ministrowi za informację na temat planowanych działań w przedmiotowej sprawie. ”

- W piśmie z dnia 25 września 2003 r. Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów Piotr Sawicki przekazał Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Infrastruktury Dariuszowi Skowrońskiemu stanowisko Ministra Finansów w sprawie negocjacji kontraktu A-1. Zwrócił on uwagę (w nawiązaniu do pisma Ministra Infrastruktury z dnia 15 września 2003 r.), iż Ministerstwo Infrastruktury i GDDKiA akceptują - bez propozycji zmian i wbrew wcześniejszemu stanowisku zespołu negocjacyjnego - propozycje GTC w istotnych sprawach, dotyczących m. in. podziału ryzyka i zdarzeń odszkodowawczych oraz kosztów budowy i eksploatacji autostrady. Oznacza to zasadniczą zmianę w stosunku do poprzedniego stanowiska, prezentowanego przez członków zespołu negocjacyjnego podczas toczących się negocjacji.
- Uzgodnienia w sprawie ustalenia ostatecznej ceny budowy autostrady zakończyły się podjęciem przez Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury decyzji korzystnej dla koncesjonariusza, pomimo negatywnego stanowiska Zespołu Negocjacyjnego. W dniu 5 sierpnia 2004 r. odbyło się w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury spotkanie negocjacyjne z przedstawicielami GTC, którego przedmiotem było uzgodnienie wysokości ceny budowy autostrady A-1 na odcinku Gdańsk-Nowe Marzy oraz innych elementów, koniecznych do zawarcia umowy koncesyjnej. Zgodnie z protokołem z posiedzenia, spotkanie rozpoczął Minister Jan Kurylczyk (*określenie funkcji zgodne z protokołem*), przeprasząc przedstawicieli GTC za długi czas negocjowania umowy koncesyjnej. Po dokonaniu wstępnej prezentacji stanowiska negocjacyjnego strony rządowej, Minister Kurylczyk opuścił posiedzenie i nie uczestniczył w negocjacjach. W trakcie negocjacji przedstawiciel GTC zaproponował cenę na poziomie 5,6 mln EUR za 1 km (504 mln EUR za cały odcinek autostrady). Przedstawiciele GDDKiA stwierdzili, że poziom ceny w wysokości 5,5 mln EUR za 1 km, strona rządowa traktuje jako maksymalny – podkreślając, że osoby negocjujące posiadają upoważnienie od Ministra Kurylczyka do negocjowania ceny na poziomie nie wyższym, niż wymieniony. Wysokość ceny proponowanej przez GTC zakwestionował również przedstawiciel Ministra Finansów, przedstawiając argumenty przemawiające za jej obniżeniem, oparte na raportach niezależnych doradców. O godzinie 18.00 do osób negocjujących dołączył Minister Kurylczyk, który po wysłuchaniu stanowisk stron podsumowujących negocjacje stwierdził, iż cena budowy w wysokości 504 mln EUR (5,6 mln EUR za 1 km) jest uzgodniona oraz zapewnił, że kierownictwo Ministerstwa Infrastruktury oraz Rada Ministrów zaakceptują powyższą cenę. Zobowiązał ponadto strony do ustalenia konsekwencji wynikających z przyjętej ceny i opracowania

ostatecznej wersji umowy koncesyjnej – tak, aby była gotowa do podpisania do końca sierpnia 2004 r.

Przedstawiciele Ministra Finansów w trakcie negocjacji wielokrotnie zwracali uwagę na wysokie, łączne koszty projektu, wskazując, że cena budowy 1 km autostrady jest ważnym (choć nie jedynym) składnikiem tych kosztów. Minister Finansów uwzględniał m. in. (powołane wyżej w punkcie 3.2.3.2) analizy ceny 1 km autostrady, sporządzone przez niezależnych doradców GDDKiA.

Kwestie dotyczące kosztów budowy autostrady A-1, w tym ceny realizacji przedsięwzięcia, były również przedmiotem opinii sporządzonej przez Ernst & Young Corporate Finance Sp. z o.o., na podstawie umowy z dnia 14 lipca 2004 r. pomiędzy wymienioną firmą doradcą a GDDKiA. W opinii tej zwrócono m. in. uwagę, iż ostateczne zatwierdzenie ceny powinno zostać dokonane dopiero po zapoznaniu się i zatwierdzeniu przez Skarb Państwa warunków umowy budowlanej, która ma być zawarta pomiędzy GTC a spółką budowlaną wybraną przez akcjonariuszy GTC. W umowie tej znajdują się bowiem liczne zapisy mające bezpośredni wpływ na cenę oferowaną przez GTC i decydujące o poziomie jej akceptowalności z punktu widzenia standardów rynkowych, jak np. gwarancje, ubezpieczenie, kary umowne. Stwierdzono, iż *„Rząd Polski akceptując cenę GTC musi mieć całkowitą pewność i komfort, że cena ta jest właściwa (niewygórowana i niezaniżona), zasadna i pełna, gdyż od niej zależą w największym stopniu potrzeby kredytowe projektu, a co za tym idzie również wysokość gwarancji Skarbu Państwa.”*

3.2.3.4. Stanowisko organów rządowych w sprawie możliwości cofnięcia koncesji

Z ustaleń kontroli wynika, że w latach 2002-2004, wobec przedłużającego się okresu negocjacji i trudności w osiągnięciu ostatecznego porozumienia z koncesjonariuszem, w GDDKiA i Ministerstwie Infrastruktury, a także w Ministerstwie Finansów, analizowano możliwość cofnięcia udzielonej GTC koncesji na budowę autostrady A1, z uwzględnieniem formalno-prawnych podstaw cofnięcia oraz ewentualnych konsekwencji wydania przez Ministra Infrastruktury decyzji w tej sprawie. Decyzja taka nie została jednak podjęta, a następstwem przeciągania się rokowań z GTC było – zdaniem NIK - systematyczne wzmocnianie pozycji negocjacyjnej koncesjonariusza.

W opiniach prawnych dotyczących tej kwestii powoływano, jako podstawę cofnięcia koncesji art. 58 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, umożliwiający cofnięcie koncesji ze względu na fakt niezawarcia umowy koncesyjnej w terminie określonym w ustawie. Wskazywano jednak przy tym na zagrożenie wystąpienia przez koncesjonariusza przeciwko Skarbowi Państwa z roszczeniem cywilnoprawnym, o odszkodowanie obejmujące poniesione koszty i utracone korzyści. Powodzenie tego roszczenia mogło wynikać z faktu prowadzenia w okresie niemal 7 lat negocjacji z koncesjonariuszem, co spowodowało możliwość dowodzenia przez niego winy strony rządowej, w związku z zarzutem prowadzenia

negocjacji w złej wierze (culpa in contrahendo).⁵⁵ Podnoszono również, że cofnięcie koncesji po tak długim okresie jej obowiązywania może spowodować utratę zaufania do rządu polskiego na rynku międzynarodowym i w konsekwencji utrudnić pozyskiwanie inwestorów dla realizowania przedsięwzięć drogowych.

W sprawie cofnięcia koncesji zajął stanowisko Minister Finansów, który w piśmie z dnia 24 lipca 2003 r., przesłanym Ministrowi Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej oraz Ministrowi Infrastruktury stwierdził między innymi, że *„Ze względu na fakt, iż przedłużający się impas w negocjacjach uniemożliwia realizację projektu A-1 w innej formie, a także wzmacnia pozycję GTC w przyszłym ewentualnym sporze oraz generuje dodatkowe koszty, których zwrot ta firma może starać się dochodzić od Skarbu Państwa w przypadku cofnięcia koncesji, należy dążyć do ostatecznego rozstrzygnięcia co do dalszych losów negocjacji. W mojej opinii, konieczne jest przedstawienie GTC jasnych warunków strony rządowej, na jakich mogłyby być kontynuowane negocjacje. W przypadku, gdyby GTC po raz kolejny odmówiła podjęcia negocjacji, powinno nastąpić cofnięcie przyznanej koncesji przez Ministra Infrastruktury.”*

3.2.3.5. Porozumienie w sprawie zawarcia Umowy koncesyjnej

Efektem spotkania negocjacyjnego w dniu 5 sierpnia 2004 r. było podpisanie w tym dniu porozumienia pomiędzy Ministrem Infrastruktury (reprezentowanym przez Sekretarza Stanu Jana Kurylczyka) a Gdańsk Transport Company S.A., w którym strony wyraziły wolę zawarcia umowy koncesyjnej do 31 sierpnia 2004 r. i potwierdziły ustaloną na posiedzeniu cenę kontraktu w wysokości 504 mln EUR, tj. 5,6 mln EUR za 1 km autostrady.

W powołanym porozumieniu przewidziano realizację przedsięwzięcia koncesyjnego w dwóch etapach. Określono następujące daty zdarzeń Etapu I: Zamknięcie Komercyjne Etapu I (obejmujące m.in. podpisanie Umowy Koncesyjnej) - 31 sierpnia 2004 r., Zamknięcie Finansowe – 31 grudnia 2004 r., rozpoczęcie budowy - 1 maja 2005 r., a zasadnicze zakończenie Etapu I – 30 listopada 2008 r. Odnośnie Etapu II stwierdzono, że strony podejmą wspólne działania w celu uzgodnienia zasadniczych warunków realizacji Etapu II przed uzyskaniem Zamknięcia Finansowego Etapu I.

Koncepcja realizacji przedsięwzięcia w dwóch etapach była przedmiotem negocjacji w latach 2003 – 2004. W dniu 22 grudnia 2003 r. GDDKiA przesłała do Wicepremiera Jerzego Hausnera informację w sprawie stopnia zaawansowania przygotowań do realizacji pierwszej fazy autostrady A-1 na odcinku Gdańsk – Nowe Marzy (długość 90 km), w której podano m.in., że ze względu na małe przewidywane natężenie ruchu na odcinku koncesyjnym autostrady oraz w związku z warunkami postawionymi przez instytucje finansujące, przyjęto założenie

⁵⁵ W GDDKiA obliczono, że ewentualne koszty odszkodowania na rzecz GTC z tytułu cofnięcia koncesji mogą wynieść ok. 20-21 mln. EUR.

realizacji tego odcinka w dwóch etapach: Etap I – od węzła Rusocin do planowanego węzła Nowe Marzy na skrzyżowaniu z drogą krajową nr 5 o długości 89,45 km i Etap II – od węzła Nowe Marzy do węzła Czerniewice o długości 62,45 km. Prowadzone aktualnie rozmowy dotyczą Etapu I. Strony zgodziły się, aby zapisy w Umowie koncesyjnej dotyczące Etapu II miały charakter intencji, natomiast rozmowy na temat szczegółów realizacji Etapu II nastąpią po osiągnięciu zamknięcia finansowego dla Etapu I.

Na niebezpieczeństwa związane z przyjęciem koncepcji etapowania inwestycji zwracał uwagę Departament Prawno – Legislacyjny Ministerstwa Infrastruktury, który w opinii z dnia 13 lutego 2004 r. przedstawił pogląd, iż realizacja koncesji jest możliwa w systemie etapowym, jednak etapowość realizacji nie zwalnia z obowiązku opracowania umowy koncesyjnej regulującej, w zakresie określonym ustawą, realizację całego odcinka koncesyjnego. Umowa koncesyjna powinna regulować wszystkie kwestie związane z realizacją koncesji bez względu na etapowość samej realizacji. Pozostawienie bez uregulowania podstawowych zagadnień realizacji etapu II może spowodować zarzut braku zgodności umowy z przepisami prawa oraz spowoduje odłożenie realizacji tego etapu na nieokreśloną przyszłość, przy jednoczesnym zablokowaniu możliwości realizacji tego pododcinka przez inny podmiot nie będący koncesjonariuszem. Ponadto odłożenie realizacji etapu II naraża Skarb Państwa na znaczne straty, wynikające z poniesionych już kosztów nabycia nieruchomości oraz przeprowadzonych badań archeologicznych.

W nawiązaniu do zawarcia Porozumienia z dnia 5 sierpnia 2004 r., Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów poinformował w piśmie z dnia 10 sierpnia 2004 r. Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury o gotowości współpracy i pomocy ze strony Ministerstwa Finansów na wszystkich etapach prac, umożliwiających rozpoczęcie budowy autostrady.

Ponadto w piśmie z dnia 18 sierpnia 2004 r. Minister Finansów poinformował Ministra Infrastruktury, że przyjmuje do wiadomości uzgodnienie ceny robót budowlanych oraz kosztu 1 km autostrady A-1 na odcinku Gdańsk-Nowe Marzy, zaznaczając, iż uzgodnienie powyższych cen oraz ocena ich poziomu pod kątem kosztów alternatywnych Projektu, przy uwzględnieniu skali potencjalnych roszczeń odszkodowawczych GTC S.A. wobec Skarbu Państwa z tytułu unieważnienia koncesji – pozostaje w kompetencji Ministra Infrastruktury.

W ocenie Ministra Finansów, postanowienia Umowy dotyczące przyszłych obciążeń finansowych Skarbu Państwa nie zostały przygotowane w sposób dający udokumentowaną podstawę do ich zaakceptowania. W okresie poprzedzającym podpisanie Umowy, a także po jej zawarciu, Ministerstwo Finansów niejednokrotnie występowało do Ministerstwa Infrastruktury i GDDKiA o przekazanie stosownych dokumentów niezbędnych dla uzgodnienia Umowy.

Przed zawarciem Umowy o budowę i eksploatację autostrady, Minister Finansów w piśmie do Ministra Infrastruktury z dnia 18 sierpnia 2004 r. zwrócił uwagę, iż załącznikiem do Umowy Koncesyjnej pomiędzy Skarbem Państwa a GTC S.A. ma być Model Finansowy, który będzie stanowił prognozę rocznych płatności Skarbu Państwa na rzecz koncesjonariusza. Ponieważ aktualna wersja Modelu Finansowego nie została dotychczas dostarczona do Ministerstwa Finansów, a także

nie są znane warunki kredytowania Projektu, nie jest możliwa ocena Projektu pod kątem możliwych do zaakceptowania zobowiązań Skarbu Państwa, w tym z tytułu gwarancji. Z powyższych względów, na obecnym etapie prac nie jest możliwe uzgodnienie treści Umowy koncesyjnej z Ministrem Finansów, wymagane przepisem art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

Minister Finansów podkreślił również niezwłoczną potrzebę opracowania wieloletniego planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego - który pozwoli na ocenę ryzyka konieczności zaangażowania dodatkowych środków z budżetu państwa, w celu wywiązania się z zobowiązań wobec koncesjonariusza, w tym w zakresie spłaty zaciągniętych kredytów – oraz uwzględnienie Projektu w Programie rzeczowo-finansowym inwestycji drogowych realizowanych przez KFD, określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów na podstawie art. 39g ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.⁵⁶

2.2.3.6. Zmiana koncesji udzielonej na budowę autostrady A- 1

Koncesja z dnia 25 sierpnia 1997 r., udzielona GTC S.A. na budowę i eksploatację płatnej autostrady A1 na odcinku Gdańsk-Toruń, nie przewidywała możliwości realizacji przedsięwzięcia w dwóch etapach. W związku z powyższym, GTC S.A. w dniu 16 sierpnia 2004 r. złożyła do Ministra Infrastruktury wniosek o zmianę decyzji koncesyjnej, na podstawie art. 155 Kodeksu postępowania administracyjnego.

Zgodnie z treścią wniosku, zmiana koncesji miała polegać na wprowadzeniu w niej postanowień określających, iż realizacja budowy autostrady nastąpi w dwóch etapach: pierwszy - km 0+000 do 89+450 (Gdańsk Rusocin – Nowe Marzy), drugi - km 89+450 do 151+900 (Nowe Marzy – Toruń) oraz na przedłużeniu okresu koncesji z 35 do 42 lat. W uzasadnieniu koncesjonariusz podał m.in., iż do chwili obecnej nie zakończyły się negocjacje w sprawie umowy koncesyjnej, określającej szczegółowe zasady i warunki wykonywania prawa do budowy i eksploatacji autostrady w okresie obowiązywania koncesji. Z tego względu przez okres 7 lat uprawnienia z koncesji nie mogły być wykonywane. Uzasadnione jest zatem przedłużenie koncesji z 35 do 42 lat. Ponadto przeprowadzenie budowy autostrady w dwóch etapach umożliwi spółce zgromadzenie środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady. Ten sposób realizacji inwestycji jest bowiem warunkiem, od spełnienia którego instytucje finansowe uzależniają udostępnienie spółce środków finansowych na przedmiotowy projekt. Zatem z gospodarczego punktu widzenia, podzielenie budowy na dwa etapy jest niezbędne dla realizacji wynikającego z koncesji prawa do budowy i eksploatacji autostrady.

⁵⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 8, poz. 57 ze zm.).

W dniu 20 sierpnia 2004 r. Minister Infrastruktury wydał na podstawie art. 155 Kpa decyzję w sprawie zmiany koncesji, poprzez wprowadzenie w niej postanowień o budowie autostrady w dwóch fazach, rozdzielonych w czasie, z których pierwsza będzie obejmować budowę i oddanie do eksploatacji autostrady A-1 na odcinku Gdańsk, węzeł Rusocin – 0+000 km do Nowe Marzy 89+450 (łącznie z węzłem Nowe Marzy), a druga – na odcinku Nowe Marzy do Torunia, węzeł Czerniewice 89+450 km – 151 + 900 km. Ponadto przedłużono okres obowiązywania koncesji zgodnie z wnioskiem, tj. z 35 do 42 lat.

W uzasadnieniu decyzji o zmianie koncesji Minister Infrastruktury stwierdził m.in., iż zrealizowanie inwestycji jest konieczne dla rozwoju gospodarczego północnej Polski oraz ułatwienia dostępu do polskich portów morskich. Na podstawie uchwały Nr 54 z dnia 19 sierpnia 2004 r., Rada do Spraw Autostrad wydała pozytywną opinię w sprawie projektu decyzji. Podział na dwie fazy został dokonany ze względu na konieczność szybkiego rozpoczęcia realizacji inwestycji. Odcinek wykonywany w fazie I jest dostatecznie przygotowany zarówno od strony formalnej, jak i ekonomicznej. Odnośnie przedłużenia okresu obowiązywania koncesji, w uzasadnieniu podano: *„Biorąc pod uwagę, że realizacja inwestycji rozpocznie się z siedmioletnim opóźnieniem, wydłużenie okresu koncesyjnego nie będzie miało dodatkowego, pozytywnego wpływu na sytuację ekonomiczną koncesjonariusza, pozwoli natomiast na zoptymalizowanie kosztu realizacji inwestycji dla Skarbu Państwa.”*

Podkreślenia wymaga fakt, iż zgodnie z art. 58 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, koncesja mogła być cofnięta w przypadku niezawarcia umowy koncesyjnej w terminie przewidzianym ustawą (do dnia 17 listopada 2000 r. – 6 miesięcy od daty udzielenia koncesji, w późniejszym okresie – 30 dni od dnia, w którym decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna) oraz w przypadku naruszenia przez koncesjonariusza obowiązków, wymienionych w art. 57 powołanej ustawy – do których należało zgromadzenie przez koncesjonariusza środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady. Zatem fakty, które mogły być uzasadnieniem cofnięcia koncesji, posłużyły do dokonania zmiany koncesji zgodnie z wnioskiem koncesjonariusza.

3.2.3.7. Umowa o budowę i eksploatację autostrady A-1

W dniu 31 sierpnia 2004 r. pomiędzy działającym w imieniu Skarbu Państwa Ministrem Infrastruktury, reprezentowanym przez Jana Ryszarda Kurylczyka - Sekretarza Stanu w MI, a Gdańsk Transport Company S.A., reprezentowaną przez Görana Carlberga i Anthonego L. Stratfolda, została zawarta „Umowa o budowę i eksploatację Autostrady”.⁵⁷ Treść Umowy została przyjęta do wiadomości przez

⁵⁷ Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, minister właściwy do spraw transportu zawiera ze spółką umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady. Z dniem 21 sierpnia 2004 r. w powołanej ustawie, w związku ze zmianą dokonaną przepisami ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808) zniesione zostało pojęcie „umowy koncesyjnej.”

Dariusza Skowrońskiego - Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, który złożył na dokumencie stosowną parafę.

Umowa o budowę i eksploatację autostrady A-1 (zwana również w dalszej treści „Umową”) określała w istocie warunki dotyczące jedynie Etapu I. Zgodnie z § 3.1, celem Umowy jest przyjęcie postanowień mających na celu realizację koncesji, a w szczególności: a) określenie warunków i standardów, zgodnie z którymi GTC będzie finansować, budować, eksploatować i utrzymywać Etap I; b) zgodnie z art. 63 Ustawy o autostradach płatnych, określenie wysokości i formy dofinansowania autostrady ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz warunków i zakresu podziału zysku pomiędzy GTC i Krajowym Funduszem Drogowym w zamian za wykonywanie przez GTC zobowiązań określonych w § 3.1 (a), jak również określenie innych zobowiązań finansowych Stron wynikających z Umowy.

Rozdział 21 Umowy, zatytułowany „Etap II”, zawierał tylko jeden paragraf (66 – Warunki Etapu II) - stanowiący, iż strony dołożą należytych starań w celu uzgodnienia istotnych warunków odnoszących się do Etapu II przed Zamknięciem Finansowym.

W świetle ustaleń kontroli NIK, zawarcie Umowy o budowę i eksploatację autostrady nastąpiło bez dostatecznego przygotowania, a nawet z pominięciem obowiązujących przepisów. Minister Infrastruktury podpisał Umowę bez uzgodnienia jej postanowień z Ministrem Finansów, a zatem nie spełnił ustawowego obowiązku, niezbędnego dla prawidłowego zawarcia Umowy. Zgodnie z wymogiem określonym w art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, postanowienia umowy o budowę i eksploatację autostrady, w części dotyczącej zobowiązań finansowych Skarbu Państwa, powinny zostać uzgodnione przez ministra właściwego do spraw transportu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych. Warunek ten został zrealizowany dopiero w dniu 27 lipca 2005 r.⁵⁸, a więc po upływie niemal roku po zawarciu Umowy.

Po zawarciu Umowy o budowę i eksploatację autostrady Minister Finansów kilkakrotnie występował do GDDKiA i Ministra Infrastruktury o przesłanie dokumentów związanych z Umową, niezbędnych dla uzgodnienia przez Ministra Finansów jej postanowień. Dowodem tego są uwagi Departamentu Gwarancji i Poręczeń oraz Departamentu Instytucji Finansowych Ministerstwa Finansów, przekazane do GDDKiA w pismach z dnia 22 września 2004 r. i 25 października 2004 r. w związku z projektami załączników finansowych do Umowy. W powołanych pismach podkreślano, że Umowa oraz załączniki mogą zostać uzgodnione z Ministrem Finansów po przedstawieniu pełnej wysokości zobowiązań finansowych obciążających stronę rządową z tytułu budowy i eksploatacji

⁵⁸ W dniu 27 lipca 2005 r. Minister Finansów uzgodnił z Ministrem Infrastruktury Model Finansowy oraz zakres zobowiązań finansowych Skarbu Państwa, wynikających z Umowy o budowę i eksploatację Autostrady A-1 wraz z Aneksen Nr 1 (pismo z dnia 27.07.2005 r. sygn. DG/W1/PO/311/2319/2005).

autostrady; w związku z powyższym konieczne jest przedstawienie obciążeń finansowych wynikających z podpisanej Umowy oraz ze wszystkich załączników do Umowy i przedstawienie ich w zaktualizowanym Modelu Finansowym. Zwrócono również uwagę, iż „w ocenie Departamentu Instytucji Finansowych nie można stwierdzić, iż interesy finansowe Skarbu Państwa w przedmiotowej umowie są zabezpieczone w sposób należyty”. Wystąpienia Ministra Finansów w sprawie uzgodnienia Umowy były kontynuowane w roku 2005, o czym świadczy pismo Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów, skierowane w dniu 4 lutego 2005 r. do Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury informujące, że uzgodnienie z Ministrem Finansów zobowiązań finansowych wynikających z Umowy o budowę i eksploatację autostrady, będzie mogło nastąpić po ustaleniu następujących elementów finansowych: 1) uzgodnionych z bankami ostatecznych warunków finansowania projektu; 2) warunków i zakresu wymaganej gwarancji Skarbu Państwa; 3) przeprowadzeniu weryfikacji zarówno pod względem rachunkowym, jak i merytorycznym kosztów rozwoju projektu, określonych w załączniku nr 6 do Umowy w kwocie 21,5 mln EUR; 4) przekazaniu uzgodnionego z bankami zaktualizowanego Modelu Finansowego, uwzględniającego ww. elementy finansowe oraz wyniki negocjacji przeprowadzonych w IV kwartale 2004 r., dotyczących załączników do Umowy. Zwrócono również uwagę, że uzgodniona cena budowy w wysokości 504 mln EUR (tj. 5,6 mln EUR za 1 km) nie zawiera takich pozycji kosztów, jak: koszty sprzętu dla autostrady, koszty z tytułu przewidywanej inflacji oraz koszty rozwoju projektu, które w efekcie wpłyną na zwiększenie deklarowanego kosztu budowy tego odcinka autostrady. W dniu 1 kwietnia 2005 r. Minister Finansów wystąpił do GDDKiA o dostarczenie materiałów niezbędnych do dokonania ostatecznego uzgodnienia modelu finansowego i uzgodnienia z Ministrem Finansów zobowiązań finansowych wynikających z Umowy – m. in. uzgodnionych pomiędzy GTC S.A. i bankami umów finansowych określających ostateczne warunki finansowania projektu oraz umowy zabezpieczenia spłaty kredytów na rzecz banków finansujących projekt, wypełnionych kwotami załączników finansowych do Umowy, wyników dokonania audytu modelu finansowego przeprowadzonego przez doradcę finansowego strony rządowej i wyników przeprowadzonego audytu – zarówno pod względem rachunkowym, jak i merytorycznych kosztów rozwoju projektu, określonych w załączniku nr 6 do Umowy w kwocie 21,5 mln EUR.

O konieczności uzgodnienia Umowy w zakresie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa Minister Finansów informował również w dniu 1 października 2004 r. GTC S.A., podkreślając m. in., iż wszelkie zobowiązania nie uzgodnione z Ministrem Finansów wynikające z Umowy oraz jej załączników podlegają dalszym negocjacjom.

W piśmie z dnia 2 czerwca 2005 r., zawierającym wyjaśnienia w sprawach objętych zakresem kontroli NIK, radca prawny pełniący obowiązki Dyrektora Departamentu Gwarancji i Poręczeń w Ministerstwie Finansów stwierdził m. in.: „Zgodnie z art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, minister właściwy do spraw transportu uzgadnia z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych

postanowienia umowy, o której mowa w ust. 1, w zakresie dotyczącym zobowiązań finansowych Skarbu Państwa. Takie uzgodnienie dotychczas nie nastąpiło. Ministerstwo Finansów nadal oczekuje na dostarczenie stosownych dokumentów, które umożliwią dokonanie w/w uzgodnienia, co zostało potwierdzone w pismach Ministerstwa Finansów z dnia 4.02.2005 r. znak DG/W-1/PO/55/PPSW-97/2005 oraz z dnia 1.04.2005 r. znak DG/W-1/PO/139/983/2005 (kopia w załączeniu).”

Postanowienia Umowy o budowę i eksploatację autostrady zostały zawarte w 26 rozdziałach. Ponadto w Umowie wymieniono 26 załączników, określających szczegółowe kwestie w zakresie spraw objętych Umową. Strony potwierdziły, iż w dniu podpisania Umowy zostały uzgodnione załączniki: 1, 2 i 6⁵⁹ oraz zobowiązały się do uzgodnienia: w terminie 30 dni od daty podpisania Umowy - załączników 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 24, 26, 33, 34, 35 i 36, a w terminie 45 dni od podpisania Umowy – załączników 20 i 22⁶⁰.

Oдноśnie obowiązywania Umowy postanowiono, że wchodzi ona w życie z dniem jej zawarcia, z wyjątkiem paragrafów: 9.2-20, 22-53.8, 54-78.2 oraz powołanych w nich załączników, których wejście w życie nastąpi po ziszczeniu się Warunków Zawieszających. Umowa pozostaje w mocy do upływu Okresu Umownego w dniu 24 sierpnia 2039 r., albo do jej rozwiązania w całości zgodnie z postanowieniami rozdziału 24 albo do wygaśnięcia wskutek nieziszczenia się któregośkolwiek z Warunków Zawieszających⁶¹, opisanych w rozdziale 4 (§ 8) Umowy.

Wśród określonych w rozdziale 4 Umowy warunków zawieszających wymieniono między innymi:

- doręczenie Ministrowi Infrastruktury (zwanemu w Umowie „Ministrem”) przez GTC podpisanych kopii umów dotyczących przedsięwzięcia takich jak: Umowa Wykonawcza, Umowa Dostawy Sprzętu dla Autostrady, Umowa o Eksploatację i Utrzymanie (istotne warunki wymienionych umów stanowią załącznik nr 2 do Umowy), Umowy z Niezależnym Inżynierem, Umowy Akcjonariuszy oraz Umów Finansowych⁶²;
- doręczenie Ministrowi przez GTC opinii prawnych potwierdzających zgodność z prawem: Umowy o budowę i eksploatację autostrady, utworzenia

⁵⁹ Załącznik 1 zawierał definicje związane z Umową, załącznik 2 – Istotne Warunki umowy wykonawczej, istotne warunki umowy dostawy sprzętu dla autostrady oraz istotne warunki umowy o eksploatację i utrzymanie, załącznik 6 – parametry wyjściowe do Modelu Finansowego.

⁶⁰ Numeracja niektórych załączników bez zachowania kolejności wynika z faktu, że 10 spośród 36 załączników zostało wykreślonych.

⁶¹ Określone w Umowie zdarzenia prawne, od spełnienia których uzależnione było wejście w życie postanowień Umowy.

⁶² Zgodnie z definicją podaną w załączniku nr 1, Umowy Finansowe oznaczają umowy zawarte przez GTC z kredytodawcami lub agentem kredytodawców po dacie zawarcia Umowy włącznie, w sprawie udostępnienia GTC finansowania w formie kredytów.

i funkcjonowania GTC, Spółki Wykonawczej, Operatora i Dostawcy Sprzętu dla Autostrady oraz umów zawartych przez GTC z tymi podmiotami;

- zawarcie przez GTC, jeżeli będzie to wymagane przez kredytodawców, Umowy Bezpośredniej z kredytodawcami oraz Ministrem Infrastruktury lub innym organem reprezentującym Skarb Państwa, zawierającej postanowienia określające stosunki pomiędzy kredytodawcami i Ministrem lub innym organem reprezentującym Skarb Państwa w związku z przedsięwzięciem, a wynikające z zawartych umów finansowych oraz postanowienia dotyczące wykonania zabezpieczeń ustanowionych lub udzielonych kredytodawcom;
- doręczenie GTC i kredytodawcom przez Ministra opinii prawnych potwierdzających zgodność z prawem: Umowy, Umowy Bezpośredniej, utworzenia i funkcjonowania BGK, udzielenia gwarancji Skarbu Państwa za zobowiązania za płatności Wynagrodzenia Podstawowego z Krajowego Funduszu Drogowego;
- zapewnienie przez Ministra, że GDDKiA przeniesie swobodne posiadanie pasa drogowego dla Etapu I na GTC,
- doręczenie Ministrowi przez GTC Gwarancji: Wykonania, Dostawy Sprzętu dla Autostrady oraz Eksploatacji i Utrzymania – udzielonych na rzecz Ministra odpowiednio przez Spółkę Wykonawczą, Dostawcę Sprzętu dla Autostrady i Operatora;
- doręczenie Ministrowi przez GTC projektów polis ubezpieczeniowych;
- uzyskanie przez GTC gwarancji Skarbu Państwa, o której mowa w art. 39 j ust. 1 ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, za płatności Wynagrodzenia Podstawowego ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, jeżeli kredytodawcy wystąpią z żądaniem przedstawienia przez GTC takiej gwarancji;
- uzgodnienie przez Ministra Infrastruktury i Ministra Finansów Modelu Finansowego, w tym ostatecznych zobowiązań finansowych Skarbu Państwa ujętych w Modelu Finansowym oraz związanym z nimi mechanizmem rozliczeń finansowych;
- uzgodnienie przez GTC i kredytodawców Modelu Finansowego⁶³;
- doręczenie Ministrowi decyzji Komisji Europejskiej, stwierdzającej zgodność płatności dla GTC na podstawie Umowy i Gwarancji Skarbu Państwa ze wspólnym rynkiem Unii Europejskiej.

⁶³ Model finansowy określono w załączniku nr 1 jako model finansowy przygotowany przez GTC, uzgodniony z Ministrem Infrastruktury i Ministrem Finansów, zgodnie z § 8.8 a i 8.8 b, wraz z ewentualnymi przyszłymi korektami wprowadzanymi zgodnie z Umową i wymaganymi przez Kredytodawcę Uprzywilejowanego.

Zamknięcie Finansowe dla Umowy oznaczało datę spełnienia się warunków zawieszających. Strony w Umowie zobowiązały się do wzajemnej współpracy i dołożenia najwyższej staranności w celu uzyskania Zamknięcia Finansowego do dnia 31 grudnia 2004 r. Określiły jednak, iż ostateczną datą spełnienia warunków zawieszających lub ich zrzeczenia się przez którąkolwiek ze stron jest data pierwszej rocznicy podpisania Umowy (nieprzekraczalny termin zamknięcia finansowego) – z zastrzeżeniem, że powyższy termin może zostać przedłużony przez pisemną umowę stron. Ponadto każda ze stron może żądać przedłużenia tego terminu jeden lub więcej razy, ale w sumie nie więcej niż do 6 miesięcy, jeżeli strona ta dąży z należytą starannością do osiągnięcia zamknięcia finansowego.

Strony postanowiły, że w przypadku wygaśnięcia Umowy wobec braku zamknięcia finansowego w nieprzekraczalnym terminie zamknięcia finansowego, wskutek niespełnienia przez stronę rządową któregośkolwiek z warunków zawieszających (wymienionych wyżej, uzależnionych od Ministra Infrastruktury, Ministra Finansów i innych organów działających w imieniu Skarbu Państwa), Minister zapłaci GTC kwotę równą sumie wszystkich uzasadnionych kosztów rozwoju przedsięwzięcia poniesionych przez GTC, ustaloną w sposób następujący:

- za okres do daty podpisania Umowy, w kwocie ryczałtowej nie wyższej niż 17.500.000 EUR (GTC w terminie 45 dni od daty podpisania Umowy przedstawi zestawienie kosztów wraz z potwierdzającym ich poniesienie raportem audytora GTC),
- za okres od daty podpisania Umowy do nieprzekraczalnego terminu zamknięcia finansowego w wysokości poniesionych i wykazanych kosztów rzeczywistych, jednak nie wyższych niż kwota 4.000.000 EUR⁶⁴.

Powyższa kwota została w Umowie określona jako odszkodowanie dla GTC. Umowa nie określała odpowiedzialności odszkodowawczej GTC wobec Skarbu Państwa w przypadku rozwiązania Umowy wskutek niespełnienia przez GTC któregośkolwiek z warunków zawieszających.

Niedostateczne przygotowanie warunków realizacji przedsięwzięcia przed podpisaniem Umowy o budowę i eksploatację autostrady i związane z tym zawarcie Umowy z określeniem warunków zawieszających, z uwzględnieniem wskazanych wyżej konsekwencji ich niespełnienia, mogło zatem skutkować wygaśnięciem Umowy (co oznaczałoby kolejne odsunięcie w czasie rozpoczęcia budowy autostrady), a w przypadku niepowodzenia w realizacji któregośkolwiek z warunków zawieszających przez organy rządowe – również poniesieniem przez Skarb Państwa znacznych kosztów na rzecz GTC.

⁶⁴ Odrębne uregulowania Umowy określały rozliczenia stron, w przypadku wygaśnięcia Umowy ze względu na brak zamknięcia finansowego z jakiegokolwiek powodu przed upływem nieprzekraczalnego terminu, dotyczące przeniesienia przez GTC na GDDKiA praw do dokumentacji związanej z budową i zapłaty należnej GTC z tego tytułu.

W ocenie NIK, istotne postanowienia Umowy, w brzmieniu określonym w dacie jej podpisania, dotyczące wynagrodzeń i odszkodowań należnych GTC SA oraz wzajemnych roszczeń stron związanych z rozwiązaniem Umowy - nie zabezpieczały w dostateczny sposób interesów Skarbu Państwa.

Zgodnie z postanowieniami Umowy,⁶⁵ Minister Infrastruktury zobowiązał się w imieniu Skarbu Państwa do uiszczenia GTC płatności należnych na podstawie Umowy, stosownie do art. 39 k Ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, przez Bank Gospodarstwa Krajowego na wniosek GDDKiA, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego. W umowie zastrzeżono, że w przypadku, gdy środki dostępne w Krajowym Funduszu Drogowym byłyby niewystarczające, Minister dokona takich płatności z innych źródeł (§ 47 ust. 1 Umowy).

Do płatności, o których mowa wyżej, należą: wynagrodzenie za dostępność i gwarantowany przychód z opłat. Stosownie do zapisu zawartego w § 46.2 Umowy, GTC będzie uprawniona - pod warunkiem, że wystąpi o pozwolenie na użytkowanie danego odcinka Etapu I - do otrzymywania wynagrodzenia za dostępność, od chwili osiągnięcia zasadniczego zakończenia odcinka do końca okresu umownego. Na podstawie § 48 ust. 1 Umowy, wynagrodzenie za dostępność będzie obliczane dla danego okresu, na podstawie dostępności autostrady lub jej odcinka dla ruchu drogowego, zgodnie z załącznikami 20 i 21. Załączniki te w dacie ich podpisania nie zawierały jednak żadnych danych i nie określały precyzyjnie sposobu wyliczenia kwot należnych GTC. Przykładowo:

W załączniku 20 zawarto opis sposobu obliczenia semestralnego⁶⁶ maksymalnego wynagrodzenia za dostępność (SMWzD). Ustalono, że kwota SMWzD za każdy semestr będzie równa sumie następujących kwot:

- podstawowe SMWzD przypadające za dany semestr,
- kwota na rehabilitację przypadająca na dany semestr,
- kwota rozbudowy poboru opłat za przejazd,
- kwota na obsługę zadłużenia przypadająca na dany semestr,

z zastrzeżeniem korekt dokonywanych zgodnie z postanowieniami dalszej części załącznika oraz postanowień Umowy.⁶⁷ Odnosnie każdej z powołanych wyżej kwot,

⁶⁵ Postanowienia Umowy dotyczące płatności zostały zawarte w rozdziałach: 11 – Płatności na rzecz GTC, 12 – Wynagrodzenie za dostępność i 13 – Gwarantowany przychód z opłat.

⁶⁶ Zgodnie z definicją podaną w załączniku 1 do Umowy, „semestr” oznacza okres pierwszych sześciu miesięcy oraz okres drugich sześciu miesięcy każdego Roku Koncesyjnego.

⁶⁷ W załączniku 20 postanowiono, że kwoty SMWzD będą automatycznie korygowane dla każdego Semestru zgodnie ze wskaźnikami indeksacji cen i kursami wymiany walut, jak też z wzorami i definicjami podanymi w załączniku 8 – „Korekty wynikające z indeksacji”. Ponadto przy obliczaniu ostatecznej kwoty wynagrodzenia za dostępność mają być brane pod uwagę obniżki tego wynagrodzenia, określone

w załączniku zamieszczono niewypełnioną tabelę, poprzedzoną określeniem celu danej kwoty. Stwierdzono m. in., że „celem podstawowego semestralnego wynagrodzenia za dostępność jest wynagrodzenie za koszty stałe eksploatacji, koszty bieżące, podatki i koszty związane z pasem drogowym”. Nie określono jednak sposobu wyliczenia podstawowego SMWzD, stanowiącego tak istotny i złożony składnik wynagrodzenia GTC SA.

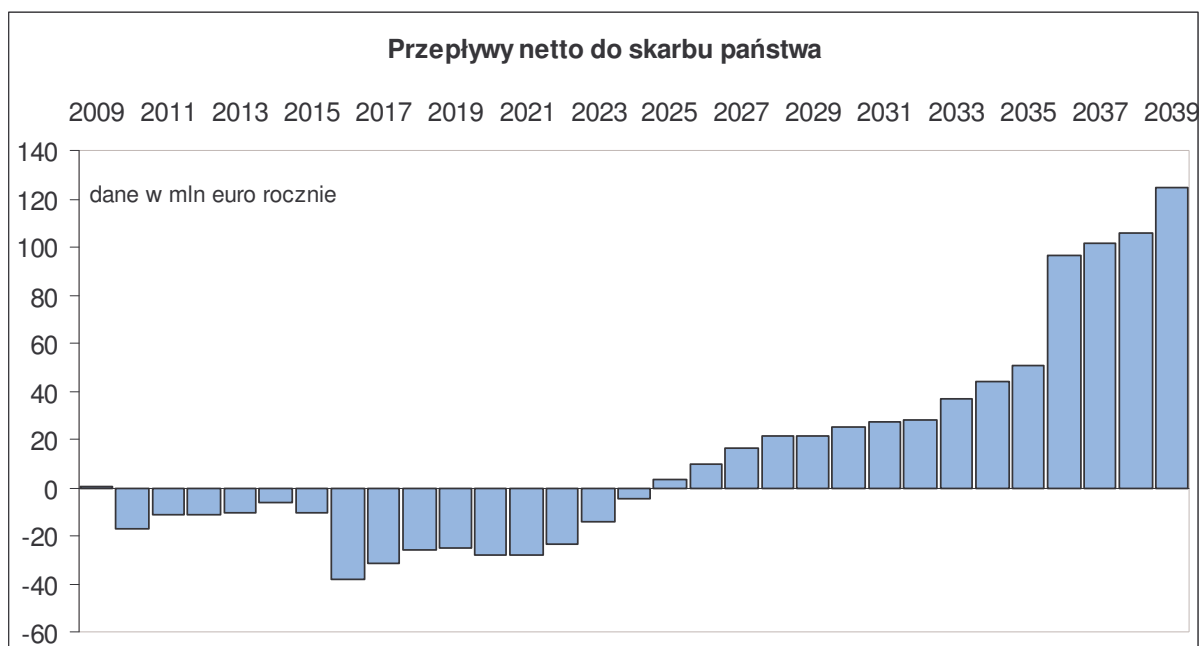
Również w załączniku 22 określającym sposób obliczenia gwarantowanego przychodu z opłat za przejazd, zawarto ujęte w tabelach zestawienia, które nie zostały wypełnione danymi, a znaczenie niektórych symboli, powołanych w zamieszczonych w tym załączniku wzorach, nie zostało dostatecznie wyjaśnione. Przykładem tego jest wzór na obliczenie zakresu przedziałów w skali natężenia ruchu dla każdego miesiąca kalendarzowego, w którym dwa spośród użytych symboli nie były opisane w sposób umożliwiający jednoznaczne ustalenie oznaczonych nimi wartości.

Strony Umowy uzgodniły, że liczby i parametry, które zostaną podane w załącznikach 20-22 pochodzić będą z Modelu Finansowego w dacie zamknięcia finansowego. Przyjęcie takiego rozwiązania spowodowało, że Minister Infrastruktury nie był w stanie określić wysokości wydatków, które obciążą Krajowy Fundusz Drogowy z tytułu realizacji kontraktu na budowę i eksploatację I etapu autostrady A – 1 w kolejnych latach.

W świetle ustaleń kontroli NIK, niekorzystne dla Skarbu Państwa były postanowienia Umowy dotyczące rozliczeń z tytułu gwarantowanego przychodu z opłat. W § 52.2 Umowy ustalono m. in., że GTC w terminie do 14 dnia każdego miesiąca przekaze do Banku Gospodarstwa Krajowego i GDDKiA sprawozdanie wykazujące uzyskane przychody z opłat w miesiącu poprzednim oraz wyliczenie należnego gwarantowanego przychodu z opłat zgodnie z załącznikiem 22. Jeżeli kwota przychodu z opłat będzie niższa od gwarantowanego przychodu z opłat, Minister Infrastruktury zapłaci GTC kwotę stanowiącą tę różnicę w terminie 14 dni po otrzymaniu powyższego sprawozdania.

Przy takiej konstrukcji Umowy, ryzyko małego ruchu na autostradzie ponosi Skarb Państwa. Koncesjonariusz otrzyma bowiem określone wynagrodzenie bez względu na wielkość natężenia ruchu. Kwota należna z tego tytułu zostanie wypłacona ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, co może ograniczyć wykonywanie innych zadań finansowanych z tego Funduszu. Szacunkową wielkość dopłat zilustrowano na niżej przedstawionym diagramie.

w załączniku 21 - m. in. z tytułu okresowego zamknięcia pasa ruchu na autostradzie i niewykonania przez koncesjonariusza obowiązków umownych (przypadki nałożenia kary i naliczenia tzw. punktów karnych).



Źródło: GDDKiA

Na podstawie postanowień Umowy o budowę i eksploatację autostrady, Minister Infrastruktury zobowiązał się w imieniu Skarbu Państwa do poniesienia odpowiedzialności finansowej wobec GTC w przypadku zaistnienia sytuacji, określonych w Umowie jako „zdarzenie odszkodowawcze.” Postanowienia Umowy obciążały przy tym stronę rządową ryzykiem odpowiedzialności finansowej nie tylko za działania lub zaniechania Ministra Infrastruktury lub GDDKiA, lecz również za wystąpienie zdarzeń losowych, a także za działania innych podmiotów, nie związanych postanowieniami Umowy.

Wśród 24 zdefiniowanych w Umowie zdarzeń odszkodowawczych wymieniono m. in.: § 20.2 - Opóźnienie w wydawaniu zezwoleń, § 24.2 - Znaleziska archeologiczne, § 24.3 - Grunt zanieczyszczony, § 70.2 - Zmiana prawa, § 71 - Istotne niekorzystne działanie władz. Przy określeniu poszczególnych zdarzeń odszkodowawczych użyto w Umowie nieprecyzyjnych, niejednoznacznych określeń, stwarzających możliwość zróżnicowanej interpretacji - co może spowodować poniesienie przez Skarb Państwa nieuzasadnionych kosztów i negatywnie wpłynąć na wykonywanie uprawnień strony rządowej. Przykładowo:

- Stosownie do postanowień § 70.1 Umowy, Zmiana Prawa nastąpi, jeżeli po Dacie Wyjściowej wprowadzony zostanie Wymóg Prawa oraz:

a) główny skutek takiego Wymogu Prawa bezpośrednio lub pośrednio pogorszy sytuację finansową GTC albo GTC i spółek budujących i eksploatujących autostrady, a jedynie w niewielkim stopniu osób trzecich i taki Wymóg Prawa będzie mieć niekorzystny wpływ na sytuację gospodarczą GTC; lub

b) taki Wymóg Prawa spowoduje konieczność zmiany Projektu, jakości lub ilości Prac lub zmiany jakości lub ilości zobowiązań GTC w zakresie eksploatacji, utrzymania lub Rehabilitacji,

z zastrzeżeniem, że GTC nie będzie uprawniona do żadnych świadczeń pieniężnych w związku z § 70.1 (a), dopóki łączne koszty GTC spowodowane Zmianami Prawa nie przekroczą 4 milionów PLN.

- § 71 Umowy – Istotne Niekorzystne Działanie Władz – zawiera jednozdaniowy zapis stanowiący, że wystąpienie Istotnego Niekorzystnego Działania Władz stanowi Zdarzenie Odszkodowawcze. Zgodnie z załącznikiem 1 („Definicje”), Istotne Niekorzystne Działanie Władz oznacza sytuację, w której podmiot reprezentujący Skarb Państwa lub dowolny Sąd (z wyłączeniem Sądu orzekającego w sporze między stronami), Narodowy Bank Polski lub jakiejkolwiek Władze Państwowe, podejmie lub zaniecha podjęcia działań, jeśli takie działanie lub zaniechanie stanowiłyby zdarzenie odszkodowawcze na mocy niniejszej Umowy, gdyby dopuściła się ich GDDKiA, Minister lub zarówno GDDKiA, jak i Minister.
- Zgodnie z § 12.1 Umowy, Minister i GDDKiA (lub ich przedstawiciele zgłoszeni do GTC) będą mieć prawo do wejścia na teren związany z budową i eksploatacją autostrady w celu dokonania kontroli prac oraz utrzymania i eksploatacji autostrady oraz do uczestniczenia w testach, kontrolach, badaniach lub wykonywania w inny sposób swoich praw i zobowiązań wynikających z Umowy i wymogów prawa, w tym także zgodnie z art. 62 ust. 5 i innymi przepisami ustawy o autostradach płatnych. Podkreślenia wymaga fakt, że uprawnienia kontrolne GDDKiA dotyczące budowy i eksploatacji autostrady wynikają wprost z ustawy, a konsekwencją stwierdzenia nieprawidłowości może być nawet wypowiedzenie przez ministra właściwego do spraw transportu umowy o budowę i eksploatację autostrady.⁶⁸ Natomiast w § 12.3 Umowy zawarto zapis, że Minister i GDDKiA przy wykonywaniu wspomnianych uprawnień nie spowodują bezzasadnie (podkr. NIK) opóźnień ani zakłóceń przebiegu prac lub wykonywania przez GTC innych zobowiązań wynikających z Umowy. Każde naruszenie przez Ministra lub GDDKiA postanowień § 12.3 stanowi zdarzenie odszkodowawcze. Takie sformułowanie postanowień Umowy może utrudnić i ograniczyć wykonywanie przez GDDKiA kompetencji kontrolnych, które z istoty swej wiąże się z uzyskaniem dostępu do terenu budowy i dokumentacji oraz możliwością interwencji wobec działań podmiotu kontrolowanego.

Zgodnie z § 53.3 (a) Umowy, wystąpienie zdarzenia odszkodowawczego spowoduje korektę odpowiednich zobowiązań finansowych Stron wynikających

⁶⁸ Por. art. 63 d ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym.

z Umowy w celu spowodowania, aby GTC znalazł się w takiej sytuacji gospodarczej, w jakiej znajdowałby się, gdyby takie zdarzenie odszkodowawcze nie nastąpiło (z uwzględnieniem określonych w tym paragrafie elementów, związanych z wystąpieniem zdarzenia). Takie sformułowanie powołanego zapisu Umowy, przy uwzględnieniu rodzaju i liczby zdarzeń odszkodowawczych, naraża Skarb Państwa na poniesienie trudnych do przewidzenia i oszacowania kosztów. W świetle postanowień Umowy określających zdarzenia odszkodowawcze, obowiązek poniesienia tych kosztów może zaistnieć wielokrotnie.

Stosownie do postanowień § 53.1 i 53.2 Umowy, ustalenie faktu zaistnienia zdarzenia odszkodowawczego oraz jego skutków (w tym zobowiązań finansowych stron) należy do kompetencji Niezależnego Inżyniera.

Niezależny Inżynier, w terminie 30 dni od otrzymania powiadomienia od GTC o wystąpieniu zdarzenia, a następnie wraz z upływem każdego kolejnego okresu 30 dni, w którym trwać będą skutki zdarzenia - ustali, czy dane zdarzenie stanowi zdarzenie odszkodowawcze bądź czy skutkuje zdarzeniem odszkodowawczym, oraz:

- ustali długość okresu opóźnienia prac na dzień ustalenia oraz prace, które ucierpiały wskutek takiego opóźnienia,
- określi kwotę wydatków, które mają być zapłacone GTC przez Ministra, bądź też obniżek w płatnościach, jakie mają być dokonane przez Ministra na rzecz GTC, oraz konieczność zmian w zobowiązaniach finansowych stron wynikających z Umowy.

W świetle powyższych postanowień, podkreślenia wymaga fakt, że zgodnie z § 18.5 Umowy, zdarzenie odszkodowawcze będzie stanowić również naruszenie umowy z Niezależnym Inżynierem, powodujące zakłócenie lub opóźnienie prac, jeżeli powstanie wskutek okoliczności, za które odpowiedzialność ponosi Minister albo GDDKiA.

Powierzenie Niezależnemu Inżynierowi kompetencji decyzyjnych dotyczących zdarzeń odszkodowawczych, w sposób określony w Umowie, może nie zapewniać stronom Umowy równej ochrony ze względu na fakt, że Niezależny Inżynier jest podmiotem uzależnionym finansowo od GTC i korzystającym z udostępnionych przez GTC pomieszczeń. Zgodnie z § 18.2(a) Umowy, GTC pokrywa wszystkie koszty i wydatki Niezależnego Inżyniera i Umowa z Niezależnym Inżynierem będzie stwierdzać, że GTC pokrywa je w pełni. Umowa z Niezależnym Inżynierem miała być sporządzona na podstawie załącznika 4, który nie był uzgodniony w dacie zawarcia Umowy o budowę i eksploatację autostrady.

Stosownie do postanowień § 19.1 (b) Umowy, przed zajęciem własnego stanowiska, Niezależny Inżynier ma umożliwić Ministrowi, GDDKiA i GTC, „w rozsądnym zakresie”, wyrażenie ich opinii co do przedmiotu takiego stanowiska. Postanowiono również, że Minister, GDDKiA i GTC nie będą w żadnym czasie starać się wywierać „niewłaściwego wpływu” na Niezależnego Inżyniera (§ 18.6). Zastosowanie wymienionych, bliżej nie określonych pojęć, może powodować

rozbieżności w interpretacji postanowień Umowy przez strony oraz przez Niezależnego Inżyniera.

W Umowie przewidziano wprawdzie – w przypadku niemożności osiągnięcia przez strony polubownego rozwiązania odnośnie decyzji Niezależnego Inżyniera – możliwość rozstrzygnięcia sporu zgodnie z procedurą określoną w Umowie. Nie zmienia to jednak faktu, że uregulowania dotyczące poszczególnych spraw powinny być w Umowie sformułowane w sposób jednoznaczny i precyzyjny, nie budzący wątpliwości co do bezstronności w podejmowaniu decyzji przez uprawnione do tego podmioty.

W rozdziale 24 Umowy zawarto postanowienia dotyczące przyczyn jej rozwiązania i rozliczeń stron z tego tytułu.

Zgodnie z § 74.2, Minister ma prawo do rozwiązania Umowy z powodu jej naruszenia przez GTC między innymi w sytuacji: nierozpoczęcia prac w określonym terminie zgodnie z postanowieniami Umowy; porzucenia prac, porzucenia eksploatacji lub utrzymania któregośkolwiek z odcinków autostrady na czas określony w Umowie i nie naprawienia takiej sytuacji w określonym terminie; niewykonania istotnego zobowiązania wynikającego z Umowy i nienaprawienia tego naruszenia w terminie i na zasadach ustalonych w Umowie; niedokonania zapłaty wynoszącej co najmniej 4.000.000 PLN należnej na rzecz Ministra lub GDDKiA na podstawie Umowy przez 28 dni od terminu wymagalności i nie naprawienia tego naruszenia w terminie 28 dni od wezwania Ministra do dokonania zapłaty; wystąpienia określonych w Umowie przypadków niewypłacalności lub zaprzestania działalności GTC, Operatora, Spółki Wykonawczej lub Dostawcy Sprzętu dla autostrady.

Wśród przyczyn rozwiązania Umowy z winy GTC, w § 74.2 (l) wymieniono następującą: *„GTC wykazywać będzie przez okres co najmniej 6 miesięcy ciągłe lekceważenie bezpieczeństwa użytkowników Autostrady i nie naprawi takiej sytuacji (ani nie wdroży programu naprawczego) pomimo otrzymania podczas tego okresu jednego lub wielu zawiadomień w tej sprawie od Ministra lub GDDKiA”*. Tak szerokie zakreślenie granicy tolerancji naruszenia, przy nieprecyzyjnym sformułowaniu zawartych w nim określeń („ciągłe lekceważenie”, „jedno lub wiele zawiadomień”), budzi uzasadnioną obawę o bezpieczeństwo użytkowników autostrady.

Jako przyczyny uprawniające GTC do rozwiązania Umowy z powodu jej naruszenia przez Ministra lub GDDKiA, w § 74.3 wymieniono sytuacje, gdy: Minister nie dokona w określonym Umową terminie płatności na rzecz GTC wynikającej z Umowy, pod warunkiem że niezapłacona kwota wyniesie co najmniej 4.000.000 PLN; Minister przestanie mieć prawo lub umocowanie do wykonywania swoich praw lub zobowiązań wynikających z Umowy, dokona lub podejmie próbę dokonania ich cesji i ani Skarb Państwa, ani władze państwowe z ratingiem kredytowym równym ratingowi Ministra lub z jednoczesnym finansowym zobowiązaniem Skarbu Państwa nie przejmą takich praw i zobowiązań Ministra

natychmiast po ustaniu takiego prawa bądź umocowania, czy też cesji takich praw lub zobowiązań; gwarancja Skarbu Państwa zostanie wycofana, stanie się nieważna lub z innego powodu przestanie być skuteczna lub możliwa do wyegzekwowania przez GTC zgodnie z jej warunkami; Minister lub GDDKiA nie wykonają istotnego zobowiązania wynikającego z Umowy i nie naprawią tego naruszenia na zasadach określonych w Umowie; nastąpi przymusowe nabycie lub wywłaszczenie jakiegokolwiek części autostrady, wskutek którego nastąpi istotne osłabienie praw GTC lub jego zdolności do wykonywania swoich zobowiązań wynikających z Umowy (chyba że w związku z określonym w Umowie przypadkiem siły wyższej lub chyba że Umowa na to zezwala).

Ponadto na podstawie § 74.4 Minister może według swego wyłącznego uznania rozwiązać Umowę w dowolnym czasie za 30-dniowym wypowiedzeniem doręczonym GTC (rozwiązanie w interesie publicznym). Minister jest zobowiązany, z chwilą rozwiązania Umowy, do zapłaty GTC odszkodowania w takim zakresie, jak w przypadku rozwiązania Umowy z powodu jej naruszenia przez Ministra lub GDDKiA.

W ocenie NIK, postanowienia Umowy dotyczące zobowiązań odszkodowawczych Stron w przypadku rozwiązania Umowy, są niekorzystne dla Skarbu Państwa. Ryzyko odpowiedzialności finansowej z tytułu rozwiązania Umowy ponosi strona rządowa, obciążona obowiązkiem poniesienia trudnych do przewidzenia kosztów - także w przypadku rozwiązania Umowy z winy kontrahenta.

W § 77 Umowy zawarto następujące postanowienia:

§ 77.1 „W przypadku rozwiązania niniejszej Umowy zgodnie z postanowieniami § 67.7 (rozwiązanie z powodu siły wyższej), Minister zapłaci GTC, tytułem rozliczenia, Zobowiązania Uprzywilejowane z Umowy Finansowej⁶⁹ (o ile będą one występować).”,

§ 77.2 „W przypadku rozwiązania niniejszej Umowy przez Ministra zgodnie z postanowieniami § 74.2 (rozwiązanie z winy GTC), Minister zapłaci GTC, tytułem

⁶⁹ Zgodnie z załącznikiem 1 do Umowy, pojęcie „Zobowiązania Uprzywilejowane z Umowy Finansowej” oznacza „wszystkie niezapłacone należności z tytułu kwoty głównej, odsetek (w tym odsetek naliczonych od dnia rozwiązania niniejszej Umowy do dnia dokonania zapłaty zgodnie z postanowieniami Uprzywilejowanych Umów Finansowych) opłat, prowizji, kosztów i wydatków, kosztów wcześniejszej spłaty oraz innych kosztów zerwania finansowania (w tym kosztów zerwania transakcji swap) należnych ze strony GTC na rzecz Kredytodawców Uprzywilejowanych z uwzględnieniem ewentualnej zmiany terminów lub refinansowania Kredytów Uprzywilejowanych, zatwierdzonych przez Ministra”. Ponadto: „Uprzywilejowane Umowy Finansowe” oznacza „wszystkie umowy zawarte pomiędzy GTC i Kredytodawcami Uprzywilejowanymi”, „Umowy Finansowe” oznacza „umowy zawarte przez GTC z Kredytodawcami lub Agentem Kredytodawców po dacie zawarcia niniejszej Umowy włącznie, w sprawie udostępnienia GTC finansowania w formie kredytów”, „Kredytodawca Uprzywilejowany” oznacza „Kredytodawcę, którego prawa wynikające z zabezpieczenia ustanowionego na jego rzecz na podstawie Umowy Finansowej, której jest Stroną, nie są podporządkowane prawom wynikającym z zabezpieczenia ustanowionego na rzecz innej strony tej samej lub innej Umowy Finansowej.”

rozliczenia, Zobowiązania Uprzywilejowane z Umowy Finansowej (o ile będą one występować),”

§ 77.3 „W przypadku rozwiązania niniejszej Umowy przez GTC zgodnie z postanowieniami § 74.3 (rozwiązanie z winy Ministra) lub przez Ministra zgodnie z postanowieniami § 74.4 (rozwiązanie ze względu na interes publiczny), Minister zapłaci GTC, tytułem rozliczenia :

- (a) Zobowiązania Uprzywilejowane z Umowy Finansowej;*
- (b) Pożyczki od Uprawnionych Akcjonariuszy⁷⁰ i Kredyty Podporządkowane od Osób Trzecich⁷¹;*
- (c) opłacony i zarejestrowany kapitał zakładowy GTC⁷²;*
- (d) odszkodowanie za korzyści GTC utracone w wyniku takiego rozwiązania, przy czym kwota ta zostanie wyliczona zgodnie z Załącznikiem 33; i*
- (e) Wierzytelności Osób Trzecich”.⁷³*

W uregulowaniach § 77 Umowy („Rozliczenia w razie rozwiązania”), dotyczących sposobu regulowania należności Ministra wobec GTC z tytułu rozwiązania Umowy, postanowiono między innymi, że w przypadku, gdy należności te będą podlegać jakimkolwiek opodatkowaniu (z wyłączeniem podatku dochodowego) płatnemu na rzecz Władz Państwowych, Minister wypłaci

⁷⁰ „Pożyczki Podporządkowane Uprawnionych Akcjonariuszy” oznacza „wszelkie pozostające do zapłacenia kwoty obejmujące kwotę główną, odsetki (w tym odsetki naliczane od daty rozwiązania niniejszej Umowy do dnia zapłaty zgodnie z § 77), opłaty, prowizje, koszty (w tym koszty zerwania transakcji swap) należne ze strony GTC na rzecz Uprawnionych Akcjonariuszy Będących Podporządkowanymi Kredytodawcami z uwzględnieniem zatwierdzonych przez Ministra przypadków zmiany harmonogramu spłat lub refinansowania”.

⁷¹ „Kredyty Podporządkowane od Osób Trzecich” oznacza: 1) „wszystkie niezapłacone kwoty z tytułu spłaty kapitału, odsetek (w tym odsetek naliczanych od dnia wypowiedzenia niniejszej Umowy do dnia dokonania zapłaty zgodnie z postanowieniami § 77), opłat, prowizji, kosztów, kosztów wcześniejszej spłaty oraz innych kosztów zerwania finansowania (w tym kosztów zerwania transakcji swap) należnych ze strony GTC na rzecz Pozostałych Kredytodawców Podporządkowanych z uwzględnieniem ewentualnej zmiany terminów lub refinansowania Kredytów Podporządkowanych od Osób Trzecich, zatwierdzonych przez Ministra”, 2) „Zadłużenie Podporządkowane udzielone GTC przez Pozostałych Kredytodawców Podporządkowanych.”

⁷² Na dzień zakończenia czynności kontrolnych kwota ta wynosiła 45 873 200 zł.

⁷³ „Wierzytelności Osób Trzecich” – „wszystkie kwoty należne ze strony GTC na rzecz doradców, konsultantów, wykonawców lub dostawców, będących osobami trzecimi (w tym między innymi na rzecz Spółki Wykonawczej, Dostawcy Sprzętu dla Autostrady i Operatora) w związku z Przedsięwzięciem lub wykonywaniem przez GTC swoich zobowiązań lub praw wynikających z niniejszej Umowy, w tym wszystkie zobowiązania, koszty, wydatki lub straty wynikające z wcześniejszego wypowiedzenia ich zlecenia, pod warunkiem, że warunki umów, w ramach których kwoty te są należne, zostały wcześniej zatwierdzone przez Ministra na piśmie zgodnie z warunkami niniejszej Umowy.”

GTC taką dodatkową kwotą, która spowoduje, że GTC będzie po opłaceniu wymienionych podatków w takiej samej sytuacji, jak gdyby należność nie była obciążona podatkiem, biorąc pod uwagę wszelkie ulgi, zwolnienia, odliczenia, potrącenia dotyczące takiego podatku, z których GTC może skorzystać w celu zmniejszenia podatku należnego.

W Umowie o budowę i eksploatację autostrady nie określono odpowiedzialności finansowej GTC wobec Skarbu Państwa w przypadku rozwiązania Umowy z winy GTC.

W § 78 Umowy zawarto postanowienia dotyczące przekazania przez GTC na rzecz Ministra Infrastruktury lub GDDKiA, po rozwiązaniu lub wygaśnięciu Umowy, gruntów, praw i dokumentów związanych z budową autostrady – ustalając między innymi, że *„Minister i GDDKiA będą mogli przystąpić do zagospodarowania lub eksploatacji Autostrady lub kontynuować takie ustalenia przyjęte zgodnie z postanowieniami §16, jakie Minister lub GDDKiA uznają za właściwe, bez ponoszenia odpowiedzialności względem GTC lub któregokolwiek z Kredytodawców.”* Zgodnie z wyjaśnieniem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, który podpisał Umowę o budowę i eksploatację autostrady, *„w przypadku rozwiązania Umowy z winy GTC odszkodowaniem wobec Skarbu Państwa będzie przejęcie autostrady z jednoczesnym pozbawieniem GTC zysku z tytułu jej eksploatacji.”*

Zatem w przypadku rozwiązania Umowy z winy GTC, strona rządowa przejmie nieukończoną inwestycję i będzie zmuszona ponieść koszty związane z dalszą realizacją przedsięwzięcia, jak również koszty płatności na rzecz kontrahenta, należnych w takiej sytuacji na podstawie Umowy.

3.2.3.8. Wydarzenia po zawarciu Umowy o budowę i eksploatację autostrady

W związku z zawarciem Umowy o budowę i eksploatację autostrady z określeniem warunków zawieszających i brakiem większości załączników do Umowy, konieczne było prowadzenie dalszych negocjacji i uzgodnień, w celu zawarcia umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia, uzupełnienia treści Umowy i – w konsekwencji - uzyskania podstaw dla zaakceptowania jej postanowień przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych.

W okresie 3 miesięcy po podpisaniu Umowy o budowę i eksploatację autostrady (od września do grudnia 2004 r.) w toku 26 spotkań negocjowane były załączniki techniczne i finansowe do Umowy. Zakończenie procesu uzgadniania treści załączników nastąpiło w dniu 3 grudnia 2004 r.⁷⁴

⁷⁴ Zgodnie z protokołami uzgodnień, podpisanymi przez strony Umowy, załączniki: 4, 5, 10, 12, 14, 16, 17, 18, 21, 26, 34, 35 i 36 zostały uzgodnione w dniu 30.09.2004 r., załącznik 15 – w dniu 29.10.2004 r., załączniki: 8, 9, 20, 22 i 24 – w dniu 17.11.2004 r., załączniki: 3, 6, 7, 19 i 33 – w dniu 3.12.2004 r.

W wyniku negocjacji prowadzonych od dnia 3 grudnia 2004 r., w dniu 21 stycznia 2005 r. zostało zawarte porozumienie pomiędzy Ministrem Infrastruktury i GTC SA, którego celem było określenie zamierzonego harmonogramu działań wymaganych do wdrożenia Etapu II i uzgodnienia wybranych zagadnień dotyczących Etapu II.

Z dokumentu tego wynikało m. in., że zamknięcie finansowe Etapu II powinno nastąpić do 31 października 2005 r., a budowa powinna rozpocząć się wiosną 2007 r. W porozumieniu zawarto jednak następujący zapis: *„Niniejsze Porozumienie: (i) nie stanowi jakiegokolwiek części Umowy, czy też Umowy dla Etapu II, (ii) nie stanowi zobowiązania Stron do zawarcia Umowy dla Etapu II, (iii) może być w każdej chwili zmienione za obopólną zgodą Stron, (iv) jest zobowiązaniem starannego działania (tj. stanowi wyłącznie zapis dobrej woli i intencji starannego działania Stron w celu realizacji przewidzianych w nim terminów), (v) nie jest zobowiązaniem rezultatu (tj. nie nakłada na Strony zobowiązania do osiągnięcia rezultatu w dacie przewidzianej Harmonogramem).*

Istotne zdarzenia związane z wdrożeniem Umowy o budowę i eksploatację autostrady miały miejsce w lipcu 2005 r.

W dniu 26 lipca 2005 r. Rada Ministrów wydała rozporządzenie, zmieniające rozporządzenie w sprawie ustalenia Programu rzeczowo – finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego.⁷⁵ W powyższej dacie Rada Ministrów podjęła również uchwałę w sprawie udzielenia GTC S.A. gwarancji wypłat środków Krajowego Funduszu Drogowego w Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie wynikającym z Umowy o budowę i eksploatację autostrady A-1.⁷⁶ Ponadto podczas posiedzenia w dniu 26 lipca 2005 r. Rada Ministrów przyjęła do wiadomości zobowiązania finansowe wynikające z Umowy o budowę i eksploatację autostrady wraz z Aneksen Nr 1 oraz zobowiązała: Ministra Finansów - do uzgodnienia z Ministrem Infrastruktury Umowy oraz Modelu Finansowego, dotyczącego tego projektu inwestycyjnego; Ministra Infrastruktury – do podpisania w imieniu Skarbu Państwa umów oraz innych dokumentów związanych z zabezpieczeniami ustanawianymi przez GTC SA, w związku z kredytami EBI i NIB, oraz umowy w sprawie rozliczeń pomiędzy Skarbem Państwa a GTC na wypadek nieważności Umowy o budowę i eksploatację autostrady.

W dniu 27 lipca 2005 r. Minister Finansów uzgodnił z Ministrem Infrastruktury Model Finansowy oraz zakres zobowiązań finansowych Skarbu

⁷⁵ Dz. U. Nr 140, poz. 1175, weszło w życie z dniem 28 lipca 2005 r. Rozporządzenie wprowadziło do Programu rzeczowo – finansowego KFD zakres i termin gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa dla wypłat ze środków KFD wynikających z Umowy o budowę i eksploatację autostrady A-1.

⁷⁶ Uchwała Rady Ministrów Nr 194/2005 z dnia 26 lipca 2005 r., podjęta w trybie art. 39 j ust. 3 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym (t.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).

Państwa, wynikających z Umowy o budowę i eksploatację autostrady A-1, wraz z Aneksiem Nr 1.

W dniu 28 lipca 2005 r. zostały podpisane następujące umowy:

- Umowa zmieniająca do Umowy o budowę i eksploatację autostrady z dnia 31.08.2004 r. (tak w ostatniej fazie prac nad dokumentacją prawną został nazwany Aneks Nr 1 do Umowy),
- umowy dotyczące zabezpieczeń ustanawianych w związku z kredytami udzielonymi przez Europejski Bank Inwestycyjny i Nordic Investment Bank,
- umowa w sprawie rozliczeń pomiędzy Skarbem Państwa a GTC SA na wypadek nieważności Umowy o budowę i eksploatację autostrady A-1,
- Umowa gwarancji wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego pomiędzy Skarbem Państwa a GTC SA,
- inne umowy związane z finansowaniem budowy przez GTC SA pierwszego odcinka autostrady A-1, w tym umowy o finansowanie pomiędzy GTC SA, EBI i NIB.

Zawarcie powyższych umów dało podstawę do symbolicznego rozpoczęcia w dniu 29 lipca 2005 r. budowy pierwszego 90 -kilometrowego odcinka autostrady (wbudowanie kamienia węgielnego). Natomiast rzeczywiste rozpoczęcie budowy powinno nastąpić wiosną 2007 r.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W trakcie kontroli w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięgnięto informacji w jednostkach nie objętych kontrolą, tj. w Ministerstwie Finansów oraz w Ośrodku Ochrony Dziedzictwa Archeologicznego.

Z uwagi na fakt, że po zakończeniu kontroli⁷⁷ a przed wysłaniem wystąpienia pokontrolnego, podjęte zostały czynności mające na celu rozpoczęciu budowy autostrady A-1⁷⁸, zwrócono się (w trybie art. 59 ust. 1 ustawy o NIK) do kierowników skontrolowanych jednostek o udzielenie dodatkowych wyjaśnień na temat działań, które nastąpiły po zakończeniu czynności kontrolnych i miały związek z czynnościami mającymi na celu doprowadzenie do rozpoczęcia budowy.

Protokoły kontroli zostały podpisane bez zastrzeżeń. Do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek skierowane zostały wystąpienia pokontrolne. Do uwag, ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych nie zostały zgłoszone zastrzeżenia. W wystąpieniach do skontrolowanych podmiotów NIK wnioskowała:

Do Ministra Infrastruktury o:

1. Ostateczne podjęcie decyzji w zakresie budowy II etapu autostrady A-1 na odcinku Nowe Marzy – Toruń, w tym dokonanie szczegółowej analizy strat i korzyści dla Skarbu Państwa wynikających z kontynuowania budowy w systemie koncesyjnym, w stosunku do budowy w tzw. systemie tradycyjnym.
2. Uzgadnianie z Ministrem Finansów umów o budowę i eksploatację kolejnych odcinków autostrady A-1 w zakresie dotyczącym zobowiązań finansowych Skarbu Państwa, stosownie do postanowień w art. 61 ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o:

1. Należyte przygotowywanie dokumentacji przetargowej na wyłonienie firm dokonujących wykupu gruntów pod poszczególne odcinki autostrady oraz dostosowanie terminów przetargów i wykupów gruntu do terminów ujętych w harmonogramach budowy kolejnych odcinków autostrady.
2. Wprowadzenie w centrali GDDKiA analitycznej ewidencji rodzajowej kosztów prac przygotowawczych do budowy i eksploatacji autostrady.

⁷⁷ Protokół kontroli GDDKiA został podpisany w dniu 18 lipca 2005 r.

⁷⁸ m.in. artykuł w Rzeczpospolitej z dnia 27 lipca 2005 r.” Decyzja za pięć dwunasta”

3. Podjęcie pilnych działań celem zakończenia ratowniczych badań archeologicznych na koncesjonowanym odcinku autostrady A-1 oraz uzyskanie decyzji lokalizacyjnych dla całego odcinka autostrady A-1.
4. Wprowadzenie do planu audytu badania wybranych problemów związanych z przygotowaniem do budowy i eksploatacji autostrady A-1.

W udzielonych odpowiedziach na wystąpienia pokontrolne⁷⁹ adresaci wystąpień pokontrolnych informowali o przyjęciu do realizacji wszystkich skierowanych przez NIK wniosków.

Minister Infrastruktury poinformował m.in., że:

- w dniu 28 lipca 2005 r. podpisane zostały umowy kredytowe i banki⁸⁰ wydały polecenia wypłaty pierwszych transz. W dniu 20 października 2005 r. koncesjonariusz otrzymał te środki, a prace budowlane w pasie drogowym zostały rozpoczęte,
- skierował do Ministra Finansów wniosek o uzgodnienie zobowiązań finansowych Skarbu Państwa wynikających z umowy zawartej z GTC na realizację Etapu I,
- w dniu 10 października 2005 r. przesłane zostały do Ministra Finansów celem akceptacji wynegocjowane z koncesjonariuszem ceny budowy 1 km autostrady oraz koszty robót budowlanych i mostowych, także jednolity tekst umowy koncesyjnej (dot. II etapu budowy).

W odpowiedzi **Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad** poinformowano o działaniach mających na celu zminimalizowanie skutków polegających na nieterminowej realizacji kolejnych harmonogramów budowy autostrad, a także w skoordynowaniu terminów prac przygotowawczych z planowanymi terminami budowy, będących wynikiem powszechnego negowania decyzji lokalizacyjnych przez właścicieli nieruchomości.

Poinformowano także o działaniach mających na celu wykupienie gruntów niezbędnych pod budowę. Wskazano że, że oprócz południowego odcinka autostrady A-1 ze Świerklan do Gorzyczek na pozostałych czterech odcinkach nabywanie nieruchomości jest na takim etapie zawansowania, że zagwarantowane jest dotrzymanie terminów rozpoczęcia budowy określonych na 2006 r.

Poinformowano także, że zostały wypracowane optymalne zasady sporządzania dokumentacji przetargowej zgodne z przepisami ustawy prawo

⁷⁹ Nr GDDKiA- BIF 1- JS-60-997/05 z dnia 26 października 2005 r. z Ministerstwa Infrastruktury i Nr GDDKiA- BIF 1- JS-091- 1035/05 z dnia 7 listopada 2005 r. z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

⁸⁰ Europejski Bank Inwestycyjny i Nordic Investment Bank

zamówień publicznych, tak aby zminimalizować ewentualne możliwości unieważnienia procedury przetargowej

Ustalenia kontroli wykazały niegospodarne wydatkowanie przez GDDKiA kwoty 4.816,8 tys. zł. Było to wynikiem nierzetelnego przeprowadzenia analizy oferty na wykonanie dokumentacji budowy odcinka autostrady A-1 na terenie województwa śląskiego, wskutek czego doszło do zaakceptowania ceny usługi wyższej o wymienioną wyżej kwotę.

4.2. Załączniki

4.2.1. Ministrowie właściwi do spraw transportu od 1993 r.

- | | |
|------------------------|----------------------------------|
| 1. Zbigniew Jaworski | 11. VII. 1992r. - 25. X. 1993 r. |
| 2. Bogusław Liberadzki | 26. X. 1993r. - 30. X. 1997 r. |
| 3. Eugeniusz Morawski | 31. X. 1997r. - 7. XII. 1998 r. |
| 4. Tadeusz Syryjczyk | 8. XII. 1998r. - 8. VI. 2000 r. |
| 5. Jerzy Widzyk | 12. VI. 2000 r. - 18. X. 2001 r. |
| 6. Marek Pol | 19. X. 2001r. - 1. V. 2004 r. |
| 7. Krzysztof Opawski | 2. V. 2004 r. - 30. X. 2005 r. |
| 8. Jerzy Polaczek | od 31. X. 2005 r. |

4.2.2. Wykaz organów , którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej.
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej.
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej.
4. Prezes Rady Ministrów.
5. Minister Transportu i Budownictwa.
6. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej.
7. Przewodniczący Komisji Infrastruktury.
8. Minister Finansów.