



LKA.410.008.2018
Nr ewid. 1/2019/P/18/068/LKA

Informacja o wynikach kontroli

**ZABEZPIECZENIE INTERESÓW SKARBU PAŃSTWA
I UŻYTKOWNIKÓW AUTOSTRAD PŁATNYCH
W UMOWACH KONCESYJNYCH I EGZEKWOWANIE
OD KONCESJONARIUSZY OBOWIĄZKÓW
W NICH ZAWARTYCH**

DELEGATURA W KATOWICACH

MISJA

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

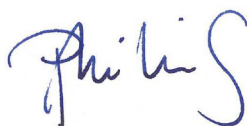
WIZJA

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

Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych

Dyrektor Delegatury w Katowicach



Piotr Miklis

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Ewa Polkowska

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli



Krzysztof Kwiatkowski

Warszawa, dnia 21.V. 2019r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ.....	4
1. WPROWADZENIE.....	6
2. OCENA OGÓLNA	9
3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI.....	11
4. WNIOSKI.....	15
5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI	16
5.1. Rozliczenia pomiędzy stroną publiczną a koncesjonariuszami, wysokość opłat pobieranych przez spółki od użytkowników autostrad oraz podział przychodów pomiędzy spółkę i państwo	16
5.1.1. Ustalanie wysokości opłat w umowach kategorii I.....	16
5.1.2. Ustalanie wysokości opłat w umowach kategorii II.....	17
5.1.3. Płatności i rozliczenia strony publicznej z koncesjonariuszami w umowach kategorii I	18
5.1.4. Płatności i rozliczenia strony publicznej z koncesjonariuszami w umowach kategorii II	19
5.1.5. Rozliczenia GDDKiA z koncesjonariuszami.....	21
5.2. Egzekwowanie przez stronę publiczną obowiązków koncesjonariuszy wynikających z umów.....	24
5.2.1. Kontrola zgodności działań koncesjonariuszy z umowami koncesyjnymi na utrzymanie i eksploatację odcinków autostrad płatnych	25
5.2.3. Ubezpieczenia koncesjonariuszy od odpowiedzialności cywilnej za skutki naruszenia obowiązków wynikających z umowy	37
5.3. Obowiązki sprawozdawcze koncesjonariuszy	38
5.4. Mechanizmy rozstrzygnięcia sporów przyjęte w umowach	40
5.5. Udostępnianie treści umów koncesyjnych.....	41
6. ZAŁĄCZNIKI.....	44
6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe.....	44
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych.....	47
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	54
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli.....	55
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli	56
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra	58

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Autostrada	droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego. Wyposażona jest w urządzenia obsługi podróźnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady;
AWSA	Autostrada Wielkopolska S.A. (AWSA) – celowa spółka akcyjna z siedzibą w Poznaniu, założona 7 listopada 1992 r. dla zrealizowania budowy i eksploatacji odcinka płatnej autostrady A2 Świecko–Konin, obecnie Nowy Tomyśl–Konin (149 km) zgodnie z udzieloną koncesją;
AWSA II	Autostrada Wielkopolska II S.A. (AWSA II) – celowa spółka akcyjna z siedzibą w Poznaniu, założona 16 kwietnia 2009 r. dla zrealizowania budowy i eksploatacji zachodniego odcinka płatnej autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl (106 km), zgodnie z udzieloną koncesją;
BGK	Bank Gospodarstwa Krajowego – bank państwowy, w którym utworzono Krajowy Fundusz Drogowy;
GTC	Gdańsk Transport Company S.A. – spółka specjalnego przeznaczenia, która została powołana do życia w 1996 roku wyłącznie na potrzeby realizacji północnego odcinka autostrady A1 o długości ok. 152 km;
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad – centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych;
GDDKiA/Generalna Dyrekcja	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; urząd administracji rządowej, obsługujący Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
DPP	Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego GDDKiA ¹ ;
Krajowy Fundusz Drogowy	Krajowy Fundusz Drogowy utworzony z dniem 1 stycznia 2004 r. w Banku Gospodarstwa Krajowego na mocy ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw ² w celu usprawnienia procesu inwestycyjnego budowy dróg krajowych oraz podniesienia efektywności wykorzystania środków publicznych poprzez wsparcie realizacji rządowego programu budowy dróg krajowych. Głównym zadaniem Funduszu jest gromadzenie środków finansowych i finansowanie budowy i przebudowy sieci dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
Koncesjonariusz	podmiot, z którym zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, realizowanej w systemie koncesyjnym lub w systemie partnerstwa publiczno-privatnego;
NI	Niezależny Inżynier – podmiot sprawujący niezależny nadzór nad przebiegiem realizacji umowy koncesyjnej. Szczegółowe zadania i sposób wyboru NI regulują poszczególne umowy;
Minister	minister właściwy ds. transportu;

¹ W strukturze organizacyjnej GDDKiA przyjętej w regulaminie organizacyjnym GDDKiA wprowadzonym Zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 4 grudnia 2018 r. (po zakończeniu kontroli NIK) nie ma DPP, a zadania związane z z realizacją umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad (w tym umów koncesyjnych) oraz przygotowaniem, wdrażaniem i nadzorem nad projektami realizowanymi w systemie partnerstwa publiczno-privatnego należą do Departamentu Budżetu i Projektów UE.

² Dz. U. Nr 217, poz. 2124.

Ministerstwo	ministerstwa (Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa itp.) jakie wykonywały w badanym okresie zadania Ministra;
DDP	Departament Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury;
MOP	Miejsca Obsługi Podróżnych – teren wydzielony w pasie drogowym poza koroną drogi, wyposażony w miejsca postojowe dla pojazdów oraz w urządzenia służące zaspokajaniu potrzeb podróżnych;
Odcinek II	zachodni odcinek płatnej autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl (106 km), zarządzany przez spółkę AWSA II;
Oddział GDDKiA	terenowa (wojewódzka) jednostka organizacyjna GDDKiA;
Plan kontroli	dokument opracowywany przez Oddziały GDDKiA oraz DPP na podstawie Ramowego Planu kontroli w terminie do 31 grudnia każdego roku na rok następny. Plan kontroli stanowi podstawę wszczęcia kontroli przez jednostkę organizacyjną GDDKiA;
PPO	Punkty poboru opłat;
PPP – Partnerstwo publiczno-prywatne	polega na wspólnej realizacji projektów inwestycyjnych z zaangażowaniem środków finansowych publicznych i prywatnych poprzez współpracę sektora prywatnego oraz sektora publicznego. Połączenie możliwości obu sektorów ma zapewnić szybkość i zwiększenie zakresu realizacji projektów infrastrukturalnych;
Ramowy Plan kontroli	dokument opracowany przez GDDKiA służący za podstawę do opracowania Planów kontroli przez Oddziały GDDKiA oraz DPP. Sporządza się go do 30 listopada każdego roku na rok następny i po zatwierdzeniu przesyła się niezwłocznie do Oddziałów GDDKiA;
SAM	Stalexport Autostrada Małopolska S.A. (SAM SA) – spółka akcyjna, specjalnego przeznaczenia, powołana przez Stalexport S.A., z siedzibą w Mysłowicach w celu zarządzania 61–kilometrowym odcinkiem autostrady A4 pomiędzy Katowicami a Krakowem.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

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

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy Minister dokonywał analizy i oceny postanowień umów koncesyjnych pod kątem zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad oraz zapewnił egzekwowanie obowiązków koncesjonariuszy?
2. Czy GDDKiA (i jej właściwe oddziały) prowadzą skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z umów koncesyjnych?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo
Infrastruktury
Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad
Oddziały GDDKiA

- w Katowicach
- w Krakowie
- w Poznaniu
- w Zielonej Górze
- w Gdańsku
- w Bydgoszczy

Okres objęty kontrolą

Lata 2015–2018
(do czasu zakończenia
czynności kontrolnych
– 26 czerwca 2018 r.)

W 1993 r. rząd polski opracował Program Budowy Autostrad, którego jednym z założeń była budowa kluczowych dróg z wykorzystaniem kapitału prywatnego. Uchwalona w 1994 r. ustawa o autostradach płatnych, przewidywała przyznanie koncesji na budowę i eksploatację autostrady (po rozstrzygnięciu postępowania przetargowego), a następnie zawarcie umowy koncesyjnej. Działając na podstawie powołanych przepisów, Minister zawarł następujące umowy:

- w dniu 12 września 1997 r. ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A.³ na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinkach Świecko–Poznań, Poznań–Konin⁴;
- w dniu 19 września 1997 r. ze spółką Stalexport Autostrada Małopolska S.A.⁵ na budowę przez przystosowanie autostrady A4 na odcinku Katowice (węzeł Murckowska, km 340,2)–Kraków (węzeł Balice, km 401,1) o długości 60,9 km do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację autostrady na tym odcinku⁶;
- w dniu 30 sierpnia 2008 r. ze spółką Autostrada Wielkopolska II S.A.⁷ na budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2⁸;
- w dniu 30 września 2008 r. ze spółką Gdańsk Transport Company S.A.⁹ na budowę i eksploatację autostrady A1¹⁰.

³ Dalej: AW, celowa spółka akcyjna z siedzibą w Poznaniu, założona 7 listopada 1992 r. dla zrealizowania budowy i eksploatacji odcinka płatnej autostrady A2 Świecko–Konin, obecnie Nowy Tomyśl–Konin o długości 149 km.

⁴ Dalej: Umowa na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 Nowy Tomyśl–Konin. Umowa została ujednolicona aneksem nr 2 z 29 października 1999 r.

⁵ Dalej: SAM, spółka akcyjna specjalnego przeznaczenia, powołana przez Stalexport S.A. z siedzibą w Mysłowicach w celu zarządzania 61-kilometrowym odcinkiem autostrady A4 pomiędzy Katowicami a Krakowem.

⁶ Dalej: Umowa na budowę autostrady A4.

⁷ Dalej: AWSA II, celowa spółka akcyjna z siedzibą w Poznaniu, założona 16 kwietnia 2009 r. dla zrealizowania budowy i eksploatacji zachodniego odcinka płatnej autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl o długości 106 km.

⁸ Dalej: Umowa na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 Świecko–Nowy Tomyśl.

⁹ Dalej: GTC, spółka specjalnego przeznaczenia, która została powołana do życia w 1996 r. na potrzeby realizacji północnego odcinka autostrady A1 o długości ok. 152 km. W skład konsorcjum wchodziły Skanska A1 Invest AB (udział 30%), John Laing Infrastructure Ltd. (30%), NDI Autostrada sp. z o.o. (25%) oraz Intertoll (15%).

¹⁰ Dalej: Umowa na budowę autostrady A1.

Infografika nr 1

Koncesyjne odcinki autostrad w Polsce



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Wymienione wyżej umowy koncesyjne (wraz z aneksami) były zawierane w okresie szesnastoletnim¹¹ (lata 1997–2013), w związku z czym na rozwiązania przyjęte w poszczególnych umowach miały wpływ różne uwarunkowania ekonomiczne, prawne i organizacyjne, umowy te różnią się od siebie pod względem modelu finansowego, uprawnień stron i poziomu partycypacji państwa w określaniu wysokości opłat za korzystanie z autostrady¹². Równocześnie z kształtowaniem się systemu koncesyjnego tworzył się, adekwatny do niego system zapewnienia zgodności działań spółek budujących i eksploatujących odcinki autostrad z postanowieniami umów koncesyjnych. Wszystkie umowy koncesyjne dają prawo do przeprowadzania przez reprezentanta strony publicznej kontroli koncesjonariusza, co zostało uregulowane w art. 63d ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym¹³. Ponadto, koncesjonariusze

¹¹ Ostatnie aneksy do umów z AWSA i AWSA II zawarto w lipcu i w sierpniu 2013 r.

¹² Różnice pomiędzy rozwiązaniami przyjętymi w poszczególnych umowach omówiono w pkt 5 niniejszej informacji „Opłaty i rozliczenia strony publicznej z koncesjonariuszami”.

¹³ Dz. U. z 2018 poz. 2014, ze zm.; dalej: ustawa o autostradach płatnych. Krajowy Fundusz Drogowy funkcjonuje w strukturze Banku Gospodarstwa Krajowego od dnia 1 stycznia 2004 r. i został utworzony na mocy ustawy o autostradach płatnych. Corocznie Plan Finansowy KFD jest tworzony przez BGK i uzgadniany przez ministra ds. finansów oraz ministra właściwego ds. transportu a także opiniowany przez ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego. W Planie tym ujmowane są m.in. wypłaty na rzecz koncesjonariuszy, z którymi zawarte zostały umowy na budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrad płatnych (na podstawie danych szacunkowych przygotowywanych w tym celu przez GDDKiA).

zobowiązani zostali do prowadzenia stosownej sprawozdawczości oraz posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za skutki naruszenia swoich obowiązków.

W okresie objętym kontrolą zadania bezpośrednio związane z egzekwowaniem przez koncesjonariuszy przestrzegania warunków koncesyjnych, w tym przeprowadzanie kontroli wykonywał Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, pod nadzorem Ministra Infrastruktury.

W latach 2005–2016 przeprowadzonych zostało kilka kontroli NIK, które obejmowały różne aspekty relacji pomiędzy Skarbem Państwa a koncesjonariuszami odcinków autostrad płatnych:

- **Kontrola P/05/065 „Wywiązywanie się koncesjonariuszy autostrady A4 odcinek Katowice-Kraków ze zobowiązań koncesyjnych”** – Izba oceniła negatywnie wywiązywanie się koncesjonariusza z obowiązków, wynikających z umowy koncesyjnej, gdyż nie zrealizował on zawartych w tej umowie podstawowych zobowiązań z zakresu finansowania, budowy i eksploatacji autostrady, wskazując na przesłanki do cofnięcia koncesji.
- **Kontrola I/06/001 „Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatacji autostrad A2 i A4”**. Izba oceniła wówczas negatywnie działania Ministra Transportu i Budownictwa oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, które doprowadziły do podpisania aneksów.
- **Kontrola P/07/069 „Sprawność instytucjonalna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych”** – Zakres kontroli nie obejmował bezpośrednio zagadnień związanych z egzekwowaniem warunków koncesji na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych, jednak niektóre wykazane w kontroli nieprawidłowości miały wpływ również na skuteczność realizacji tego zadania, m.in.: brak regulaminów wewnętrznych komórek organizacyjnych GDDKiA oraz procedur wykonywania zadań nałożonych przepisami, a także niezgodne z przepisami załatwianie skarg użytkowników dróg.
- **Kontrola P/09/062 „Rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami”** – kontrolą objęto funkcjonowanie systemu rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom, w związku z wprowadzeniem bezpłatnych przejazdów autostradami przez niektóre pojazdy samochodowe, jako jeden z najważniejszych elementów finansowania budowy i utrzymania autostrad. Izba negatywnie oceniła działania ministra właściwego do spraw transportu oraz GDDKiA w zakresie rozliczania rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom z Krajowego Funduszu Drogowego za bezpłatne przejazdy autostradami pojazdów samochodowych, na podstawie ustawy o autostradach płatnych. Wskutek niepodjęcia przez te podmioty skutecznych działań, pozwalających na zabezpieczenie interesów ekonomicznych i prawnych Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych, koncesjonariuszom autostrad wypłacano w latach 2007–2009 zawyżone rekompensaty (tj. wyższe niż należne) oraz spowodowano zagrożenie wypłaty dalszych (niezasadnie zawyżonych) rekompensat ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

2. OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK działania właściwych organów administracji publicznej w celu ochrony interesów Skarbu Państwa i użytkowników koncesyjnych odcinków autostrad płatnych nie były w pełni skuteczne. Zakres działań podejmowanych przez Ministra Infrastruktury¹⁴ wobec koncesjonariuszy był bowiem w znacznym stopniu ograniczony rozwiązaniami przyjętymi w umowach podpisanych w czasie poprzedzającym okres objęty niniejszą kontrolą¹⁵. Umowy te, w ocenie NIK, zawierają szereg postanowień niekorzystnych zarówno dla strony publicznej jak i użytkowników autostrad, dotyczących m.in. modelu finansowania budowy i utrzymania dróg, kształtowania opłat, rozkładu ryzyka oraz mechanizmów rozstrzygania sporów. Ponadto Minister oraz podlegający mu Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie wykorzystywali wszystkich możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy ciążyących na nich obowiązków wynikających z przepisów powszechnie obowiązujących oraz umów koncesyjnych.

W okresie objętym kontrolą Minister nie dokonywał analizy i oceny postanowień umów koncesyjnych, w tym w zakresie możliwości ujawniania treści tych umów lub ich fragmentów, mimo iż pełne wykluczenie jawności treści tych umów¹⁶ nie spełniało przesłanek konstytucyjnej dopuszczalności ograniczania prawa obywateli do uzyskiwania informacji, określonych w art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP¹⁷. W ocenie NIK, objęcie poufnością pełnej treści umów o budowę i eksploatację autostrady nie było niezbędne dla ochrony interesów koncesjonariuszy, ani też nie zachowuje właściwej i wyważonej proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego i interesu prywatnego. Minister nie podejmował również działań w celu zmiany postanowień umów¹⁸.

Z ustaleń kontroli wynika, że działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora DKiA, jako organu bezpośrednio odpowiedzialnego za zapewnienie prawidłowego wykonywania umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych w systemie koncesyjnym, nie były w pełni skuteczne. Jednostki organizacyjne GDDKiA, korzystając z uprawnień wynikających z ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz postanowień umów koncesyjnych, przeprowadzały kontrole wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów. Zakres przeprowadzanych kontroli nie dawał jednak kompletnej i aktualnej wiedzy o sposobie wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków określonych w umowach koncesyjnych, gdyż kontrolujący nie dokonywali¹⁹ pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat, stanowiącego podstawowy umowny wyznacznik standardu obsługi klientów. W niepełnym zakresie przeprowadzono kontrole zimowego utrzymania dróg. Ponadto, do planowania kontroli nie wykorzystywano posiadanych materiałów analitycznych²⁰, co w ocenie NIK, pozwoliłoby na bardziej efektywne planowanie i prowadzenie kontroli oraz lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umów koncesyjnych.

Z ustaleń kontroli NIK wynika, że Minister nie dysponował pełną wiedzą o sposobie realizacji obowiązków przez koncesjonariuszy, gdyż nie posiadał wszystkich raportów z kontroli przeprowadzanych przez GDDKiA i informacji

Nie w pełni skuteczne działania właściwych organów administracji publicznej w celu egzekwowania obowiązków koncesjonariuszy oraz zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad

¹⁴ Wcześniej od 27 listopada 2013 r. do 16 listopada 2015 r. Minister Infrastruktury i Rozwoju, następnie do 9 stycznia 2018 r., Minister Infrastruktury i Budownictwa.

¹⁵ Tj. lata 2015–2018 do czasu zakończenia kontroli (26 czerwca 2018 r.).

¹⁶ Uznanym przez stronę umów za tajemnicę przedsiębiorcy.

¹⁷ Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.

¹⁸ Np. w zakresie sposobu rozstrzygania sporów.

¹⁹ Poza trzema wyjątkami.

²⁰ M.in. sprawozdania koncesjonariuszy i operatorów autostrad, baz wypadków drogowych, raportów niezależnego inżyniera.

OCENA OGÓLNA

o realizacji umów koncesyjnych. Wśród przyczyn takiego stanu rzeczy należy wskazać fakt, iż Minister sprawując nadzór nad GDDKiA²¹, nie określił formalnie sposobu, częstotliwości i zakresu informacji, które powinien otrzymywać od GDDKiA.

Generalny Dyrektor DKiA, zapewnił prawidłowość rozliczeń pomiędzy koncesjonariuszami a stroną publiczną poprzez analizę sprawozdań koncesjonariuszy oraz dokumentacji finansowej związanej z wykonywaniem umów koncesyjnych²². Informacje na ten temat przekazywał na bieżąco Ministrowi, który posiadał również aktualne dane na temat stanu rozliczeń z koncesjonariuszami, wynikające z informacji o realizacji planu finansowego Krajowego Funduszu Drogowego²³ przesyłanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego²⁴, zgodnie z art. 39n ust. 6 pkt 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych.

²¹ Planowanie, przygotowywanie, budowa i zarządzanie siecią autostrad, w tym nadzór nad ich koncesyjnymi odcinkami jest zadaniem Ministra Infrastruktury, jako ministra właściwego do spraw transportu, do obowiązków którego należał również m.in. nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, będącym centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych.

²² Jedynie w jednostkowych przypadkach nie naliczono należnych odsetek za krótkotrwałą zwłokę we wpłatach dokonanych przez koncesjonariuszy po wyznaczonym terminie płatności oraz nie wyegzekwowano od części koncesjonariuszy niektórych wymaganych umowami elementów sprawozdań rocznych. Odsetki te GDDKiA naliczyła w toku kontroli NIK, a koncesjonariusze wpłacili je na rachunek GDDKiA w łącznej wysokości 1786 zł.

²³ Dalej: „KFD” lub „Fundusz”.

²⁴ Dalej: BGK.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

W systemie koncesyjnym wybudowano cztery odcinki autostrad płatnych²⁵. Poszczególne umowy koncesyjne różniły się między sobą przyjętym w nich modelem finansowania budowy i eksploatacji danego odcinka autostrady oraz obowiązującymi mechanizmami ustalania wysokości opłat za przejazd:

- odcinek A2 Nowy Tomyśl–Konin oraz odcinek A4 (Katowice–Kraków)
 - wg umowy jedynym wynagrodzeniem koncesjonariusza za budowę i eksploatację autostrady były opłaty pobierane przez spółkę od użytkowników autostrady i stanowiące jej przychód, a Skarb Państwa był uprawniony do otrzymywania od spółki określonych płatności, w tym z tytułu udziału w ewentualnych zyskach. Wysokość opłat za przejazd autostradą ustalał koncesjonariusz;
- odcinek A1 Gdańsk–Toruń oraz odcinek A2 Świecko–Nowy Tomyśl
 - w umowach przyjęto, że koncesjonariusze pobierają od użytkowników autostrady opłaty za przejazd, które następnie przekazują do Krajowego Funduszu Drogowego, zaś ich wynagrodzenie za budowę i eksploatację autostrady jest w całości wypłacane przez stronę publiczną (głównie jako tzw. „wynagrodzenie za dostępność”). Wysokość opłat za przejazd autostradą ustala strona publiczna.

Centralnym organem administracji rządowej, zajmującym się bezpośrednio egzekwowaniem od koncesjonariuszy obowiązków umownych był Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Wykonując to zadanie Generalny Dyrektor DKiA analizował i weryfikował dane zawarte w sprawozdaniach koncesjonariuszy, zapewniając w ten sposób prawidłowość i zgodność z postanowieniami umów rozliczeń należności i zobowiązań pomiędzy stroną publiczną a koncesjonariuszami. Wszystkie sprawozdania, w tym finansowe, do których sporządzania koncesjonariusze byli zobowiązani, były terminowo przekazywane do GDDKiA, a struktura i treść zawartych w nich informacji odpowiadały wymogom wynikającym z postanowień umów. Wykazane w toku kontroli NIK nieprawidłowości w tym zakresie dotyczyły jednostkowych przypadków nienaliczenia należnych odsetek za krótkotrwałą zwłokę we wpłatach dokonanych przez koncesjonariuszy po wyznaczonym terminie płatności oraz niewyegzekwowania od koncesjonariuszy autostrady A2 niektórych składowych, jakie powinny być zawarte w sprawozdaniach rocznych. [str. 22–24]

Jednostki organizacyjne GDDKiA corocznie planowały i przeprowadzały kontrole bieżącego utrzymania oraz bezpieczeństwa na koncesyjnych odcinkach autostrad, a także monitorowały realizację sformułowanych w ich wyniku zaleceń [str. 24–37]. Zakres rzeczowy przeprowadzanych kontroli nie zapewniał jednak kompletnej i aktualnej wiedzy o prawidłowości wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków określonych w umowach koncesyjnych. W szczególności nie mierzono całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w PPO (obejmującego również czas oczekiwania na transakcję), który był, zgodnie z postanowieniami umów koncesyjnych, kluczowym wyznacznikiem poziomu usług świadczonych przez koncesjonariuszy. Parametr

Charakterystyka umów koncesyjnych na budowę i utrzymanie poszczególnych odcinków autostrad

Ocena egzekwowania przez GDDKiA obowiązków umownych koncesjonariuszy

²⁵ A1 – Gdańsk–Toruń, A4 – Katowice–Kraków, A2 – objęty pierwotnie jedną koncesją odcinek Świecko–Konin podzielono na dwa – Konin–Nowy Tomyśl i Nowy Tomyśl–Świecko, które obecnie objęte są dwoma osobnymi koncesjami.

ten był przedmiotem jedynie trzech spośród 25 przeprowadzonych przez GDDKiA kontroli standardów płynności poboru opłat²⁶. Wskutek nieobjęcia kontrolami całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w PPO nie było możliwości ustalenia, czy koncesjonariusze zapewnili użytkownikom autostrad określony w umowach koncesyjnych standard obsługi. Nawet w udokumentowanych przypadkach²⁷, w których istniały przesłanki pomniejszenia należnej koncesjonariuszowi opłaty za dostępność o tzw. korektę z tytułu niedotrzymania poziomu usług, nie naliczono koncesjonariuszowi punktów karnych związanych z niedotrzymaniem poziomu usług A, dotyczącego czasu oczekiwania przez klientów w PPO. Według obliczeń NIK łączna wysokość korekty, o którą powinno być pomniejszone koncesjonariuszowi wynagrodzenie za dostępność wynosiła 387,0 tys. zł. Nie przeprowadzono wszystkich zaplanowanych kontroli utrzymania zimowego, w tym wizualnej oceny odśnieżania oraz odładzania autostrady²⁸. Ponadto, jednostki GDDKiA, w procesie planowania i realizacji kontroli nie wykorzystywały posiadanych materiałów analitycznych²⁹, co umożliwiłoby bardziej efektywne planowanie i prowadzenie kontroli oraz lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzebrzegania postanowień umów koncesyjnych.

W okresie objętym kontrolą GDDKiA dwukrotnie³⁰ informowała Ministra o utrudnieniach w kontroli standardu obsługi korzystających z autostrady, polegających na odmowie przez koncesjonariusza udostępnienia nagrań z kamer zlokalizowanych na bramkach oraz zwracała się z prośbą o wsparcie Ministra w celu ich pozyskania. Mimo to Minister nie podjął działań w celu zapewnienia GDDKiA możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy standardów obsługi użytkowników autostrad.

Minister podjął skuteczne działania w celu realizacji wniosków NIK zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z 17 marca 2010 r. nr KKT-410-03-02/2009 P/09/062³¹, dotyczących rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom, w związku z zaniechaniem pobierania podwójnych opłat od pojazdów ciężarowych (str. 20, 40–41 Informacji). Efektem tych działań był zwrot na rzecz Skarbu Państwa nadpłaty rekompensat w wysokości 25,5 mln zł dokonany przez jednego z koncesjonariuszy³² oraz dokonana przez drugiego z nich wpłata na rachunek depozytowy Ministra Finansów kwoty 1,38 mld zł (w tym odsetki).

²⁶ Dotyczyło to dwóch z trzech kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 i jednej z trzech kontroli koncesjonariusza autostrady A4.

²⁷ Korekta wynagrodzenia za dostępność z tytułu niedotrzymania poziomu usług może być zastosowana jedynie w przypadku koncesji kategorii II (odcinki A2 Świecko–Nowy Tomyśl oraz A1 Toruń–Gdańsk).

²⁸ Nie przeprowadzono tych kontroli w latach 2015 i 2017 na śląskim odcinku autostrady A4.

²⁹ M.in. sprawozdania koncesjonariuszy i operatorów autostrad, bazy wypadków drogowych, raportów niezależnego inżyniera.

³⁰ O których GDDKiA informowała pismami z 28 października 2015 r. (nr DPP.DPP2.601.11.2015.7.mg) oraz z 21 czerwca 2016 r. (nr DPP.DPP2.601.11.2015.10.mg).

³¹ Kontrola NIK nr P/09/062 dotycząca prawidłowości rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami, z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami, którą objęto lata 2008–2009, dalej: kontrola NIK z 2010 r., zakończona wystąpieniem pokontrolnym nr KKT-410-03-02/2009 P/09/062 z 17 marca 2010 r.

³² Stalexport Autostrada Małopolska S.A.

Treść wszystkich umów koncesyjnych została w całości objęta poufnością, co zdaniem NIK nie spełniało przesłanek konstytucyjnej dopuszczalności ograniczania prawa obywateli do uzyskiwania informacji, określonych w art. 61 ust. 3 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, gdyż nie było to niezbędne dla ochrony interesów koncesjonariuszy, ani też nie zachowywało właściwej i wyważonej proporcji pomiędzy ochroną interesu publicznego i interesu prywatnego. W okresie objętym kontrolą Minister nie podejmował działań w celu ujawniania treści umów koncesyjnych lub ich fragmentów, ani w celu zmiany ich postanowień dotyczących poufności. [str. 41–43]

Przeprowadzona w toku kontroli analiza umów koncesyjnych wskazuje, że wszystkie zawierają szereg postanowień niekorzystnych dla strony publicznej lub użytkowników autostrad, dotyczących m.in. modelu finansowania budowy i utrzymania drogi, rozkładu ryzyka oraz mechanizmów rozstrzygnięcia sporów, i tak:

- Model finansowy zastosowany w umowach dotyczących wschodniego odcinka autostrady A2 (zawarta z AWSA) oraz A4 (zawarta z SAM) jakkolwiek stosunkowo korzystny dla Skarbu Państwa, który nie ponosi ciężarów świadczeń finansowych na rzecz koncesjonariusza, jest jednak niekorzystny dla użytkowników danej autostrady. Na podstawie tych umów bowiem koncesjonariusze są uprawnieni do samodzielnego ustalania i zmian wysokości opłat za przejazd autostradą³³, co powoduje, że opłaty na tych odcinkach są wyższe niż na pozostałych płatnych odcinkach autostrad.

Z kolei w przypadku umów, w których wynagrodzenie koncesjonariusza stanowią w całości płatności przekazywane przez Państwo (obecnie przez Krajowy Fundusz Drogowy) występujące w formie wynagrodzenia podstawowego oraz wynagrodzenia za dostępność³⁴, wysokość opłat za przejazd autostradą ustalają właściwe władze publiczne. Rozwiązanie to, doraźnie korzystne dla użytkowników³⁵, jest w istocie niekorzystne dla Skarbu Państwa, gdyż na jego podstawie to Skarb Państwa (Krajowy Fundusz Drogowy) ponosi ciężar finansowania budowy i eksploatacji tych odcinków autostrad oraz zapewnienia zysku prywatnym spółkom będącym stronami tych umów. Skarb Państwa ponosi też ryzyko wynikające ze zmian popytu na korzystanie z objętych umowami odcinków autostrad, bowiem w razie mniejszego natężenia ruchu przychody Krajowego Funduszu Drogowego pochodzące z tych opłat są niższe.

- Wszystkie umowy przewidują polubowno-arbitrażowy sposób rozstrzygnięcia sporów prawnych powstających pomiędzy ich stronami, z wyłączeniem postępowania przed sądem powszechnym. Przyjęcie tego mechanizmu rozstrzygnięcia sporów w analizowanych umowach uznać należy za niedogodne dla Skarbu Państwa oraz ograniczające możliwość skutecznej ochrony interesów użytkowników autostrad.

[str. 40–41]

Zabezpieczenie
interesów
Skarbu Państwa
i użytkowników
autostrad płatnych
w umowach koncesyjnych

³³ O ile nie przekroczą maksymalnej wysokości określonej w umowach.

³⁴ W przypadku jednej ze spółek przychody z opłat w części przypadają na podstawie umowy również samej tej spółce jako jej gwarantowane przychody.

³⁵ Gdyż chroni to ich przed nadmiernym wzrostem opłat. Należy jednak pamiętać, że użytkownicy tych dróg partycypują w kosztach ich utrzymania jako podatnicy.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

- Umowy koncesyjne dotyczące autostrady A4 oraz I odcinka autostrady A2 nie wyposażyły strony publicznej w adekwatne do skali ujawnianych nieprawidłowości instrumenty dyscyplinowania koncesjonariuszy. Fakt przyjęcia w tych umowach możliwości odstąpienia od umowy, jako jedynej możliwej do zastosowania przez stronę publiczną sankcji w przypadku naruszania przez koncesjonariuszy warunków umownych powoduje, iż w praktyce GDDKiA nie posiada instrumentów pozwalających na podejmowanie w takich sytuacjach działań proporcjonalnych do skali i charakteru wykazanych nieprawidłowości. [str. 24–25]

4. WNIOSKI

NIK zwraca uwagę na potrzebę uregulowania zasad sprawowania nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, związanych z egzekwowaniem warunków umów koncesyjnych.

NIK zwraca uwagę na:

1. konieczność zapewnienia, we współpracy z Ministrem Infrastruktury, skutecznego egzekwowania od koncesjonariuszy umownych standardów obsługi klienta z uwzględnieniem całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat;
2. potrzebę 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.

Do Generalnego
Dyrektora Dróg
Krajowych i Autostrad

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Rozliczenia pomiędzy stroną publiczną a koncesjonariuszami, wysokość opłat pobieranych przez spółki od użytkowników autostrad oraz podział przychodów pomiędzy spółkę i państwo

Rodzaje umów koncesyjnych

Sposób finansowania budowy i utrzymania poszczególnych odcinków autostrad wybudowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego w poszczególnych umowach koncesyjnych, podpisanych na przestrzeni 16 lat (1997–2013) nie był jednolicie uregulowany. Różnice polegały m.in. na przyjętych metodach rozliczeń pomiędzy stroną publiczną a koncesjonariuszami, wysokości oraz sposobie ustalania opłat pobieranych od użytkowników, a także podziale przychodów z opłat pomiędzy koncesjonariusza i Skarb Państwa. Z punktu widzenia przyjętego modelu finansowego umowy koncesyjne można podzielić na dwie zasadnicze kategorie:

- Kategoria I, obejmująca dwie chronologicznie starsze umowy koncesyjne, dotyczące odcinków autostrady A2 Nowy Tomyśl–Konin oraz autostrady A4 Kraków–Katowice, wg których wysokość stawek ustalał koncesjonariusz³⁶.
- 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.

5.1.1. Ustalanie wysokości opłat w umowach kategorii I

Kształtowanie wysokości opłat za przejazd odcinkami autostrad – koncesje kategorii I

Na odcinkach autostrady A2 Konin–Nowy Tomyśl³⁷ oraz autostrady A4 Kraków–Katowice model kształtowania wysokości stawek opłat został ustalony w następujący sposób:

- Odcinek A2 Nowy Tomyśl – Konin, zarządzany przez Autostradę Wielkopolską S.A. – stawki za przejazd ustalane były w oparciu o umowę koncesyjną, model finansowy i prognozę ruchu. W art. 12.6 umowy koncesyjnej zawarto zapis o następującej treści: „Koncesjonariusz ma prawo swobodnego podnoszenia i obniżania stawek opłat za przejazdy wedle własnego uznania, ponadto uznaje się, że Koncesjonariuszowi przysługuje prawo do dążenia do maksymalizacji przychodów z eksploatacji (i oczekuje się, że tak będzie czynił)”. Artykuł ten przewidywał również, że w zakresie przewidzianym w rozporządzeniu z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazd autostradami płatnymi³⁸, GDDKiA nie będzie odmawiać albo opóźniać udzielenia zgody na zmianę stawek opłat za przejazd autostradą (i jeżeli prawo na to zezwala, taka zgoda będzie udzielona automatycznie) pod warunkiem, że 1) proponowane stawki opłat nie będą przekraczać maksymalnie skorygowanej stawki opłat przewidzianej w części II

³⁶ W żadnym z tych przypadków nie została przekroczona maksymalna wysokość opłat przewidziana w umowach.

³⁷ Z wyłączeniem Obwodnicy Poznania, na której nie były pobierane opłaty.

³⁸ Dz. U. 1995 nr 58 poz. 305. rozporządzenie to zostało uchylone z dniem 17 sierpnia 2001 r. Obecnie kwestie związane z ustalaniem i pobieraniem opłat za przejazd autostradami płatnymi uregulowane są w Rozdziale Va ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

załącznika P do umowy koncesyjnej oraz 2) proponowana zmiana nie będzie niezgodna z jakimkolwiek wyraźnym ograniczeniem wynikającym z rozporządzenia, które to ograniczenie będzie w danym momencie pozostawać w mocy. Oznaczało to, że AWSA posiadała uprawnienie do zmiany stawki opłat, a rolą GDDKiA było zaopiniowanie takiej zmiany. W okresie objętym kontrolą obowiązujące stawki opłat nie przekraczały wysokości maksymalnych stawek³⁹;

- Odcinek A4 Kraków–Katowice, zarządzany przez SAM – koncesjonariusz miał prawo kształtowania wysokości opłat za przejazd w granicach określonych prawem oraz umową koncesyjną. Uprawnienie SAM do poboru opłat zawierał art. 10.2 umowy koncesyjnej w brzmieniu ustalonym Anekssem nr 5, a uprawnienie do ustalania stawek opłat drogowych – załącznik nr 6 do UK. Zgodnie z ww. umową, wysokość opłat ograniczała stawka maksymalna ustalona według wzoru określonego w umowie oraz podlegająca corocznej korekcie.

5.1.2. Ustalanie wysokości opłat w umowach kategorii II

W przypadku dwóch odcinków autostrad koncesyjnych, tj. autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl oraz autostrady A1 Gdańsk–Toruń, wysokość stawek opłat ustaliła strona publiczna i nie zostały one zmienione od momentu rozpoczęcia poboru opłat⁴⁰.

Na odcinku autostrady płatnej A2 Świecko–Nowy Tomyśl oraz na odcinku autostrady A1 Gdańsk–Toruń model kształtowania wysokości stawek opłat został ustalony następująco:

- dla odcinka A2 Świecko–Nowy Tomyśl obowiązywał mechanizm poboru opłat określony w umowie zawartej w dniu 30 sierpnia 2008 r. z Autostradą Wielkopolską II S.A., zgodnie z którym stawki za przejazd odcinkiem Świecko–Nowy Tomyśl, zarządzanym przez AWSA II ustalał Minister Infrastruktury. Stawka 0,20 zł/km dla pojazdów kategorii I oraz 0,46 zł/km dla pojazdów pozostałych kategorii od momentu rozpoczęcia poboru opłat nie została zmieniona. Pobrane opłaty stanowiły przychód Krajowego Funduszu Drogowego i były kompensowane z należnościami z tytułu opłaty za dostępność, której szczegółowa procedura obliczania została określona w załączniku nr 20-B do umowy na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 Świecko–Nowy Tomyśl;
- dla odcinka A1 Gdańsk–Toruń obowiązywał mechanizm poboru opłat określony w umowie o budowę i eksploatację autostrady A1 zawartej w dniu 30 września 2008 r. z Gdańsk Transport Company S.A., w której

Kształtowanie wysokości opłat za przejazd odcinkami autostrad – koncesje kategorii II

³⁹ Wysokość maksymalnej stawki opłaty za przejazd została określona w części II załącznika P do Umowy Koncesyjnej i wynosiła odpowiednio: kategoria 1 – 20 zł, kategoria 2 – 30 zł, kategoria 3 – 45 zł oraz kategoria 4 – 70 zł dla trzech punktów poboru opłat: Września–Konin, Krzesiny–Września oraz Nowy Tomyśl–Komorniki. Zgodnie z załącznikiem P do umowy koncesyjnej, były to wartości początkowe, odnoszące się do rozpoczęcia poboru opłat i mogły być korygowane m.in. o współczynnik inflacji.

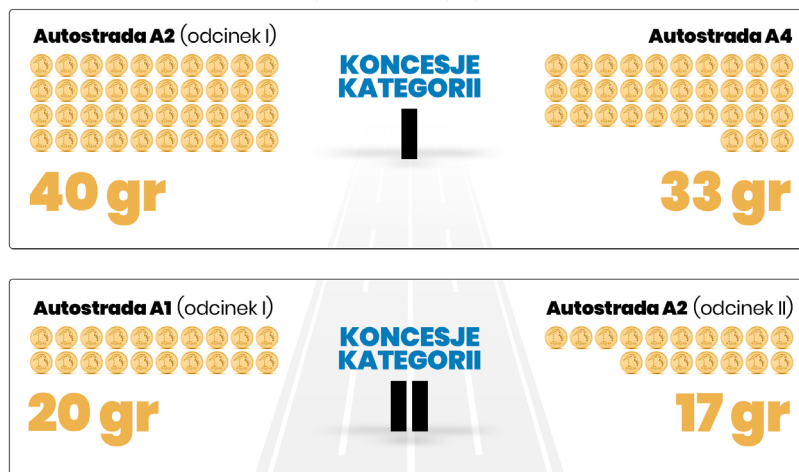
⁴⁰ Na autostradzie A1 miały miejsce przypadki zaokrąglenia stawek poboru opłat na czas miesięcy „wakacyjnych”. W okresie 01.07–28.08.2016 r. na odcinku Rusocin–Nowa Wieś wprowadzono zaokrąglenie stawki opłaty za przejazd pojazdów kategorii I z 29,90 zł do 30,00 zł, a w okresie 23.06.–31.08.2017 r. wprowadzono zaokrąglenie stawek opłat za przejazd pojazdów kategorii I na odcinku Rusocin–Nowa Wieś z 29,90 zł do 30,00 zł, na odcinku Rusocin–Turzno z 26,70 zł do 27,00 zł oraz na odcinku Rusocin–Lubicz z 27,90 zł do 28,00 zł.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stawka podstawowa dla pojazdów osobowych została ustalona w wysokości 0,20 zł/km i od rozpoczęcia poboru opłat nie została zmieniona. Minister miał prawo zmiany stawek, a wpływy z opłat stanowiły przychód Krajowego Funduszu Drogowego. Koncesjonariusz wynagradzany był w systemie tzw. opłaty za dostępność. W skład wynagrodzenia wchodziła opłata za dostępność oraz gwarantowany przychód z opłat.

Infografika nr 2

Stawki opłat dla samochodów osobowych na koncesyjnych odcinkach autostrad (za km w 2018 r.)



Źródło: Opracowanie własne NIK.

5.1.3. Płatności i rozliczenia strony publicznej z koncesjonariuszami w umowach kategorii I

Transfery finansowe
w umowach
koncesyjnych kategorii I

W ramach rozliczeń z koncesjonariuszami odcinków autostrad objętych umowami koncesyjnymi kategorii I w latach 2015–2018 (I kwartał) budżet państwa uzyskał łącznie 119 359,5 tys. zł⁴¹, w tym 38 600,8 tys. zł⁴² stanowiły wpływy z czynszu dzierżawnego⁴³, 1173,4 tys. zł opłaty za monitoring⁴⁴, 20 000 tys. zł – zwrot nadpłaty z tytułu wypłaconych z Krajowego Funduszu Drogowego rekompensat za przejazdy pojazdów ciężarowych⁴⁵ oraz 59 585,3 tys. zł z tytułu pierwszej transzy przewidzianej umową koncesyjną refundacji spłaty kredytu zaciągniętego w Europejskim Banku Odbudowy i Rozwoju⁴⁶. Koncesjonariusze tych odcinków nie otrzymywali wpłat z budżetu państwa, natomiast zatrzymywali dla siebie całość opłat pobieranych od kierowców korzystających z autostrad. W latach 2015–2017 koncesjonariusze uzyskali z tego tytułu łączne przychody w wysokości 2 572 569 tys. zł.

⁴¹ Do końca 2017 r. (bez I kwartału 2018 r.) – 117 589,8 tys. zł.

⁴² Do końca 2017 r. (bez I kwartału 2018 r.) – 37 030 tys. zł.

⁴³ Za udostępnienie pasa drogowego.

⁴⁴ Do końca 2017 r. (bez I kwartału 2018 r.) – 974,4 tys. zł.

⁴⁵ Tylko koncesjonariusz odcinka autostrady A2 Nowy Tomyśl–Konin.

⁴⁶ Tylko koncesjonariusz odcinka autostrady A4 Kraków–Katowice.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Infografika nr 3

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



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Przedstawiony powyżej schemat potwierdza, że ta kategoria umów koncesyjnych jest stosunkowo korzystna dla Skarbu Państwa, gdyż nie ponosi on ciężarów żadnych świadczeń finansowych na rzecz koncesjonariuszy, lecz jest niekorzystna dla użytkowników autostrady, ponieważ na podstawie tych umów koncesjonariusze są uprawnieni do samodzielnego ustalania i zmian wysokości opłat za przejazd autostradą, co wystawia użytkowników autostrad na ryzyko ponoszenia wysokich kosztów finansowych za przejazd autostradą.

5.1.4. Płatności i rozliczenia strony publicznej z koncesjonariuszami w umowach kategorii II

W przypadku koncesyjnych odcinków autostrad finansowanych w systemie wynagrodzenia za dostępność, obieg środków finansowych pomiędzy stroną publiczną, w tym Krajowym Funduszem Drogowym, Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a koncesjonariuszami (AWSA II i GTC) jest bardziej złożony. Opłaty za przejazd od użytkowników autostrady pobierają koncesjonariusze i przekazują je do Krajowego Funduszu Drogowego⁴⁷. Obieg środków w tym systemie przedstawia się następująco:

Na podstawie umów koncesyjnych, koncesjonariusze wystawiali Ministrowi faktury dotyczące wydatków związanych z eksploatacją autostrad, które GDDKiA⁴⁸ weryfikowała i zatwierdzała. Po sprawdzeniu i zweryfikowaniu faktur koncesjonariuszy, GDDKiA wystawiała wnioski i zlecenia o realizację wypłat i przysyłała je do realizacji z KFD przez Bank Gospodarstwa Krajowego⁴⁹. Następnie BGK weryfikował przesłane przez GDDKiA wnioski i zlecenia o realizację wypłat ze środków KFD i wypłacał środki bądź zwracał dokumenty do uzupełnienia⁵⁰. Dokumenty potwierdzające dokonania płatności przez koncesjonariuszy oraz wykonania zobowiązań Skarbu Państwa wobec koncesjonariuszy pozostawały w dyspozycji Banku Gospodarstwa

Transfery finansowe w umowach koncesyjnych kategorii II

⁴⁷ W przypadku jednego koncesjonariusza – GTC, część przychodów z opłat w części przypada, na podstawie umowy, również samemu koncesjonariuszowi jako jego gwarantowane przychody.

⁴⁸ Na podstawie posiadanych pełnomocnictw ministra właściwego do spraw transportu.

⁴⁹ Dalej: BGK.

⁵⁰ Co było zgodne z art. 39f ust. 1 pkt 2 ustawy o autostradach płatnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Krajowego, jako dysponenta KFD. Ww. płatności były dokonywane na podstawie porozumienia z 11 października 2013 r., zawartego pomiędzy Ministrem a Bankiem Gospodarstwa Krajowego⁵¹ na podstawie art. 39l ustawy o autostradach płatnych, które określało m.in. szczegółowy sposób i terminy realizacji wypłat ze środków Funduszu oraz sposób i tryb przekazywania przez Generalnego Dyrektora DKiA przychodów z opłat za przejazd autostradami. Zgodnie z tym porozumieniem oraz na podstawie art. 39n ust. 6 pkt 2 ustawy o autostradach płatnych, BGK składał Ministrowi informacje o realizacji planu finansowego, w których przedstawiał m.in. wpłaty od koncesjonariuszy, wydatki na rzecz koncesjonariuszy, łączne kwoty wpływów i wydatków KFD oraz bilans i rachunek zysków i strat KFD⁵².

Infografika nr 4

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



Źródło: Opracowanie własne NIK.

W latach 2015–2018 (I kwartał) łączne wydatki na rzecz koncesjonariuszy wyniosły 4 705 129,5 tys. zł. Na tę kwotę złożyły się płatności wynagrodzenia za dostępność autostrady A1 i autostrady A2 (na odcinku Świecko–Nowy Tomyśl)⁵³ w łącznej wysokości 4 698 504,6 tys. zł oraz inne płatności wynikające z umów zawartych z koncesjonariuszami w łącznej wysokości 6624,9 tys. zł, w tym m.in. koszty postępowania arbitrażowego wypłacone na rzecz koncesjonariusza na podstawie wyroku trybunału arbitrażowego (590,3 tys. zł w 2015 r.), rekompensata z tytułu istotnego negatywnego zdarzenia (3469,6 tys. zł w 2016 r.) oraz zwrot wydatków dotyczących preselekcyjnego systemu ważenia pojazdów (468,0 tys. zł w 2015 r.).

W umowach koncesyjnych kategorii II wynagrodzenie koncesjonariusza za budowę i eksploatację autostrady stanowią w całości płatności przekazywane przez państwo (obecnie przez KFD). Na płatności te składają się

⁵¹ Porozumienie zostało zmienione trzema aneksami: z 29 stycznia 2014 r., z 23 grudnia 2014 r. oraz z 17 maja 2016 r.

⁵² Informacje te składane były za poszczególne miesiące, kwartały, a także zbiorczo za cały rok.

⁵³ W przypadku jednego z koncesjonariuszy z przewidzianą w umowie koncesyjnej dopłatą z tytułu gwarantowanego przychodu z opłat.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wynagrodzenie podstawowe oraz wynagrodzenie (lub opłaty) za dostępność. Dokonywane przez państwo płatności pokrywają spółkom budującym i eksploatującym autostrady całość kosztów związanych z budową i eksploatacją autostrad oraz zapewniają im zysk. Opłaty pobierane przez koncesjonariuszy od użytkowników autostrad są przekazywane do KFD i stanowią jego przychody.

Rozwiązanie zastosowane w tym typie umowy jest doraźnie korzystne dla użytkowników⁵⁴. Powoduje, że to Skarb Państwa i Krajowy Fundusz Drogowy ponosi ciężar finansowania budowy i eksploatacji poszczególnych odcinków autostrad oraz zapewnia zysk prywatnym spółkom będącym stronami tych umów. Skarb Państwa ponosi też ryzyko związane ze zmianami popytu na korzystanie z objętych umowami odcinków autostrad, bowiem w razie mniejszego natężenia ruchu przychody Krajowego Funduszu Drogowego pochodzące z tych opłat są niższe.

5.1.5. Rozliczenia GDDKiA z koncesjonariuszami

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.

Weryfikacja rozliczeń
strony publicznej
z koncesjonariuszami

Koncesje kategorii I

Autostrada A2 (odcinek I) – GDDKiA naliczała koncesjonariuszowi czynsz dzierżawny dla odcinka I autostrady A2, którego wysokość (tzw. kwotę bazową) określono w umowie koncesyjnej i która podlegała waloryzacji. Zapłata przez AWSA raty kwartalnej czynszu dzierżawnego była dokonywana na podstawie faktury VAT wystawionej przez GDDKiA, zgodnie z umową koncesyjną kwartalnie z góry, tj. do 30 dnia ostatniego miesiąca poprzedniego kwartału. Łączna kwota wpływów z tego tytułu wyniosła 29 210,4 tys. zł. Ponadto, w 2017 r. AWSA dokonała zwrotu nadpłaty z tytułu wypłaconych z KFD rekompensat za przejazdy pojazdów ciężarowych w wysokości 20 000 tys. zł.

Autostrada A4 – zgodnie z umową koncesyjną oraz odpowiednią procedurą⁵⁵ zatwierdzoną przez Generalnego Dyrektora, pracownicy GDDKiA, przy pomocy arkusza kalkulacyjnego, dokonywali co pół roku naliczenia koncesjonariuszowi wysokości czynszu dzierżawnego oraz kwoty zwrotu kosztów monitoringu. Wyliczone kwoty co roku podlegały waloryzacji. Czynsz dzierżawny wraz z kosztami monitoringu był płatny z dołu w okresach półrocznych na podstawie faktury VAT wystawionej przez GDDKiA, zapłata czynszu dzierżawnego oraz zwrotu kosztów monitoringu były dokonywane przez koncesjonariusza w terminie 14 dni od daty wystawienia

⁵⁴ Gdyż chroni to ich przed nadmiernym wzrostem opłat. Należy jednak pamiętać, że użytkownicy tych dróg partycypują w kosztach ich utrzymania jako podatnicy.

⁵⁵ Nr 13/SAM/2014/DPP4 – rozliczenia z SAM z tyt. czynszu dzierżawnego i kosztów monitoringu.

faktury. Łączne wpływy z tego tytułu wyniosły 10 563,8 tys. zł. Ponadto w 2017 r. SAM dokonał wpłaty w wysokości 59 585,4 tys. zł z tytułu przewidzianej umową koncesyjną refundacji kredytu EBOR.

Koncesje kategorii II

Autostrada A1 – zgodnie z umową koncesyjną dot. autostrady A1, koncesjonariusz obliczał wysokość należnego mu wg umowy wynagrodzenia i wystawiał na rzecz Ministra faktury za usługi wyświadczone na podstawie umowy. Jedną część składową wynagrodzenia, określona jako „gwarantowany przychód z opłat za przejazd (GPO)” była obliczana w okresach miesięcznych, oraz druga część, określona jako „wynagrodzenie za dostępność” – w okresach półrocznych. Ponieważ koncesjonariusz pobierał i odprowadzał na rachunek bankowy Krajowego Funduszu Drogowego opłaty za przejazd, rozliczeń dokonywano poprzez kompensatę wzajemnych wierzytelności. Pracownicy GDDKiA weryfikowali obliczenia wynagrodzenia za dostępność dokonane przez koncesjonariusza na odrębnych arkuszach. GDDKiA stwierdziła nieprawidłowe wyliczenie gwarantowanego przychodu z opłat za miesiące od kwietnia do listopada 2016 r., w związku z czym poinformowano GTC, że GPO dla odcinka Grudziądz–Toruń⁵⁶ powinna być wyższa niż wyliczona przez GTC. Różnica wynikała z zastosowania niewłaściwego modelu finansowego. W przypadku wynagrodzenia za dostępność dot. etapu II, w rozliczeniach za cztery półroczne okresy (październik 2014 r.–marzec 2015 r., kwiecień–wrzesień 2015 r., październik 2015 r.–marzec 2016 r., kwiecień–wrzesień 2016 r.) stwierdzono różnice spowodowane zastosowaniem przez strony modeli finansowych o odmiennych założeniach. W przypadku rozliczeń dot. etapu II za dwa kolejne okresy (październik 2016 r.–marzec 2017 r., kwiecień–wrzesień 2017 r.) oraz w rozliczeniach dot. odcinka Gdańsk–Grudziądz⁵⁷ za dwa okresy (I i II półrocze 2017 r.) stwierdzono różnice w obliczeniach, wynikające z nieuwzględnienia przez GTC niektórych zamknięć pasa ruchu. Kwota wynagrodzenia za dostępność wykazana na fakturach była we wszystkich ww. przypadkach rozbieżności wyższa niż wyliczona przez pracowników GDDKiA. Zgłoszono wówczas zastrzeżenia do wyliczeń koncesjonariusza oraz przedstawiono własne wyliczenia i wnioskowano o wystawienie faktur korygujących. Jeśli faktury nie zostały skorygowane, dokonywano zapłaty wyłącznie w części bezspornej. Łączna kwota wykazana przez koncesjonariusza w fakturach z tytułu wynagrodzenia za dostępność była wyższa o 22 594,9 tys. zł. W tej sprawie, pomiędzy Skarbem Państwa a koncesjonariuszem, toczył się spór dotyczący interpretacji i wykonania umowy koncesyjnej. Trybunał Arbitrażowy 8 lipca 2014 r. wydał wyrok. Strony nie osiągnęły jednak porozumienia w przedmiocie implementacji ww. wyroku i ustalenia jego wpływu na wzajemne prawa i obowiązki stron umowy. W związku z tym w styczniu 2016 r. koncesjonariusz skierował do Międzynarodowego Centrum ADR, działającego przy Międzynarodowej Izbie Handlowej w Paryżu, wniosek o ustanowienie Eksperta w celu rozstrzygnięcia sporu dotyczącego implementacji wyroku. Ekspert, po przepro-

⁵⁶ Zwanego dalej „etapem II”.

⁵⁷ Dalej „etap I”.

wadzeniu postępowania, wydał 29 sierpnia 2016 r. opinię w przedmiocie kwestii spornych podniesionych przez strony w postępowaniu, którą obie strony zaakceptowały w całej rozciągłości, zawierając 27 października 2016 r. stosowne porozumienie. GDDKiA naliczała koncesjonariuszowi czynsz za dzierżawę pasa drogowego⁵⁸ w okresach rocznych w umownie określonej wysokości – tzw. „kwocie bazowej”, która podlegała waloryzacji o miesięczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych, a następnie obciążała go fakturami. Łączna kwota netto wpływów budżetu państwa z tego tytułu wyniosła 6188,1 tys. zł.

W jednym przypadku koncesjonariusz dokonał wpłaty należności czynszowych z jednodniowym opóźnieniem (faktura za 2018 r. z dnia 4 stycznia 2018 r. na kwotę 1934,7 tys. zł)⁵⁹, a GDDKiA naliczyła mu odsetki za zwłokę dopiero w toku kontroli NIK⁶⁰.

Autostrada A2 (odcinek II) – wynagrodzenie koncesjonariusza II odcinka autostrady A2 (AWSA II) składało się z opłat miesięcznych (tzw. miesięczna opłata za dostępność) oraz półrocznych (tzw. kwota podstawowa⁶¹ i półroczna opłata za dostępność). Po zakończeniu każdego okresu rozliczeniowego AWSA II obliczała przysługujące jej należności i przekazywała do GDDKiA wymagane umową faktury i kalkulacje opłat. W przypadku miesięcznych opłat za dostępność, wskazane w fakturach kwoty podlegały każdorazowo potrąceniu⁶² z pobranych przez koncesjonariusza opłat za przejazd⁶³ odprowadzanych na rachunek KFD. Tym samym, zapłacie podlegała jedynie ewentualna, należna koncesjonariuszowi nadwyżka. W okresie objętym kontrolą AWSA II wykazywała taką nadwyżkę w rozliczeniach za styczeń, luty, marzec, maj 2015 r. oraz za wszystkie miesiące od stycznia 2016 r. do kwietnia 2018 r. W sytuacji, gdy kwota opłat za przejazd była wyższa aniżeli kwota miesięcznej opłaty za dostępność, koncesjonariusz wpłacał różnicę do KFD (taką nadwyżkę do wpłaty na KFD wykazano w kwietniu 2015 r. oraz w miesiącach od czerwca do grudnia 2015 r.).

W przypadku składowych wynagrodzenia płatnych w okresach półrocznych koncesjonariusz obliczał opłatę za dostępność i kwotę podstawową (na podstawie otrzymanych od kredytodawców zawiadomień), a następnie przedkładał GDDKiA faktury *pro-forma* wraz z ich kalkulacjami. W fakturach

⁵⁸ Na podstawie umowy koncesyjnej oraz odrębnej umowy dzierżawy pasa drogowego dla Etapu I autostrady A1 na Odcinku Gdańsk–Grudziądz oraz Pasa Drogowego dla Etapu II autostrady A1 na Odcinku Grudziądz–Toruń z dnia 9 września 2005 r., zmieniona i ujednolicona w dniu 9 lipca 2009 r.

⁵⁹ Faktura wystawiona z terminem zapłaty 14 dni od daty otrzymania faktury) dokonanej w części (w kwocie 1 185 108,85 zł) 24 stycznia 2018 r. (1 dzień po terminie), gdyż GTC otrzymał fakturę 9 stycznia 2018 r.

⁶⁰ 30 maja 2018 r.

⁶¹ Zgodnie z umową koncesyjną jest to całkowita suma wszystkich kwot, które Spółka jest zobowiązana zapłacić zgodnie z Dokumentami Finansowania, w tym kwota główna, odsetki, prowizje, koszty i wydatki, opłaty z tytułu wcześniejszych spłat, koszty zamknięcia transakcji terminowych oraz kary lub prowizje za wcześniejsze spłaty na podstawie Dokumentów Finansowania.

⁶² Potrącenie to AWSA II wykazywała w ww. „Zestawieniach kwot ulegających potrąceniu”.

⁶³ Deklarowana przez koncesjonariusza kwota opłat za przejazd była pomniejszana o koszty eksploatacyjne, związane z utrzymaniem dodatkowej infrastruktury (dodatkowe przejścia dla zwierząt, bramowe przejścia dla nietoperzy oraz system preselekcyjnego ważenia pojazdów).

tych wyodrębniano należną koncesjonariuszowi kwotę netto w euro oraz w tej walucie kwotę podatku VAT. GDDKiA dokonywała płatności kwot netto w euro, natomiast kwotę podatku VAT w zł płaciła na podstawie odrębnych faktur VAT wystawianych przez koncesjonariusza w złotych w dniu płatności faktur *pro-forma*⁶⁴.

Pracownicy GDDKiA weryfikowali ww. faktury i rozliczenia z pomocą narzędzia informatycznego do weryfikacji wynagrodzenia AWSA II, zgodnie z odpowiednimi procedurami⁶⁵ zatwierdzonymi przez Generalnego Dyrektora. Sprawdzano także każdą fakturę pod względem merytorycznym i formalno-rachunkowym.

GDDKiA naliczała koncesjonariuszowi roczny czynsz dzierżawny odcinka autostrady, którego wysokość (tzw. kwotę bazową) określono w umowie koncesyjnej i która podlegała waloryzacji. Łączna wartość wpływów z tytułu czynszu dzierżawnego wyniosła 22 420,2 tys. zł.

Zapłata przez AWSA II czynszu dzierżawnego była dokonywana na podstawie faktury VAT wystawionej przez GDDKiA, z góry w okresach półrocznych, tj. odpowiednio do dnia 15 stycznia i 15 lipca każdego roku.

W jednym przypadku koncesjonariusz dokonał wpłaty należności czynszowych z trzydniowym opóźnieniem⁶⁶ (faktura za I półrocze 2018 r. z dnia 4 stycznia 2018 r. na kwotę 4016,8 tys. zł). GDDKiA naliczyła koncesjonariuszowi odsetki za zwłokę w toku kontroli NIK⁶⁷. Ponadto, jedną fakturę za czynsz dzierżawny (za I półrocze 2015 r. na kwotę 3942,5 tys. zł) wystawiono z co najmniej siedmiodniowym opóźnieniem w stosunku do terminu określonego w umowie koncesyjnej oraz odpowiedniej procedurze rozliczeń, wg których płatności z tego tytułu miały być dokonywane do 15 stycznia danego roku, przy czym faktura VAT miała być dostarczona koncesjonariuszowi w terminie do 7 stycznia. Natomiast ww. fakturę wystawiono 14 stycznia 2015 r. z terminem zapłaty „7 dni od daty otrzymania”. W konsekwencji płatność została dokonana przez koncesjonariusza 23 stycznia 2015 r., tj. po 4 dniach od daty jej otrzymania (19 stycznia 2015 r.) i po 8 dniach od terminu wskazanego w umowie koncesyjnej (i ww. procedurze rozliczeń).

5.2. Egzekwowanie przez stronę publiczną obowiązków koncesjonariuszy wynikających z umów

Mechanizmy prawne umożliwiające egzekwowanie umownych obowiązków koncesjonariuszy

Ustawa o autostradach płatnych przewiduje, że właściwe podmioty publiczne są uprawnione do kontrolowania działalności spółek w zakresie budowy i eksploatacji autostrady pod kątem przestrzegania przez te spółki

⁶⁴ Kwota podatku była obliczana przy użyciu odpowiedniego średniego kursu wymiany ogłoszonego przez NBP w dniu poprzedzającym dzień zapłaty faktury.

⁶⁵ Nr 6/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu Miesięcznej Opłaty za Dostępność, nr 7/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu Półrocznej Opłaty za Dostępność, nr 8/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu Kwoty Podstawowej, nr 9/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu zwrotu wydatków dotyczących eksploatacji dodatkowego wyposażenia Odcinka II A2, nr 10/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu czynszu dzierżawnego.

⁶⁶ Czynsz dzierżawny za korzystanie w I półroczu 2018 r. z pasa autostrady A2 na odcinku II (Świecko–Nowy Tomyśl).

⁶⁷ 30 maja 2019 r.

ich obowiązków wynikających z umowy. Jednakże umowy koncesyjne kategorii I (zarówno dotycząca autostrady A4 jak i I odcinka autostrady A2) nie wyposażyły strony publicznej w adekwatne do skali ujawnianych nieprawidłowości instrumenty dyscyplinowania koncesjonariuszy. Przyjęto w nich bowiem, jako jedyną sankcję w przypadku naruszenia przez koncesjonariuszy warunków umownych, możliwość odstąpienia od umowy, co powoduje, iż w praktyce GDDKiA nie posiada instrumentów pozwalających na podejmowanie w takich sytuacjach działań proporcjonalnych do skali i charakteru wykazanych nieprawidłowości.

5.2.1. Kontrola zgodności działań koncesjonariuszy z umowami koncesyjnymi na utrzymanie i eksploatację odcinków autostrad płatnych

Podstawowym instrumentem egzekwowania od koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów o budowę i eksploatację autostrad jest uprawnienie Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do przeprowadzania kontroli wywiązywania się przez nich z realizacji postanowień tych umów. Komórką organizacyjną GDDKiA odpowiedzialną za realizację tego zadania był Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁶⁸. W okresie objętym kontrolą, zasady planowania i przeprowadzania kontroli projektów autostradowych określało Zarządzenie Generalnego Dyrektora DKiA nr 5 z 12 stycznia 2015 r.⁶⁹ Zgodnie z tym zarządzeniem, do obowiązków DPP należało opracowywanie co rok ramowego planu kontroli, który podlegał zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora DKiA. Po zatwierdzeniu, ramowy plan kontroli miał być przesyłany do Oddziałów GDDKiA⁷⁰, które zobowiązane były do opracowania⁷¹ własnych planów kontroli. Ostateczny plan kontroli GDDKiA miał opracowywać DPP z uwzględnieniem planów kontroli oddziałów oraz własnych (do realizacji bez wsparcia oddziałów). Plany te miał zatwierdzać Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nadzorujący DPP.

Planowanie kontroli

W okresie objętym kontrolą procedura planowania kontroli przestrzegania warunków umów koncesyjnych, określona w Zarządzeniu nr 5/2015 była formalnie realizowana, jednak faktycznie czynności wykonywane w jej ramach nie wpływały na częstotliwość, zakres rzeczowy czy też poziom szczegółowości planowanych kontroli. Działo się tak ponieważ w praktyce zakres rzeczowy kontroli GDDKiA był uwarunkowany przez niedatowane⁷² i nieautoryzowane opracowanie pn. „Wykaz aktów prawnych oraz dokumentów pomocnych przy kontroli odcinków projektów auto-

Uprawnienia GDDKiA do przeprowadzania kontroli wywiązywania się z realizacji postanowień umów koncesyjnych

Procedura planowania przez GDDKiA kontroli wywiązywania się z realizacji postanowień umów koncesyjnych

⁶⁸ Dalej DPP.

⁶⁹ Zarządzenie w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych, realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach (obowiązujący w okresie: styczeń 2015–6 luty 2018). Dalej: „Zarządzenie nr 5/2015”. Wcześniej było to nr Zarządzenie 14 z 18 maja 2012 r., natomiast od 7 lutego 2018 r. obowiązuje Zarządzenie nr 10 z 7 lutego 2018 r.

⁷⁰ Które zostały uwzględnione w tym planie.

⁷¹ Na podstawie zatwierdzonego ramowego planu kontroli.

⁷² Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora DKiA opracowanie to zostało przygotowane w DPP „przygotowany przez DPP na przełomie 2014 i 2015 roku”.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

stradowych realizowanych w systemie koncesyjnym w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III zlokalizowanych przy drogach klasy A'. Zagadnienia wymienione w tym opracowaniu (w różnym, na ogół dość dużym stopniu ogólności) ujęte zostały w ramowym planie kontroli na 2015 r., a następnie powielane bez zmian w ramowych planach kontroli na kolejne lata. Chociaż, w myśl § 5 ust. 3 Zarządzenia nr 5/2015, ramowe plany kontroli miały stanowić jedynie podstawę dla opracowania, przez jednostki GDDKiA uczestniczące w kontroli, własnych planów kontroli, jednak w praktyce jednostki te ograniczały swój udział w programowaniu kontroli do uzupełniania ramowych planów o przewidywany termin przeprowadzenia czynności kontrolnych. Działo się tak, pomimo iż dysponowały one szeregiem materiałów analitycznych pozwalających na lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umowy koncesyjnej, takich jak sprawozdania koncesjonariuszy (w tym skargi użytkowników autostrad), wyniki wcześniejszych kontroli, bazy wypadków drogowych. Przykładowo zarówno Oddział GDDKiA w Katowicach jak i w Krakowie dysponowały informacją, że 24 % skarg składanych przez użytkowników koncesyjnego odcinka autostrady A4 w latach 2015–2018 dotyczyło kategorii „dojazd do A4/ruch/informacja”, żaden z nich jednak nie zaplanował i nie przeprowadził kontroli tych zagadnień, gdyż ani w Centrali GDDKiA, ani w żadnym z oddziałów nie prowadzono tego typu analiz.

W ten sposób praktyczne wykonywanie czynności w ramach przyjętego w Zarządzeniu nr 5/2015 procesu programowania kontroli GDDKiA nie zapewniało w pełni efektywnego wykorzystania uprawnienia do kontroli koncesjonariuszy, jako instrumentu służącego do identyfikowania i wykrywania przypadków naruszania przez nich obowiązków umownych.

Spośród sześciu objętych kontrolą oddziałów GDDKiA, jedynie dwa (Bydgoszcz i Kraków) dysponowały kopią umowy koncesyjnej odcinka autostrady znajdującego się w ich właściwości miejscowej oraz sprawozdaniami składanymi przez koncesjonariusza. Oddział GDDKiA w Katowicach posiadał wszystkie sprawozdania koncesjonariusza, nie dysponował jednak umową koncesyjną. Pozostałe oddziały (Gdańsk, Poznań, Zielona Góra) posiadały umowę koncesyjną, ale nie otrzymywały sprawozdań koncesjonariusza. Brak dostępu oddziałów GDDKiA do tych dokumentów ograniczał możliwość rzetelnego zaplanowania i przeprowadzenia kontroli wykonywania obowiązków przez koncesjonariuszy.

Wyniki kontroli

Kontrole przestrzegania warunków umów koncesyjnych przeprowadzanych przez jednostki kontrolne GDDKiA

W latach 2015–2018 (I kwartał) DPP oraz oddziały GDDKiA zaplanowały i przeprowadziły łącznie 110 kontroli koncesyjnych odcinków autostrad płatnych.

Kontrole zaplanowane do realizacji przez oddziały GDDKiA obejmowały:

- wizualną ocenę stanu technicznego urządzeń autostrady⁷³;

⁷³ W tym przede wszystkim: wizualna ocena stanu technicznego urządzeń autostrady, obejmująca stan nawierzchni autostrady, poboczy w tym odwodnienia, stanu urządzeń ochrony środowiska, oznakowania poziomego i pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, ogrodzenia głównego, stanu i czystości MOP i usytuowanych na nich urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych i parkingów.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- przeprowadzanie przeglądów technicznych obiektów usytuowanych w pasie autostrady;
- standard utrzymania zimowego, tj. wizualna ocena odśnieżania i odladzania;
- ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami;
- działanie Centrum Zarządzania Autostradą (w tym ocena prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także ocena łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu).

Wszystkie koncesyjne odcinki autostrad płatnych były każdego roku poddawane kontroli pod względem bieżącego utrzymania, prowadzenia wymaganej dokumentacji technicznej oraz organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego⁷⁴. W tym zakresie kontrole nie wykazały poważniejszych nieprawidłowości.

Spośród 22 objętych szczegółową analizą raportów z kontroli dotyczących standardów utrzymania zimowego, tj. wizualnej oceny odśnieżania i odladzania, jedynie dwie kontrole⁷⁵ przeprowadzono w dniach, w których faktycznie wystąpiły „warunki zimowe” (niska temperatura, opady śniegu lub deszczu ze śniegiem). W 12 przypadkach⁷⁶, w których w dniu przeprowadzania zaplanowanej kontroli warunki zimowe nie występowały, sprawdzono stan przygotowania koncesjonariuszy do sezonu zimowego (sprzęt i materiały do odśnieżania i odladzania). W trzech z tych przypadków uznano przygotowanie do sezonu zimowego za prawidłowe jedynie na podstawie oświadczeń przedstawiciela koncesjonariusza⁷⁷.

W przypadku ośmiu raportów⁷⁸ nie podano informacji na temat panujących warunków atmosferycznych w dniu przeprowadzania kontroli, co nie pozwoliło na ocenę rzetelności przeprowadzenia czynności kontrolnych. W dwóch przypadkach⁷⁹ w ogóle nie przeprowadzono zaplanowanych wcześniej kontroli stanu utrzymania zimowego.

⁷⁴ Jakkolwiek kontrolami obejmowano każdego roku wszystkie zaplanowane zagadnienia dotyczące bieżącego utrzymania, prowadzenia wymaganej dokumentacji technicznej oraz organizacji i bezpieczeństwa ruchu drogowego, to jednak liczba kontroli przeprowadzanych przez poszczególne oddziały GDDKiA była różna, ze względu na różne praktyki w nich wypracowane, np. Oddział GDDKiA w Katowicach przeprowadzał co roku jedną „zbiorną” kontrolę obejmującą wszystkie ww. zagadnienia, Oddział w Gdańsku wykonywał po trzy kontrole rocznie, natomiast pozostałe oddziały przeprowadzały po 11-12 kontroli rocznie.

⁷⁵ Oddział w Katowicach – raport nr 70/2016, Oddział w Poznaniu – raport nr 59/2016.

⁷⁶ Oddział w Bydgoszczy – raport o nr: 61/2017; Oddział w Gdańsku – raporty o nr: 68/2015, 68/2016, 59/2017; Oddział w Zielonej Górze – raport o nr: 4/2017; Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 73/2015, 65/2017, 77/2015, 67/2016, 64/2017; Oddział w Krakowie – raporty o nr 1/2016 i 2/2017.

⁷⁷ Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 77/2015, 67/2016, 64/2017.

⁷⁸ Oddział w Bydgoszczy – raporty o nr 80/2015 i 80/2016, Oddział w Zielonej Górze – raporty o nr 2/2015 i 2/2016; Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 74/2015, 61/2016, 75/2015 i 63/2017.

⁷⁹ Kontrole koncesyjnego odcinka autostrady A4 na terenie województwa śląskiego ujęte w planach kontroli Oddziału GDDKiA w Katowicach w latach 2015 i 2017. Jako przyczynę nieprzeprowadzenia kontroli Dyrektor Oddziału wskazywał trudności ze wskazaniem z wyprzedzeniem takiej daty, aby występowały warunki zimowe. Należy jednak zauważyć, że kontrole zostały zaplanowane w okresach, w których prawdopodobieństwo wystąpienia takich warunków jest stosunkowo niewielkie – w marcu lub na początku grudnia.

Podstawowym wskaźnikiem, określającym we wszystkich umowach koncesyjnych standard obsługi klienta, był czas oczekiwania w punktach poboru opłat⁸⁰, mierzony w sekundach oraz (w niektórych umowach) liczbie pojazdów oczekujących w kolejce do tzw. bramki⁸¹. Obowiązkiem koncesjonariuszy było zapewnienie takiej obsady kas, aby zapewnić stan, w którym czas oczekiwania nie przekraczał, w zależności od umowy od 90 do 105 sekund oraz oczekiwania 5–10 pojazdów (tzw. poziom A). W umowach koncesyjnych przewidziano możliwość chwilowego przekroczenia czasu oczekiwania (tzw. poziomy B i C), jednak sytuacje takie były dopuszczalne w ściśle określonych przedziałach czasowych: Poziom B, oznaczający oczekiwanie (w zależności od umowy) maksymalnie 180–230 sekund, mógł trwać nie dłużej niż 45 minut jednorazowo, lub nie więcej niż 60 minut na dobę⁸², a poziom C – oznaczający czas oczekiwania przekraczający wartości określone dla poziomu B – nie dłużej niż 30 minut jednorazowo⁸³ i nie więcej niż 20 godz. w miesiącu kalendarzowym⁸⁴.

W planach kontroli GDDKiA w latach 2015–2018 zadania związane z kontrolą standardów obsługi klienta w punktach poboru opłat ujmowano w pozycji „poprawność poboru opłat”⁸⁵. Jednostką odpowiedzialną za przeprowadzanie tych kontroli był DPP, który przeprowadził łącznie 25 takich kontroli. Jedynie w trzech kontrolach u dwóch koncesjonariuszy⁸⁶ zmierzono podstawowy parametr określający standard obsługi – czas oczekiwania w punktach poboru opłat. Zakres pozostałych 22 kontroli⁸⁷ obejmował najczęściej stan obsady stanowisk poboru opłat oraz tzw. przepustowość (określaną jako liczbę obsłużonych pojazdów w ciągu godziny). Prowadzone w ten sposób kontrole nie pozwalały na dokonanie oceny czy koncesjonariusze zapewnili użytkownikom autostrad określony w umowach koncesyjnych standard obsługi.

Kontrole standardów obsługi klienta u koncesjonariusza autostrady A1

Autostrada A1 – kontrole poprawności poboru opłat przez koncesjonariusza odcinka autostrady A1 przeprowadzono w siedzibie GDDKiA. Polegały one na sprawdzeniu procesu poboru opłat na losowo wybranych pasach zjazdowych lub wjazdowych w oparciu o przesłane przez koncesjonariusza nagrania video z kamer systemu CCTV⁸⁸ zamontowanych na dwóch

⁸⁰ Mierzony dla ręcznego poboru opłat.

⁸¹ W trzech z czterech umów koncesyjnych.

⁸² W jednej z umów czas maksymalnego czasu utrzymywania się poziomu B został określony w godzinach na miesiąc łącznie z poziomem C.

⁸³ W jednej z umów nie określono maksymalnego jednorazowego czasu trwania poziomu C.

⁸⁴ W jednej z umów maksymalny czas trwania poziomu C określono łącznie z poziomem B.

⁸⁵ Kategoria stosowana w planach kontroli GDDKiA. Nie precyzowano w nich zagadnień jakie miały być objęte kontrolami w danym roku.

⁸⁶ Kontrole I odcinka A2 PPO Nagradowice – 2016 r. i PPO Gołuski oraz autostrady A4 – PPO Brzęczkowice w 2015 r.

⁸⁷ Dotyczy to wszystkich kontroli przeprowadzonych u koncesjonariuszy: autostrady A1 i odcinka II autostrady A2, a także jednej z trzech kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 i dwóch z trzech kontroli koncesjonariusza autostrady A4.

⁸⁸ System ten ma zwiększać bezpieczeństwo w centrach poboru opłat oraz na terenie obwodów utrzymania autostrady, jego kamery rozlokowane są m.in. w strategicznych miejscach, które gwarantują przyjęte wymogi bezpieczeństwa. Kamery CCTV nie są zamontowane nad pasami poboru opłat, a jedynie przy krawędzi jezdni placów i stacji poboru opłat po jednej stronie na stronę pasów wjazdowych i zjazdowych. Żaden z systemów autostrady A1 wykorzystujących rejestrację obrazu nie wykonuje nagrań z tego co dzieje się na konkretnym pasie poboru opłat.

końcowych PPO (Nowa Wieś i Rusocin), na których występują największe spiętrzenia ruchu obserwowane we wszystkie weekendy w okresach objętych daną kontrolą, tj. od godzin popołudniowych w piątek do niedzieli. Sprawdzano m.in. liczbę otwartych pasów i zapewnienie pełnej obsady stanowisk poboru opłat. Nagrania z kamer umożliwiały skontrolowanie jedynie liczby otwartych pasów w jednym kierunku (wjazdu lub zjazdu), dlatego w większości przypadków (łącznie 50 na 59 skontrolowanych w latach 2016–2017), w odpowiednich pozycjach dot. liczby otwartych pasów w drugim kierunku wpisano: „niewidoczne”, a w uwagach podawano, że brak widoczności wszystkich bramek uniemożliwia weryfikację pełnej obsady stanowisk poboru opłat, lub że nagrania dotyczyły wyłącznie bramek zjazdowych lub wjazdowych. Badano również liczbę obsłużonych pojazdów w ciągu dwóch losowo wybranych 15-minutowych przedziałów czasu z każdego pojedynczego nagrania (łącznie odpowiednio: 28 i 31 nagrań z dwóch okresów objętych ww. kontrolami), zawierających się w godzinach o maksymalnym i minimalnym natężeniu ruchu. W ten sposób ustalono liczbę obsłużonych pojazdów w ciągu godziny (odpowiednio: 312–360 pojazdów na godzinę oraz 280–340 pojazdów na godzinę). W konkluzji stwierdzono, że przepustowość na bramkach w ciągu godziny była na poziomie wyników osiągniętych na innych autostradach w Polsce. Odnotowano też przypadki odstąpienia od poboru opłat (otwarcie bramek zjazdowych na pół godziny, zgodnie z poleceniem ministra właściwego ds. transportu z 24 czerwca 2016 r.⁸⁹), było ich odpowiednio: pięć i dziewięć w każdym z dwóch okresów objętych ww. kontrolami. W kolejnych dwóch przypadkach (gdy również brak widoczności wszystkich bramek uniemożliwia weryfikację pełnej obsady stanowisk poboru opłat) odnotowano fakt tworzenia się zatorów drogowych, z każdą godziną coraz dłuższych. We wnioskach z tych kontroli podano, że nie stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu kontrolowanego do obsługi wzmożonego ruchu, a wyniki kontroli we wszystkich trzech badanych obszarach potwierdziły należyte wypełnianie obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej. Nie wydano zaleceń po kontroli. Zagadnienia związane z płynnością poboru opłat na autostradzie A1 były kontrolowane także przez Niezależnego Inżyniera⁹⁰, jednak również w jego raportach nie był uwzględniany najistotniejszy parametr definiujący standard obsługi klienta, czyli czas oczekiwania w punktach poboru opłat. Z treści comiesięcznych raportów przekazywanych przez niego do GDDKiA wynikało, że sprawdzał on – od dziewięciu do 11 razy w ciągu każdego miesiąca (tylko w dni robocze) średni czas oczekiwania pojazdów w 15-minutowym okresie, dla każdego kierunku ruchu (nie podano godzin, w których przeprowadzano ww. badanie). Stwierdzono przekroczenie poziomu A (tj. poziom B, nie podając jak długo się ten stan utrzymywał) w trzech dniach (na 376 dni objęte taką kontrolą). W uwagach z kontroli przeprowadzonych w pięciu innych dniach (w których stwierdzono zapewnienie poziomu A) podano, że liczenie pojazdów odbywało się

⁸⁹ W dniu 24 czerwca 2016 r. Minister wydał polecenie odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą A1 – jeżeli średni czas oczekiwania pojazdów na uiszczenie opłaty za przejazd w PPO wyniesie powyżej 45 minut – poprzez podniesienie szlabanów na wszystkich pasach zjazdowych przez okres do 30 minut.

⁹⁰ Zwany dalej „NI”.

tylko na wjeździe (lub zjeździe), co argumentowano w poniższy sposób: „tylko wjazd ze względu na długie kolejki pojazdów na zjeździe” (7 kwietnia 2015 r.), „liczenie tylko na zjeździe, bo na wjeździe czekały setki samochodów” (15 lipca 2016 r.), „tylko na wjeździe, ponieważ liczba pojazdów na zjeździe uniemożliwiła rzetelne liczenie” (8 grudnia 2017 r.), „Tylko wjazd, późniejsza ocena danych ujawniła rozbieżność informacji zebranych na zjeździe podważającą ważność liczenia” (10 lutego i 2 czerwca 2015 r.). Uwagi te wskazują, że mimo, iż w raportach potwierdzono zapewnienie standardu obsługi klienta na poziomie A, faktyczny standard był znacznie niższy. W jednym z tych przypadków pracownik GDDKiA analizujący raport NI (za czerwiec 2015 r.) stwierdził: „przy b. dużym natężeniu liczenie jest bez sensu. Kontrolujący nie jest w stanie zliczyć pojazdów, co przy porównaniu z danymi operatora rodzi duże różnice i czyni liczenie nieważnym”.

**Kontrole standardów
obsługi klienta
u koncesjonariusza
odcinka I autostrady A2**

Autostrada A2 (odcinek I) – w toku kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 w zakresie standardu obsługi klienta w 2015 r. przedstawiciele GDDKiA trzykrotnie występowali do niego o udostępnienie zestawień rejestrujących zidentyfikowane na wszystkich PPO Odcinka I przypadki przekroczenia poziomu A, w tym: datę wystąpienia przekroczenia, okres trwania przekroczenia, obsadę stanowisk kasjerskich w PPO, poziom obsługi, przyczynę przekroczenia Poziomu A. Koncesjonariusz dwukrotnie odmawiał udostępnienia ww. dokumentów twierdząc, że zgodnie z umową koncesyjną nie był do tego zobowiązany.

Ostatecznie przekazał kontrolującym część dokumentów wyjaśniając, że w 2015 r. odnotowano w PPO Łądek dwa przypadki obniżonego standardu usług (przekroczenia poziomu A), które były spowodowane wzmożonym ruchem świątecznym albo kumulacją pojazdów w wyniku czasowego wstrzymania ruchu po zdarzeniu drogowym. Nie przekazano danych dotyczących okresów przekroczenia poziomu A na pozostałych dwóch PPO (Gołuski i Nagradowice) tłumacząc to faktem, że w grudniu 2014 r. AWSA zawarła umowę na projektowanie rozbudowy ww. PPO, w połowie listopada 2015 r. przekazała plac budowy wykonawcy robót, a prowadzenie „prac nad rozszerzeniem placu” (zgodnie z Załącznikiem N do umowy koncesyjnej) stanowi wyjątkową okoliczność, usprawiedliwiającą niedotrzymanie założonych poziomów obsługi. Przedstawiciele GDDKiA stwierdzili w raporcie z ww. kontroli, że w związku z tym, że w okresie od stycznia do połowy listopada (kiedy to nastąpiło przekazanie wykonawcy terenu budowy) nie były prowadzone na ww. obiektach prace bezpośrednio ingerujące w ich funkcjonalność (a jedynie prace projektowe), koncesjonariusz powinien zachować założony standard obsługi poboru opłat i wykazać stwierdzone w tym okresie przypadki przekroczenia poziomu A w PPO Nagradowice oraz Gołuski. W konkluzji uznano, że stanowiska stron w tej kwestii nadal pozostają rozbieżne. W trakcie kolejnych kontroli (za 2016 r. i 2017 r.) kontrolerzy GDDKiA dokonali jednodniowych wizytacji w jednym z PPO (odpowiednio: PPO Nagradowice i PPO Gołuski) i stwierdzili standard obsługi na poziomie A, m.in. poprzez obserwację czynnych pasów poboru opłat i sprawdzenie czasu oczekiwania na przejazd przez PPO. W trakcie pierwszej z nich sprawdzono też nagrania video z wybranych przypadków spiętrzenia ruchu w PPO (obejmujące jednogodzinowe okresy

w ciągu trzech wybranych dni), wraz z odpowiadającymi im zestawieniami przepustowości poszczególnych pasów poboru opłat i stwierdzono poziom A (podano przepustowość pasa oraz całego PPO w ciągu danej godziny). W odniesieniu do procesu poboru opłat nie sformułowano wniosków i zaleceń pokontrolnych, z uwagi na rozbieżność stanowisk GDDKiA i koncesjonariusza w kwestii obowiązku dochowania w 2015 r. poziomu A w PPO Nagradowice i PPO Gołuski oraz na brak dostępu do danych dotyczących standardu obsługi na ww. obiektach.

W raporcie z kontroli (dot. łącznie kontroli za lata 2015–2016), w części „Wnioski i zalecenia pokontrolne” podano, że „GDDKiA niezmiennie stoi na stanowisku, że wnioskowane nagrania z kamer Operatora, dokumentujące standard obsługi podróżnych w PPO, powinny być przedstawiane do wglądu GDDKiA, na potrzeby prowadzenia czynności kontrolnych”. W raporcie z kontroli dot. 2017 r. stwierdzono, że w zakresie objętym kontrolą proces poboru opłat w PPO Gołuski przebiegał zgodnie z Regulaminem Poboru Opłat i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych. O problemach z dostępem do nagrań z kamer zlokalizowanych na bramkach GDDKiA informowała Ministra⁹¹ Infrastruktury oraz zwracała się do niego z prośbą o wsparcie jej działań w celu pozyskania ww. nagrań od koncesjonariuszy⁹², którzy odmawiali ich udostępnienia. Minister nie podjął jednak żadnych działań.

Autostrada A2 (odcinek II) – W trakcie kontroli, które pracownicy GDDKiA przeprowadzali w Centrum Zarządzania Autostradą w Kotowie⁹³, nie dokonywano pomiarów czasów oczekiwania pojazdów w PPO, lecz stwierdzono (wyłącznie na podstawie dokumentów operatora – tzw. „zmianowych raportów kolejkowych”, tworzonych przez kierowników zmian we współpracy z kasjerami) łącznie 73 przypadki przekroczeń przez koncesjonariusza Poziomu A na którymś z PPO, w tym w dziewięciu miesiącach 24 przypadki przekroczeń, trwających dłużej niż 45 min. jednorazowo⁹⁴ i spowodowanych wzmożonym ruchem (weekendowym, świątecznym, w tym także z okazji Święta Zjednoczenia Niemiec oraz z powodu np. meczu reprezentacji Polski), co stanowiło naruszenie standardów obsługi klienta. Spośród pozostałych 49 przypadków, 33 były związane z wypadkami, kolizjami, bądź innymi sytuacjami nadzwyczajnymi (jak np. nadmierny opad śniegu), a 16 ze wzmożonym ruchem (trwające jednorazowo krócej niż 45 min.). Podano też (na podstawie załączonych do ww. raportów zestawień) dane o średniej i maksymalnej przepustowości poszczególnych pasów wyjazdowych w okresach, w których przekroczenie poziomu A obejmowało

Kontrole standardów obsługi klienta u koncesjonariusza odcinka II autostrady A2

⁹¹ Pismami nr DPP.DPP2.601.11.2015.7.mg z 28 października 2015 r. oraz nr DPP.DPP2.601.11.2015.10.mg z 21 czerwca 2016 r.

⁹² Podobne problemy z uzyskaniem dostępu do nagrań GDDKiA miała także z koncesjonariuszami odcinka II autostrady A2 oraz autostrady A4.

⁹³ U koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (AWSA II) przeprowadzono łącznie 12 kontroli w zakresie standardów płynności poboru opłat obejmujących okresy miesięczne od kwietnia 2015 r. do marca 2016 r. oraz cztery obejmujące okresy kwartalne, tj.: II, III i IV kwartał 2016 r. oraz I kwartał 2017 r.

⁹⁴ W kwietniu 2015 r. 3 przypadki, w maju 2015 r. cztery przypadki, w sierpniu 2015 r. cztery przypadki, w styczniu 2016 r. cztery przypadki, w marcu 2016 r. dwa przypadki, w kwietniu 2016 r. dwa przypadki, w maju 2016 r. trzy przypadki, w czerwcu 2016 r. jeden przypadek, w październiku 2016 r. jeden przypadek.

pełną godzinę. Kontrolerzy GDDKiA w raportach z przeprowadzonych kontroli stwierdzali jednak, że wobec rozbieżności stanowisk pomiędzy GDDKiA a koncesjonariuszem, co do możliwości udostępnienia GDDKiA nagrań z zainstalowanych w PPO kamer CCTV, nie była możliwa ocena faktycznego czasu oczekiwania poszczególnych użytkowników na przejazd przez PPO lub że z powodu ww. rozbieżności stanowisk, nie mogli potwierdzić dochowania założonego standardu poboru opłat. Wspomniane w ww. raportach „rozbieżności” pomiędzy GDDKiA a AWSA odnosiły się do „wyjątkowych okoliczności” oraz „nienormalnych warunków”⁹⁵.

Zdaniem koncesjonariusza ww. przesłanki usprawiedliwiają spiętrzenia ruchu w PPO odnotowywane np. w przypadku świąt, długich weekendów lub zmian turnusów urlopowych, bo niemożliwe jest płynne obsłużenie ruchu w każdych okolicznościach. Budowa PPO w przekroju zapewniającym bezkolejkowy pobór opłat byłaby nieracjonalna. Natomiast w ocenie GDDKiA okołoświąteczne spiętrzenia ruchu mają charakter cykliczny, a zatem przewidywalny i nie mogły zostać uznane jako okoliczność wyłączająca odpowiedzialność koncesjonariusza za kolejki w PPO. Opisane wyżej przypadki niedotrzymania poziomu A potwierdził również Niezależny Inżynier (pełniący nadzór nad realizacją umowy koncesyjnej) w treści raportów składanych co pół roku do GDDKiA, w każdym przypadku przedstawiał wyjaśnienia uzyskane od operatora informując, że „NI przyjmuje to wyjaśnienie”. Wykonywał też testowe przejazdy przez losowo wybrane pasy obsługi płatności (gotówka, karty płatnicze). We wszystkich raportach półrocznych za okres objęty kontrolą NI stwierdził, że przy sprawnym podejźdżaniu/odjeźdżaniu oraz wręczaniu kasjerowi środka płatności, całkowity czas obsługi mieścił się w 20 sek. (co jest wymogiem osiągnięcia założonej przepustowości), a często był znacznie krótszy. NI przeanalizował również wrywkowo materiał filmowy z okresów tworzenia się kolejek (występowania tzw. poziomu obsługi C) i stwierdził wystarczający do osiągnięcia założonej przepustowości poziom sprawności obsługi na pasach poboru opłat⁹⁶.

W ww. sprawie GDDKiA zasięgnęła – w lutym 2015 r. opinii prawnej⁹⁷, z treści której wynikało, że „zwiększenie natężenia ruchu podczas dni okołoświątecznych jest zjawiskiem normalnym, cyklicznym i dającym się przewidzieć. (...) AWSA II zobowiązana jest do zapewnienia standardu obsługi klienta na Poziomie A w dniach przeciętnego natężenia ruchu na Odcinku II, jak również w dniach zwiększonego natężenia ruchu, o ile

⁹⁵ Okoliczności wskazane w umowie koncesyjnej, jako usprawiedliwiające, niedochowanie poziomu A standardu obsługi klienta.

⁹⁶ Według niego długi czas obsługi nie był spowodowany przez kasjerów, lecz kierowców (którzy np. w powolnym tempie podejźdżali/ odjeźdżali, szukali środków płatniczych, odliczali gotówkę, czasem wysiadali z pojazdów). Jego zdaniem „nieosiągnięcie założonej przepustowości w miejscach poboru opłat nie leży po stronie operatora, nawet w przypadku osiągnięcia założonej przepustowości odprawy na pasach poboru opłat, tj. odprawieniu ok. 900 poj./h (pięć pasów po 180 poj./h każdy), nie udałoby się uniknąć tworzenia kolejek ze względu na natężenie ruchu, w przypadku wystąpienia dużego natężenia ruchu, zbliżonego do przepustowości dwupasowej jezdni autostrady, liczba pojazdów docierających do bramek jest 4,5-krotnie większa od zakładanej przepustowości tychże bramek. Nie ma zatem nawet teoretycznie możliwości, aby uniknąć spiętrzenia pojazdów w tym miejscu i pojawienia się kolejek”.

⁹⁷ Memorandum z 13 lutego 2015 r. w przedmiocie przepustowości Placu Poboru Opłat, sporządzone przez zewnętrzną kancelarię prawną.

zwiększenie natężenia jest normalnym następstwem określonego, przewidywalnego zdarzenia (np. święta)”. W czerwcu 2015 r. GDDKiA poinformowała⁹⁸ Ministra o sporze z koncesjonariuszem, przedstawiając własne stanowisko w tej sprawie (zbieżne z ww. opinią prawną), prosząc o potwierdzenie tej argumentacji. Pismem z 17 lipca 2015 r.⁹⁹ Minister potwierdził, że zgadza się ze stanowiskiem GDDKiA, zgodnie z którym wzmożony ruch na Odcinku II podczas okresów okołoswiątecznych i wakacyjnych nie jest zjawiskiem anormalnym, ani też sytuacją wyjątkową, a GDDKiA jest uprawniona do przeprowadzenia kontroli, które będą stanowić podstawę do naliczania punktów za poziom usług, o których mowa w umowie koncesyjnej. Pomimo cytowanego wyżej stanowiska GDDKiA, potwierdzonego opinią prawną oraz opinią Ministra w tej sprawie, w żadnym z ww. miesięcy należna koncesjonariuszowi opłata za dostępność nie została pomniejszona o korektę z tytułu niedotrzymania poziomu usług.

Autostrada A4 – u koncesjonariusza autostrady A4 kontrolerzy GDDKiA przeprowadzili jedną kontrolę (w 2015 r.) obejmującą m.in. jednodniową wizję lokalną w PPO Brzęczkowice¹⁰⁰. W dniu przeprowadzania kontroli w PPO odnotowano czas oczekiwania pojazdów ok. 7 minut 30 sekund (poziom C), zaobserwowano też niebezpieczną sytuację polegającą na wycofywaniu pojazdów z danego pasa ruchu (aby pojazd ciężarowy mógł wycofać się spod stanowiska inkasenta). We wnioskach i zaleceniach podano, że pomimo rozbudowy PPO o dwa dodatkowe pasy i pełnej obsady w PPO, pojawiają się czasowe spiętrzenia, powodujące tworzenie się kolejek w PPO, w związku z czym istnieje konieczność zweryfikowania czasu oczekiwania w PPO zgodnie z umową koncesyjną. Z obserwacji przeprowadzonych w dniu kontroli wynikało, że uruchomienie pasów automatycznych nie skraca czasu oczekiwania w PPO, kierowcy wjeżdżający w PPO wybierają w pierwszej kolejności „pasy manualne”, a w przypadku kiedy ich dostępność jest ograniczona, kierują się na „pasy samoobsługowe”. Wybór „pasów manualnych” mógł również wynikać z faktu, iż na „pasach samoobsługowych” nie było możliwości skorzystania z rabatów/abonamentów za przejazd autostradą. Koncesjonariusz powinien podjąć dalsze działania w celu zwiększenia przepustowości, a w związku z zaobserwowaniem ww. niebezpiecznej sytuacji koncesjonariusz powinien dołożyć wszelkich starań, aby pojazd został obsłużony przez inkasenta w PPO i nie musiał wycofywać samochodu z pasa, gdyż rodzi to zagrożenie dla innych uczestników ruchu. W związku z wynikami ww. kontroli oszacowano koszt zlecenia doradcy technicznemu GDDKiA, przeprowadzenia badania czasu oczekiwania w PPO Balice (najbardziej newralgicznego PPO)¹⁰¹. Zdecydowano podjąć działania alternatywne, polegające na zainstalowaniu na stałe kamer (po jednej na każdym końcu odcinka płatnego) rejestrujących ruch od strony wjazdowej na autostradę. Obserwacje ruchu na podstawie

Kontrole standardów obsługi klienta u koncesjonariusza autostrady A4

⁹⁸ Pismo z 11 czerwca 2015 r. znak DPP.DPP2.601.11.2105.5.mg.

⁹⁹ Znak DDA.III.4550.303.2.2015.PP.2

¹⁰⁰ Oprócz tego, w ramach ww. kontroli oraz sprawdzono przebieg procesu poboru opłat realizowanego przy pomocy nowych urządzeń do poboru opłat ze szczególnym uwzględnieniem funkcjonowania kiosków samoobsługowych zainstalowanych na PPO.

¹⁰¹ Na kwotę ok. 45 tys. zł brutto.

powyższych nagrań z kamer, miały prowadzić odpowiednie terenowo Oddziały GDDKiA w Krakowie i Katowicach. Na wniosek GDDKiA ww. oddziały przeprowadziły analizę oraz wizję w terenie pod kątem wyboru miejsca umieszczenia kamer, które na bieżąco pozwalałyby na podgląd sytuacji na terenie przyległym z PPO w Bręczkowicach i w Balicach, będących w zarządzie innego podmiotu niż koncesjonariusz autostrady A4. Na jej podstawie podjęto decyzję o zainstalowaniu kamery na słupie energetycznym, należącym do Zarządu Dróg Powiatowych na terenie województwa małopolskiego. Kamera została zainstalowana i działa od października 2017 r. Podgląd do obrazu z kamery posiadał Oddział GDDKiA w Krakowie.

Pozostałe dwie kontrole koncesjonariusza autostrady A4 nie obejmowały sprawdzenia czasów oczekiwania pojazdów w PPO. Pierwsza z nich polegała na sprawdzeniu obsługi w okresie wzmożonego ruchu, tj. zapewnienia pełnej obsady stanowisk do obsługi pojazdów w PPO, liczby otwartych pasów dla pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających, liczby obsłużonych pojazdów w ciągu wybranego okresu na losowo wybranej bramce (w oparciu o nagrania video z PPO i wydruki z systemu poboru opłat przesłane przez kontrolowanego). Przekazane nagrania uniemożliwiły kontrolującemu zbadanie czasu oczekiwania użytkowników w PPO. Brak było możliwości przyjrzenia się samemu procesowi obsługi przez inkasenta ze względu na ustawienie kamer. Przekazane materiały video pokazywały jedynie podjazd użytkowników do kiosku obsługi oraz odjazd. Zbadano też liczbę obsłużonych pojazdów na wybranych losowo pasach obsługi w PPO, w ciągu losowo wybranego 15-minutowego przedziału czasowego. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień. We wnioskach i zaleceniach powtórzono, że na podstawie przekazanych nagrań nie było możliwości przeprowadzenia analizy, dotyczącej sprawdzenia czasów oczekiwania w punktach poboru opłat określonych w umowie koncesyjnej. Druga z ww. kontroli polegała na sprawdzeniu działań koncesjonariusza dotyczących systemu poboru opłat, w tym w szczególności zarządzania incydentami na PPO, tj. sposobu administrowania, a następnie zabezpieczenia incydentów (np. wymuszenia przejazdu, nieprawidłowego zwolnienia z opłat, wybrania nieprawidłowej kategorii przez inkasenta, niewłaściwego zachowania się użytkownika), zarejestrowanych w systemie. Zweryfikowano też sposób odniesienia się do wybranych skarg, które wpływały do koncesjonariusza. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień. GDDKiA nie występowała do koncesjonariusza o udostępnienie zestawień rejestrujących wszystkie zidentyfikowane w poszczególnych latach we wszystkich PPO przypadki przekroczenia Poziomu A, gdyż jak wyjaśnił Generalny Dyrektor umowa koncesyjna nie nakładała na koncesjonariusza obowiązku przygotowania i przekazania do GDDKiA zestawień rejestrujących przypadki przekroczenia poziomów standardów obsługi klienta, a ponadto GDDKiA nie posiadała umownych narzędzi nakładających na spółkę konieczność wykonania takich zestawień. GDDKiA występowała do koncesjonariusza z wnioskami¹⁰² o przekazanie nagrań z kamer umieszczonych na wszystkich pasach poboru opłat w obu

¹⁰² M.in. pisma z: 15 kwietnia 2015 r., 31 lipca 2015 r., 19 kwietnia 2016 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

PPO dot. wybranych dni. Koncesjonariusz odmówił przekazania nagrań argumentując, że zastosowany przez GDDKiA tryb nie jest przewidziany w umowie koncesyjnej, ani w innych przepisach prawa.

W kwietniu 2016 r. Minister zwrócił się do GDDKiA z wnioskiem¹⁰³ o przeprowadzenie analizy możliwości uzyskania bieżącego nadzoru nad płynnością ruchu w PPO na wszystkich koncesyjnych odcinkach autostrad poprzez monitoring za pomocą kamer, co miało umożliwić monitorowanie standardów obsługi podróżnych (m.in. czasu oczekiwania na dokonanie płatności). W odpowiedzi¹⁰⁴ GDDKiA poinformowała Ministra o miejscach i rodzajach zainstalowanych kamer na poszczególnych odcinkach, możliwościach ich wykorzystania w kontrolach poboru opłat i standardu usług oraz o problemach z uzyskaniem nagrań od niektórych koncesjonariuszy (A2 i A4). Przedstawiła także możliwe rozwiązania dotyczące zainstalowania dodatkowych kamer z możliwością dostępu do nagrań on-line. Kolejny raz zwróciła się też do Ministra o wsparcie w pozyskaniu ww. nagrań od koncesjonariuszy. Do dnia zakończenia kontroli NIK¹⁰⁵, GDDKiA nie otrzymała od Ministra odpowiedzi na ww. pismo, nie prowadzono też dalszej korespondencji z Ministrem w tej sprawie.

Inne istotne ustalenia kontroli GDDKiA

W latach 2015–2017, pracownicy Oddziału GDDKiA w Poznaniu przeprowadzili na obu koncesyjnych odcinkach (w granicach województwa wielkopolskiego) autostrady A2 dziesięć kontroli dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego¹⁰⁶, w trakcie których stwierdzili występowanie w pasie autostradowym stałych przeszkód (podpory obiektów, lampy oświetleniowe, konstrukcje wsporcze znaków, ścianki przepustów prostopadłe do kierunku jazdy oraz studnie betonowe wystające ponad powierzchnię terenu na wysokość powyżej 30 cm), mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków drogowych w przypadkach wypadnięcia pojazdów z jezdni. Podstawą prawną zaklasyfikowania tych zagrożeń do nieprawidłowości, był punkt 7.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁰⁷, zgodnie z którym „drogowe bariery ochronne są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego stosowanymi w celu fizycznego zapobie-

Inne istotne
ustalenia kontroli
– występowanie
stałych przeszkód
w pasie autostrady A2

¹⁰³ Pismo z 13 kwietnia 2016 r.

¹⁰⁴ Pisma z 26 kwietnia 2016 r. i 21 czerwca 2016 r.

¹⁰⁵ Tj. do dnia 26 czerwca 2019 r.

¹⁰⁶ „Ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami”, „Kontrola BRD – identyfikacja potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i strefie bezpieczeństwa w tym ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami”, „Wizualna ocena stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrola wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz ocena stanu urządzeń BRD, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrola wykonania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń BRD i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń)”.

¹⁰⁷ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

żenia zjechaniu pojazdu z drogi w miejscach, gdzie jest to niebezpieczne, wyjechaniu pojazdu poza koronę drogi, przejechaniu pojazdu na jezdnię przeznaczoną dla przeciwnego kierunku ruchu lub niedopuszczenia do powstania kolizji pojazdu z obiektami lub przeszkodami stałymi znajdującymi się w pobliżu jezdni. Stosowanie drogowych barier ochronnych dopuszczalne jest tylko wtedy i w takich miejscach, w których przewidywane skutki wypadków będą poważniejsze niż skutki najechania pojazdu na barierę”.

W dwóch sporządzonych w maju 2015 r. raportach z kontroli koncesjonariuszy dotyczących obu odcinków koncesyjnych autostrady A2¹⁰⁸ zawierających informację o stwierdzeniu ww. nieprawidłowości, zamieszczono także zalecenia (wnioski) w sprawie konieczności ich usunięcia. W uzasadnieniach dotyczących przedmiotowych nieprawidłowości, sporządzonych przez Oddział na podstawie regulaminu kontroli GDDKiA i przekazanych następnie do Centrali GDDKiA, stwierdzono m.in., że zostały one sformułowane w oparciu o doświadczenie ze stosowania zasad określonych w „Wytycznych stosowania drogowych barier ochronnych na drogach krajowych” stanowiących załącznik do zarządzenia nr 31 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 kwietnia 2010 r. W dokumencie tym zaznaczono m.in., że zarządzenie to jest przepisem wewnętrznym GDDKiA, niemającym mocy obowiązującej dla podmiotów zewnętrznych oraz, że podjęcie działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie jest objęte postanowieniami umowy koncesyjnej, a w związku z tym „brak jest formalnych podstaw do narzucenia koncesjonariuszowi obowiązku w tym zakresie, w szczególności poniesienia przez niego z tego tytułu kosztów i to bez późniejszego przerzucenia ich na Skarb Państwa”.

Koncesjonariusze odcinków autostrady A2¹⁰⁹, po przekazaniu im ww. raportów, wskazali pisemnie na niejednoznaczność wniosków pokontrolnych w nich zawartych oraz zakwestionowali zgodność tych raportów z postanowieniami Regulaminu Kontroli GDDKiA, nie deklarując usunięcia stwierdzonych zagrożeń. W kolejnych ośmiu raportach z kontroli autostrady A2 z 2015–2017¹¹⁰, zawierających informację o stwierdzeniu ww. nieprawidłowości, nie zamieszczano już wniosków ani zaleceń dotyczących usunięcia tych nieprawidłowości. W przekazywanych do Centrali GDDKiA uzasadnieniach do nieprawidłowości zawartych w tych raportach, niezamieszczenie w nich wniosków i zaleceń pokontrolnych uzasadniano treścią art. 63d ustawy o autostradach płatnych treścią § 11 pkt 10 regulaminu kontroli GDDKiA. W uzasadnieniu do nieprawidłowości zamieszczonych w raportach sporządzonych w 2015 r., pracownicy Oddziału przeprowadzający ww. kontrole wskazali m.in., że widzą oni konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy całego odcinka koncesyjnego auto-

¹⁰⁸ Raporty: nr O.PO.Z-1.0810.7.2. z dnia 25 maja 2015 r. (odc. II – węzeł Trzciel–węzeł Krzesiny), nr O.PO.Z-1.0810.7.1.EK.2015 z dnia 26 maja 2015 r. (odc. I – węzeł Krzesiny–węzeł Modła).

¹⁰⁹ W granicach województwa wielkopolskiego.

¹¹⁰ Raporty z kontroli: nr O.PO.Z-1.0810.7.10.EK.2015 z dnia 30.10.2015 r. (odc. II – węzeł Trzciel–węzeł Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-1.0810.7.9.EK.2015 z dnia 30.10.2015 r. (odc. I – węzeł Nowy Tomyśl–Modła) nr O.PO.Z-2.441.5.2016.mg z dnia 30.12.2016 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.6.2016.mg z dnia 30.12.2016 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła), nr O.PO.Z-2.441.3.2017.mg z dnia 30.06.2017 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła), nr O.PO.Z-2.441.4.2017.mg z dnia 30.06.2017 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.6.2017.mg z dnia 29.12.2017 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.5.2017.mg z dnia 29.12.2017 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła).

strady A2, w celu identyfikacji miejsc, w których konieczne będzie stosowanie barier ochronnych oraz w celu oszacowania kosztów likwidacji stwierdzonych zagrożeń.

Ze względu na fakt, iż opisana w raportach niezgodność niektórych elementów konstrukcji drogi z obowiązującymi normami wynikała z zaostżenia standardów bezpieczeństwa, które nastąpiło po zatwierdzeniu organizacji ruchu na koncesyjnych odcinkach autostrady A2, zobowiązanie koncesjonariusza przez GDDKiA do ich modernizacji wiązałoby się z koniecznością sfinansowania jej kosztów przez stronę publiczną.

Podejmowano jednak działania mające na celu doprowadzenie ww. elementów do stanu zgodności z obecnie obowiązującymi standardami. W styczniu 2016 r. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu zwrócił się do Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Centrali GDDKiA o udzielenie pomocy w przygotowaniu kompleksowej oceny stanu potrzeb w zakresie odpowiedniego doboru rozwiązań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu na koncesyjnym odcinku autostrady A2.

W lutym 2016 r. przeprowadzono w Centrali GDDKiA naradę poświęconą zagadnieniom kontroli na odcinku koncesyjnym autostrady A2 (w tym ustaleniom dotyczącym bezpieczeństwa ruchu drogowego). Przeprowadzono także (w okresie od kwietnia do czerwca 2016 r.) objazdy obu koncesyjnych odcinków autostrady A2¹¹¹ (w granicach województwa wielkopolskiego), w toku których zidentyfikowano w pasie autostradowym 255 stałych przeszkód będących zagrożeniem dla użytkowników autostrady. Wartość zastosowania barier ochronnych zabezpieczających użytkowników autostrady przed stwierdzonymi zagrożeniami oszacowano na 4155,5 tys. zł¹¹² oraz zwrócono się do koncesjonariuszy o zaprezentowanie stanowiska w kwestii ewentualnego podjęcia działań w celu wyeliminowania niebezpiecznych elementów i miejsc. Mimo to, do czasu zakończenia kontroli NIK, nie dostosowano ww. odcinków autostrady do aktualnie obowiązujących standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego¹¹³.

5.2.3. Ubezpieczenia koncesjonariuszy od odpowiedzialności cywilnej za skutki naruszenia obowiązków wynikających z umowy

Instrumentem prawnym ułatwiającym egzekwowanie od koncesjonariuszy właściwego wykonywania ich zadań i zapobieganie naruszeniom ich obowiązków umownych jest nałożenie na nich obowiązku posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej w związku z budową i eksploatacją odcinka autostrady. Zawarcie przez spółkę tego rodzaju umowy ubezpieczenia dodatkowo motywuje daną spółkę do starannych zachowań ukierunkowanych na uniknięcie naruszenia jej obowiązków, gdyż naruszenie takie mogłoby z kolei zaktualizować po stronie ubezpieczyciela obowiązek

Ubezpieczenia koncesjonariuszy od odpowiedzialności cywilnej za skutki naruszenia obowiązków wynikających z umowy

¹¹¹ Z wyłączeniem fragmentu odcinka I autostrady A2 stanowiącego południową obwodnicę Poznania, gdzie poprawa bezpieczeństwa ruchu powinna nastąpić po zrealizowaniu inwestycji związanej z dobudową trzeciego pasa ruchu.

¹¹² Oszacowanie kosztów działań w celu poprawy bezpieczeństwa na podstawie cen z przetargu „Naprawa zniszczonych oraz ustawienie nowych odcinków stalowych barier ochronnych na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA”.

¹¹³ Jak wynika z odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne NIK, GDDKiA zabezpieczyła w planie finansowym dodatkowe środki na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie A2.

wypłaty sumy pieniężnej z tytułu ubezpieczenia i spowodować ewentualny regres wobec spółki lub spowodować podwyższenie wysokości składek ubezpieczeniowych płaconych przez spółkę w przyszłych okresach ubezpieczeniowych. W okresie objętym kontrolą wszyscy koncesjonariusze posiadali aktualne obowiązkowe ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej związanej z eksploatacją odcinka autostrady.

5.3. Obowiązki sprawozdawcze koncesjonariuszy

Wykonywanie obowiązków sprawozdawczych przez koncesjonariuszy

We wszystkich umowach koncesyjnych przewidziano obowiązki sprawozdawcze koncesjonariuszy. Zakres informacji, jakie miały być ujęte w sprawozdaniach oraz częstotliwość ich przekazywania do GDDKiA były uzależnione od kategorii koncesji i wyszczególnione w każdej z umów.

Koncesjonariusze umów należących do kategorii I zobowiązani byli do sporządzania i przekazywania GDDKiA:

- sprawozdań rocznych – zawierających roczny raport koncesjonariusza i spółki operatorskiej wraz z ich sprawozdaniami finansowymi¹¹⁴, roczną prognozę natężenia ruchu i przewidywanego przychodu z opłat, sprawozdania i zalecenia z założeń polityki optymalizacji opłat i polityki marketingowej, roczny program przewidywanych napraw i wymian z propozycją udoskonaleń i poszerzeń;
- sprawozdań kwartalnych – obejmujących średniodobowe informacje o natężeniu ruchu i przychodach z opłat, statystyki wypadków i skargi użytkowników, postępy napraw dokonywanych w ostatnim kwartale, sprawozdania finansowe¹¹⁵;
- sprawozdań specjalnych – szczegóły wypadków z udziałem poszkodowanych i informacje o innych istotnych zdarzeniach.

Umowy koncesyjne kategorii II obligowały koncesjonariuszy do przekazywania stronie publicznej następujących sprawozdań:

Autostrada A1

- sprawozdania roczne (sprawozdania finansowe, informacja o kredytodawcach i wierzycielach¹¹⁶, informacja o aktualnych i groźących sprawach sądowych¹¹⁷, tzw. „wstępny plan rehabilitacji na pozostały okres eksploatacji”¹¹⁸, prognoza przewidywanego natężenia ruchu raport podsumowujący zwiększenie ruchu w ciągu roku, informacja o kwocie posiadanej na rachunku rozbudowy punktów poboru opłat);
- sprawozdania półroczne (powiadomienie o kwocie na rachunku na rehabilitację, kwocie dochodu netto z MOP, informacja o szczegółach skarg użytkowników i wypadków¹¹⁹, raport o liczbie pojazdów ponadnormatywnych i zakresie zarejestrowanego przeciążenia, zestawienie natężenia ruchu za semestr);

¹¹⁴ Zbadanymi przez biegłego rewidenta.

¹¹⁵ Niezbadane przez biegłego rewidenta.

¹¹⁶ Wobec których zobowiązania przekraczają 2 mln zł.

¹¹⁷ Których wartość przekracza 2 mln zł.

¹¹⁸ Dokument związany z programowaniem prac remontowych w okresie eksploatacji autostrady.

¹¹⁹ W których zawiadamiano policję lub służby ratownicze.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

- sprawozdania miesięczne (pełne rozliczenie ruchu drogowego i wpływów z autostrady, szczegóły przypadków naruszeń, polegających na przejeździe bez opłat, szczegóły dot. przypadków nałożenia kary, liczba i wartość sprzedanych przedpłaconych kart ISO¹²⁰, rozliczenie transakcji przy użyciu kart ISO, kwota podatku VAT pobranego od opłat);
- sprawozdania dzienne¹²¹ (sprawozdania o ruchu na autostradzie i wysokości wpływów, szczegóły wypadków na autostradzie, informacje o przyczynach, długości, początku i końcu zamknięcia pasa na autostradzie, wystąpieniu zdarzeń stanowiących podstawę naliczenia punktów karnych);
- informacje dodatkowe – wszystkie inne jakich Minister, GDDKiA lub Niezależny Inżynier mogą zasadnie zażądać na temat koncesjonariusza lub jego podwykonawców.

Od obydwu koncesjonariuszy odcinków autostrady A2 (AWSA i AWSA II) GDDKiA nie wyegzekwowała, przewidzianych w umowach koncesyjnych rocznych prognoz natężenia ruchu i prognoz przewidywanego przychodu z opłat oraz (w przypadku AWSA II) dodatkowo sprawozdań z założeń polityki optymalizacji opłat, do czego byli oni zobowiązani na mocy zawartych umów koncesyjnych.

Autostrada A2 (odcinek II)

- raport roczny koncesjonariusza (jego sprawozdanie finansowe zbadane przez biegłego rewidenta, roczna prognoza natężenia ruchu i przewidywane przychody z opłat, sprawozdanie z założeń polityki optymalizacji opłat i polityki marketingowej i public relations, roczny program przewidywanych napraw i wymian z propozycją udoskonaleń i modernizacji wraz z uzasadnieniem);
- sprawozdania kwartalne (średniodobowa liczba pojazdów w punktach poboru opłat, liczba pojazdów zwolnionych z opłat, średniodobowa suma przychodów z opłat, statystyki wypadków i zachowania bezpieczeństwa, skargi użytkowników, postępy napraw lub wymian dokonywanych w ostatnim kwartale);
- sprawozdania miesięczne (obliczenie kwoty opłat za dostępność, liczba pojazdów zwolnionych z opłat za przejazd);
- sprawozdania specjalne (szczegóły wypadków z udziałem poszkodowanych i informacje o innych istotnych zdarzeniach).

Wszyscy koncesjonariusze przekazywali do GDDKiA sprawozdania wymagane na mocy umów koncesyjnych. Sprawozdania te były następnie, w różnym zakresie weryfikowane i analizowane. W okresie objętym kontrolą GDDKiA nie zgłaszała zastrzeżeń do treści i terminów przedkładanych przez koncesjonariuszy sprawozdań.

W sprawozdaniach rocznych analizowano i weryfikowano przede wszystkim dane finansowe, w tym bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów finansowych, pod kątem sprawdzenia i oceny między innymi stanu zobowiązań lub płynności finansowej.

¹²⁰ W przypadku zastosowania przez Ministra subskrypcji.

¹²¹ Wysyłane elektronicznie na wniosek GDDKiA.

Dane wykazywane w sprawozdaniach kwartalnych¹²² dotyczących ruchu, przychodów z opłat oraz statystyk wypadkowości i bezpieczeństwa były konfrontowane z prognozami ruchu i danymi ze stacji zliczania pojazdów, będących w zarządzie właściwych Oddziałów GDDKiA oraz z danymi z Generalnego Pomiaru Ruchu. Dane te służyły do weryfikowania harmonogramu i zakresu prac koncesjonariuszy, ich przychodów, a także roszczeń – jeśli podstawą roszczenia był nadzwyczajny wzrost ruchu, jednak nie były wykorzystywane w procesie planowania kontroli.

Sprawozdania miesięczne dotyczące eksploatacji służyły m.in. do sprawdzenia prawidłowości wyliczonych kwot płatności z tytułu wynagrodzenia dla koncesjonariuszy umów kategorii II. Sprawozdania te były przedkładane GDDKiA wraz ze stosowną fakturą z tytułu opłaty za dostępność, w terminach określonych właściwymi umowami. Pracownicy GDDKiA weryfikowali zawarte w nich dane m.in. na podstawie aktualnych danych GUS oraz NBP, a także w oparciu o dedykowane narzędzia kalkulacyjne, uwzględniające modele finansowe dla poszczególnych projektów¹²³.

Sprawozdania doraźne, przedkładane na żądanie GDDKiA, dotyczyły dostępności autostrady i poziomu świadczonych usług, w tym bezpieczeństwa, napraw, utrzymania oraz poboru opłat.

5.4. Mechanizmy rozstrzygania sporów przyjęte w umowach

Mechanizmy rozstrzygania sporów w umowach koncesyjnych

Wszystkie umowy koncesyjne przewidują polubowno-arbitrażowy sposób rozstrzygania sporów prawnych powstających pomiędzy ich stronami na tle lub w związku z daną umową, z wyłączeniem w tym zakresie drogi postępowania sądowego przed sądem powszechnym. Postępowania arbitrażowe miały być prowadzone zgodnie z Regulaminem Arbitrażu UNCITRAL¹²⁴. W przypadku umów z GTC i AWSA II jako organ powołujący arbitrów wskazano Przewodniczącego Międzynarodowego Centrum Ekspertów przy Międzynarodowej Izbie Handlowej we Francji, w myśl umowy z SAM arbitrów miał wyznaczać Prezes Sądu Arbitrażowego przy Krajowej Izbie Gospodarczej w Warszawie, a w umowie z AWSA postanowiono, że jednego z arbitrów ma wyznaczać koncesjonariusz, jednego państwo, zaś arbitrzy wybrani przez strony umowy wybiorą trzeciego.

Przyjęcie w analizowanych umowach arbitrażowo-polubownego mechanizmu rozstrzygania sporów uznać należy za niedogodne dla Skarbu Państwa oraz ograniczające możliwości skutecznej ochrony interesów użytkowników autostrad. Zastosowanie takiego mechanizmu powodowało, że Skarb Państwa był wystawiony na ryzyko poddawania się orzeczeniu arbitrów o ograniczonej znajomości specyfiki polskiego prawa, co znajduje potwierdzenie m.in. w postępowaniu ws. zwrotu wypłaconej w nadmiernej wysokości rekompensaty dla AWSA tj. 894 956,9 tys. zł, która wynikała z nieuwzględnienia przez koncesjonariusza aktualnych pro-

¹²² W przypadku koncesyjnego odcinka autostrady A1 informacje te zawarte były w sprawozdaniach półrocznych i miesięcznych.

¹²³ W przypadku odcinka autostrady A1 – potwierdzone przez Oświadczenia Niezależnego Inżyniera dot. zamknięć pasa ruchu.

¹²⁴ Regulamin przyjęty w 1976 r. przez Komisję Narodów Zjednoczonych ds. Międzynarodowego Prawa Handlowego (*United Nation Commission on International Trade Law*) zmieniony w 2010 r.

gnoz dotyczących ruchu pojazdów i przychodów opracowanych w 2004 r. Koncesjonariusz wykorzystał dane z dokumentu opracowanego w 1999 r. (korzystniejszego dla siebie). Spór został rozstrzygnięty na korzyść Skarbu Państwa decyzją Komisji Europejskiej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie udzielonej pomocy państwa względem spółki AWSA, w której to Komisja stwierdziła, że nadmierna rekompensata stanowi pomoc publiczną niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej, Trybunał Arbitrażowy orzekł w tej sprawie wcześniej na korzyść koncesjonariusza.

Ponadto, postępowanie arbitrażowe przewidziane w umowach koncesyjnych jest jednoinstancyjne, co powoduje, że ewentualnego błędu popełnionego przez arbitrów w postępowaniu przed sądem polubownym nie będzie już można naprawić w postępowaniu przed sądem drugiej instancji, jak to ma miejsce w ramach sądownictwa powszechnego. Skarb Państwa zobowiązał się też w zawartych umowach nie kwestionować orzeczeń sądów polubownych przed polskimi sądami państwowymi i nie wnosić żadnych odwołań od ich orzeczeń, co wiąże się z ryzykiem poddawania się arbitrażowi osób prywatnych, które mogą nie być wystarczająco niezależne od stron sporu.

Ryzyko związane z poddaniem rozstrzygnięciu arbitrażowemu sporu pomiędzy koncesjonariuszem a stroną publiczną może też, z uwagi na wskazane wyżej uwarunkowania, ograniczać możliwość egzekwowania przez stronę publiczną środków finansowych z tytułu niewywiązywania się przez spółkę, należnych na podstawie umowy ubezpieczenia od odpowiedzialności za zachowania będące przejawami naruszania jej obowiązków.

5.5. Udostępnianie treści umów koncesyjnych

Zgodnie z postanowieniami wszystkich umów koncesyjnych, cała ich treść jest poufna i nie powinna być, co do zasady, udostępniana osobom trzecim. W ocenie NIK, postanowienia umów w tym zakresie nie uwzględniały wymogów wynikających z art. 61 ust. 1–3 w zw. z art. 31 ust. 3 Konstytucji, według którego: „Obywatel ma prawo do uzyskiwania informacji o działalności organów władzy publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne. Prawo to obejmuje również uzyskiwanie informacji o działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego, a także innych osób oraz jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa”.

W Ministerstwie nie podejmowano działań na rzecz ujawnienia treści tych umów lub przynajmniej ich obszernych części. W piśmie przekazanym Marszałkowi Senatu w dniu 8 marca 2017 r.¹²⁵, Minister poinformował m.in., że prowadzi analizy w sprawie możliwości ujawniania treści umów koncesyjnych „jednak z uwagi na ich wstępny charakter, nie można określić, jak i kiedy zostaną one zakończone”. Kontrola NIK wykazała, że Ministerstwo nie posiadało dokumentów potwierdzających prowadzenie analiz w sprawie możliwości ujawniania treści umów koncesyjnych.

Ograniczenie dostępu do treści umów koncesyjnych

¹²⁵ Pismo nr DDP.III.054.10.2017.PP.2 Nk: 37646/17.

W okresie objętym kontrolą, do Ministerstwa wpłynęło osiem wniosków o udostępnienie informacji publicznej dotyczących umów koncesyjnych odnoszących się do autostrad: A4 (cztery wnioski), A1 (dwa wnioski), A2 na odcinku Świecko–Nowy Tomyśl (jeden wniosek) A2 na odcinku Konin–Nowy Tomyśl (jeden wniosek). We wszystkich przypadkach, po rozpatrzeniu wniosków i przeprowadzeniu postępowania administracyjnego, Minister wydał decyzje o odmowie udostępnienia informacji publicznej. Wszystkie decyzje zostały wydane na podstawie art. 104 § 1 i art. 107 § 1–3 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego¹²⁶ w związku z art. 16 ust. 1 i 2 oraz art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹²⁷ i podpisane z upoważnienia Ministra przez Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych. Oprócz ww. ośmiu przypadków, w 2016 r. Dyrektor Departamentu rozpatrzył pozytywnie jeden wniosek i udzielił wnioskującemu¹²⁸ informacji nt. kwot przekazanych w latach 2010–2015 z Krajowego Funduszu Drogowego w związku z eksploatacją autostrad.

Jako przyczynę nieudostępniania treści umów oraz niepodejmowania działań na rzecz przynajmniej częściowego ich ujawnienia, poza postanowieniami zawartymi w ich treści, w Ministerstwie wskazywano (oprócz klauzul zawartych w umowach) na dotychczasowe orzeczenia sądów administracyjnych¹²⁹, w tym Naczelnego Sądu Administracyjnego¹³⁰ dotyczące odrzucenia skarg na decyzję Ministra odmawiającą udzielenia informacji publicznej w sprawie udostępnienia m.in. treści umów koncesyjnych. Mając na uwadze fakt, iż obecny brak możliwości udostępnienia opinii publicznej przynajmniej części umów koncesyjnych jest skutkiem zaakceptowania w ich treści takich klauzul (umowy koncesyjne były zawierane w latach 1997–2008), NIK wskazuje, że tego rodzaju ograniczenia prawa obywateli do uzyskiwania informacji uzasadniane wartościami konstytucyjnymi – aby były zgodne z Konstytucją RP – muszą być ograniczeniami proporcjonalnymi¹³¹, podczas gdy uprzednie i całkowite wyłączenie jawności umów o budowę i eksploatację autostrady (tak jak to ma miejsce obecnie) nie spełnia przesłanki proporcjonalności wprowadzanych ograniczeń. Należy więc, w przypadku zawierania w przyszłości podobnych umów¹³², zapewnić, by ograniczenie prawa obywateli do uzyski-

¹²⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm., dalej: „Kpa”.

¹²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.

¹²⁸ Wnioskodawcą było Stowarzyszenie Sieć Obywatelska – Watchdog Polska z siedzibą w Warszawie.

¹²⁹ Wyrok z dnia 21 maja 2014 r. sygn. akt II SA/Wa 248/14

¹³⁰ Wyrok z dnia 2 grudnia 2015 r. sygn. akt I OSK 2385/14

¹³¹ Na temat zasady proporcjonalności jako przesłanki dopuszczalności ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jednostek zob. szerzej M. Szydło, *Art. 31 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, op. cit., s. 791 i n. Z kolei na temat zasadności stosowania przesłanki proporcjonalności z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP do ograniczania praw konstytucyjnych posiadających tzw. szczególną klauzulę ograniczającą, taką jak ta zawarta w art. 61 ust. 3 Konstytucji RP, zob. szerzej M. Szydło, *Art. 31 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1–86*, op. cit., s. 772–774.

¹³² Jak wynika z ogólnodostępnych informacji w czerwcu 2018 r. Komitet Ekonomiczny Rady Ministrów zdecydował, że cztery odcinki dróg ekspresowych S6 i S10 mają być budowane w modelu partnerstwa publiczno-prywatnego, zob., <https://gp24.pl/odcinek-s6-koszalinbozepole-wybuduje-prywatna-firma-co-oznacza-partnerstwo-publicznoprywatne/ar/13062462>.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

wania informacji o treści umów o budowę i eksploatację drogi w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego było zgodne z zasadą proporcjonalności, tj. by umowy te były co do zasady jawne, a jedynie niektóre szczególnie wrażliwe dla stron postanowienia tych umów (np. dotyczące szczegółów strategii gospodarczej prywatnej spółki, posiadanych przez nią środków technicznych, stosowanych przez nią technologii) zostały objęte klauzulą poufności.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli	Ustalenie, czy właściwe organy administracji skutecznie chronią interesy Państwa i obywateli kształtując obowiązki koncesjonariuszy i egzekwując wykonywanie przez tych przedsiębiorców warunków umów koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad płatnych?
Cele szczegółowe	1. Ustalenie czy Minister dokonywał analizy i oceny postanowień umów koncesyjnych pod kątem zabezpieczenia interesów SP i użytkowników autostrad oraz zapewnił egzekwowanie obowiązków koncesjonariuszy?
Zakres podmiotowy	2. Ustalenie czy GDDKiA (i jej właściwe Oddziały) prowadzą skuteczne działania w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikające z umów koncesyjnych? Kontrolę przeprowadzono w podmiotach wykonujących zadania związane z egzekwowaniem realizacji przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów koncesyjnych: Ministerstwie Infrastruktury, GDDKiA (Centrali i oddziałach).
Kryteria kontroli	Kontrola została przeprowadzona z wykorzystaniem kryteriów: legalności, rzetelności i celowości.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2018 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych – 26 czerwca 2018 r). Kontrolę realizowano w okresie od 9 kwietnia do 27 września 2019 r.
Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK	W trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK pozyskano od koncesjonariusza odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków informacje o sposobie klasyfikowania skarg składanych przez użytkowników. Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych ¹³³ . Do dwóch z nich złożono łącznie siedemnaście zastrzeżeń ¹³⁴ , które zostały rozpatrzone przez Kolegium NIK. Jedno zastrzeżenie zostało uwzględnione w całości, dwa w części, zaś pozostałych czternaście zostało oddalonych. W czterech wystąpieniach pokontrolnych sformułowano ogółem sześć wniosków pokontrolnych. Z informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano pięć wniosków (83 %) zaś w jednym przypadku podjęto działania w celu realizacji wniosku.
Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK	W kontroli nie brały oddziału inne organy kontroli.

¹³³ W tym wystąpienie pokontrolne do Oddziału GDDKiA w Katowicach, który został skontrolowany w ramach kontroli rozpoznawczej R/17/011 Egzekwowanie obowiązków wynikających z umowy koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A4 Katowice–Kraków.

¹³⁴ Zastrzeżenia dotyczyły wystąpień pokontrolnych do Ministra Infrastruktury (uwzględniono jedno w całości i jedno w części) i Generalnego Dyrektora DKiA (uwzględniono jedno w części).

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ¹³⁵
1.		Ministerstwo Infrastruktury	Andrzej Adamczyk	Minister Infrastruktury w okresie objętym kontrolą egzekwował wykonywanie postanowień umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych w systemie koncesyjnym powierzając realizację zadań w tym zakresie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad
2.		Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Tomasz Żuchowski	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmował w okresie objętym kontrolą działania w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z umów zawartych z koncesjonariuszami odcinków autostrad płatnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.
3.	Delegatura NIK w Katowicach	GDDKiA Oddział w Katowicach ¹³⁶	Przemysław Juszczyk	Oddział posiadał możliwości organizacyjne pozwalające na przeprowadzanie kontroli utrzymania i eksploatacji autostrady przez koncesjonariusza. Kontrole były rzetelnie przeprowadzane, a usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane. Nie stanowiły one jednak źródła kompletnej i systematycznie pozyskiwanej wiedzy o sposobie wykonywania przez koncesjonariusza obowiązków określonych w umowie koncesyjnej, gdyż ich zakres obejmował jedynie bieżące utrzymanie autostrady. Planowanie kontroli ograniczało się do na powtarzaniu zapisów ramowego planu kontroli przesłanego z Centrali GDDKiA. Ponadto plany kontroli nie były w całości realizowane – w 2015 i 2017 r. nie przeprowadzono kontroli standardu utrzymania zimowego drogi.
4.		GDDKiA Oddział w Krakowie	Tomasz Pałasiński	Oddział posiadał możliwości organizacyjne pozwalające na przeprowadzanie kontroli utrzymania i eksploatacji autostrady przez koncesjonariusza. Kontrole były rzetelnie przeprowadzane, a usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane. Kontrole te nie stanowiły jednak źródła kompletnej i systematycznie pozyskiwanej wiedzy o sposobie wykonywania przez koncesjonariusza obowiązków określonych w umowie koncesyjnej, gdyż ich zakres obejmował bowiem jedynie bieżące utrzymanie autostrady. Planowanie kontroli ograniczało się do na powtarzaniu zapisów ramowego planu kontroli przesłanego z Centrali GDDKiA.

¹³⁵ Skróty z ocen opisowych.

¹³⁶ Oddział GDDKiA w Katowicach został skontrolowany w ramach kontroli rozpoznawczej R/17/011 Egzekwowanie obowiązków wynikających z umowy koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków.

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności ^{1,35}
5.	Delegatura NIK w Poznaniu	GDDKiA Oddział w Poznaniu	Ryszard Sikora	Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na egzekwowanie od koncesjonariusza utrzymania i eksploatacji drogi zgodnego z warunkami umów koncesyjnych. Zaplanowane i przeprowadzone przez Oddział kontrole dotyczyły zarówno bieżącego utrzymania autostrady A2 przez koncesjonariuszy (w tym miejsc obsługi pasażerów), jak i realizowania przez nich wymaganych przeglądów technicznych oraz funkcjonowania Centrum Zarządzania Autostradą. Usuwanie wykazanych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane. W toku dziesięciu kontroli dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące występowania w pasie autostradowym stałych wypadków mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków drogowych w przypadkach wypadnięcia pojazdów z jezdni, ale w ośmiu raportach z kontroli nie sformułowano w tym zakresie wniosków oraz zaleceń pokontrolnych. W 2016 r. Oddział przeprowadził po jednej kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (powinny być przeprowadzane przynajmniej jeden raz na sześć miesięcy).
6.		GDDKiA Oddział w Zielonej Górze	Marek Langer	Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na egzekwowanie od koncesjonariusza utrzymania i eksploatacji drogi zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej. Zaplanowane i przeprowadzone kontrole dotyczyły zasadniczo bieżącego utrzymania oraz realizowania przez niego wymaganych przeglądów technicznych. Wykonanie wniosków i zaleceń pokontrolnych było prawidłowo monitorowane. Stwierdzone nieprawidłowości polegały na niezamieszczeniu w części raportów z kontroli opisu stanu faktycznego oraz niewykazaniu w nich niektórych stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Gdańsku	GDDKiA Oddział w Gdańsku	Radosław Kantak	Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na egzekwowanie od koncesjonariusza utrzymania i eksploatacji drogi zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej. Kontrole działań koncesjonariusza rzetelnie planowano i wykonywano, a usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków niewskazywania terminów usunięcia chybień koncesjonariusza wykazanych w toku kontroli oraz monitorowania ich usuwania.
8.	Delegatura NIK w Bydgoszczy	GDDKiA Oddział w Bydgoszczy	Jarosław Gołębiwski	Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na egzekwowanie od koncesjonariusza utrzymania i eksploatacji drogi zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej. Kontrole działań koncesjonariusza rzetelnie planowano i wykonywano, a usuwanie stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przypadków nieprzestrzegania Regulaminu kontroli o charakterze organizacyjno-porzadkowym.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Uwarunkowania prawne

Uwarunkowania prawne

Ustawa o drogach publicznych

Zgodnie z art. 3 pkt 2 ustawy o drogach publicznych, autostrada należy do kategorii dróg publicznych o ograniczonej dostępności. Definicja autostrady zawarta jest w art. 4 pkt 11 tej ustawy, który określa autostradę jako drogę przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażoną przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego, wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady.

W ustawie wskazany został również centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (art. 18 ust. 1) oraz jego obowiązki, do których m.in.:

- należy kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady (art. 18 ust. 1 pkt 7 lit. g),
- należało pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych (art. 18 ust. 1 pkt 8¹³⁷).

Sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad należy do zadań ministra właściwego do spraw transportu¹³⁸ (art. 17 ust. 1 pkt 6).

Ustawa o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym

Ustawa określa zasady finansowania budowy autostrad płatnych, zasady zawierania umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz pobierania opłat za przejazd autostradami, a także organy właściwe w tych sprawach (art. 1 pkt 1)¹³⁹. Zgodnie z art. 37a ust. 1 ustawy za przejazd autostradą pobierane są opłaty, które z zasady stanowią przychód spółki – operatora autostrady (art. 37b ust. 1)¹⁴⁰. W wyniku nowelizacji ustawy dokonanej w 2000 r.¹⁴¹ utworzono, w Banku Gospodarstwa

¹³⁷ Przepis ten został uchylony z dniem 3 listopada 2018 r. na mocy ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 12, ze zm.). Jednocześnie na mocy ww. ustawy zmieniono treść art. 37a ust. 1 a pkt 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w wyniku czego obecnie do podmiotów uprawnionych do poboru opłat za przejazd autostradą został zaliczony Główny Inspektor Transportu Drogowego, natomiast Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad utracił tę kompetencję.

¹³⁸ Obecnie jest nim Minister Infrastruktury.

¹³⁹ W pierwotnym brzmieniu ustawa określała warunki przygotowania budowy, zasady koncesjonowania i umów o budowę oraz eksploatację autostrad płatnych, a także organy właściwe w tych sprawach.

¹⁴⁰ Z zastrzeżeniem możliwości innego podziału pomiędzy spółką posiadającą koncesję Krajowym Funduszem Drogowym oraz podmiotami finansującymi przedsięwzięcie, określonego w art. 37b, ust. 2–4.

¹⁴¹ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw (Dz. U. Nr 86, poz. 958). Fundusz powstał z dniem 1 stycznia 2004 r.

Krajowego, Krajowy Fundusz Autostradowy, natomiast na mocy ustawy z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw¹⁴² utworzono Krajowy Fundusz Drogowy (rozdział 6, art. 39–39o), którego zadaniem jest gromadzenie środków finansowych na budowę i przebudowę dróg krajowych oraz na przygotowanie, wdrożenie, budowę lub eksploatację systemów poboru opłat (art. 39a). Jako jedno ze źródeł finansowania zadań Funduszu wskazano środki pochodzące z opłat za przejazdy autostradą (art. 39b ust. 1 pkt 5b).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych¹⁴³

W rozporządzeniu wymieniono autostrady, które mają być budowane i eksploatowane jako płatne (w tym wszystkie odcinki autostrad zbudowane w systemie koncesyjnym).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych¹⁴⁴

Rozporządzenie określa sieć autostrad i dróg ekspresowych w Rzeczypospolitej Polskiej (w tym wszystkie odcinki autostrad zbudowane w systemie koncesyjnym).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych¹⁴⁵

Rozporządzenie określa przepisy techniczno-budowlane dotyczące autostrad płatnych i związanych z nimi urządzeń, w celu zapewnienia spełnienia podstawowych wymagań dotyczących bezpieczeństwa użytkowania, nośności i stateczności konstrukcji, a także zabezpieczenia na wypadek wystąpienia pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹⁴⁶

Rozporządzenie określa szczegółowe warunki techniczne znaków drogowych pionowych i poziomych, sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także warunki ich umieszczania na drogach (w tym autostradach) w odniesieniu do znaków. Przepisy tego rozporządzenia stanowią główny wyznacznik kontroli tzw. branży bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzanych u koncesjonariuszy przez oddziały GDDKiA.

¹⁴² Dz. U. Nr 217, poz. 2124.

¹⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 45.

¹⁴⁴ Dz. U. z 2018 r. poz. 741

¹⁴⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.

¹⁴⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

Regulacje wewnętrzne GDDKiA

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym GDDKiA¹⁴⁷ realizacja zadań związanych z nadzorem nad wykonywaniem umów koncesyjnych jest obowiązkiem Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego. Do zadań tego departamentu należy prowadzenie spraw związanych z m.in. z wykonywaniem zadań przewidzianych dla Generalnego Dyrektora w zawartych umowach o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad, w tym w umowach koncesyjnych (§ 13 ust. 1 pkt 3 regulaminu).

Zasady planowania, przeprowadzania i dokumentowania czynności kontrolnych dotyczących koncesyjnych odcinków autostrad oraz terminy wykonywania poszczególnych czynności w ramach procesu kontrolnego, w okresie objętym kontrolą, określał regulamin kontroli wprowadzony Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r.¹⁴⁸

Planowanie kontroli (§ 5 regulaminu kontroli)

Jednostką odpowiedzialną za planowanie kontroli w GDDKiA jest Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego, który opracowuje, w terminie do 30 listopada każdego roku Ramowy Plan Kontroli na rok następny. Dokument ten, po zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zostaje przesłany niezwłocznie do Oddziałów GDDKiA, które zostały w nim uwzględnione. Oddziały GDDKiA, na podstawie zatwierdzonego Ramowego Planu Kontroli, opracowują Plan Kontroli w terminie do 21 grudnia każdego roku na rok następny, a po uwzględnieniu planów oddziałów, Plan Kontroli opracowany przez DPP zatwierdza Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nadzorujący ten departament.

Przeprowadzanie kontroli (§ 7–13 regulaminu kontroli)

Jednostka GDDKiA przed rozpoczęciem czynności kontrolnych jest zobowiązana pisemnie poinformować Podmiot kontrolowany o zamiarze i terminach wszczęcia i zakończenia kontroli. Podstawą przeprowadzania kontroli jest upoważnienie wydane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad¹⁴⁹. Zakres kontroli nie może wykraczać poza zakres wskazany w upoważnieniu. Czynności kontrolne mogą być prowadzone w siedzibie

¹⁴⁷ W czasie kontroli obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony zarządzeniem nr 7 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 1 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Obecnie obowiązuje regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem nr 36 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 4 grudnia 2018 r. (po zakończeniu kontroli NIK). Wg tego regulaminu zadania związane z realizacją umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad (w tym umów koncesyjnych) oraz przygotowaniem, wdrażaniem i nadzorem nad projektami realizowanymi w systemie partnerstwa publiczno-privatnego należą do Departamentu Budżetu i Projektów UE.

¹⁴⁸ W okresie objętym kontrolą obowiązywało Zarządzenie nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-privatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach. Obecnie obowiązuje Zarządzeniu nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie kontroli przestrzegania warunków umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II lub III.

¹⁴⁹ Wzory upoważnień stanowią załącznik nr 3 i 4 do Regulaminu.

Podmiotu kontrolowanego, w miejscu jego działalności lub w siedzibie Jednostki kontrolującej, w zależności od zakresu kontroli i prac, prowadzonych podczas kontroli. Czynności kontrolnych dokonuje się w obecności osoby reprezentującej Podmiot kontrolowany. Z przeprowadzonej kontroli sporządza się raport z kontroli. W przypadku kontroli przeprowadzanych przez Oddziały GDDKiA, raport z kontroli po podpisaniu przez Kontrolujących oraz Dyrektora Oddziału GDDKiA przesyłany jest niezwłocznie do DPP, nie później niż 30 dni od daty zakończenia kontroli. DPP weryfikuje raporty z kontroli pod kątem zgodności z zawartymi umowami z Podmiotami kontrolowanymi oraz Regulaminem kontroli, a następnie sporządza notatkę służbową do raportu z kontroli do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z wnioskiem o jego zatwierdzenie.

Monitorowanie usuwania nieprawidłowości

Kontrolujący monitoruje realizację zaleceń i wniosków pokontrolnych poprzez kierowanie do Podmiotu kontrolowanego pism z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń pokontrolnych. Cała korespondencja pomiędzy Kontrolującym, a Podmiotem kontrolowanym powinna być wysyłana do wiadomości Dyrektora DPP. Dokumentacja z czynności pokontrolnych dołączana jest do akt kontroli. DPP prowadzi monitoring realizacji zaleceń pokontrolnych.

Obowiązki koncesjonariuszy wg umów koncesyjnych

1. Autostrada A4 Katowice–Kraków o długości ok. 61 km

Umowa koncesyjna na budowę i eksploatację autostrady A4 na odcinku Katowice–Kraków ze spółką Stalexport S.A. została zawarta przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w dniu 15 marca 1997 r. Do umowy sześciokrotnie wprowadzano zmiany poprzez zawarcie aneksów. Obecnie obowiązujący tekst umowy został określony w aneksie nr 5 z dnia 21 marca 2005 r.¹⁵⁰, w którym m.in. ówczesny Minister Infrastruktury zgodził się aby funkcję operatora autostrady, w imieniu koncesjonariusza, pełnił inny przedsiębiorca – Stalexport Transroute S.A. z siedzibą w Katowicach¹⁵¹. Zgodnie z zapisami umowy koncesyjnej, zadaniem koncesjonariusza jest zapewnienie nieprzerwanego dostępu do autostrady, a jego szczegółowe obowiązki określają postanowienia umowy:

- Eksploatacja autostrady (art. 10.12),
- Finansowanie, rozliczanie i koszty budowy (art. 13),
- Standardy obsługi klienta (zał. 3),
- Utrzymanie drogi (zał. 3),
- Utrzymanie zimowe (zał. 3),
- Sprawozdawczość (zał. 3).

¹⁵⁰ Po tym terminie został zawarty jeszcze jeden aneks (nr 6), podpisany w dniu 3 stycznia 2012 r., z obowiązków koncesjonariusza usunięto przebudowę i utrzymanie węzła „Murckowska” w Katowicach.

¹⁵¹ Art. 10.3 umowy koncesji. Wg informacji dostępnych na stronie internetowej spółki Stalexport S.A., struktura właścicielska spółki Stalexport Transroute S.A. jest następująca: STALEXPORT SA 55% – 275 akcji; Transroute International S.A. 45% – 225 akcji.

2. Autostrada A2 Nowy Tomyśl–Konin o długości ok. 149 km

Umowa koncesyjna na budowę i eksploatację autostrady A2 na odcinku **Świecko–Modła** ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A. została zawarta przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w dniu 12 września 1997 r. Aktualnie obowiązujący tekst jednolity umowy został wprowadzony aneksem nr 2 z dnia 29 października 1999 r.¹⁵² Umowa obowiązuje do dnia 10 marca 2037 r.

Zgodnie z zapisami umowy koncesyjnej, Koncesjonariusz ma prawo podnoszenia i obniżania stawek za przejazd, przy zachowaniu zgodności obowiązujących stawek z rozporządzeniem w sprawie opłat za przejazdy. Koncesjonariusz ma obowiązek posiadać formę polskiej spółki akcyjnej, a jego zadaniem jest zapewnienie nieprzerwanego dostępu do autostrady i utrzymania pasa drogowego autostrady i obiektów inżynierskich w dobrym stanie technicznym. Jego szczegółowe obowiązki określają postanowienia umowy:

- Przeglądy autostrady i obiektów inżynierskich (zał. N),
- Remonty kapitalne i modernizacja (tzw. „oczekiwana częstotliwość prac”) (zał. N153),
- Finansowanie, rozliczanie i koszty budowy (art. 13),
- Standardy obsługi klienta (zał. N154),
- Utrzymanie zimowe (zał. N155),
- Sprawozdawczość (zał. N156).

3. Autostrada A2 Świecko–Nowy Tomyśl o długości ok. 106 km

Umowa koncesyjna na budowę i eksploatację autostrady A2 na odcinku **Świecko - Nowy Tomyśl** ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A. z siedzibą w Poznaniu została zawarta przez Ministra Infrastruktury w dniu 30 sierpnia 2008 r. Pierwotnie odcinek ten miał być wybudowany w ramach koncesji udzielonej spółce AWSA., został jednak wydzielony, gdyż „strony uzgodniły realizację II odcinka w modelu odrębnego finansowania”¹⁵⁷. Do umowy ośmiokrotnie wprowadzono zmiany poprzez zawarcie aneksów. Obecnie obowiązujący tekst jednolity umowy został określony w aneksie nr 2. Zgodnie z zapisami umowy koncesyjnej, zadaniem koncesjonariusza jest eksploatacja „odcinka II”, zgodnie ze standardami przyjętymi w załączniku 11 do umowy¹⁵⁸. Jego szczegółowe obowiązki określają postanowienia umowy:

- Przeglądy autostrady i obiektów inżynierskich (zał. 11 pkt 3.1.1.),
- Planowane remonty kapitalnych i modernizacji (tzw. „oczekiwana częstotliwość prac”) (zał. 11 pkt 3.2.),
 - Finansowanie, rozliczanie i koszty budowy (pkt 7.10.),

¹⁵² Łącznie zawarto osiem aneksów do umowy.

¹⁵³ W pierwotnej umowie – zał. 7, pkt.3.1–2.

¹⁵⁴ W pierwotnej umowie – zał. 7, pkt 1.2 .

¹⁵⁵ W pierwotnej umowie – zał. 7, pkt 3.2.

¹⁵⁶ W pierwotnej umowie – zał. 7, pkt 5.

¹⁵⁷ Pkt 5 umowy koncesji z dnia 30 sierpnia 2008 r. Zgodnie z umową Koncesjonariusz (AWSA) zobowiązał się utworzyć odrębny podmiot, na który za zgodą Ministra Infrastruktury, przeniesiono całość praw i obowiązków wynikających z umowy koncesji dotyczących tzw. „odcinka II”.

¹⁵⁸ Pkt 7.1.2 umowy.

- Standardy obsługi klienta (zał. 11 pkt 1.2.),
- Utrzymanie zimowe (zał. 11 pkt 3.3.),
- Sprawozdawczość (pkt 7.9.8., zał. 11 pkt 5).

5. Autostrada A1 Gdańsk-Toruń o długości ok. 152 km

Umowa koncesyjna na budowę i eksploatację autostrady A1 na odcinku Gdańsk-Toruń ze spółką Gdańsk Transport Company S.A. z siedzibą w Gdańsku została zawarta przez Ministra Infrastruktury w dniu 12 grudnia 2008 r. Zgodnie z zapisami umowy koncesyjnej, zadaniem koncesjonariusza jest zapewnienie nieprzerwanego dostępu do autostrady. Postanowienia umowy regulują m.in.:

- Obowiązki zarządcy drogi (§ 30),
- Utrzymanie autostrady (§ 32, § 51),
- Wynagrodzenie dla koncesjonariusza i przepływy finansowe (§ 48-52),
- Standardy obsługi klienta (zał. 10),
- Utrzymanie zimowe (zał. 3),
- Sprawozdawczość (§ 60).

Uwarunkowania organizacyjne organów administracji rządowej odpowiedzialnych za nadzór nad realizacją umów koncesyjnych

W Ministerstwie Infrastruktury

Zadania związane z nadzorem nad realizacją postanowień umów koncesyjnych powierzono Wydziałowi Dróg Płatnych, wchodzącemu w skład Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa. W regulaminie wewnętrznym Departamentu, jako zadania Wydziału podano m.in.:

- opracowywanie scenariuszy i nadzór nad projektami w zakresie dróg krajowych, realizowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego i koncesyjnym oraz przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia, w tym monitorowanie zawartych umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady płatnej, we współpracy z GDDKiA, w szczególności kontrolowanie wypełnienia warunków umownych przez strony zawartych umów;
- kształtowanie polityki opłat za przejazd po drogach krajowych, w tym opłat za przejazd pojazdów ciężkich;
- prowadzenie spraw dotyczących postępowań administracyjnych, rozpoznawanych na podstawie ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej¹⁵⁹ dotyczących odmowy udostępniania umów o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrady płatnej.

Zadania te powierzono dziewięciu pracownikom Wydziału. W opisach stanowisk pracy tych pracowników precyzyjnie wskazano główne zadania realizowane na tych stanowiskach. Poszczególne osoby miały zajmować się z upoważnienia ministra ds. transportu (i we współpracy z GDDKiA) realizacją umów na budowę i eksploatację autostrady A1¹⁶⁰, odcinka Katowice–

¹⁵⁹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1330 ze zm., dalej: ustawa o dostępie do informacji publicznej.

¹⁶⁰ Sześć osób zatrudnionych na stanowiskach: Naczelnika Wydziału, radcy Ministra, głównego specjalisty, specjalisty (dwie osoby) oraz referendarza.

–Kraków autostrady A4¹⁶¹ oraz autostrady A2 Nowy Tomyśl–Konin Odcinka II autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl¹⁶². Jeden pracownik¹⁶³ odpowiadał za przygotowywanie analiz finansowych i ekonomicznych w zakresie systemów poboru opłat i jeden za analizę techniczną rozwiązań zawartych w umowach¹⁶⁴.

W Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

Organizację pracy GDDKiA w okresie objętym kontrolą określono w Regulaminie Organizacyjnym¹⁶⁵, wprowadzonym Zarządzeniem nr 16 Generalnego Dyrektora z 16 czerwca 2008 r.¹⁶⁶ (do 28 lutego 2017 r.), a następnie (od 1 marca 2017 r.) Zarządzeniem nr 7 z 1 marca 2017 r.¹⁶⁷ Zgodnie z RO komórką organizacyjną GDDKiA wiodącą w zakresie ogólnych procesów związanych z kontrolą koncesjonariuszy był Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁶⁸, w ramach którego, na mocy Zarządzenia Nr 25 utworzono Wydział Rozliczeń i Planowania¹⁶⁹, do zadań którego należało m.in. koordynowanie wszystkich procesów kontrolnych prowadzonych przez DPP i Oddziały w ramach projektów koncesyjnych. Ponadto, do zadań DPP należała m.in. koordynacja i przeprowadzanie kontroli realizacji projektów realizowanych przez Departament, w tym kontroli w terenie i współpraca w tym zakresie z innymi komórkami organizacyjnymi GDDKiA. Od czasu zmiany regulaminu organizacyjnego GDDKiA w dniu 1 marca 2017 r.¹⁷⁰, za koordynowanie procesów kontroli koncesjonariuszy w DPP odpowiadali pracownicy Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁷¹ będący „opiekunami” poszczególnych umów koncesyjnych¹⁷² (w ramach kontroli prowadzonych przez Centralę GDDKiA) oraz osoba zatrudniona na wydzielonym stanowisku do spraw kontroli projektów autostradowych zrealizowanych w systemie PPP/koncesyjnym oraz kontroli umów dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych¹⁷³ kat II i III. Czynności związane z planowaniem i przeprowadzaniem kontroli poszczególnych koncesjonariuszy wykonywały właściwe miejscowo¹⁷⁴ oddziały terenowe GDDKiA.

¹⁶¹ P.o. Naczelnika Wydziału, wcześniej zajmująca stanowisko Głównego specjalisty.

¹⁶² Osoba zajmująca stanowisko Specjalisty.

¹⁶³ Osoba zajmująca stanowisko Radcy Ministra.

¹⁶⁴ Osoba zajmująca stanowisko Głównego specjalisty.

¹⁶⁵ Dalej: „RO”.

¹⁶⁶ Zmienionym Zarządzeniem Nr 25 Generalnego Dyrektora z 30 maja 2014 r. –dalej „Zarządzenie Nr 25”.

¹⁶⁷ W sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego GDDKiA – dalej: Zarządzenie Nr 7”.

¹⁶⁸ Dalej: „DPP”.

¹⁶⁹ W miejsce Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego 3.

¹⁷⁰ Zadania dotychczasowych wydziałów DPP (w tym te dotyczące koordynacji kontroli umów koncesyjnych) zostały połączone w jeden wydział – Wydział Partnerstwa Publiczno-Prawnego. Do struktury DPP włączono natomiast dodatkowo dwa osobne wydziały: Wydział Eksploatacji i Poboru Opłat (WEP) oraz Wydział Rozwoju i Strategii Poboru Opłat (WRS).

¹⁷¹ Zwanego dalej WPP.

¹⁷² Do zadań, których należało m.in. prowadzenie bieżącej obsługi i kompletu rozliczeń zawartych umów koncesyjnych, prowadzenie monitoringu zadań realizowanych przez partnera prywatnego w celu sprawnej realizacji powierzonych koncesjonariuszowi zadań wynikających z umowy, oraz prowadzenie kompletu rozliczeń finansowych z koncesjonariuszem.

¹⁷³ Zwanych dalej „MOP”.

¹⁷⁴ Tj. oddziały, na terenie których znajdowały się koncesyjne odcinki autostrad.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Konstytucja RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2018 poz. 2014, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2016 r. poz. 1920) ze zm., która z dniem 14 grudnia 2016 r. uchyliła ustawę z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).
5. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).
6. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. z 2018 r. poz. 741).
7. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12 poz. 116, ze zm.).
8. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie stawek opłat za przejazd autostradą (Dz. U. z 2012 r. poz. 467).
9. Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej (KOP)
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury (INF)
9. Przewodniczący Senackiej Komisja Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
12. Biuro Analiz Sejmowych
13. Biblioteka Sejmowa
14. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
15. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
16. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Rafał Weber

Warszawa, dnia 04 czerwca 2019 r.

Znak sprawy: DK.3-0810.21.2018

Pani

Ewa Polkowska

Wiceprezes

Najwyższej Izby Kontroli

Szanowna Pani Prezes,

w związku z przekazaną przez Panią Prezes w dniu 23 maja 2019 r. (sygn. LKA.410.008.2018, P/18/068) Informacją o wynikach kontroli pn. *Zabezpieczenie interesów SP i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych*, przekazaną przy piśmie Wiceprezes NIK z dnia 23 maja 2019 r. Minister Infrastruktury podtrzymuje swoje stanowisko przekazane do Najwyższej Izby Kontroli pismem z dnia 18 grudnia 2018 r. (sygn. DK.3.0810.21.2018.CG.2 NK:118348/18).

Zgodnie z art. 17 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, z późn. zm.), do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy m.in. sprawowanie nadzoru nad GDDKiA (ust. 1, pkt 6 ustawy). Przedmiotowa ustawa nie precyzuje w dalszych przepisach na czym ten nadzór miałby polegać. Inne przepisy obowiązujące również nie zawierają wyjaśnień czy doprecyzowania w tym zakresie. Natomiast można wskazać, że zasady nadzoru nad jednostkami podległymi zostały określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów (Dz. U. z 2012 r. poz. 392 z późn. zm.). Zgodnie z art. 34 tej ustawy minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie minister tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej, oraz powołuje i odwołuje kierowników jednostek organizacyjnych, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Ponadto ustawa o Radzie Ministrów doprecyzowuje, że minister nadzoruje i kontroluje działalność i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych - na zasadach określonych w tych przepisach.

W ramach Ministerstwa nadzór nad GDDKiA regulowany jest poprzez zarządzenia Ministra ustalające regulamin organizacyjny urzędu oraz regulaminy wewnętrzne komórek organizacyjnych Ministerstwa. Obecnie są to Zarządzenie Nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. oraz zmieniające je Zarządzenie Nr 13 z dnia 22 maja 2019 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury oraz regulamin wewnętrzny Departamentu Dróg Publicznych z dnia 27 września 2018 r., zgodnie z którym Departament sprawuje nadzór nad zadaniami realizowanymi przez GDDKiA, ujętymi w programach drogowych.

wierodostępa

POLSKA
REPUBLIKA ODZYSKANIA
NIEPODLEGŁOŚCI

ZAŁĄCZNIKI

Mając na uwadze powyższe uregulowania Departament Dróg Publicznych na bieżąco współpracuje z odpowiednimi komórkami GDDKiA. Codzienna współpraca, oprócz cotygodniowych spotkań Ministra oraz Dyrekcji Departamentu z Kierownictwem GDDKiA i kontaktów roboczych pracowników, oparta jest na wymianie korespondencji, stanowiącej dokumentację potwierdzającą działania zarówno Ministerstwa, jak i GDDKiA w konkretnych sprawach. Dzięki temu Minister ma pełną wiedzę o zdarzeniach zaistniałych na odcinkach autostrad koncesyjnych oraz dokumenty potwierdzające działania w sprawach wymagających jego interwencji.

Z poważaniem

Dokument podpisany elektronicznie przez:

Z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Rafał Weber

Sekretarz Stanu

Do wiadomości:

Departament Kontroli

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LKA.430.005.2018

Warszawa 18 lipca 2019 r.

**Opinia
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury z dnia 4 czerwca 2019 r. do informacji o wynikach kontroli P/18/068
„Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach
koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych”**

Przedstawiając¹ opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury w sprawie Informacji o wynikach kontroli P/18/068 „Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych” należy podkreślić, że Minister nie zakwestionował ustaleń kontroli ani ogólnej oceny kontrolowanej działalności, zaś jego wątpliwości wzbudziła jedynie uwaga, wskazująca na potrzebę uregulowania zasad sprawowania nadzoru nad realizacją zadań powierzonych Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, związanych z egzekwowaniem warunków umów koncesyjnych.

W swoim stanowisku Minister Infrastruktury wskazał, iż obowiązujące przepisy nie precyzują zakresu i sposobu sprawowania przez Ministra nadzoru nad GDDKiA. Podzielając ten pogląd, należy wskazać, że ocena Najwyższej Izby Kontroli oraz wynikająca z niej uwaga zostały sformułowane na podstawie kryterium rzetelności, a konsekwencją nieopracowania formalnych zasad sprawowania nadzoru nad realizacją zadań przez GDDKiA jest fakt, iż jedynym dokumentem określającym zakres i częstotliwość informacji przekazywanych do ministra właściwego do spraw transportu (nadzorującego) jest regulamin wewnętrzny GDDKiA (nadzorowanego).

Ponadto, Minister powołując się na bieżącą współpracę Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury z odpowiednimi komórkami GDDKiA, wyraził przekonanie, iż posiada pełną wiedzę o zdarzeniach zaistniałych na odcinkach autostrad koncesyjnych oraz dokumenty potwierdzające działania w sprawach wymagających jego interwencji. Z ustaleń kontroli NIK wynika jednak, że Minister nie otrzymywał wszystkich istotnych informacji o wynikach kontroli przeprowadzanych przez GDDKiA oraz informacji o wykonywaniu umów przez koncesjonariuszy.

¹ Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).