

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW
TRANSPORTOWYCH

Nr ewid. 151/2006/I/06/001/KKT
KKT-41100/06

Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4

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

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

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

Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów
Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Jeziński

Warszawa, dnia sierpnia 2006 r.

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

Spis treści

1. Wprowadzenie	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	7
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności	7
2.2. Synteza wyników kontroli	8
2.3. Uwagi końcowe i wnioski.....	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	15
3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego	15
3.1.1.1. Podstawowe przepisy dotyczące budowy autostrad płatnych	15
3.1.1.2. Struktura organizacyjna.....	17
3.1.1.3. Finansowanie budowy autostrad płatnych.....	18
3.1.1.4. Przepisy dotyczące pobierania opłat	19
3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych	21
3.2. Istotne ustalenia kontroli.....	24
3.2.1. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych.....	24
3.2.2. Dostosowanie przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym do wymogów prawa Unii Europejskiej	33
3.2.3. Nadzór Ministra Infrastruktury nad procesem negocjacji	39
3.2.4. Wpływ opłat za przejazd pojazdów samochodowych drogami krajowymi do KFD.....	42
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli	47
4.1. Przygotowanie kontroli.....	47
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli.....	47
5. Załączniki.....	51
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów	51

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	51
5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	52
5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	53

1. Wprowadzenie

Temat: Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A-2 i A-4

Numer kontroli: Nr I/06/001

Dotychczasowe doświadczenia związane z budową autostrad w systemie koncesyjnym wskazują, iż administracja publiczna nie jest przygotowana do efektywnego realizowania zadań publicznych na podstawie umów zawieranych z prywatnymi partnerami zewnętrznymi. Ujawniły one bowiem fiasko koncepcji budowy autostrad bez angażowania środków publicznych, nieumiejętność zabezpieczania interesu Państwa, opóźnienia i zaniechania w podejmowaniu decyzji o realizacji umów koncesyjnych, brak prawidłowego nadzoru nad ich realizacją oraz niekorzystne dla interesu publicznego zmiany w umowach koncesyjnych. Niniejsza kontrola dotyczy kolejnych zmian dokonanych w umowach koncesyjnych. Została przeprowadzona na wniosek Prezesa Rady Ministrów, złożony do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli w piśmie z dnia 25 listopada 2005 r.¹ W piśmie tym Prezes Rady Ministrów wskazuje na zagrożenie zbilansowania budżetu drogownictwa, w wyniku podpisania aneksu i załącznika do umów koncesyjnych.

Celem kontroli była ocena zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w aneksie nr 6 do umowy na budowę i eksploatację autostrady A2² i załączniku nr 6 do aneksu nr 5 umowy na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4³.

Główne zagadnienia kontroli obejmowały działania Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych i Autostrad w zakresie zabezpieczania interesów Skarbu Państwa w ww. aneksie i załączniku, proces powstawania projektu

¹ Nr SKM-233-2(62)/05.

² W umowie na budowę i eksploatację autostrady płatnej A 2 na odcinkach: Świecko – Poznań, Poznań – Konin, zawartej w dniu 12 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. (AW S.A.), zwanej w dalszej treści „umową na budowę i eksploatację autostrady A2”.

³ W umowie na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice – Kraków, zawartej w dniu 19 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a spółką STALEXPORT S.A., a po przeniesieniu koncesji ze spółką

ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym⁴, determinujący konieczność zmian w umowach koncesyjnych, a także konsekwencje zawartych w nich postanowień, czyli wypłaty dokonywane z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) dla koncesjonariuszy, z tytułu zwrotu za niepobrane opłaty od samochodów ciężarowych oraz ich wpływ na możliwości finansowania budowy, remontów i utrzymania dróg w Polsce.

Kontrolę przeprowadzono od 12 stycznia 2006 r. do 13 kwietnia 2006 r. w Ministerstwie Transportu i Budownictwa oraz w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, z uwzględnieniem kryteriów legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Badaniami kontrolnymi objęto okres od połowy 2003 r. do marca 2006 r. .

Używane w niniejszej Informacji pojęcia oznaczają :

- MTiB - Ministerstwo Transportu i Budownictwa,
- Minister TiB - Minister Transportu i Budownictwa,
- MI - Ministerstwo Infrastruktury,
- Generalny Dyrektor DKiA - Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad,
- GDDKiA - Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
- SAM S.A. -Koncesjonariusz A-4 – Stalexport Autostrada Małopolska S.A.,
- AW S.A - Koncesjonariusz A-2 – Autostrada Wielkopolska S.A
- KFD – Krajowy Fundusz Drogowy
- „myto” - opłata za przejazd autostradą płatną pojazdów o masie pow. 3,5 tony
- „opłaty winietowe” - opłaty za przejazdy pojazdów samochodowych po drogach krajowych

Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (**SAM S.A.**), zwanej w dalszej treści „umową na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4”.

⁴ Dz. U. z 2005r., Nr 155, poz. 1297.

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem rzetelności, gospodarności, celowości oraz legalności zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w działaniach doprowadzających do podpisania przez Ministra właściwego do spraw transportu oraz Generalnego Dyrektora DKiA aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5 do umów na budowę i eksploatację autostrad A-2 i A-4 ze spółkami „Autostrada Wielkopolska” S.A. (zwana dalej AW S.A.) i Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (zwana dalej SAM S.A.). Zdaniem NIK, ich podpisanie w październiku 2005 r. pogłębiło i utrwaliło istniejące już, niekorzystne dla interesu publicznego, relacje określone w umowach koncesyjnych między Skarbem Państwa a koncesjonariuszami. Postanowienia ww. aneksu i załącznika spowodowały bowiem poważne zagrożenie dla zbilansowania Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), ograniczyło możliwości finansowania rozwoju i utrzymania infrastruktury drogowej z tego funduszu, a także bez uzasadnienia zminimalizowały ryzyko gospodarcze koncesjonariuszy związane z budową i eksploatacją autostrad, przenosząc je w znacznym stopniu na Skarb Państwa. Wysokość zobowiązań Skarbu Państwa związanych z realizacją postanowień aneksu i załącznika wyliczona została na kwotę 22.131,1 mln zł. Jednocześnie NIK negatywnie ocenia rekomendowanie przez Ministra przepisów prawnych, zawartych następnie w ustawie uchwalonej przez Sejm RP⁵, na podstawie których podpisano ze spółkami eksploatującymi autostrady ww. aneks i załącznik. Nierzetelnie bowiem zweryfikowano ekonomiczno-społeczne skutki wprowadzenia tych przepisów, nadmiernie obciążając KFD z tytułu wypłat rekompensat na rzecz koncesjonariuszy. W efekcie jedynymi beneficjentami wprowadzonych rozwiązań stali się koncesjonariusze zarządzający odcinkami autostrad A2 i A4, jak również przewoźnicy drogowi korzystający z bezpłatnych przejazdów po płatnych odcinkach autostrad.

⁵ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, Dz. U. z 2005r., Nr 155, poz. 1297.

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Minister Infrastruktury wraz z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (Generalnym Dyrektorem DKiA) niewłaściwie zabezpieczyli interesy Skarbu Państwa w aneksie nr 6 i załączniku nr 6 do aneksu nr 5 do umów na budowę i eksploatację autostrady A2 i A4. Działania w zakresie podpisania ww. dokumentów prowadzone były niecelowo, niegospodarnie, nierzetelnie oraz z naruszeniem przepisów prawa. Postanowienia zawarte w ww. dokumentach doprowadziły do sytuacji, w której rezygnacja bądź zmiany wprowadzane przez władze państwowe w zasadach rekompensowania bezpłatnych przejazdów autostradami płatnymi pojazdów samochodowych o masie powyżej 3,5 tony, mogą stanowić podstawę do wypłacenia przez Skarb Państwa koncesjonariuszom bardzo wysokich odszkodowań. Tym samym działania administracji rządowej związane z projektowaniem przepisów w obszarze drogownictwa uzależnione zostały od woli i interesu AW S.A. i SAM S.A. Dopuszczono bowiem do zapisów umów przyjmujących, że zmiana przepisów prawa, która dotychczas wymagała podjęcia negocjacji między Skarbem Państwa, a koncesjonariuszami obecnie jest bezpośrednią podstawą do wystąpienia przez koncesjonariuszy o odszkodowanie. Przyjęto, że w przypadku jednostronnego uznania przez koncesjonariuszy, iż zmiana prawa powoduje jakiegokolwiek niekorzystne dla nich skutki, mogą występować o odszkodowania od Skarbu Państwa obejmujące poniesione przez nich nakłady finansowe, a także zyski planowane do uzyskania w okresie kilkudziesięciu lat obowiązywania koncesji (opis str. 25-26).

Postanowienia te w powiązaniu z obowiązywaniem zasady wypłat rekompensat przez cały okres realizacji umów koncesyjnych doprowadziły do powstania zobowiązań po stronie Skarbu Państwa w całym okresie obowiązywania koncesji, tj. odpowiednio w przypadku autostrady A2 do 2037 r., zaś w przypadku autostrady A4 do 2027 r. Zobowiązania te szacowane są na około 22 mld zł. Źródłem wypłat są zaś środki KFD, którego podstawowym celem jest finansowanie budowy i utrzymania dróg (opis str. 24-25).

2.2.2. Towarzyszyły temu działania doprowadzające do podpisania przez Ministra Infrastruktury aneksu nr 6 do umowy z Autostradą Wielkopolską S.A. na budowę i eksploatację autostrady A2 w wersji mniej korzystnej dla Skarbu Państwa, niż

wynegocjowana przez zespół złożony z firm doradczych i przedstawicieli GDDKiA. Było to, w ocenie NIK, niegospodarne, nierzetelne i niecelowe; Postanowienia wynegocjowanego projektu zapewniały bowiem, iż ryzyko natężenia ruchu na autostradzie, a zatem ryzyko uzyskania przychodów i wygenerowania stopy zwrotu na kapitale, pozostanie po stronie koncesjonariusza. W podpisanej wersji aneksu, w przypadku osiągnięcia przez koncesjonariusza niższej niż zakładana stopy zwrotu z kapitału, stawka refundacji za przejazd pojazdów samochodowych zwolnionych z „myta” ma wzrastać tak, aby mógł on zrealizować założony zwrot z kapitału. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzenie takich postanowień do umowy stanowi zagrożenie dla Skarbu Państwa związane ze zbyt daleko posuniętymi obciążeniami KFD i może też oznaczać nadmierną pomoc dla koncesjonariusza, przy budowie i eksploatacji autostrady A2 (*opis str. 26-30*).

2.2.3. Minister Infrastruktury nie uzgodnił z Ministrem Finansów treści postanowień załącznika nr 6 do aneksu nr 5 do umowy z SAM S.A. Tym samym nie wypełnił postanowień art. 61 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o KFD, w którym minister właściwy do spraw transportu zobowiązany został do uzgadniania z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych postanowienia umowy, zawartej ze spółką, o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, w zakresie dotyczącym zobowiązań finansowych Skarbu Państwa (*opis str. 30-31*).

2.2.4. Niekorzystną pozycję Skarbu Państwa ukształtowaną postanowieniami ww. aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5, pogłębiło niegospodarne, niecelowe i nierzetelne działanie Generalnego Dyrektora DKiA polegające na dopuszczeniu do wzrostu stawek opłat za przejazdy autostradą (w przypadku opłat za przejazd A2 o 100%). Nastąpiło to bowiem przed 1 września 2005 r., czyli przed wejściem w życie ustawy⁶ wprowadzającej zasadę zwracania koncesjonariuszom utraconych przychodów z tytułu nie pobranego „myta” od samochodów o masie pow. 3,5 tony i dotyczyło tych kategorii samochodów, za których przejazdy koncesjonariusze od 1 września 2005 r. nie pobierają opłat, natomiast otrzymują od Skarbu Państwa zwrot ze środków KFD. Tak więc koszt podwyżek opłat obciąża Skarb Państwa, a nie

⁶ Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. z 2005r., Nr 155, poz. 1297).

przewoźników, jednocześnie zaś prowadzi do nadmiernego i nieuzasadnionego drenażu środków z KFD na rzecz koncesjonariuszy (*opis str. 31-32*).

2.2.5. Nierzetelnym działaniem Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora DKiA było również niewystarczające zabezpieczenie umów koncesyjnych przed możliwością dokonywania ewentualnych niekontrolowanych zmian na poszczególnych stronach tych dokumentów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dokumentacja stanowiąca oryginały umów na budowę i eksploatację autostrad, była niekompletna (*opis str. 32-33*).

2.2.6. Istotny wpływ na powstanie ww. nieprawidłowości miało przyjęcie przez Ministra Infrastruktury niekorzystnego dla Skarbu Państwa rozwiązania problemu „podwójności opłat” za dostęp do infrastruktury drogowej poprzez zniesienie „myta” od samochodów o masie powyżej 3,5 tony i wypłacanie koncesjonariuszom rekompensat za utracone z tego tytułu przychody. Wybór takiego rozwiązania, krytycznie oceniany w początkowej fazie decyzyjnej, nie poprzedzony został rzetelnym zbadaniem jego skutków prawnych i ekonomiczno – społecznych (*opis str. 33-36*). Brak było przy tym docelowej koncepcji jednolitego poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej, zgodnej z przepisami UE. Mimo to Minister Infrastruktury rekomendował powyższe rozwiązanie w projekcie ustawy dostosowującej polskie przepisy do prawa UE i znalazło się ono w ustawie uchwalonej dnia 28 lipca 2005 r. Postępowanie Ministra Infrastruktury w opisanym zakresie, NIK ocenia jako nierzetelne, niecelowe i niegospodarne (*opis str. 36-37*).

2.2.7. NIK negatywnie ocenia przy tym fakt, iż mimo uchwalenia ww. ustawy nieznowelizowano rozporządzenia ministra właściwego do spraw transportu w sprawie uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych (zwanym „opłatami winietowymi”), mające zapewnić zgodność stawek tych opłat z wymogami określonymi w dyrektywie 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłaty za używanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Może to być przyczyną wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w trybie art. 226 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie, niedostosowanie wysokości „opłat winietowych” do stawek opłat zwracanych koncesjonariuszom spowodowało

niewykorzystanie możliwości osiągnięcia wyższych wpływów do KFD. Zagroza to zbilansowaniu środków KFD z wydatkami ponoszonymi na rekompensowanie koncesjonariuszom utraconych przychodów z tytułu niepobierania „myta” od samochodów o masie pow. 3,5 tony. Podstawowymi przyczynami tego stanu, był brak docelowej koncepcji pobierania opłat za dostęp do infrastruktury drogowej oraz opieszale działania departamentu merytorycznego ministerstwa w omawianym zakresie (*opis str. 37-39*).

2.2.8. Przyczyną niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w aneksie nr 6 i załączniku nr 6 do aneksu nr 5 było też niedochowanie przez Ministra Infrastruktury należytej staranności w nadzorze nad ich negocjowaniem. Prowadzenie negocjacji z koncesjonariuszami pozostawiono wyłącznie w gestii GDDKiA oraz zatrudnianych przez nią doradców, Minister nie zasięgał opinii właściwych służb Ministerstwa Infrastruktury, mimo skomplikowanych uwarunkowań prawnych, dużego tempa negocjacji i niezbadania przez doradców pełnej dokumentacji prawnej dotyczącej kolejnych zmian umów koncesyjnych (*opis str. 39-41*).

2.2.9. Skutkiem - podpisania ww. aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5, a także wprowadzenia niekorzystnych dla Skarbu Państwa przepisów o zwracaniu koncesjonariuszom utraconych przychodów za niepobrane „myto” oraz zasad i wysokości tych zwrotów, jak również nieprawidłowości w określaniu poziomu stawek „opłat winietowych” i „myta” - 86% środków finansowych uzyskiwanych przez KFD z „opłat winietowych” pochłonęły kwoty zwracane koncesjonariuszom. Nastąpiło więc zachwianie proporcji pomiędzy wypłatami na rzecz koncesjonariuszy, a środkami finansowymi KFD przeznaczonymi na inwestycje i utrzymanie dróg krajowych, jako że długość odcinków koncesjonowanych autostrad, za które pobierane były opłaty, stanowiła zaledwie ok.1,1% dróg krajowych. Przyjęcie tych rozwiązań spowodowało też sytuację, w której oddanie kolejnego odcinka płatnych autostrad, którego operatorem byłby podmiot prywatny, praktycznie czyni KFD niewypłacalnym (*opis str. 41-42*).

2.2.10. Na zmniejszenie środków KFD możliwych do przeznaczenia na rozbudowę i utrzymanie dróg negatywnie wpłynął również nierzetelny i niecelowy nadzór

Generalnego Dyrektora DKiA⁷ nad prawidłową realizacją wpływów z „opłat winietowych” oraz nieprzeprowadzanie analiz funkcjonowania systemu poboru tych opłat i niepodejmowanie działań mających na celu usprawnienie jego funkcjonowania. Negatywnie oddziaływał też nieskuteczny system kontroli prawidłowości uiszczania przez kierowców opłat drogowych, sprzedaży i wypełniania kart opłat oraz uzyskiwania możliwości bezpłatnych przejazdów autostradami za okazaniem wykupionej „opłaty winietowej”. NIK ocenia, iż jedną z istotnych przyczyn powstania ww. nieprawidłowości związanych z bilansowaniem środków KFD były opóźnienia w dostosowaniu struktury organizacyjnej GDDKiA do powierzonych jej zadań (*opis str42-45*).

2.2.11. Wyżej opisane działania Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora DKiA doprowadziły do sytuacji, w której koncesjonariusze i przewoźnicy drogowi stali się jedynymi beneficjentami zmian ustaw, dostosowujących polskie prawo do przepisów UE oraz zawartych na ich podstawie ww. aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5. Koncesjonariusze uzyskali bowiem stały dopływ środków finansowych, w całym okresie trwania umów koncesyjnych (poziom zwrotów szacowany jest średniorocznie na 650 mln zł dla operatora A2 i 55 mln zł dla operatora A4), zaś przewoźnicy dopłatę do przewozów prowadzonych na płatnych odcinkach autostrad. Skarb Państwa stał się więc istotnym źródłem finansowania prywatnych podmiotów gospodarczych (*opis str. 24-26, 31-32, 42*).

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wdrażane przez ponad dziesięć lat rozwiązania mające przynieść Polsce szybką budowę autostrad bez angażowania stale brakujących środków publicznych (poza ew. gwarancjami Skarbu Państwa – do 50% wysokości zaciągniętych przez koncesjonariuszy kredytów) zostały – co do swojej istoty i idei – zaprzepaszczone. Odbyło się to w drodze kolejnych zmian ustawowych i kolejnych zmian w umowach z koncesjonariuszami, które spowodowały, że obecnie to Skarb Państwa angażuje swoje środki i ponosi ryzyko gospodarcze funkcjonowania spółek – koncesjonariuszy, odnotowując minimalny przyrost długości samych autostrad.

⁷ Nadzór wynikający z postanowień art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr

Przedstawiony w niniejszej informacji proces dochodzenia do rozwiązań prawnych, w których podmioty prywatne – koncesjonariusze A2 i A4 – uzyskały możliwość aktywnego uczestniczenia w stanowieniu przepisów, ze względu na postanowienia umów cywilno – prawnych i towarzyszące im zobowiązania gwarancyjne Skarbu Państwa, wskazuje na naruszenie zasady zapewnienia równorzędności funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Stwarza również warunki do powstania sytuacji o charakterze korupcyjnym⁸.

Należy też zwrócić uwagę, że sposób podejmowania decyzji o kierunkach zmian w prawie polegających na wypłacaniu rekompensat koncesjonariuszom, ujawnił niezwykle znaczącą rolę „konsultantów społecznych”, którymi byli w głównej mierze koncesjonariusze i przewoźnicy. Wyniki kontroli NIK wskazują, że są to jedyni „beneficjenci” rozwiązań ustawowych. Rozwiązań, jak to wykazały wyniki niniejszej kontroli, szkodliwych dla Skarbu Państwa.

Ponad dziesięcioletni okres współpracy Skarbu Państwa z koncesjonariuszami ujawnił całkowity brak kompetencji i skuteczności administracji rządowej zarówno w zlecaniu, jak i egzekwowaniu realizacji zadań przez wykonawców prywatnych. Wskazują na to ujawnione w trakcie kolejnych kontroli NIK fakty stwierdzające, że osiągnięcie celu zlecenia wymagało kolejnych ustępstw Skarbu Państwa minimalizujących ryzyko koncesjonariuszy. Okazało się bowiem, że koncesjonariusze prowadzą swoje sprawy w perspektywie kilkudziesięcioletniej misji i strategii firmy. Mają dobre rozpoznanie, wynajmują najlepsze firmy doradcze, prowadzą cierpliwą i wnikliwą obserwację działań administracji publicznej, uczestniczą też w pracach nad ustawami prowadzonymi w komisjach sejmowych. Strategia i wiedza

204, poz.2088 ze zm.): „GDDKiA sprawuje nadzór nad prawidłową realizacją wpływów z opłat, o których mowa w art. 42 i 43”.

⁸ „Korupcja umożliwia wąskim grupom interesu podporządkowanie państwa swojej kontroli, co z reguły odbywa się kosztem polityczno-gospodarczego rozwoju kraju. Jednym z jej przejawów są regulacje uprzywilejowujące określone grupy społeczno-gospodarcze oraz instytucje eliminujące konkurencję i negatywnie wpływające na ogólny klimat gospodarczy. Korupcja zwiększa koszty gospodarowania we wszystkich wymiarach (rozpoczęcia i prowadzenia działalności gospodarczej), co odbija się na zdolności konkurencyjnej gospodarki narodowej na rynkach światowych. Korupcja - jako symptom słabości rządów - ma szkodliwy wpływ na klimat gospodarowania, stanowi bowiem barierę dla sprawnego włączenia się gospodarek we współczesną falę globalizacji i korzystania z możliwości przez nią oferowanych” Za: Antoni K. Kamiński Bartłomiej Kamiński, *Korupcja Rządów. Państwa Pokomunistyczne wobec Globalizacji*. Wydawnictwo Trio Instytut Studiów Politycznych Akademii Nauk, Warszawa 2004

koncesjonariuszy jest kumulowana i przetwarzana dla osiągnięcia jasno określonego celu – zysku.

Reprezentanci Skarbu Państwa natomiast zmieniają się - w najlepszym wypadku – co cztery lata. Następcy, negatywnie oceniając koncepcje i „dorobek” poprzedników (często nie zapoznając się z nim), od nowa określają stanowiska i pozycje Skarbu Państwa wobec koncesjonariuszy. Brak ciągłości i instytucjonalnej pamięci osłabia ich potencjał negocjacyjny. Jednocześnie, przy realizacji strategicznego celu, jakim jest szybkie i efektywne wybudowanie autostrad, reprezentanci Skarbu Państwa niejednokrotnie starają się osiągnąć szereg celów ubocznych. To zaś doprowadza do zmiany priorytetów i traktowania celów pośrednich jako cele strategiczne. Taki proces ujawniły m.in. wyniki niniejszej kontroli, pokazując, jak dla ochrony niewielkich odcinków dróg lokalnych i przemieszczenia ciężkiego transportu na autostrady przyjmuje się rozwiązania, które w konsekwencji ograniczyły na dziesięciolecia swobodę działań Skarbu Państwa w zakresie możliwości pozyskiwania środków na budowę i utrzymanie dróg.

Proces negocjowania przez reprezentantów Skarbu Państwa z koncesjonariuszami warunków rekompensowania niepobranego „myta” za przejazd autostradą samochodów o masie powyżej 3,5 ton ujawnił, jak dalece Skarb Państwa zaangażowany jest w ponoszenie ryzyka gospodarczego związanego z budową autostrad przez koncesjonariuszy. Co gorsza, w wyniku podpisania załącznika i aneksu do umów koncesyjnych stan ten się pogłębił. Powyższe związane jest między innymi z gwarancjami Skarbu Państwa dla kredytów udzielonych koncesjonariuszom. Powoduje to usytuowanie Skarbu Państwa w naturalnej roli rzeczownika interesu koncesjonariusza, ponieważ jako gwarant - w razie niewypłacalności kredytobiorcy - Skarb Państwa spłacałby zaciągnięte kredyty. Tak więc, reprezentanci Skarbu Państwa negocjując warunki umów z koncesjonariuszami, w części negocjują sami ze sobą, bowiem muszą się troszczyć o dobrą kondycję ekonomiczną koncesjonariusza, po to by nie spłacać jego zobowiązań.

W celu wyeliminowania stwierdzonych w toku niniejszej kontroli nieprawidłowości i uchybień oraz doprowadzenia do istotnej poprawy w zakresie badanych zagadnień, Najwyższa Izba Kontroli skierowała odpowiednie wnioski pokontrolne do Ministra Transportu oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych

i Autostrad. Wnioski te przedstawione zostały w punkcie 4.2. niniejszej informacji. Do najważniejszych z nich należą:

1. Podjęcie działań zmierzających do uniezależnienia przygotowywanych przez administrację rządową rozwiązań prawnych w sprawie budowy i utrzymania autostrad od stanowiska koncesjonariuszy, poprzez :

- przeprowadzenie szczegółowej, wielowariantowej analizy możliwości rozwiązania umów z koncesjonariuszami,

bądź :

- renegocjacje umów koncesyjnych zmierzające do zrównoważenia pozycji Skarbu Państwa i koncesjonariuszy.

2. Pilne przystąpienie do prac pozwalających stworzyć jednolity i elastyczny system poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej – zgodny z założeniami przepisów UE.

Niezależnie od skierowanych już wniosków, wobec niewydolności dotychczas obowiązującego systemu finansowania budowy autostrad NIK dostrzega potrzebę podjęcia przez ministra właściwego do spraw transportu działań mających na celu określenie i wdrożenie do praktyki systemu finansowania i zarządzania w obszarze budowy dróg, umożliwiającego przyśpieszenie tempa budowy nowych dróg i autostrad, jak również poprawę stanu technicznego istniejącej infrastruktury.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Charakterystyka stanu prawnego

3.1.1.1. Podstawowe przepisy dotyczące budowy autostrad płatnych

Przepisy dotyczące budowy autostrad płatnych zawarte są przede wszystkim w wielokrotnie nowelizowanej ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (zwana dalej: „ustawą

o autostradach płatnych).⁹ Ustawa reguluje warunki przygotowania, finansowania budowy, zasady przeprowadzania postępowania przetargowego na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad płatnych, zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad.

W badanym okresie istotne były trzy nowelizacje ustawy o autostradach płatnych, a mianowicie:

- ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁰, w której określono zasady finansowania dróg krajowych, w tym autostrad, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego oraz wprowadzono rozdziały dotyczące opłat za przejazd autostradą i opłaty paliwowe (rozdziały 5a i 5b);
- ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej¹¹, która weszła w życie 21 sierpnia 2004 r. Postanowieniami tej ustawy zostały zniesione przepisy dotyczące koncesjonowania budowy autostrad z tym, że dotychczasowe koncesje zachowały ważność. Istotne zmiany zostały wprowadzone w opłatach za przejazdu autostradą, opłatach paliwowych i KFD (odpowiednio rozdziały: 5a, 5b i 6);
- ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym¹², w której zostały określone obowiązki spółek, eksploatujących autostrady, w zakresie poboru opłat za przejazdy autostradą oraz obowiązki w tym zakresie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁹ 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).

¹⁰ Dz. U. Nr 217, poz. 2124

¹¹ Dz. U. Nr 173, poz. 1808

¹² Dz. U. Nr 155, poz. 1297

Drugim podstawowym aktem prawnym jest, również wielokrotnie nowelizowana, ustawa z dnia 21 marca 2004 r. o drogach publicznych,¹³ w której zostały ustalone zasady administrowania drogami publicznymi, w tym i autostradami.

3.1.1.2. Struktura organizacyjna

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, (zwany dalej: Generalnym Dyrektorem DKiA) będącego centralnym organem administracji rządowej, właściwym w tych sprawach.

Do zadań Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie przygotowania, koordynowania budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych¹⁵, należy m.in. kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie zgodności z udzieloną koncesją i przestrzegania warunków umowy koncesyjnej¹⁶ 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 płatnych¹⁷.

Zakres kontroli pobierania opłat przez Generalnego Dyrektora DKiA został określony w art. 37 a ust. 9 i 10 ustawy o autostradach płatnych.

Organem opiniodawczym ministra właściwego do spraw transportu jest Rada do Spraw Autostrad, do zakresu działania której należy opiniowanie różnego rodzaju dokumentów wskazanych w art. 18 ustawy o drogach publicznych, w tym projektu rozporządzenia w sprawie ustalania opłat za przejazd autostradami.

¹³ t.j. Dz. U. z 2004r., NR 204, poz. 2086 ze zm.

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. – Minister Transportu i Budownictwa, od maja 2006 – Minister Transportu

¹⁵ 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.).

¹⁶ Od 21 sierpnia 2004 r. – w zakresie zgodności z umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

¹⁷ W zakresie nieobjętym zawartą ze spółką umową o budowę i eksploatację albo wyłącznie o eksploatację autostrady – por. art. 37a ust. 3 ustawy.

3.1.1.3. Finansowanie budowy autostrad płatnych

Do dnia 17 listopada 2000 r.¹⁸ 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.

W wyniku nowelizacji ustawy o autostradach płatnych, w Banku Gospodarstwa Krajowego utworzony został Krajowy Fundusz Autostradowy, a z dniem 1 stycznia 2004 r. – Krajowy Fundusz Drogowy¹⁹ (zwany dalej KFD lub Funduszem). Od tej daty budowę autostrad finansuje się ze środków własnych spółek²⁰ 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 poręczenia.²¹

Środki KFD pochodzą m. in. z opłaty paliwowej,²² 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 DKiA, 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

¹⁸ 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).

¹⁹ 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.

²⁰ Przed dniem 21 sierpnia 2004 r. – koncesjonariuszy.

²¹ 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.).

określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych i w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym.²³

Środki Funduszu mogą być przeznaczone m.in. na 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.

Spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, pobiera opłaty za przejazd.²⁴ 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.²⁵ Szczegółowe zasady dotyczące m.in. sposobu ustalania i pobierania opłat za przejazd określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury.²⁶ Od 1 września 2005 r. Spółki nie pobierają opłat za przejazd pojazdów samochodów pow.3,5 ton, natomiast otrzymują z KFD rekompensaty z tytułu utraconych przychodów.

3.1.1.4. Przepisy dotyczące pobierania opłat

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez

²² 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).

²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.

²⁴ Por. art. 37a ust. 2 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

²⁵ Por. art. 37b powołanej ustawy.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075).

pojazdy ciężarowe²⁷ reguluje kwestię zasad pobierania przez państwa członkowskie opłat od pojazdów ciężarowych o maksymalnej dopuszczalnej masie całkowitej nie mniejszej niż 12 ton. Dyrektywa dopuszcza istnienie w państwach członkowskich opłat za korzystanie z autostrad lub dróg równorzędnych oraz opłat za korzystanie z infrastruktury. W Polsce te pierwsze popularnie nazywane są „mytem”, drugie „winietami”.

Dyrektywa nie określa sposobu pobierania opłat natomiast ustala, że „w tym samym czasie nie można na ten sam odcinek drogi nałożyć opłat za przejazd i opłat za korzystanie z infrastruktury” (art. 7 ust. 3). Ustala również maksymalne wysokości opłat za korzystanie z infrastruktury.

W Polsce nie były przestrzegane zasady ustalone w Dyrektywie. Pobierane były podwójne opłaty, za przejazd autostradą i za przejazd po drogach publicznych. Ustawodawca zmienił tę sytuację i ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o KFD oraz ustawy o transporcie drogowym, obowiązującą od 1 września 2005 r. ustalił iż: „Spółka nie pobiera opłat za przejazdy autostradą od pojazdów samochodowych, za które została uiszczona opłata za przejazd po drogach krajowych” (art.37a ust.4 ustawy o autostradach płatnych). Uzgodnienia stawki opłaty, dokonuje minister właściwy do spraw transportu. Sposób i terminy dokonywania zwrotu spółkom środków finansowych, określa umowa o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady oraz porozumienie zawarte, w zakresie określenia terminów przekazywania dokumentów o charakterze finansowym, pomiędzy Generalnym Dyrektorem DKiA a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

Równocześnie na Spółki (koncesjonariuszy) zostały nałożone obowiązki związane z rejestrowaniem liczby pojazdów samochodowych, za których przejazd po autostradach nie były pobierane opłaty (art. 37a ust.9 ustawy o autostradach płatnych).

Natomiast Generalnego Dyrektora DKiA zobowiązano do kontroli realizacji przez spółkę nałożonych na nią zadań oraz składanie wniosku do Banku Gospodarstwa Krajowego o wypłatę na rzecz spółki zwrotu należnych kwot za

²⁷ 1999/62/WE

niepobrane opłaty środków finansowych (art. 37a ust.10 ustawy o autostradach płatnych).

Ponadto ustawa z dnia 28 lipca 2005r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw²⁸ uwzględniła postanowienia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie²⁹, dodając do ustawy o drogach publicznych art. 13i i 13j. W tych artykułach zostały zawarte postanowienia o wprowadzeniu po dniu 1 stycznia 2007 r. systemów elektronicznego poboru opłat, za przejazd autostradą³⁰, a także opłat za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych³¹.

Zgodnie z postanowieniami ww. ustawy Minister właściwy do spraw transportu określi w drodze rozporządzenia - w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw łączności - po wydaniu przez Komisję Europejską przepisów w sprawie europejskiej usługi opłaty elektronicznej: szczegółowych wymagań technicznych lub operacyjnych dla systemów elektronicznego poboru opłat, urządzeń na potrzeby pobierania tych opłat oraz datę udostępnienia europejskiej usługi opłaty elektronicznej dla pojazdów samochodowych.

Generalny Dyrektor DKiA został zobowiązany do podejmowania działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów oraz współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami, w szczególności ze spółkami eksploatującymi autostrady płatne.

3.1.2. Charakterystyka uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

W latach 1990 – 2004 wybudowano zaledwie 340 km nowych odcinków autostrad. Niezadowalający postęp w budowie autostrad był przede wszystkim

²⁸ Dz. U. Nr 172, poz. 1440.

²⁹ Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004; str. 124.

³⁰ O których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 i Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 155, poz. 1297).

³¹ O których mowa w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088, z późn. zm.³⁾).

skutkiem dotychczas nierozwiązanego problemu, dotyczącego stworzenia jednolitego i wewnętrznie zgodnego modelu ich budowy i finansowania. W okresie ostatnich 15 lat, kolejne rządy oraz ich ministrowie właściwi do spraw transportu, zamiast budować autostrady, głównie tworzyły i ciągle modyfikowały nierealne plany i programy ich budowy, powołując przy tym do realizacji tych programów nowe urzędy w miejsce już istniejących. W rezultacie, administracja drogowa do spraw budowy autostrad nie miała niezbędnej stabilności i ciągłości organizacyjnej oraz była narażona na cyklicznie powtarzające się wstrząsy reorganizacyjne i kadrowe.

Całkowicie nie trafna okazała się koncepcja budowy autostrad, a także ich eksploatacji w systemie koncesyjnym³² na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych³³. Nie podjęto budowy autostrad w systemie koncesyjnym przez pierwsze 7 lat obowiązywania przywołanej ustawy³⁴. Działo się tak m.in. z powodu błędów w toku negocjacji (z koncesjonariuszami) w sprawie postanowień umów koncesyjnych, popełnionych przez b. Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz b. Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.

Minister TiGM w dniu 15 marca 1997 r. udzielił Stalexport S.A. koncesji na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice – Kraków³⁵. W dniu 19 września 1997 r. Minister TiGM zawarł z tą spółką umowę koncesyjną³⁶, obowiązującą do dnia 15 marca 2027 r. Umowa ta została przygotowana nieprecyzyjnie i bez należytej staranności. Nie zostały bowiem szczegółowo określone obowiązki stron oraz jej zakres przedmiotowy. W szczególności nie określono wystarczająco dokładnie warunków finansowania

³² Transportowe inwestycje infrastrukturalne są bardzo kapitałochłonne. Dlatego kapitał prywatny zwykle nie angażuje swoich środków w takie przedsięwzięcia. Wyjątkiem była budowa tunelu pod kanałem La Manche, w całości finansowana przez kapitał prywatny. Stąd też, głównym inwestorem infrastruktury powinno być państwo lub władze lokalne. Konieczność inwestowania przez państwo lub podmioty komunalne wynika również z faktu, że składniki tej infrastruktury mają charakter publiczny, tj. służą wszystkim jednostkom gospodarczym i pozagospodarczym.

³³ T.j. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

³⁴ Niezależnie od zwłoki w rozpoczęciu budowy autostrad w systemie koncesyjnym, występują znaczne opóźnienia w realizacji już rozpoczętych budów. Według planów Ministerstwa Infrastruktury w 2007 r. powinna być zakończona budowa autostrady A-2 o długości 400 km, łączącej Warszawę z granicą zachodnią państwa, co oznacza, że rocznie powinno być budowane ok. 114 km autostrady. Tymczasem, w 2003 r. do użytku oddano 50 km tej autostrady (odcinek Poznań – Września i obwodnica Poznania), a w 2004 r. – 51 km (odcinek Poznań – Nowy Tomyśl).

³⁵ Decyzja Ministra TiGM nr TR-0201-01/97 z dnia 15 marca 1997 r.

przedsięwzięcia i rozliczenia się koncesjonariusza ze Skarbem Państwa oraz zakresu rzeczowego niezbędnych do wykonania robót budowlanych. W latach 1998-2005 umowę 5-krotnie zmieniano³⁷ z inicjatywy koncesjonariusza. Zmiany sukcesywnie osłabiały zabezpieczenie interesów strony publicznej oraz przeniosły nadmiernie ryzyka związane z realizacją przedmiotu umowy z koncesjonariusza na stronę Skarbu Państwa.

Niekorzystne dla Skarbu Państwa były również działania ministrów właściwych do spraw transportu w zakresie renegotjacji postanowień umowy koncesyjnej ze spółką AW S.A. Ze względu na wady umowy pierwotnej z 12 września 1997 r., polegające m.in. na braku precyzyjnych postanowień dotyczących podziału ryzyka, ochrony interesów Skarbu Państwa oraz form i zakresu wsparcia przez Rząd, koncesjonariusz nie mógł zgromadzić niezbędnych środków na realizację tej inwestycji. Instytucje finansowe nie akceptowały bowiem zawartych w umowie warunków. Po upływie 2 lat od zawarcia umowy koncesyjnej podpisano z firmą AW S.A. aneks „w którym usunięto przeszkody utrudniające koncesjonariuszowi dokonanie „zamknięcia finansowego”. Trzykrotnie przy tym przedłużony został termin przedstawienia przez AW S.A. zamknięcia finansowego. Oddanie do eksploatacji pierwszego, budowanego od podstaw w systemie koncesyjnym, 37-kilometrowego odcinka Poznań – Września nastąpiło dopiero pod koniec listopada 2003 r. . Dodać trzeba, że budowa odcinka Konin – Nowy Tomyśl, wsparta została przez Rząd gwarancją spłaty zaciągniętego kredytu EBI (w kwocie 275 mln EUR) na częściowe jej sfinansowanie.

NIK stwierdzała, w toku wcześniejszych kontroli, że w wyniku wprowadzonych zmian umów na budowę i eksploatację A2 i A4 nastąpił znaczny wzrost zaangażowania Skarbu Państwa w odpowiedzialność finansową za realizację omawianych przedsięwzięć.

W związku z nowelizacją ustawy o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, w której zniesiono podwójność opłat za dostęp do infrastruktury drogowej (opłaty winietowe

³⁶ Umowa ta stała się z dniem 21 sierpnia 2004 r. umową o budowę i eksploatację autostrady.

i autostradowe), wystąpiła konieczność dokonania kolejnych zmian w umowach na budowę i eksploatację autostrad, zawartych z koncesjonariuszami poszczególnych odcinków autostrad, a mianowicie Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (odcinek A-4 Katowice – Kraków) oraz Autostrada Wielkopolska S.A. (odcinek A-2 Konin – Nowy Tomyśl). Przyczynami nowelizacji ustawy w omawianym zakresie były zarówno stanowisko Komisji Europejskiej, kwestionującej istniejący „podwójny” system opłat, jak i postulaty bezpośrednich użytkowników dróg.

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych

Minister Infrastruktury wraz z Generalnym Dyrektorem DKiA w niewłaściwy sposób zabezpieczyli interesy Skarbu Państwa w podpisanych z koncesjonariuszami aneksie nr 6 do umowy na budowę i eksploatację autostrady A2 oraz załączniku nr 6 do aneksu nr 5 umowy na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały na:

- doprowadzeniu do powstania zobowiązania Skarbu Państwa wobec koncesjonariuszy do wypłacania rekompensat w całym okresie obowiązywania umów na budowę i eksploatację autostrad,
- uzależnieniu działań administracji rządowej w zakresie proponowania zasad pobierania opłat za przejazd drogami publicznymi i autostradami od woli i interesu koncesjonariuszy,
- podpisaniu aneksu nr 6 do umowy z Autostradą Wielkopolską S.A. na budowę i eksploatację autostrady A2 w wersji mniej korzystnej dla Skarbu Państwa, niż wersja wcześniej wynegocjowana z AW S.A,
- dopuszczeniu do podwyższenia stawek opłat za przejazd autostradami zagrażającemu zbilansowaniu się środków KFD,

³⁷ Zmiany do umowy koncesyjnej wprowadzone zostały w drodze zawartych aneksów : nr 1 z dnia 01.10.1998r., nr 2 z dnia 25.03.1999 r., nr 3 z dnia 15.10.1999 r., nr 4 z dnia 20.09.2001 r. i nr 5 z dnia 21.03.2005 r.

- niezgodnieniu przez Ministra Infrastruktury z Ministrem Finansów treści postanowień załącznika nr 6 do aneksu nr 5 do umowy z SAM S.A.
- niepełnym zabezpieczeniu umów koncesyjnych przed możliwością dokonywania w nich niekontrolowanych zmian.

Minister Infrastruktury podpisując aneks nr 6 do umowy na budowę i eksploatację autostrady A2 oraz załącznik nr 6 do aneksu nr 5 umowy na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4, doprowadził do powstania zobowiązań Skarbu Państwa wobec koncesjonariuszy w całym okresie obowiązywania tych umów. I tak:

W aneksie nr 6 do umowy koncesyjnej z dnia 12 września 1997 r. dotyczącej budowy i eksploatacji autostrady płatnej A2 na odcinku Świecko-Poznań i Poznań-Konin, w artykule 4 pkt. (a) czytamy: „*Minister reprezentując Skarb Państwa spowoduje i zapewni dokonanie płatności z tytułu Zwrotu Środków Finansowych przez Generalnego Dyrektora z Krajowego Funduszu Drogowego na rzecz Koncesjonariusza przez cały Okres Koncesji na zasadach określonych w niniejszym ustępie (a).*” W artykule 3.1. umowy koncesyjnej określono natomiast okres trwania koncesji .W artykule tym czytamy: „*Umowa wiąże Ministra i Koncesjonariusza w Okresie Koncesji. Zgodnie z terminem przewidzianym w Decyzji o Udzieleniu Koncesji, Okres Koncesji rozpoczął się w dniu 10 marca 1997 r. i zakończy się w dniu 10 marca 2037.*” Tak sformułowane warunki umowy spowodowały, że zwrot środków finansowych z Krajowego Funduszu Drogowego na rzecz koncesjonariusza będzie odbywał się do 2037 roku, tj. przez kolejne 31 lat.

Z ustaleń kontroli wynika, że w załącznik nr 6 do aneksu nr 5 umowy na budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4, podobnie jak w ww. aneksie nr 6, koncesjonariusz zabezpieczył zwrot środków finansowych w całym okresie jej obowiązywania, tj. do dnia 15 marca 2027 r.

Według szacunków koncesjonariuszy, łączna kwota rekompensat, w całym okresie obowiązywania koncesji, dla AW S.A. wynosić będzie około 20.950 mln zł, tj. średniorocznie ponad 650 mln zł, zaś dla SAM S.A. 1.150 mln zł, tj. średniorocznie około 55 mln zł.

Kolejną nieprawidłowością, osłabiającą pozycję Skarbu Państwa wobec koncesjonariuszy, były zapisy umów, które powodowały iż rezygnacja przez władze państwowe z rekompensowania bezpłatnych przejazdów autostradami

płatnymi pojazdów samochodowych o masie powyżej 3,5 tony, może stanowić podstawę do wypłacenia przez Skarb Państwa podmiotom administrującym tymi autostradami odszkodowań wyższych niż należne rekompensaty. I tak :

W artykule 6(c) aneksu nr 6 do umowy z dnia 12 września 1997 r. zapisano :

„żadna Zmiana Wymogów lub inna zmiana statusu Krajowego Funduszu Drogowego lub ustanowienie następcy funduszu, osoby prawnej lub działanie o podobnym charakterze nie zwolni Skarbu Państwa z jego zobowiązania do Zwrotu Środków Finansowych określonego w art.4 powyżej , zgodnie z niniejszym aneksem Nr 6 „, zaś w artykule 7a: „Jeżeli jakkolwiek płatność z Krajowego Funduszu Drogowego nie zostanie dokonana w terminie, albo jeżeli Koncesjonariusz zostanie zobowiązany do zwrotu płatności z jakiegokolwiek przyczyny innej niż określona w artykule 4 ust.(b), lub jeżeli mechanizm zwrotu środków finansowych określony w artykule 4 zostanie uznany za nieważny lub nieskuteczny z jakiegokolwiek powodu, takie niewypłacenie, zwrot, nieważność lub nieskuteczność zostają uznane za Istotne Negatywne Zdarzenie uprawniające Koncesjonariusza do niezwłocznego odszkodowania od Skarbu Państwa. Zawiadomienie o tym przez Koncesjonariusza stanowić będzie zawiadomienie o Istotnym Negatywnym Zdarzeniu dokonane zgodnie z Artykułem 21.1 Umowy Koncesyjnej i uprawniać będzie Koncesjonariusza do Rozwiązania Umowy przez Koncesjonariusza z Podaniem Przyczyny, chyba że Minister zapłaci Koncesjonariuszowi odszkodowanie w terminie 120 dni, zgodnie z Artykułem 21.1 Umowy Koncesyjnej.”

W części V załącznika nr 6 do aneksu nr 5 umowy zapisano: *„Minister i Koncesjonariusz uzgadniają, że jakkolwiek zmiana prawa powodująca zmianę w systemie poboru opłat, w tym ustalonych w niniejszym załączniku 6 zasad poboru opłat i ustalania ich stawek oraz zasad zwrotu środków finansowych za przejazd Płatną Autostradą Pojazdów Zwolnionych z Opłat, stanowić będzie Istotne Negatywne Zdarzenie, chyba, że sytuacja Koncesjonariusza i Głównych Kredytodawców nie zostanie pogorszona w stosunku do sytuacji, w której Koncesjonariusz i Główni Kredytodawcy byłiby, gdyby zmiana taka nie miała miejsca.”* Zgodnie zaś z artykułem 16.3 umowy jeżeli ma miejsce przypadek Istotnego Negatywnego Zdarzenia (o ile nie jest ono spowodowane działaniem Siły Wyższej), które nie zostało naprawione przez okres 60 dni od zawiadomienia przez Koncesjonariusza jest on uprawniony do złożenia Ministrowi oświadczenia o zamiarze rozwiązania Umowy. W przypadku nienaprawienia Istotnego Negatywnego Zdarzenia w dodatkowym terminie 60 dni po dniu wystosowania oświadczenia o zamiarze rozwiązania umowy, Koncesjonariusz będzie mógł złożyć Ministrowi oświadczenie o rozwiązaniu umowy. Wraz z rozwiązaniem umowy zgodnie z cytowanym art.16.3., Minister będzie zobowiązany do zapłacenia koncesjonariuszowi pełnej kwoty Podstawowej Zapłaty za Rozwiązanie Umowy oraz kwoty równej odszkodowaniu kapitałowemu za rozwiązanie umowy.

Tak sformułowane warunki omawianych dokumentów oznaczają uzależnienie działań administracji rządowej w zakresie proponowania zasad pobierania opłat za przejazd drogami publicznymi i autostradami od woli i interesu koncesjonariuszy.

Należy też podkreślić, że podpisanie aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5, w których koncesjonariuszom na wiele lat zapewniono stałe, określonej wielkości finansowanie, poprawiło też ich sytuację wobec banków komercyjnych. Stworzyło podstawę do renegotjowania z bankami warunków umów o finansowanie. Natomiast, administracja rządowa - gwarantująca kredyty EBI dla A2 – nie zapewniła takich potencjalnych korzyści dla Skarbu Państwa.

Przejawem niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w omawianych umowach było podpisanie przez Ministra Infrastruktury aneksu nr 6 do umowy z Autostradą Wielkopolską S.A. w wersji mniej korzystnej dla Skarbu Państwa, niż wersja wcześniej wynegocjowana z AW S.A. Działanie to w ocenie NIK było niegospodarne, nierzetelne i niecelowe.

Różnica pomiędzy wynegocjowaną przez zespół negocjacyjny (przedstawiciele GDDKiA oraz zespół firm doradczych), a podpisaną przez Ministra Infrastruktury wersją aneksu nr 6 dotyczyła w szczególności artykułu 4(d) (A). Z ustaleń kontroli wynika bowiem, że postanowienia wynegocjowanego projektu zapewniały, iż ryzyko natężenia ruchu na autostradzie, a zatem ryzyko uzyskania przychodów i wygenerowania stopy zwrotu na kapitale, pozostanie po stronie koncesjonariusza. W podpisanej wersji aneksu, w przypadku osiągnięcia przez koncesjonariusza niższej niż zakładana stopy zwrotu z kapitału, stawka refundacji za przejazd pojazdów samochodowych zwolnionych z opłat „myta” ma wzrastać tak, aby mógł on zrealizować założony zwrot z kapitału.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, wprowadzenie takich postanowień do umowy stanowi zagrożenie dla Skarbu Państwa związane ze zbyt daleko posuniętymi obciążeniami budżetu KFD i może też oznaczać nadmierną pomoc dla koncesjonariusza, przy budowie i eksploatacji autostrady A2.

Z ustaleń kontroli wynika, że podstawowy problem w procesie negocjacji była sprawa stawek refundacji należnej AW S.A. i sposobu jej wyliczania. Doradca finansowy zatrudniony przez GDDKiA stwierdził, iż:

„Ustawa z 28 lipca 2005 r. wprowadza ograniczenie z góry stawek refundacji w wysokości nominalnej w całym okresie koncesji. Analiza modelu finansowego

AWSA z września 2005 r. wskazuje, iż wyeliminowanie takiego ograniczenia przy jednoczesnym zachowaniu innych zapisów negocjowanego Aneksu Nr 6 mogłoby powodować faktyczne uzyskanie przez akcjonariuszy AWSA wyższej stopy zwrotu, na inwestycji niż przy założeniu, że ograniczenia ustanowione ustawą z 28 lipca 2005 r. obowiązują w całym okresie koncesji. W wyniku tej obserwacji jednym z kluczowych żądań negocjacyjnych strony rządowej było przeniesienie zapisów ograniczających stawki refundacji do samego Aneksu Nr 6, tak aby ewentualne unieważnienie bądź zmiana ustawy z 28 lipca 2005 r. nie spowodowało dodatkowych korzyści po stronie AWSA.”,

Trudność prowadzenia negocjacji wynikała m.in. z tego, iż strona rządowa nie posiadała niezależnej oceny zaproponowanych przez AW S.A. założeń dotyczących wielkości ruchu, założeń w zakresie nowych kosztów utrzymania autostrady oraz weryfikacji projekcji finansowej przedstawionej przez AW S.A. będących podstawą określania stawki rekompensat. Dodatkowo w negocjacjach należało uwzględnić mechanizm pozwalający na uwzględnienie w procesie weryfikacji stawek w 2007 roku wskaźników bankowych : minimalnej rocznej stopy pokrycia Długu Głównego (debt service cover ratio) i minimalnej stopy pokrycia Długu Głównego (loan life cover ratio). Powyższy mechanizm zabezpiecza bowiem banki komercyjne przed sytuacją, w której, w wyniku modelu finansowego zaakceptowanego na etapie weryfikacji stawek w 2007 roku, pogorszeniu uległoby możliwości obsługi długu przez AW S.A. w perspektywie do 2018 roku. Ponadto, na wniosek przedstawiciela Ministerstwa Finansów, do wyżej opisanych wskaźników bankowych dołączony został dodatkowy wskaźnik dotyczący kredytu z Europejskiego Banku Inwestycyjnego („EBI”). Wskaźnik ten, określony jako minimalna stopa pokrycia spłaty Długu Gwarantowanego przez Skarb Państwa i zasilania Rachunku Akumulacyjnego, wynosi 1,00. Wprowadzenie wskaźnika uzasadnione zostało koniecznością zapewnienia AW S.A. środków na spłatę kredytu EBI w 2018 roku, tak aby nie zakładać w projekcji finansowej wykorzystania udzielonej gwarancji Skarbu Państwa, ani refinansowania kredytu EBI.

W trakcie ostatniej rundy negocjacji zapisów Aneksu nr 6, prowadzonych z przedstawicielami AW S.A., rozpoczętych w dniu 11 października 2005 r., a zakończonej w dniu 12 października 2005 r. o 7 rano, w imieniu GDDKiA występowała jej właściwi merytorycznie wyżsi urzędnicy wspierani przez doradców finansowych i prawnych. Nie uczestniczył w tych negocjacjach Generalny Dyrektor DKiA ani Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA. Natomiast przy podpisaniu przez

Sekretarza Stanu w MI Aneksu nr 6, w dniu 14 października 2005 r., w wersji zmienionej w stosunku do wynegocjowanej tego samego dnia nad ranem, uczestnikiem był Generalny Dyrektor DKiA i Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA.

Doradca Finansowy zatrudniony przez GDDKiA w następujący sposób scharakteryzował efekt negocjacji zakończonych o 7 rano w dniu 12 października 2005 r.:

„Akceptując poprzez Aneks Nr 6 stawki zaproponowane wcześniej przez AWSA GDDKiA wprowadziła jednocześnie w trybie negocjacji mechanizm jednorazowej weryfikacji przedstawionego przez AWSA modelu finansowego, wraz z założeniami ruchowymi i w zakresie kosztów utrzymania autostrady i kosztów operacyjnych. Weryfikacja taka, zgodnie z zaleceniami dyrekcji GDDKiA, przewidziana jest obecnie w Aneksie Nr 6 na 2007 rok. (...)Zgodnie z założeniami negocjacyjnymi, wyżej opisana weryfikacja miała spowodować ewentualną korektę w dół stawek przyjętych Aneksem Nr 6, nie dając jednocześnie możliwości do podniesienia stawek przez AWSA w 2007 roku(...)”

a następnie odniósł się do dokonanych zmian:

„Wprowadzony mechanizm zapewniający powyższe ograniczenia co do rewizji w górę przyjętych stawek został jednak, jak rozumiemy, zmieniony w trakcie dalszych negocjacji z udziałem Generalnego Dyrektora GDDKiA oraz Wiceministra Infrastruktury, zezwalając na ewentualną korektę stawek refundacji w górę, o ile będzie to uzasadnione na gruncie przedstawionych przez AWSA i przyjętych przez GDDKiA zaktualizowanych prognoz ruchu i projekcji finansowych.”

Doradca prawny GDDKiA uczestniczący w negocjacjach, poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA o swoim stanowisku w sprawie ostatecznie podpisanej przez Sekretarza Stanu MI wersji Aneksu nr 6, następująco:

„Nawiązując do przesłanej przez Pana Dyrektora w dniu 13 października 2005 r. Aneksu Nr 6 do Umowy Koncesyjnej dotyczącej autostrady A-2, w wersji, która została uzgodniona z AWSA przez Ministra Kurylczyka, Dyrektora Gajerskiego i Pana Dyrektora podczas spotkania w dniu 12 października 2005 r. Nie wypowiadamy się odnośnie celowości przyjętych rozwiązań finansowych, rozkładu ryzyk oraz poprawności zastosowanych sposobów liczenia, jako że sprawy te są przedmiotem opinii doradcy finansowego(...).

Aneks Nr 6 tworzy ramy prawne dla dostosowania Umowy Koncesyjnej do warunków wynikających z nowelizacji Ustawy o Autostradach Płatnych. Aneks wprowadza wynegocjowane z AWSA stawki opłat za przejazd autostradą pojazdów ciężarowych oraz mechanizm ich weryfikacji. W naszej ocenie mechanizm weryfikacji uwzględniający zmienne parametry ekonomiczne nie narusza postanowień ustawy z dnia 25 lipca 2005 r., pod warunkiem prawidłowości przyjętych rozwiązań od strony finansowej.(...)”

Ogólnie, uwarunkowania prowadzonych negocjacji z AW S.A. doradca finansowy wspomagający GDDKiA scharakteryzował następująco:

„Negocjacje prowadzone z AWSA w ostatnich dniach cechowały się bardzo wysoką intensywnością i dynamiką. Z uwagi na fakt, że strona rządowa została zmuszona przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. do negocjacji z istniejącym akcjonariuszem, negocjacje te nie mogły charakteryzować się konkurencyjnością proponowanych stronie rządowej rozwiązań. W zakresie opcji prowadzenia negocjacji przyjęto, że celem ich prowadzenia jest doprowadzenie do uzgodnienia Aneksu Nr 6. Jak rozumiemy, skutki prawne nie dojszcia do porozumienia z AWSA bądź przedłużania negocjacji mogłyby być negatywne dla strony rządowej, włącznie ze skutkami rozwiązania umowy koncesyjnej i dochodzenia roszczeń odszkodowawczych przez AWSA i jej akcjonariuszy. Zakładamy jednak, że w tej kwestii strona rządowa polegała na opinii doradcy prawnego”.

O wynikach negocjacji doradca finansowy wypowiedział się następująco:

„Wobec wspomnianego wysokiego tempa negocjacji, trudno ocenić czy osiągnięty wynik negocjacyjny jest optymalny i czy wydłużając negocjacje możliwe byłoby osiągnięcie lepszego wyniku negocjacyjnego. Z tego względu powstrzymujemy się od jakichkolwiek rekomendacji w kwestii akceptacji osiągniętego wyniku negocjacji przez stronę rządową w postaci Aneksu Nr 6 w wersji wynegocjowanej finalnie w dniu 12 października 2005 r.

Ocena ostatecznych skutków wynegocjowanych zapisów Aneksu Nr 6 jest na obecnym etapie niemożliwa. Tym samym możliwe jest, że w przypadku zrealizowania się negatywnego albo pozytywnego scenariusza rozwoju kondycji finansowej w oparciu o wysokie bądź niskie poziomy ruchu, niektóre osiągnięte zapisy w Aneksie Nr 6 będą dla strony rządowej korzystne albo niekorzystne (np. jeśli AWSA w przyszłości uzyska wyższe wzrosty ruchu niż zakładane w projekcjach ruchu to możliwe jest, że jej akcjonariusze osiągną wyższą stopę zwrotu od zakładanej w obecnych modelach finansowych kosztem wyższych płatności z Krajowego Funduszu Drogowego)”.

Do istotnych nieprawidłowości w procesie negocjacji warunków umów z koncesjonariuszami, należało również nieuzgodnienie przez Ministra Infrastruktury z Ministrem Finansów treści postanowień załącznika nr 6 do aneksu nr 5 do umowy z SAM S.A.

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, zawartej ze spółką, o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, w zakresie dotyczącym zobowiązań finansowych Skarbu Państwa. NIK ustaliła, iż Minister Infrastruktury nie dopełnił powyższego obowiązku w sprawie postanowień zawartych w załączniku nr 6 do aneksu nr 5.

W zakresie wpływu nieprawidłowości w tym zakresie na ważność aneksu nr 5 i załączników GDDKiA zleciła specjalistycznej firmie prawniczej dokonanie analizy: *„poprawności formalnej uzgodnień dokonanych w odniesieniu do aneksu nr 5 w trybie art. 61 ust. 2 Ustawy z dnia 27 września 1994 r. o Autostradach Płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym' (Ustawy) oraz wpływ formy i zakresu tych uzgodnień na ważność Aneksu nr 5, w szczególności w odniesieniu do tych jego postanowień, które znalazły się w umowie wbrew zastrzeżeniom Ministra Finansów. W odpowiedzi nieuzyskano jednoznacznego stanowiska; z jednej strony firma prawnicza podkreśla, iż:*

„W świetle przeprowadzonej(...) analizy przepisów podobnych i rozwiniętego na ich tle orzecznictwa oraz doktryny można zasadnie twierdzić, że przepis art. 61 ust. 2 ustawy ma jedynie charakter instrukcyjny (instytucjonalny). Celem tego przepisu jest utrzymanie dyscypliny budżetowej. Adresatami tego przepisu są li tylko organy Państwa tj. Minister Infrastruktury i Minister Finansów nie zaś strony umowy. Uzgadnianie (wzajemne konsultowanie się) to obowiązek organów Państwa nie zaś stron umowy. Naruszenie tego obowiązku nie ma wówczas bezpośredniego wpływu na ważność (zawarcia) umowy. Pogląd taki można też poprzeć argumentem, że „uzgodnienie przez MF” nie jest oświadczeniem woli MF w rozumieniu przepisów kodeksu cywilnego, bądź decyzją w rozumieniu kpa, czy innym aktem administracyjnym. Brak takiego „uzgodnienia” automatycznie nie wywołuje skutków w sferze prawa cywilnego. Wymagałoby to bowiem aby taki skutek był wyraźnie przewidziany w ustawie. Przy takim „instytucjonalnym” podejściu do analizowanej normy brak uzgadniania lub sprzeczność postanowienia z dokonany uzgodnieniem nie powoduje per se sprzeczności treści umowy koncesyjnej z żadnym przepisem ustawy, zatem nie powoduje również nieważności w rozumieniu art. 58 k.c.(...) Zatem przykładowo do strony publicznoprawnej umowy wzorzec staranności właściwy dla profesjonalistów, a zarazem podmiotów uczestniczących w wykonywaniu władzy publicznej należy uznać, że przy zawarciu umowy doszło do naruszenia przepisanej prawem obowiązku. Mimo to przeprowadzona powyżej analiza prawna przepisu art. 61 ust. 2 ustawy pod kątem wykładni językowej nie daje podstaw do uznania nieważności.(...)”

Jednakże - stwierdza w analizie firma prawnicza - uwzględniając system prawa publicznego stanowisko może być inne:

„(...)W systemie prawa publicznego natomiast przeważałby wzgląd na rygoryzm prawny który należy bezwzględnie stosować wobec podmiotów pełniących władzę publiczną, tym bardziej, że koncesjonariusz od wielu lat wykonuje funkcje zarezerwowane dla władzy publicznej. Z kolei wykładnia celowościowa (...) wyżej przemawia raczej za nieważnością niezgodzonych postanowień umowy.

W naszej ocenie, z uwagi na pewną niejednoznaczność wyników wykładni językowej i porównawczej przepisu art. 6 i Ustawy wykładnia językowa i porównawcza winny ustąpić wykładni celowościowej i systemowej.

Podsumowując tę część wyводу skłaniamy się do przyjęcia, że sąd orzekający co do ważności zawartej umowy może zasadnie orzec, że te postanowienia umowy, które dotyczą zobowiązań finansowych Skarbu Państwa - w zakresie w którym MI nie uwzględnił stanowiska MF - są nieważne(...)”.

Kolejnym przejawem niewłaściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa było dopuszczenie przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do, obowiązującego od września 2005 r., wzrostu stawek opłat za przejazdy autostradą. Podwyższenie stawek opłat dotyczyło bowiem tych kategorii samochodów, za których przejazdy koncesjonariusze nie pobierają opłat od 1 września 2005 r., natomiast otrzymują od Skarbu Państwa rekompensaty ze środków KFD.

Od września 2005 r. wzrosły bowiem o 100% trzy podstawowe stawki refundowanych opłat za przejazd autostradą A2. I tak podwyższone zostały opłaty dla pojazdów: kat.2 z 18 zł do 36 zł ; kat.3 z 27 zł do 54 zł oraz kat.4 z 42 zł do 84 zł. Podkreślenia wymaga fakt, że poprzedni wzrost opłat za przejazdy, jaki miał miejsce w maju 2004 r., nie przekraczał 13,5% w stosunku do cen ze stycznia 2003 r. W odniesieniu do opłat na autostradzie A4, we wrześniu 2005 r., podwyższeniu o 28% uległy stawki wszystkich refundowanych opłat za przejazdy dla pojazdów samochodowych kategorii: 2,3,4 i 5, które wzrosły z 12,5 zł do 16 zł. Wysokość uprzedniej podwyżki opłat za przejazdy, przeprowadzonej w styczniu 2005 r., nie przekraczała 13,6%.

Powyższe oznacza, że koszt ww. podwyżek obciąża Skarb Państwa, a nie przewoźników, jednocześnie zaś prowadzi do nadmiernego i nieuzasadnionego drenażu środków z KFD na rzecz koncesjonariuszy. NIK negatywnie ocenia też fakt, iż wzrost stawek opłat nastąpił bez rynkowego ich uzasadnienia, np. zmianami cen towarów i usług.

Nierzetelnym działaniem GDDKiA, a ze strony nadzoru - Ministra Infrastruktury - było niewystarczające zabezpieczenie umów koncesyjnych przed możliwością dokonywania ewentualnych niekontrolowanych zmian na poszczególnych stronach tych dokumentów. Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że dokumentacja, znajdująca się w GDDKiA, stanowiąca oryginały umów na budowę i eksploatację autostrad, była niekompletna. W szczególności dotyczyło to oryginałów załączników (10 i 12) do aneksu nr 5 do umowy o budowę i eksploatację autostrady A4.

I tak, załącznik nr 10 pt. „Raport Niezależnego Inżyniera” w oryginalnym egzemplarzu przedmiotowej umowy stanowi jedną stronę, zawierającą

tylko tytuł załącznika i podpisy stron umowy. Według oświadczeń pracowników GDDKiA załącznik nr 10 stanowi dokument o innym tytule niż wyszczególniony w umowie, a mianowicie dokument pt. „*Płatna Autostrada Katowice - Kraków Raport Techniczny dla Robót Etapu 2 Czerwiec 2005 r.*” Nadmienić należy, że w toku kontroli przedłożono niekompletną wersję tego dokumentu, tj. bez dziewięciu aneksów, które zostały wyszczególnione w tym dokumencie.

Z kolei załącznik nr 12 „*Wyniki podstawowego modelu bankowego*” stanowi dziewięć stron tabel, oznaczonych odrębną numeracją, inną niż treść podpisanych załączników. Strony te są parafowane jedynie przez przedstawicieli koncesjonariusza.

W toku kontroli NIK stwierdziła ponadto, że strony egzemplarzy umów koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, znajdujące się w GDDKiA nie były zaparafowane przez ministra właściwego ds. transportu. Wskazywało to na nierzetelne zabezpieczenie tych dokumentów, bowiem umożliwiało zamianę poszczególnych stron umów. Powyższe stanowiło poważną nieprawidłowość, ponieważ na podstawie tych dokumentów realizowane były zadania związane z budową i eksploatacją autostrad, dokonywano operacji finansowych, jak również negocjowano i podpisywano kolejne zmiany w umowach koncesyjnych. Dopiero przekazana w tej sprawie do Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, na podstawie art.51 ust.1 ustawy o NIK, informacja o zagrożeniach związanych z nierzetelnym zabezpieczeniem umów, mogących spowodować niepowetowane straty materialne po stronie Skarbu Państwa, doprowadziła do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

3.2.2. Dostosowanie przepisów ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym do wymogów prawa Unii Europejskiej

Działaniem nierzetelnym, niegospodarnym i niecelowym Ministra było rekomendowanie przez Ministra, niekorzystnego dla Skarbu Państwa, ustawowego³⁸ rozwiązania problemu „podwójności opłat” za korzystanie z infrastruktury drogowej poprzez zniesienie opłat³⁹ (tzw. „myta”) za przejazd autostradą pojazdów o masie pow. 3,5 tony i rekompensowanie koncesjonariuszom ze środków KFD utraconych przychodów z tych opłat, bez należytego zbadania skutków wprowadzenia takiego rozwiązania.

³⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym przedłożony Radzie Ministrów przez Ministra Infrastruktury w dniu 1 czerwca 2005 r.

³⁹ Zgodnie z art. 37a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, ze zm.).

Sprawa likwidacji tzw. podwójności opłat była rozważana w Ministerstwie od wielu lat;

Z inicjatywy Ministra Infrastruktury, po przyjęciu przez Radę Ministrów – w dniu 12 lipca 2003 r. - do Sejmu RP został skierowany projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (druk sejmowy nr 1807), którego art. 8 przewidywał zniesienie opłat za przejazd pojazdów samochodowych po drogach krajowych⁴⁰ („opłat winietowych”) Miał on usunąć kolizję z prawem wspólnotowym⁴¹. Artykuł 8 został jednak skreślony przez posłów w trakcie prac Komisji Nadzwyczajnej powołanej do rozpatrzenia tego projektu. Posłowie oponowali przeciwko zniesieniu „opłat winietowych”, argumentując, iż ich likwidacja spowoduje dalszą degradację dróg, w szczególności przez kierowców zagranicznych, dla których przejazd przez Polskę będzie wówczas nieodpłatny, a także iż nastąpi znaczące uszczuplenie środków finansowych przeznaczonych na budowę dróg, którymi dysponuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Ta decyzja posłów została negatywnie oceniona przez UKIE, który w swojej opinii z dnia 26.09.2003 r., Nr Min.DH-3148/03/DPE podkreślił jej niezgodność z prawem wspólnotowym.

Dnia 18 maja 2004 r., Decyzją Nr 58 Ministra Infrastruktury, powołano Zespół do spraw opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej. Do jego zadań należało wypracowanie odpowiedniego rozwiązania w celu dostosowania przepisów polskich do dyrektywy 1999/62. Konieczność powołania zespołu uzasadniano następująco: *„w związku z poważnymi konsekwencjami, jakie wiążą się z jednej strony z brakiem dostosowania polskich przepisów do prawa unijnego (możliwość zaskarżenia Polski przed Europejskim Trybunałem Sprawiedliwości), a z drugiej z możliwymi komplikacjami wynikającymi ze zmiany obecnie obowiązujących przepisów, istnieje potrzeba wypracowania propozycji, które będą satysfakcjonujące zarówno z punktu widzenia zgodności z prawem unijnym, jak i obecnej sytuacji drogownictwa w Polsce.”*

Na podstawie prac tego zespołu, dnia 7 czerwca 2004 r. Kierownictwo Resortu, podjęło decyzję w sprawie uzyskania zgodności w zakresie pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej z regulacjami wynikającymi z dyrektywy 1999/62/WE; Rozpatrywano dwa warianty rozwiązań zaistniałej sytuacji: rezygnację z „opłat winietowych” lub zniesienie „myta” od pojazdów uiszczający „opłaty winietowe”. Przyjęto wariant związany z likwidacją „opłat winiet”;

⁴⁰ Zgodnie z art. 42 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 i Nr 273, poz. 2703 oraz Dz. U. z 2005 r. Nr 141, poz. 1184).

⁴¹ Dyrektywą 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłaty za używanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. U. UE.L.99.187.42).

Takie rozwiązanie miało umożliwić wprowadzenie jednolitego systemu opłat za wykorzystanie infrastruktury drogowej, zgodnie z wymogami dyrektywy 1999/62/WE. Stwierdzano bowiem, że problem „opłat winietowych” w perspektywie będzie musiał być inaczej rozwiązywany ze względu na unijne przepisy dotyczące na początek elektronicznego systemu kontroli poboru opłat, a następnie jednolitych systemów pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury. Dodatkowym argumentem było wskazanie na niesprawność dotychczasowego systemu poboru „opłat winietowych”.

Wariant związany z zachowaniem „opłat winietowych” i zniesieniem „myta” na autostradach w zamian za rekompensaty dla koncesjonariuszy oceniono wówczas, jako kosztowny i nieopłacalny z punktu widzenia budżetu, gdyż rekompensaty znacznie przewyższyłyby wpływy z opłat drogowych. Wskazywano przy tym, że wszelkie zmiany do systemu pobierania myta wymagałyby skomplikowanych i kosztownych renegotjacji umów koncesyjnych, które mogłyby trwać wiele lat, z prawdopodobnym wniesieniem spraw do sądu. Podkreślano, że w renegotjacjach należałoby uwzględniać utracone przez koncesjonariuszy przychody z opłat oraz kwoty na pokrycie wzrostu kosztów i częstotliwości remontów kapitałnych (trudne do oszacowania). Dodatkowo należałoby się liczyć z trudnymi do określenia kosztami przeprowadzenia studium ruchu, negocjacji i analiz eksperckich.

W wariantcie zakładającym rekompensaty dla Koncesjonariuszy rozpatrywano dwie możliwości – objęcie rekompensatami wyłącznie samochodów powyżej 12 ton – czyli takich, których dotyczy dyrektywa 1999/62/WE, bądź objęcie rekompensatami samochodów już od 3,5 tony – czyli wszystkich, od których pobierano „opłaty winietowe”; Z szacunkowych analiz wynikało, że odstąpienie od płatności za przejazd autostradami dla pojazdów ciężarowych jest opłacalne pod względem ekonomicznym tylko w przypadku pojazdów powyżej 12 ton. Odstąpienie od płatności dla wszystkich pojazdów ciężarowych powyżej 3,5 tony oceniono, jako nieopłacalne pod względem ekonomicznym i mogącym generować straty dla GDDKiA w wysokości ok. 95 mln zł (przy założeniu zwiększenia o 100% ruchu ciężarówek).

NIK negatywnie ocenia więc fakt, iż mimo powyższych ocen, w listopadzie 2004 r. zdecydowano w Ministerstwie Infrastruktury, o wprowadzeniu właśnie rozwiązania polegającego na utrzymaniu winiet i wprowadzeniu rekompensat dla koncesjonariuszy za przejazd samochodów pow. 3,5 tony.

Uzasadnieniem dla tej decyzji była „potrzeba przeniesienia TIR-ów na autostrady” ze względu na postępującą degradację nadmiernie obciążonych dróg alternatywnych i narastające z tego powodu protesty mieszkańców. Wskazano też, że ze względu na przewidywane w przepisach UE wprowadzenie jednolitych systemów odpłatności za dostęp do infrastruktury nie należy odzwyczajając użytkowników od konieczności płacenia za przejazdy. Szczególnie, że winiety w dużym stopniu dotyczą ruchu tranzytowego.

Założono przy tym zwiększenie stawki „opłat winietowych”, (jako spełnienie wymogu dostosowania polskich przepisów do uregulowań unijnych) oraz możliwość osiągnięcia większych wpływów. Przyjęto jednocześnie, że rozwiązanie to pozwoli „uszczelnić” system poboru „opłat winietowych”. Istotnym dla podjęcia decyzji był też wpływ opinii środowisk przewoźników, którzy „bardzo zabiegali o to, żeby ich wpuścić na autostrady, ale żeby nie musieli ponosić dużych opłat”.

Realizując decyzje z listopada 2004 r., od końca stycznia 2005 r. rozpoczęto w Ministerstwie Infrastruktury prace nad *projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym*. Dnia 2 kwietnia 2005 r. projekt przekazany został do konsultacji międzyresortowych, po których, dnia 20 maja 2005 r., Pan Krzysztof Opawski Minister Infrastruktury przesłał projekt do Sekretarza Rady Ministrów. Dnia 1 czerwca kwietnia 2005 r. Pan Marek Belka Prezes Rady Ministrów przedłożył projekt Sejmowi RP (Druk Nr 4120).

W trakcie uzgodnień wewnątrz resortu, jak i międzyresortowych do projektu zgłaszano uwagi wskazujące na szereg niewiadomych i zagrożeń. NIK negatywnie ocenia fakt, iż nie dokonano szczegółowej analizy tych uwag. Zaniechanie szczegółowej analizy oznaczało bowiem zaniechanie dokładnego zbadania skutków prawnych i ekonomiczno – społecznych zaproponowanych rozwiązań. W zgłaszanych uwagach wskazywano następujące problemy:

- brak wiarygodnych badań natężenia ruchu i podstaw do określenia poziomu natężenia ruchu po wprowadzeniu proponowanych zmian;
- brak realnych wyliczeń kosztów - mających również być przedmiotem rekompensaty dla koncesjonariuszy - związanych z obsługą dodatkowego ruchu na autostradach;
- brak kompleksowej, wieloletniej analizy planowanych wydatków z KFD związanych z rekompensatą dla koncesjonariuszy;
- brak rzetelnej analizy odnośnie restrukturyzacji opłat winietowych;
- brak wyliczeń odnośnie korzyści wynikających z przeniesienia znacznej części ruchu pojazdów ciężarowych na odcinki autostrad;
- możliwość uzyskiwania zbyt wysokich (nieuzasadnionych) przychodów przez aktualnych i przyszłych operatorów autostradowych;
- nakładane (stan maj 2005 r.) przez Koncesjonariuszy (AW SA i SAM S.A.) stawki na samochody ciężarowe są zbyt wysokie i nie opierają się na kosztach;
- racjonalność proponowanego rozwiązania, w którym środki na rekompensaty mają pochodzić z Krajowego Funduszu Drogowego, w części pochodzącej z opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej może budzić spore wątpliwości, gdyż cała konstrukcja przypomina nieco przysłowiowego „węża zjadającego własny ogon”, co potwierdzali – w sposób pośredni – sami projektodawcy

(MI) zmian ustawowych, w dość niespójnej ocenie skutków regulacji dla sektora finansów publicznych.

Analiza nie uwzględniła również, że skutkiem rozwiązań założonych w projekcie ww. ustawy może być wysokie ryzyko wypowiedzenia warunków kredytowania koncesjonariuszy przez banki finansujące budowę autostrad, czego konsekwencje odszkodowawcze poniósłby Skarb Państwa. Należało się też liczyć z wysokim ryzykiem powstania konieczności realizacji zapisów umowy gwarancji zawartej przez Skarb Państwa z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI), którą to gwarancją objęty jest kredyt zaciągnięty przez AW S.A. w EBI.

NIK ustaliła, że w Ministerstwie Infrastruktury dokonane zostały jedynie szacunkowe i doraźne obliczenia, ograniczone do roku 2006, wskazujące na skutki ekonomiczne rozwiązań przewidzianych w ww. projekcie ustawy. Objęcie analizami tak krótkiego okresu uzasadniano tym, iż nie ma konieczności długoterminowego prognozowania skutków finansowych wprowadzenia rekompensat dla koncesjonariuszy, ponieważ system ten będzie ulegał zmianom, ze względu na opracowywanie nowych regulacji w zakresie poboru opłat drogowych w prawie UE. W ocenie NIK powyższe uzasadnienie nie jest wystarczające.

Mimo założeń o tymczasowości przyjętych rozwiązań w Ministerstwie Infrastruktury nie przygotowano docelowej koncepcji jednolitego poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej, zgodnej z przepisami UE, co NIK - uwzględniając kryterium rzetelności i celowości - ocenia negatywnie.

NIK ustaliła, że rekomendowane przez Ministra Infrastruktury rozwiązania dotyczące problemu „podwójności opłat” traktowane były, jako działania doraźne, o krótkim (kilkuletnim) okresie ich obowiązywania. Opierano się przy tym na błędnym i niekorzystnym dla Skarbu Państwa założeniu o skutkach nowelizowania prawa UE;

Przyjmowano bowiem, że system płatności za wszystkie rodzaje dróg na terenie Unii Europejskiej, o którym stanowi dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie⁴² będzie w Polsce podstawą do automatycznej zmiany zasad pobierania opłat za wykorzystanie infrastruktury drogowej. Postanowienia tej dyrektywy, której celem jest uruchomienie jednolitego systemu elektronicznego poboru opłat (Electronic Fee Collection – EFC - tzw. „eurowiniety”), zostały wdrożone do polskiego prawa przez przepisy ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz

⁴² Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004; str. 124.

niektórych innych ustaw⁴³. Zgodnie z nimi w Polsce EFC ma objąć, od 1 lipca 2009 r. pojazdy o dmc powyżej 3,5 t, a od 1 lipca 2011r. pozostałe pojazdy.

Minister Infrastruktury przyjmował, że z chwilą obowiązywania „eurowiniet” uporządkowany zostanie system pobierania opłat. Zakładano również, że tylko do tego czasu obowiązywać będzie zasada rekompensowania koncesjonariuszom opłat za przejazd samochodów pow. 3,5 tony.

Przejawem braku docelowej koncepcji pobierania opłat za dostęp do infrastruktury drogowej było również niedostosowanie stawek opłat winietowych do obowiązujących przepisów prawa unijnego. NIK negatywnie ocenia fakt, iż do dnia zakończenia kontroli nie zostało znowelizowane rozporządzenie ministra właściwego do spraw transportu w sprawie uiszczania opłat za przejazd po drogach krajowych.

Obowiązywanie tych przepisów miało zapewnić zgodność stawek opłat winietowych stosowanych w Polsce z wymogami określonymi w dyrektywie 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłaty za używanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe. Nie znowelizowanie tego rozporządzenia, skutkujące brakiem zgodności prawa polskiego z prawem wspólnotowym, może być przyczyną wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w trybie art. 226 Traktatu Ustanawiającego Wspólnotę Europejską przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie nie pozwoliło to na wzrost wpływów do KFD z „opłat winietowych”. Według ustaleń kontroli prace nad nowelizacją tego rozporządzenia prowadzone były od wielu miesięcy.

W uzasadnieniach do rozwiązań związanych z wypłacaniem rekompensat dla koncesjonariuszy przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury argumentowali, że projektowane zmiany pozwolą „uszczelnić” system poboru opłat winietowych, a jednocześnie – dostosowując polskie przepisy do prawa UE - podwyższone zostaną stawki „opłat winietowych”, dzięki czemu wzrosną wpływy z tych opłat.

Zwracano bowiem uwagę, że przyjęty dotychczas system, w którym dla poszczególnych rodzajów kart opłaty drogowej, o różnych stawkach tych opłat, wykorzystywane są te same druki (a sprzedawca wypełnia druk oznaczając jedynie „ekologię”) możliwe jest oszustwo ze strony podmiotów będących dystrybutorami tych dokumentów. W ocenie MI system taki jest „nieszczelny” i bardzo mało efektywny.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że cele, polegające na „uszczelnieniu” poboru opłat za winiety i wzroście wpływu środków z „opłat winietowych” nie zostały

⁴³ Dz. U. Nr.172, poz.1440.

osiągnięte. Nie wprowadzono bowiem nowych przepisów dotyczących m.in. stawek opłat winietowych. Pogłębiało to dysproporcje między wpływami z „opłat winietowych”, a wypłacanymi koncesjonariuszom rekompensatami za utracone przychody z tytułu niepopierania „myta” od pojazdów wykupujących „opłaty winietowe”. Należy przy tym podkreślić, że obowiązujące do dnia zakończenia kontroli stawki „opłat winietowych” kształtowały się średnio na poziomie ok. 40% maksymalnych stawek w UE.

Na przykład, określona w załączniku nr 2 do dyrektywy nr 1999/62/WE, roczna stawka opłaty dla pojazdów samochodowych posiadających maksymalnie 3 osie⁴⁴ mogła być ustalana w wysokości do 850 EUR, natomiast obowiązująca w Polsce roczna opłata winietowa za najcięższe samochody posiadające nie więcej niż 3 osie⁴⁵ wynosiła 1.450 zł, tj. stanowiła 43,7% maksymalnej kwoty w UE.

System opłat winietowych w Polsce nie spełniał ponadto określonej przywołaną dyrektywą zasady, stanowiącej że: *„Maksymalne stawki opłaty miesięcznej i tygodniowej są proporcjonalne do czasu trwania użytkowania infrastruktury”*.

Na przykład, dla pojazdów samochodowych o dopuszczalnej masie całkowitej zawartej pomiędzy 3,5 t a 12 t, posiadających 2 osie⁴⁶, opłaty winietowe były następujące: roczna 360 zł; półroczna 215 zł (tj. 59,7% opłaty rocznej); miesięczna 54 zł (tj. 15% opłaty rocznej); tygodniowa 18 zł (tj. 5% opłaty rocznej).

System ten nie spełniał również postanowień dotyczących ustalenia dziennej maksymalnej stawki opłat w wysokości do 8 EUR dla wszystkich kategorii pojazdów. W Polsce stawki te w 2 przypadkach przekraczały maksymalną wartość⁴⁷ o 25% i o 40%.

3.2.3. Nadzór Ministra Infrastruktury nad procesem negocjacji

Nierzetelnym ze strony Ministra było nie dochowanie należytej staranności w nadzorze nad negocjowaniem aneksu nr 6 i załącznika nr 6 do aneksu nr 5.

⁴⁴ O emisji spalin „EURO 1”.

⁴⁵ O masie powyżej 12 t oraz emisji spalin „EURO 1”.

⁴⁶ O emisji spalin „EURO 1”.

⁴⁷ Dla pojazdów samochodowych o masie powyżej 12 t posiadających 4 osie i więcej.

Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym⁴⁸ (w brzmieniu uwzględniającym kierunkowe założenia rekomendowane przez Ministra Infrastruktury) zobowiązała ministra właściwego do spraw transportu do wynegocjowania z koncesjonariuszami warunków rekompensowania im utraconych przychodów. Ze względu na datę wejścia w życie ustawy, negocjacje z koncesjonariuszami należało zakończyć możliwie szybko, co – przy braku wcześniejszych wszechstronnych analiz skutków wprowadzenia ustawy – utrudniało ich prowadzenie, w sposób gwarantujący jak najlepsze zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa. Z ustaleń kontroli wynika, że negocjowanie aneksu nr 6 z Autostradą Wielkopolską S.A. i załącznika nr 6 do aneksu nr 5 z SAM S.A. pozostawiono wyłącznie w gestii GDDKiA i zatrudnianych przez nią doradców. Minister nie zasięgał opinii właściwych służb Ministerstwa Infrastruktury, w sprawie projektów umów przygotowanych przez GDDKiA i firmy doradcze, jak również nie określił celów i zadań dla zespołu negocjującego umowy. Jedyne wytyczne, które Minister przekazał temu zespołowi, dotyczyły konieczności zapewnienia zgodności warunków umów z obowiązującym stanem prawnym.

Zdaniem NIK, prowadzenie negocjacji w skomplikowanych uwarunkowaniach, powstałych po wejściu w życie ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym, wymagało starannego nadzoru, w szczególności ze względu na wysokie tempo negocjacji oraz z uwagi na fakt, że firmy doradcze wspomagające GDDKiA w procesie negocjacji wskazywały, iż nie badały pełnej dokumentacji prawnej dotyczącej kolejnych zmian umów koncesyjnych i opierały swoje opinie na przedstawionych materiałach. Świadczą o tym m.in. opinie zawarte w sprawozdaniach doradców. Doradca finansowy wspomagający GDDKiA w negocjacjach z koncesjonariuszami tak charakteryzował ich tło:

„Powodem rozpoczęcia negocjacji pomiędzy stronami było wejście w życie ustawy (...) z dnia 28 lipca 2005 r. zmieniającej ustawę o autostradach płatnych. Ustawa ta narzuciła stronom obowiązek wynegocjowania stawek refundacji przez Krajowy Fundusz Drogowy („KFD”) przejazdu po autostradzie pojazdów zwolnionych z opłaty w wyniku wykupienia przez nie tzw. winiety. Ustawa narzuciła jednocześnie obowiązek zwolnienia wybranych grup pojazdów z opłat wcześniej pobieranych przez koncesjonariusza począwszy od 1 września 2005 r. W przypadku AWSA, jak rozumiemy, sytuacja ta stanowi naruszenie umowy koncesyjnej AWSA i jest okolicznością mogącą powodować wszystkie skutki wynikające z naruszenia umowy

⁴⁸ Dz. U. z 2005r., Nr 155,poz. 1297.

koncesyjnej przez stronę rządową. W szczególności, jak rozumiemy, banki komercyjne mają prawo do wypowiedzenia umów o finansowanie AWSA, co z kolei z mocy mechanizmów tzw. cross-default, może powodować naruszenie umowy o finansowanie AWSA z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (...) i wymagalność udzielonej przez Rząd Polski gwarancji udzielonej na finansowanie z EBI.”

Jednocześnie doradca zastrzegał:

„Doradca nie zapoznał się z dokumentacją prawną transakcji ani ze skutkami, jakie rodzi ona dla stron. Dlatego też, w ramach realizowanych prac Doradca nie doradzał w zakresie aspektów prawnych negocjacji prowadzonych przez GDDKiA. Doradca nie ponosi żadnej odpowiedzialności za kompletność i rzetelność otrzymanych informacji, a także za ewentualną szkodę powstałą wskutek nieprawidłowości lub niekompletności uzyskanych informacji ani na skutek błędnych wniosków z nich wynikających.”

Podobnie w odniesieniu do negocjacji dotyczących załącznika nr 6 do aneksu nr 5, prowadzonych z SAM S.A.

„Doradca nie badał poprawności ani kompletności otrzymanych materiałów. W szczególności, Doradca nie sprawdzał zgodności założeń przyjętych w modelach finansowych z założeniami opisanymi w księgach założeń do modeli finansowych, a także z założeniami technicznymi oraz ruchowymi zawartymi w innych dokumentach udostępnionych w trakcie realizacji prac. Doradca nie sprawdzał poprawności otrzymanych modeli finansowych pod kątem rachunkowym, obliczeniowym, zgodności z Polskimi i Międzynarodowymi Standardami Rachunkowości oraz polskim lub międzynarodowym prawem podatkowym. Doradca w szczególności nie weryfikował poprawności wprowadzenia zmian do modeli finansowych autostrady A4, wprowadzonych w wyniku zmiany ustawy o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym uchwalonej dnia 28 lipca 2005 roku ani innych zmian wprowadzonych do modelu finansowego przez SAM lub inne podmioty po stronie SAM. Doradca nie weryfikował również założeń uwzględnionych w modelu finansowym będących przedmiotem prac Doradcy. W związku z tym, Doradca nie ponosi odpowiedzialności za poprawność założeń użytych w modelu finansowym, w szczególności założeń dotyczących ruchu, przychodów, kosztów operacyjnych (w tym kosztów związanych z utrzymaniem i remontami autostrady) oraz nakładów inwestycyjnych.(...) Doradca nie zapoznał się z dokumentacją prawną transakcji ani ze skutkami, jakie rodzi ona dla stron.”

NIK stwierdziła, że Minister Infrastruktury nie wykorzystał należycie potencjału merytorycznego podległych mu służb ministerstwa. W szczególności

Minister nie zasięgnął opinii Departamentu Prawnego, Departamentu Budżetu i Analiz Ekonomicznych, a przede wszystkim Departamentu Dróg Publicznych, do którego obowiązków należało m.in. wykonywanie zadań wynikających z przepisów o drogach publicznych, o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, wykonywanie zadań związanych z koncesjami na budowę i eksploatację autostrad płatnych i z umowami koncesyjnymi, współdziałanie w tym zakresie z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad i właściwymi komórkami organizacyjnymi Ministerstwa, a także prowadzenie spraw wynikających z nadzoru Ministra nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

W ocenie NIK pominięcie, w tak istotnych sprawach, opinii merytorycznych departamentów, świadczy o braku należytej staranności oraz braku nadzoru Ministra Infrastruktury nad przebiegiem prowadzonych negocjacji i przygotowaniem omawianych dokumentów.

3.2.4. Wpływ opłat za przejazd pojazdów samochodowych drogami krajowymi do KFD

Wprowadzenie systemu zwrotu środków za przejazd autostradą płatną pojazdów samochodowych, za które uiszczona została opłata za dostęp do infrastruktury drogowej spowodowało, opisane w niniejszej informacji, znaczne uszczuplenie tych środków na budowę i utrzymanie całej infrastruktury drogowej w kraju, jak również zachwianie równowagi pomiędzy środkami przeznaczonymi na wypłaty na rzecz koncesjonariuszy a środkami przeznaczonymi na drogi krajowe.

Stwierdzono bowiem, że rekompensaty dla koncesjonariuszy z tytułu bezpłatnego przejazdu autostradami pojazdów samochodowych o masie powyżej 3,5 tony pochłonęły 86% środków finansowych uzyskiwanych z „opłat winietowych”. Podkreślenia wymaga, że długość odcinków koncesjonowanych autostrad, za które pobierane były opłaty, stanowiła jedynie ok. 1,1% dróg krajowych.

Dodatkowym czynnikiem wpływającym na wielkość wypłat rekompensat, był znaczny wzrost natężenia ruchu na autostradach płatnych po 1 września 2005 r., czyli od momentu, w którym przejazd autostradą samochodów pow. 3,5 tony był bezpłatny.

Według przeprowadzonych pomiarów,⁴⁹ średni dobowy ruch pojazdów na autostradzie A2 we wrześniu 2005 r. był wyższy o 48% od natężenia ruchu w maju 2005 roku, w tym ruch pojazdów, za które koncesjonariuszowi przysługiwała rekompensata wzrósł o 122%. Analogicznie na autostradzie A4 ruch samochodów ogółem wzrósł o 14,7%, a pojazdów, za które koncesjonariusz otrzymywał rekompensatę o 82%.

Wprawdzie postanowienia umów koncesyjnych⁵⁰ przewidują, iż w razie znacznego wzrostu natężenia ruchu nastąpi weryfikacja poziomu wynegocjowanych opłat za przejazdy autostradami, ale skala podwyżek wskazuje na brak w GDDKiA wiarygodnych analiz natężenia ruchu stanowiących podstawę uzasadniającą ich dokonanie.

Wzrostowi wpływów środków do KFD nie sprzyjał również obowiązujący system uiszczania opłat za przejazdy pojazdów samochodowych po drogach krajowych, przez przedsiębiorców wykonujących transport drogowy oraz wykonujących przewozy na potrzeby własne. Z ustaleń kontroli wynika, że system ten był wadliwy i ułatwiał powstawanie nieprawidłowości w poborze opłat. Występowały przypadki „nieszczelności” tego systemu, fałszowania kart opłat drogowych oraz wypełniania ich dopiero przy wjeździe na autostrady.

Chodziło tu szczególnie o niewypełnianie winiet jednodniowych i siedmiodniowych lub wpisywanie na nich daty atramentem zanikającym po upływie pewnego czasu. Powyższe umożliwiało wielokrotne używanie wykorzystanych już kart opłat drogowych, a tym samym obniżało wpływy KFD. Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że występowały przypadki wypełniania kart „opłat winietowych” dopiero po zatrzymaniu samochodu ciężarowego do kontroli, przez funkcjonariuszy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego.

Nieskuteczny był również system kontroli prawidłowości uiszczania przez kierowców opłat drogowych, sprzedaży i wypełniania kart opłat oraz uzyskiwania możliwości bezpłatnych przejazdów autostradami za okazaniem wykupionej „opłaty winietowej”.

⁴⁹ Dane na podstawie „Generalnego Pomiaru Ruchu w 2005 r.”.

⁵⁰ Aneks 6 do umowy na budowę i eksploatację autostrady A2 zawartej z AW S.A. przewiduje dokonanie ewentualnej weryfikacji poziomu stawek opłat do dnia 15 października 2007 r., chyba że strony uzgodnią inaczej, przy zapewnieniu koncesjonariuszowi możliwości spłaty długu gwarantowanego przez Skarb Państwa, natomiast w umowie na budowę przez

Kontrole takie przeprowadzało ok. 300 funkcjonariuszy Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego, którzy sprawdzali posiadanie przez kierowców dowodu uiszczenia opłaty drogowej. Liczba tych kontroli była jednak niewspółmierna do liczby przejazdów po drogach krajowych pojazdów, za które powinny być uiszczane ww. opłaty. Biorąc pod uwagę liczbę pojazdów przemieszczających się po płatnych odcinkach autostrad kontrolą Głównego Inspektoratu Transportu Drogowego objętych zostało zaledwie 1,5% tych pojazdów.⁵¹

W latach 2004-2005 Główny Inspektorat Transportu Drogowego przeprowadził blisko 300 tys. kontroli drogowych, tj. średniomiesięcznie 12,5 tys., podczas których stwierdził 17.361 naruszeń związanych z wnoszeniem opłat za przejazd po drogach krajowych, w tym: 10.754 przypadki wykonywania transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne bez uiszczenia opłaty za przejazd po drogach krajowych; 678 przypadków braku w pojeździe karty opłaty drogowej; 1.397 przypadków uiszczenia opłaty w wysokości niższej niż wymagana dla danego pojazdu oraz 4.532 przypadki wykonywania transportu drogowego lub przewozu na potrzeby własne z nieprawidłowo wypełnioną kartą opłaty drogowej.

Stwierdzono również, iż likwidacja - na którą GDDKiA nie miała wpływu – opłaty dodatkowej, uiszczanej przez przedsiębiorców wykonujących przewozy międzynarodowe również przyczyniła się do obniżenia wpływów KFD. Likwidacja tej opłaty nastąpiła w drodze uchwalonej w dniu 29 lipca 2005 r. nowelizacji ustawy o drogach publicznych, która weszła w życie z dniem 4 października 2005 r.⁵²

Należy przy tym zaznaczyć, że opłata dodatkowa, którą do końca 2008 r. mieli uiszczać przedsiębiorcy wykonujący międzynarodowy transport drogowy lub niezarobkowy międzynarodowy przewóz drogowy, za przejazd pojazdu silnikowego lub zespołu pojazdów o nacisku osi pojedynczej ponad 10 t do 11,5 t po głównych drogach tranzytowych, przeznaczona miała być na dostosowanie głównej sieci dróg w Polsce do takich obciążeń.

Do najistotniejszych przyczyn opisanego powyżej stanu należało niewykonywanie ustawowych obowiązków, przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w zakresie nadzoru nad prawidłową realizacją wpływów

przystosowanie i eksploatację autostrady A4 zawartej z SAM S.A. strony uzgodniły, że niezwłocznie po 30 czerwca 2006 r. porównają wielkości natężenia ruchu i uzgodnią stawkę odpowiednią do rzeczywistego wzrostu natężenia ruchu.

⁵¹ Według danych koncesjonariuszy średniomiesięczny ruch pojazdów samochodowych, po płatnych odcinkach autostradowych, zwolnionych z opłat w okresie 4 miesięcy 2005 r. kształtował się na poziomie 807 tys. pojazdów.

⁵² Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 179, poz. 1486).

z „opłat winietowych”⁵³. GDDKiA nie przeprowadzała analiz funkcjonowania systemu poboru tych opłat i nie podejmowała działań mających na celu usprawnienie jego funkcjonowania. Nieskuteczny był również system kontroli prawidłowości pobierania opłat. NIK ocenia, iż zaniechanie tych działań było niezgodne z prawem, niegospodarne i nierzetelne. Wpływ na ten stan miało również niedostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA do nakładanych zadań.

Stwierdzono bowiem, że pomimo wejścia w życie z dniem 1 stycznia 2004 r. postanowień ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw⁵⁴, na mocy której powołany został KFD, regulamin organizacyjny GDDKiA nie określił do końca 2004 r. zadań związanych z tym funduszem. Dopiero zmiany regulaminu, wprowadzone zarządzeniem nr 33 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 29 grudnia 2004 r., ustaliły dla Biura Studiów obowiązki w zakresie planowania wieloletniego KFD oraz wprowadziły do zadań Biura Inżynierii Finansowej obowiązek prowadzenia strategicznej i bieżącej współpracy z funduszem. Do tej pory zadania takie, w sposób nieformalny, wykonywało Biuro Ekonomiki i Finansów w ramach prac związanych z budżetem drogownictwa.

Uwzględniając kryteria rzetelności, celowości i gospodarności, NIK negatywnie ocenił również wykonywanie przez GDDKiA obowiązków nadzoru i kontroli w zakresie prawidłowości naliczania rekompensat za przejazdy autostradami płatnymi pojazdów samochodowych o masie powyżej 3,5 tony.

Zakres tych obowiązków został określony ustawą z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym. W art. 37a ust. 9 Spółka pobierająca opłaty drogowe została zobowiązana do:

- rejestrowania, w systemie informatycznym, w punktach poboru opłat liczby pojazdów samochodowych, za których przejazd nie pobiera opłat;
- wystawiania dokumentów potwierdzających fakt dokonania przejazdu przez punkt poboru opłat, z podaniem w szczególności: kategorii pojazdu samochodowego, daty i godziny przejazdu, nazwy i adresu punktu poboru opłat, numeru pasa przejazdowego i numeru kasjera;
- sporządzania za okresy miesięczne zestawienia faktycznych przejazdów pojazdów samochodowych, z podziałem na kategorie pojazdów i stawki opłaty;

⁵³ Art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088, ze zm.)

⁵⁴ Dz. U. Nr 217, poz. 2124;

- przekazywania co miesiąc Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad ww. zestawień wraz z wysokością kwoty.

Generalny Dyrektor DKiA, który został zobowiązany do kontroli realizacji przez Spółkę wskazanych wyżej obowiązków (art. 37a, ust. 10), do końca stycznia 2006 r. nie przeprowadził kontroli koncesjonariusza zarządzającego autostradą A4 w powyższym zakresie.

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Zgodnie z założeniami tematyki kontroli, badaniami objęto okres od lipca 2003 r. do 22 marca 2006 r. W ramach przygotowania do kontroli przeprowadzono analizę biuletynów sejmowych dotyczących dyskusji nad projektem zmian przepisów ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym. Przeanalizowano również protokoły kontroli i informacje zbiorcze dotyczące zagadnień finansowania i budowy autostrad w okresie od 1997 r. Działania te pozwoliły na precyzyjne określenie szczegółowych zadań kontrolnych, co miało istotne znaczenie ze względu na doraźny charakter kontroli.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń przez kierowników jednostek kontrolowanych, odpowiednio: przez Ministra Transportu i Budownictwa w dniu 13 kwietnia 2006 r., przez p.o. Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 3 kwietnia 2006 r.

Do Ministra Transportu skierowane zostało wystąpienie pokontrolne z dnia 21 czerwca 2006 r. zawierające 4 wnioski pokontrolne o następującej treści :

1. Podjęcie działań zmierzających do uniezależnienia przygotowywanych przez administrację rządową rozwiązań prawnych w sprawie budowy i utrzymania autostrad od stanowiska koncesjonariuszy, poprzez :
 - przeprowadzenie szczegółowej, wielowariantowej analizy możliwości rozwiązania umów z koncesjonariuszami, bądź :
 - renegocjacje umów koncesyjnych zmierzających do zrównoważenia pozycji Skarbu Państwa i koncesjonariuszy.

2. Pilne przystąpienie do prac pozwalających stworzyć jednolity i elastyczny system poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej – zgodny z założeniami przepisów UE.
3. Zapewnienie w Ministerstwie rzetelnego, profesjonalnego i bieżącego nadzoru nad budową i eksploatacją autostrad, w tym nad realizacją umów z koncesjonariuszami - m.in. poprzez skuteczny nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.
4. Wydanie rozporządzenia dostosowującego polskie przepisy w zakresie stawek opłat winietowych do wymogów Dyrektywy 1999/62/WE z 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłaty za używanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe.

Pismem z dnia 27 czerwca 2006 r. Minister Transportu poinformował o niezgłaszaniu zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego oraz o wystąpieniu do prokuratury o wszczęcie postępowania w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa. W dniu 20 lipca 2006 r. Minister Transportu poinformował, że podjęte zostały działania zmierzające do uniezależnienia przygotowywanych przez administrację rządową rozwiązań prawnych w sprawie budowy i utrzymania autostrad od stanowiska koncesjonariuszy. Są one prowadzone równocześnie z pracami nad jednolitym i elastycznym systemem poboru opłat za korzystanie z sieci drogowej. W wyniku tych działań opracowano wstępny projekt zmiany ustawy autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu drogowym, który przewiduje m.in. zmniejszenie kwot wypłat należności dla spółek eksploatujących autostrady płatne, a co za tym idzie zrównoważenie pozycji Skarbu Państwa i koncesjonariuszy. GDDKiA zleciła firmie Ernst&Young zbadanie prawidłowości i zgodności z umową koncesyjną rozliczeń finansowych pomiędzy Stalexport S.A. a Stalexport Autostrada Małopolska S.A w latach 1996-2000. W celu implementacji przepisów Dyrektywy 1999/62/WE z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłaty za używanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe, Minister Transportu podpisał rozporządzenie w sprawie opłat za przejazd po drogach krajowych i w dniu 6 lipca 2006 r. skierował je do Ministerstwa Finansów, w celu uzyskania podpisu Ministra Finansów. Rozporządzenie to m.in. usunie zastrzeżenia zgłaszane przez Komisję Europejską, co do braku proporcjonalności dziennych i rocznych stawek opłaty.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad skierowane zostało wystąpienie pokontrolne z dnia 14 czerwca 2006 r. zawierające również 4 wnioski pokontrolne o następującej treści:

1. Podjęcie działań, w porozumieniu z ministrem właściwym ds. transportu, mających na celu renegocjacje zawartych umów na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, w celu umożliwienia zmian ich postanowień związanych z dostosowaniem prawa krajowego do regulacji obowiązujących w Unii Europejskiej, jak również możliwości zbilansowania wpływów i wydatków Krajowego Funduszu Drogowego.
2. Zwiększenie nadzoru nad prawidłowością pozyskiwania wpływów z „opłat winietowych” w drodze regulaminowego ustalenia zadań GDDKiA z tym związanych oraz współpracy z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego, Policją, Strażą Graniczną i służbami celnymi, uprawnionymi do kontroli uiszczania opłat drogowych.
3. Podjęcie działań – we współpracy z ministrem właściwym do spraw transportu – mających na celu dostosowanie obowiązujących stawek „opłat winietowych” do wymogów Unii Europejskiej.
4. Zorganizowanie systemu kontroli realizacji przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających z postanowień art. 37a ust. 9 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁵.

Ustalenia dokonane przez NIK wskazywały na potrzebę skierowania zawiadomienia do Prokuratora o podejrzeniu popełnienia przestępstwa z art.231 kk, polegającego na działaniu przez funkcjonariuszy publicznych na szkodę interesu publicznego przez niedopełnienie obowiązków w związku z wykonywaniem prac nad projektem ustawy, a także dopuszczeniem do nieprawidłowości przy podpisywaniu aneksu i załącznika do umów koncesyjnych. NIK odstąpiła od złożenia takiego zawiadomienia ponieważ wcześniej, w toku prowadzonej przez NIK kontroli, Pan Jerzy Polaczek Minister Transportu skierował do Prokuratury Krajowej

⁵⁵ Dz. U. z 2004 r., Nr 256, poz. 2571 ze zm.

zawiadomienie w tej samej sprawie. W wyniku tego zawiadomienia Prokuratura Okręgowa w Szczecinie wszczęła postępowanie (nr V Ds.38/06) w sprawie podejrzenia popełnienia przestępstwa z art.231 kk, w związku z wykonywaniem prac nad projektem *ustawy z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym*, a także aneksami do umów koncesyjnych. Śledztwo prowadzi Delegatura ABW w Szczecinie.

W działaniach podjętych przez Prokuratora i ABW wykorzystywane są ustalenia zawarte w protokołach niniejszej kontroli oraz oceny NIK sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych, a kontrolerzy NIK przesłuchiwani są w charakterze świadków.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów

1. Ministerstwo Transportu.
2. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

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

Ministrowie Infrastruktury:

W okresie objętym kontrolą Ministrami Infrastruktury byli :

- od dnia 19 października 2001 r. do 2 maja 2004 r. Pan Marek Pol;
- od dnia 2 maja 2004 r. do dnia 31 października 2005 r. Pan Krzysztof Opawski;

Ministrem Transportu i Budownictwa od dnia 31 października 2005 r. do dnia zakończenia kontroli był Pan Jerzy Polaczek.

Generalni Dyrektorzy Dróg Krajowych i Autostrad

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

- od dnia 10 lipca 2003 r. do 4 października 2004 r. Pan Dariusz Skowroński⁵⁶;
- od dnia 5 października 2004 r. do dnia 8 grudnia 2005 r. Pan Edward Gajerski;
- od dnia 8 grudnia 2005 r. do zakończenia kontroli obowiązki Generalnego Dyrektora pełnił Pan Zbigniew Kotlarek.

⁵⁶ Pan Dariusz Skowroński w okresie od 10 lipca 2003 r. do 4 października 2004 r. pełnił równocześnie funkcje: Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury, Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i Pełnomocnika Rządu do Spraw Budowy DKi A.

5.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym oraz ustawy o transporcie drogowym (Dz. U. Nr 155, poz. 1297).
3. Ustawa z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. 217, poz. 2124).
4. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034). Poprzednio: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995 r. w tej sprawie (Dz. U. Nr 43, poz. 222), uchylone z dniem 18 listopada 2001 r.
5. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075). Uprzednio obowiązujące do 1 stycznia 2004 r. : Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 20 lipca 2001r. w sprawie opłat za przejazdy autostradami (Dz. U. Nr 80, poz. 871), uchylone z dniem 1 stycznia 2004 r. Wcześniej : Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi (Dz. U. Nr 58, poz. 305), uchylone z dniem 17 sierpnia 2001 r.
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334). Uprzednio : Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 września 2001 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad, dróg ekspresowych oraz dróg o znaczeniu obronnym (Dz. U. Nr 120, poz. 1283 ze zm.), uchylone z dniem 19 czerwca 2004 r. Wcześniej : rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996 r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 12, poz. 63) – utraciło moc z dniem 1 października 1999 r.

7. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808).
9. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086).
10. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe (Dz. Urz. UE L 99.187.42).
11. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2004/52/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie interoperacyjności systemów elektronicznych opłat drogowych we Wspólnocie (Dz. Urz. UE L 166 z 30.04.2004; str. 124).

5.4. Wykaz organów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Przewodniczący Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu RP
5. Przewodniczący Komisji Infrastruktury Sejmu RP
6. Prezes Rady Ministrów
7. Minister Transportu
8. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
9. Przewodniczący Komisji Papierów Wartościowych i Giełd
10. Minister Finansów
11. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego