



*Źródło: Foto Ralf Lotys (Sicherlich), CC BY 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=19033565>*

## Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych Lata 2015–2018

**Najwyższa Izba Kontroli**

Warszawa, sierpień 2019 r.

# 01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W opinii użytkowników autostrad wysokie stawki opłat na autostradach płatnych eksploatowanych przez koncesjonariuszy nie idą w parze z jakością świadczonych usług, w tym płynnością ruchu w punktach poboru tych opłat.

W Polsce cztery odcinki autostrad wybudowanych w systemie koncesyjnym znajdują się w ciągu trzech dróg:

- **A4 odcinek Katowice-Kraków** (długość 61 km)  
– Stalexport Autostrada Małopolska S.A.
- **A2 odcinek Konin-Nowy Tomyśl** (długość 149 km)  
– Autostrada Wielkopolska S.A.,
- **A2 odcinek Nowy Tomyśl-Świecko** (długość 106 km)  
– Autostrada Wielkopolska S.A. II,
- **A1 odcinek Gdańsk-Toruń** (długość 152 km)  
– Gdańsk Transport Company S.A. tzw. „AmberOne”.

## 02 Autostrady wybudowane w systemie koncesyjnym



Źródło: Opracowanie własne NIK.

## 03 Co kontrolowaliśmy?

Czy właściwe organy administracji skutecznie chronią interesy Państwa i obywateli kształtując obowiązki koncesjonariuszy i egzekwują wykonywanie przez te podmioty warunków umów koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad płatnych?

- Czy Minister dokonywał analizy i oceny postanowień umów koncesyjnych pod kątem zabezpieczenia interesów SP i użytkowników autostrad oraz zapewnił egzekwowanie obowiązków koncesjonariuszy?
- Czy GDDKiA (i jej właściwe Oddziały) prowadzą skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z umów koncesyjnych?

## 04 Kogo kontrolowaliśmy?

- **Minister Infrastruktury** – jest ministrem właściwym do spraw transportu, stroną umów koncesyjnych i sprawuje nadzór nad GDDKiA.
- **Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad** – sprawuje bezpośredni nadzór nad realizacją umów koncesyjnych.
- **Oddziały GDDKiA**, w których właściwości miejscowej znajdują się koncesjonowane odcinki autostrad:
  - A1 – GDDKiA Oddział w Gdańsku i Bydgoszczy,
  - A2 – GDDKiA Oddział w Poznaniu i Zielonej Górze,
  - A4 – GDDKiA Oddziały w Katowicach i Krakowie.

## 05 Stwierdzony stan – kategorie koncesji autostradowych w Polsce

- **Kategoria I** – obejmująca dwie chronologicznie starsze umowy koncesyjne, dotyczące odcinków autostrady A2 Nowy Tomyśl-Konin oraz autostrady A4 Kraków-Katowice, wg których wysokość stawek ustala koncesjonariusz i zatrzymuje dla siebie środki uzyskane z opłat.
- **Kategoria II** – obejmująca dwie nowsze umowy koncesyjne, dotyczące odcinków autostrady A2 Świecko-Nowy Tomyśl oraz autostrady A1 Gdańsk-Toruń, zgodnie z którymi wysokość stawek opłat ustalała strona publiczna. Koncesjonariusz odprowadza środki uzyskane z opłat do Krajowego Funduszu Drogowego, a wynagrodzenie za udostępnienie autostrady otrzymuje z budżetu państwa.

# Stwierdzony stan – rozliczenia pomiędzy koncesjonariuszami a stroną publiczną w koncesjach kategorii I

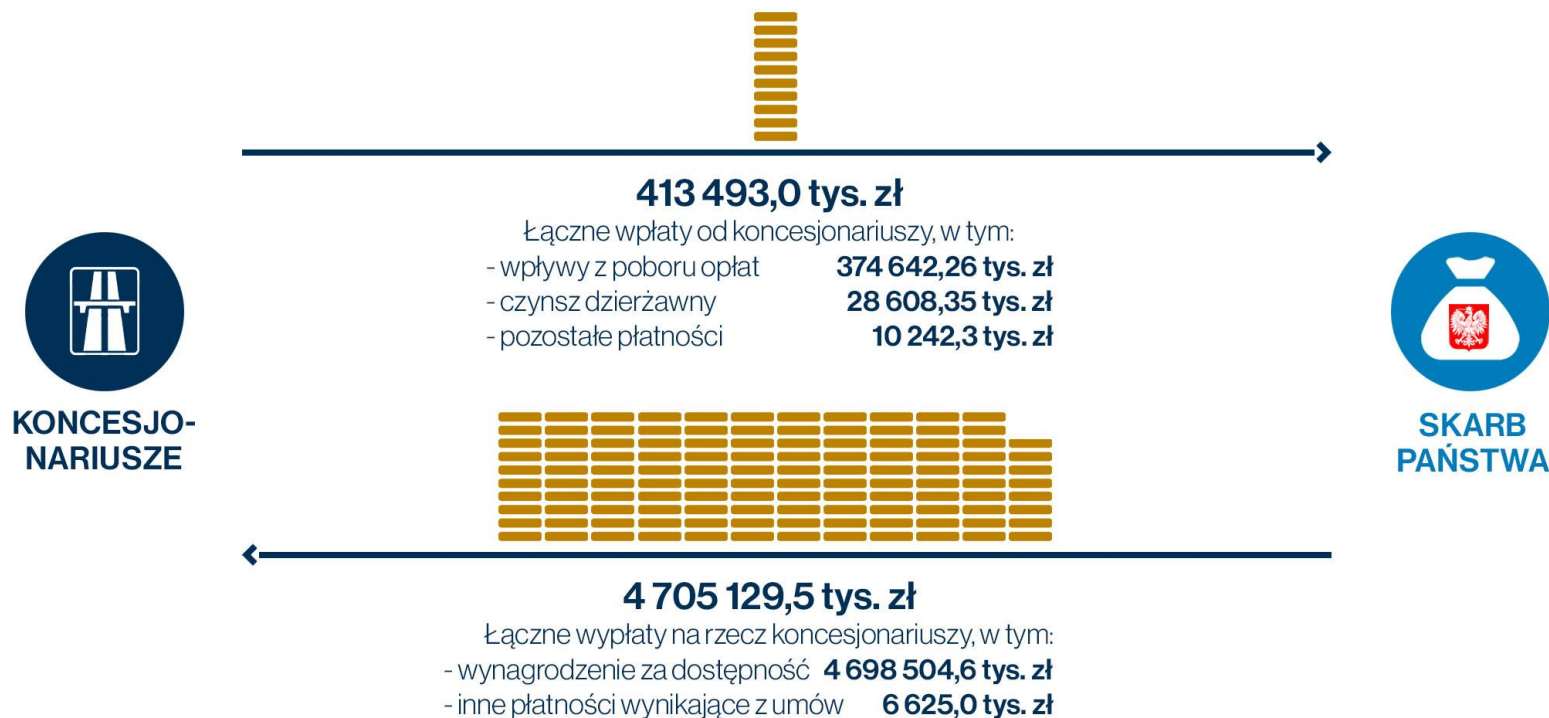
Wysokość wpływów z opłat za przejazd i płatności koncesjonariuszy na rzecz strony publicznej w latach 2015–2017  
– koncesje kategorii I



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

# Stwierdzony stan – rozliczenia pomiędzy koncesjonariuszami a stroną publiczną w koncesjach kategorii II

Rozliczenie Skarbu Państwa z koncesjonariuszami  
– koncesje kategorii II 2015–2018 (I kw.)



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.



## Stwierdzony stan – egzekwowanie przez stronę publiczną obowiązków koncesjonariuszy wynikających z umów

- GDDKiA ma prawo do kontrolowania koncesjonariuszy pod kątem przestrzegania obowiązków umownych. Realizując to uprawnienie GDDKiA przeprowadzała kontrole:
  - stanu technicznego urządzeń autostrady (wizualna ocena);
  - przeprowadzanie przeglądów technicznych obiektów usytuowanych w pasie autostrady;
  - standard utrzymania zimowego (wizualna ocena odśnieżania i odladzania);
  - prawidłowości organizacji ruchu drogowego (pod kątem zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami);
  - działanie Centrum Zarządzania Autostradą;
  - standardy obsługi klienta w punktach poboru opłat (tzw. „poprawność poboru opłat”).

## Stwierdzony stan – egzekwowanie przez stronę publiczną obowiązków koncesjonariuszy wynikających z umów cd.

- GDDKiA w toku swoich kontroli nie sprawdzała całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na punktach poboru opłat, który jest podstawowym umownym wyznacznikiem standardów obsługi klienta.
- GDDKiA w ograniczonym stopniu kontrolowała dotrzymanie standardów utrzymania zimowego odcinków koncesyjnych.
- W procesie planowania kontroli GDDKiA nie wykorzystywała posiadanych przez siebie materiałów analitycznych.
- Minister nie podejmował działań w celu zapewnienia GDDKiA dostępu nagrań z kamer zlokalizowanych na bramkach (którego koncesjonariusze odmawiali). Ograniczało to możliwość egzekwowania od koncesjonariuszy dotrzymywania umownych standardów obsługi klientów na punktach poboru opłat.

## Stwierdzony stan – rozliczenia pomiędzy koncesjonariuszami a stroną publiczną

- GDDKiA zapewniała weryfikację zarówno wysokości płatności dokonywanych na rzecz koncesjonariuszy, jak i kwot należnych od nich stronie publicznej.
- Sposób i narzędzia weryfikacji były dostosowane do zapisów umów koncesyjnych.
- Ustalone w toku kontroli nieliczne nieprawidłowości w tym zakresie miały charakter jednostkowy i niewielką skalę.

# 11 Ocena ogólna

Minister Infrastruktury i GDDKiA podejmowali działania w celu ochrony interesów Skarbu Państwa i użytkowników koncesyjnych odcinków autostrad płatnych, lecz działania te nie były w pełni skuteczne.

Zakres działań podejmowanych wobec koncesjonariuszy był w znacznym stopniu ograniczony rozwiązaniami przyjętymi w umowach podpisanych w czasie poprzedzającym okres objęty kontrolą.

## 12 Ocena ogólna cd.

- Umowy koncesyjne zawierają postanowienia, które NIK oceniła jako niekorzystne dla strony publicznej i użytkowników autostrad:
  - **Umowy kategorii I** – niewystarczająco zabezpieczają użytkowników autostrad przed nadmiernym wzrostem wysokości opłat. Umowy te nie dają również stronie publicznej realnych i adekwatnych do skali ujawnianych nieprawidłowości instrumentów dyscyplinowania koncesjonariuszy;
  - **Umowy kategorii II** – przenoszą na Skarb Państwa ryzyko wynikające ze zmian popytu na korzystanie z autostrady oraz *de facto* zapewnienia zysku koncesjonariuszom.
- Polubowno-arbitrażowy sposób rozstrzygania sporów prawnych powstających pomiędzy ich stronami, z wyłączeniem postępowania przed sądem powszechnym **w przypadku kontrolowanych umów koncesyjnych należy uznać** za niedogodny dla Skarbu Państwa oraz ograniczające możliwość skutecznej ochrony interesów użytkowników autostrad.
- Pełne wykluczenie jawności treści umów nie spełnia przesłanek konstytucyjnej dopuszczalności ograniczania prawa obywateli do uzyskiwania informacji.

## 13 Ocena ogólna cd.

Minister oraz podlegająca mu GDDKiA nie wykorzystywali wszystkich możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy ciężących na nich obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących oraz umów koncesyjnych.

# 14 Uwagi

Na podstawie ustaleń kontroli:

- **Ministrowi Infrastruktury** zwrócono uwagę na potrzebę uregulowania zasad sprawowania nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, związanych z egzekwowaniem warunków umów koncesyjnych.
- Do **GDDKiA** skierowano uwagi dotyczące:
  - konieczności zapewnienia, skutecznego egzekwowania od koncesjonariuszy umownych standardów obsługi klienta z uwzględnieniem całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat;
  - potrzeby wykorzystania posiadanych przez GDDKiA materiałów analitycznych w procesie opracowywania ramowych planów kontroli zgodności eksploatacji koncesyjnych odcinków autostrad z warunkami umów dla lepszej identyfikacji obszarów ryzyka wystąpienia nieprawidłowości.



Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Katowicach