

Nr ewid. 175/98/P/97/122/DTL
Lipiec 1998

I. CZĘŚĆ OGÓLNA

1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI

Temat	Realizacja ustawy o autostradach płatnych ¹ oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce.
Numer	P 97122
Rodzaj	Kontrola planowa - koordynowana.
Inicjator	Inicjatywa NIK.
Cel	Dokonanie oceny realizacji uchwalonego w 1993r. przez Rząd programu budowy autostrad ² , w szczególności na tle rozszerzonych możliwości jego realizacji w związku z uchwaloną w 1994r. przez Sejm ustawą o autostradach płatnych.
Badany okres działalności i czas przeprowadzenia kontroli	Kontrolą objęto okres 1995 - 1997, tj. po wejściu w życie z dniem 2 stycznia 1995r. ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych. Kontrola została przeprowadzona w IV kwartale 1997r. i I kwartale 1998r.
Jednostki objęte kontrolą	Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych i wytypowane dyrekcje okręgowe dróg publicznych, właściwe terytorialnie dla przedsięwzięć autostradowych realizowanych na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych ³ . Imienny wykaz jednostek objętych kontrolą stanowi załącznik nr 1 do informacji.

¹ Ustawa z dnia 27 października 1994r. - Dz. U. Nr 127, poz. 627 i z 1996 r. Nr 106, poz. 496 i Nr 156, poz. 775.

² Uchwała Nr 63 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993r. w sprawie Programu Budowy Autostrad - nie publikowana.

³ Ustawa z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych - Dz.U. Nr 14, poz. 60, ze zm.

Tematyka kontroli Kontrola urzędu Ministra TiGM dotyczyła głównie wykonania zawartych w ustawie o autostradach płatnych upoważnień w zakresie wydania aktów wykonawczych oraz funkcjonowania podległych Ministrowi TiGM, określonych w tej ustawie, organów, tj. komisji przetargowych, powoływanych przez Ministra TiGM, w celu wyłaniania koncesjonariuszy na budowę i eksploatację poszczególnych odcinków autostrad płatnych, i Rady ds. Autostrad.

Tematyka kontroli Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad dotyczyła w szczególności :

- prowadzenia prac studialnych dot. autostrad płatnych,
- współpracy z organami właściwymi w sprawach lokalizacji autostrad,
- nabywania gruntów pod autostrady,
- przeprowadzania przetargów, opracowywania projektów koncesji i negocjowania umów koncesyjnych na budowę i eksploatację poszczególnych odcinków autostrad płatnych.

Kontrola GDDP i podległych jej dyrekcji okręgowych dróg publicznych (DODP) dotyczyła w szczególności zakresu realizowanych przez te jednostki inwestycyjnych zadań autostradowych, wykonywanych na zasadach ogólnych, określonych w ustawie o drogach publicznych.

Uczestnicy kontroli Departament Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności NIK (jednostka koordynująca) oraz Delegatury NIK w Krakowie, Katowicach, Szczecinie i Opolu.

Wyniki poprzednich kontroli NIK Na przełomie 1994/1995 NIK przeprowadziła kontrolę przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad⁴. Z ustaleń tej kontroli wynikało, że stworzone w wyniku uchwalenia nowych ustaw możliwości realizacji programu nie były wykorzystywane. Budowa autostrad w Polsce była realizowana nadal w niewielkim zakresie, w oparciu o środki państwowe, uzupełniane zaciągniętymi przez Rząd pożyczkami w międzynarodowych instytucjach finansowych. Wdrożenie koncesyjnego systemu budowy autostrad było utrudnione, w początkowym okresie w szczególności ze względu na konieczność likwidacji zaistniałych nieprawidłowości przy powoływaniu określonych zmienioną ustawą o drogach publicznych organów właściwych w sprawie przygotowania budowy i eksploatacji autostrad, a następnie ze względu na brak przewidzianych ustawą o autostradach płatnych aktów wykonawczych.

⁴ Nr ewid. 27/95/59A/94 - Informacja o wynikach kontroli stanu przygotowań do realizacji rządowego programu budowy autostrad - NIK 1995r.

2. GŁÓWNE UWARUNKOWANIA PRAWNO - EKONOMICZNE PRZEDMIOTU KONTROLI

W 1993r., w wyniku uchwalenia przez Sejm ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych⁵, zostały stworzone podstawy prawne do podjęcia w Polsce programu budowy autostrad i dróg ekspresowych. Zmienione przepisy ustawy o drogach publicznych dopuściły możliwość pobierania opłat za przejazdy po autostradach i drogach ekspresowych, przy czym wpływy z tych opłat, oraz wpływy z opłat za udzielanie przez państwo koncesji na budowę i eksploatację miejsc obsługi podróżnych i pojazdów przy tych drogach, mogły być wykorzystywane do finansowania budowy, modernizacji i utrzymania tych dróg.

Możliwość pobierania opłat za przejazdy po autostradach stworzyła szansę pozyskiwania dla inwestycji autostradowych prywatnego kapitału i w efekcie zdynamizowania takich przedsięwzięć, poprzez ich realizację w systemie koncesyjnym.

W lipcu 1993r. Rada Ministrów podjęła uchwałę w sprawie akceptacji opracowanego w Ministerstwie TiGM - Programu Budowy Autostrad⁶. Program ten przewidywał realizację budowy, w ciągu najbliższych 15 lat, trzech głównych autostrad, a mianowicie A1 Gdańsk - Toruń - Łódź - Piotrków Trybunalski - Częstochowa - Katowice - Gorzyce (Ostrawa), A2 Świecko - Poznań - Łódź - Warszawa - Terespol (Mińsk) i A4/A12 Zgorzelec / Olszyna - Krzywa - Legnica - Wrocław - Opole - Katowice - Kraków - Tarnów - Rzeszów - Przemyśl (Kijów), o łącznej długości 1961 km. Rada Ministrów ustaliła, że pierwszy etap ww. przedsięwzięcia - przewidziany do realizacji w latach 1993-1996 - miał obejmować zakończenie budowy trzech najbardziej zaawansowanych odcinków autostrad, tj. : na A4 odcinka Kraków - Katowice i odcinka Górnice - Opole oraz na A1 odcinka Łódź - Częstochowa.

Według ustaleń rządowych⁷, pierwszy etap programu budowy autostrad miał być realizowany przez powołaną w tym celu Spółkę Skarbu Państwa „Autostrady Polskie S.A.”, zaś następne odcinki przez wyłonione w wyniku przetargów jednostki, w systemie koncesyjnym. Minister TiGM, w porozumieniu z Ministrem Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa oraz Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, zobowiązany został do przedłożenia pod obrady Rządu projektu ustawy regulującej tryb pozyskiwania gruntów pod budowę autostrad oraz sposób ustalania cen zapobiegający spekulacji tymi gruntami, jak również umożliwiający nieodpłatne przekazywanie przez Agencję Własności Rolnej Skarbu Państwa gruntów na cele budowy autostrad i dróg ekspresowych.

Po zmianie Rządu w dniu 26 października 1993r., na podstawie decyzji Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 1993r. spółka „Autostrady Polskie S.A.” została postawiona w stan likwidacji. Dnia 21 stycznia 1994r., KERM nowego Rządu, realizując swą koncepcję, po ponownym rozpatrzeniu, przyjął projekt rozszerzonego programu budowy

⁵ Ustawa z dnia 28 kwietnia 1993r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 47, poz. 212) - weszła w życie z dniem 9 lipca 1993r.

⁶ Uchwała Rady Ministrów powołana w przypisie nr 2.

⁷ Ustalenie zawarte w „Szczegółowych dyspozycjach realizacyjnych w sprawie Programu Budowy Autostrad”, ujęte w protokole ustaleń nr 36/93 z posiedzenia Rady Ministrów z dnia 14 września 1993r.

autostrad. Projekt ten przewidywał wybudowanie dodatkowej autostrady, oznaczonej symbolem A3, tj. Szczecin - Zielona Góra - Legnica - Bolków - Lubawka (Praha). Jednocześnie KERM zaakceptował główne kierunki przedstawionych przez Ministra TiGM założeń do projektu ustawy o autostradach płatnych. Uznano bowiem, że rozmiary podjętego przedsięwzięcia, wymagającego wydatkowania (jak wtedy oceniano) ok. 7,8 mld. dolarów USA, w ciągu 15 lat, dla wybudowania w tym czasie 2600 km autostrad, w pełni uzasadniają ustawową regulację tej problematyki.⁸ Plan schematyczny autostrad i dróg ekspresowych w Polsce stanowi załącznik nr 2.

W dniu 27 października 1994r. Sejm uchwalił ustawę o autostradach płatnych, weszła ona w życie w dniu 2 stycznia 1995 r. Ustawa określiła warunki przygotowania, budowy, zasad koncesjonowania i umów o budowę i eksploatację autostrad płatnych, a także ustaliła organy właściwe w tych sprawach. Zgodnie z nową ustawą, zadania związane z przygotowaniem, budową i eksploatacją autostrad płatnych zostały wyłączone z Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i powierzono je nowej, państwowej jednostce prawnej, Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, nadzorowanej przez Ministra TiGM. Został też powołany organ opiniodawczy Ministra TiGM, tzw. Rada do Spraw Autostrad. Rada Ministrów została upoważniona do określania, w drodze rozporządzenia, autostrad lub ich odcinków, które będą budowane i eksploatowane jako płatne. Ustawa określiła odmienne, od powszechnie obowiązujących dla przedsięwzięć budowlanych, zasady wskazań lokalizacyjnych dla inwestycji autostradowych oraz wydawania decyzji o ustaleniu ich lokalizacji. Uproszczony też został tryb nabywania nieruchomości pod budowę autostrad.

⁸ Rozszerzony programu budowy autostrad został zaakceptowany uchwałą nr 84 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 1994r. - nie publikowaną

3. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

1. Program budowy autostrad - ustalony uchwałą nr 63 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993r. i rozszerzony w 1994r. uchwałą nr 84 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 1994r. - przewidujący wybudowanie w ciągu 15 lat czterech głównych autostrad w Polsce o łącznej długości 2600 km, od początku realizowany jest ze znacznymi opóźnieniami. Nie zakończono w założonym terminie (do 1996r.) żadnego z zadań tzw. I etapu programu, tj. budowy trzech najbardziej zaawansowanych odcinków autostrad : A4 Kraków - Katowice, A4 Golnice - Opole i A1 Łódź - Częstochowa (o łącznej długości 338 km), które miały być realizowane na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych. W 1997r. zakończono jedynie niezbędne inwestycje na istniejącym odcinku autostrady A4 Kraków - Katowice (61 km), natomiast roboty budowlane na pozostałych odcinkach nie były kontynuowane. Środki finansowe przeznaczone na realizację całego I etapu programu budowy autostrad, tj. zaciągnięta w 1993r. pożyczka EBOR w kwocie 45 mln. ECU oraz analogiczne do tego dotacje z budżetu państwa zostały zużyte bowiem na realizację zwiększonego zakresu robót na odcinku autostrady A4 Kraków - Katowice. Zwiększony zakres robót wynikał głównie z faktu, że w 1995r. GDDP określiła nowe, spełniające wymogi międzynarodowe, parametry dotyczące autostrad w zakresie przenoszenia obciążeń (z dotychczasowych 100 kN/oś do 115 kN/oś). Spowodowało to konieczność przystosowania konstrukcji istniejącego już odcinka tej autostrady do nowych obciążeń oraz wykonania nowej nawierzchni odpornej na deformacje (tzw. koleinowanie). Stan ten dowodzi, że Minister Transportu i Gospodarki Morskiej występując w 1993r. z programem budowy autostrad, nie uwzględnił niezbędnego zakresu zadań rzeczowych, zwłaszcza w aspekcie postępującej integracji krajowej sieci dróg z europejskim systemem transportowym (opis cz. II pkt. 2.7. str. 50 - 53).

2. W ciągu 3 lat od daty wejścia w życie ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych Minister TiGM oraz powołane na podstawie ustawy jednostki (Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Rada ds. Autostrad oraz komisje przetargowe), przeprowadzili postępowania lokalizacyjne i koncesyjne oraz doprowadzili do zawarcia umów koncesyjnych na budowę i eksploatację (w nowym systemie finansowania) 2 odcinków autostrad płatnych (A2 Świecko - Stryków i A4 Katowice - Kraków) o łącznej długości 417,7 km. Stworzyli też podstawy (poprzez przeprowadzenie i zakończenie procedury koncesyjnej) do zawarcia umowy na budowę odcinka autostrady płatnej A1 Gdańsk - Toruń o długości 151,9 km.

3. W świetle wyników kontroli, wdrożenie nowego, koncesyjnego systemu budowy autostrad na podstawie ustawy o autostradach płatnych, następowało z dużymi trudnościami. W pierwszym okresie wynikało to zwłaszcza z opóźnień w wydaniu 9 aktów wykonawczych do ustawy oraz z przewlekłości procedur administracyjnych dotyczących wydawania przez wojewodów decyzji lokalizacyjnych dla pierwszych odcinków autostrad. Akty wykonawcze do ustawy

ukazały się od 4 do 30 miesięcy po terminie jej wejścia w życie. Większość z wydanych decyzji lokalizacyjnych podlegało procesom odwoławczym.

Odpowiedzialność za opóźnienia w wydaniu aktów wykonawczych przez Ministra TiGM ponosi Departament Prawny tego Ministerstwa, który niedostatecznie wypełniał funkcję inicjującą i koordynującą te sprawy. Departament Prawny nie prowadził rejestrów upoważnień ustawowych dla Ministra TiGM i nie kontrolował podjęcia prac legislacyjnych w departamentach odpowiedzialnych za ich merytoryczne przygotowanie.

Szczególnie niekorzystna dla realizacji zadań w pierwszym okresie po wejściu w życie ustawy była zwłoka w wydaniu rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną⁹. Dopiero bowiem po wejściu w życie tego rozporządzenia (21 czerwca 1995r.) było możliwe opracowanie takich ocen, koniecznych jako uzupełnienie, do dokumentacji złożonych w 1994r. wniosków o wskazania i decyzje lokalizacyjne dla odcinków autostrad płatnych przewidzianych do realizacji w pierwszej kolejności. Przesądziło to o wydłużeniu terminów podjęcia kolejnych etapów przygotowania tych inwestycji (opis cz. II pkt. 2.1. str. 23 - 27).

4. We wrześniu 1997r. Minister TiGM zawarł 2 pierwsze umowy koncesyjne na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych. Były to umowy : z dnia 12 września 1997r. ze spółką „Stalexport” S.A. w Katowicach na budowę (przez przystosowanie) i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice-Kraków oraz z dnia 19 września 1997r. ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinku Świecko-Stryków. Kontrola wykazała, że umowy te zawierają klauzule o możliwości ich bezwarunkowego rozwiązania w przypadku niezgodnienia tzw. zamknięć finansowych¹⁰. Uzależnione jest to w szczególności od powodzenia - ujętego w umowach - zobowiązania Ministra TiGM do podjęcia inicjatywy wystąpienia do Rady Ministrów o uruchomienie tzw. mechanizmu wsparcia dla koncesjonariuszy.

Mechanizm wsparcia określony jest w art. 39 ustawy o autostradach płatnych i dotyczy możliwości uzyskania poręczenia ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji. **Tymczasem określony w umowie koncesyjnej Ministra TiGM ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. mechanizm wsparcia ma zapewnić terminowe płatności brakujących kwot do pełnego**

⁹ Rozporządzenie Ministra OŚZNiL z dnia 5 czerwca 1995r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną - Dz.U.Nr 64, poz. 332.

¹⁰ Zgodnie z art. 1 ust. 13 umowy koncesyjnej z dnia 12 września 1997r. zawartej przez Ministra TiGM ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. w Poznaniu - „Zamknięcie finansowe oznacza, odnośnie jakiegokolwiek odcinka, datę z którą umowy kredytowe dotyczące wymaganego finansowania takiego odcinka weszły w życie”. Zgodnie z art. 7 ust. 7 umowy koncesyjnej z dnia 19 września 1997r. zawartej przez Ministra TiGM ze spółką „Stalexport” S.A. w Poznaniu - „Zamknięcie finansowe oznacza zawarcie przez Koncesjonariusza umów dotyczących finansowania Przedsięwzięcia i wejście w życie ostatniej z tych umów”.

finansowania „kosztów eksploatacyjnych oraz wszystkich mających zastosowanie podatków oraz obsługi zadłużenia”.

Należy stwierdzić, że Minister TiGM podejmując takie zobowiązanie przekroczył dyspozycje ustawy o autostradach płatnych odnośnie zasad finansowania autostrad płatnych. Idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia” okresu eksploatacji autostrad płatnych wykracza bowiem poza określone tam zasady finansowania, ograniczone przepisami rozdziału 6 wyłącznie do kosztów budowy autostrady. Zgodnie z art. 57 ustawy, zgromadzenie środków na podjęcie eksploatacji autostrady należy do obowiązków koncesjonariusza (opis cz. II pkt. 2.5. str. 43 - 46).

5. Ogólne wydatki budżetu państwa na przygotowanie koncesyjnego systemu budowy autostrad w Polsce, wykonane za pośrednictwem Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, w badanym okresie 1995 - 1997, wyniosły 212.617 tys. zł, z tego 134.753 tys. zł były to koszty wykupu gruntów i nabywania nieruchomości, 74.184 tys. zł koszty prac studialnych i dokumentacji, a 3.509,6 tys. zł poniesione w latach 1995 - 1996 koszty podjęcia działalności przez ABiEA. Nie budziła zastrzeżeń kontroli celowość wydatkowania tych kwot.

Wyniki kontroli wykazały, że ustalane corocznie w ustawach budżetowych dotacje, na wynikające z ustawy o autostradach płatnych zadania realizowane przez ABiEA, nie były w pełnej wysokości wykorzystywane.

W 1995r. dotacje budżetowe na zadania określone w art. 12 ustawy o autostradach płatnych (49.593 tys. zł) wykorzystano tylko w 11,5% (5.733 tys. zł). Powodem niskiego wykorzystania dotacji w tym roku była opisana wyżej zwłoka w wydaniu aktów wykonawczych do ustawy.

Przyznana w ramach budżetu na 1996r. dotacja na przygotowanie inwestycji autostradowych w kwocie 104.859 tys. zł w większej części (66,6 %) została wykorzystana dopiero w następnym roku. Opóźnienia te wynikały z przeciągającego się postępowania lokalizacyjnego autostrad, co uniemożliwiło realizację zaplanowanych wydatków na wykup gruntów. Trybem odwoławczym zostały objęte 12 spośród 13 ogółem wydanych przez wojewodów decyzji lokalizacyjnych autostrad. Każda z decyzji II instancji (do 31 grudnia 1996r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, od 1 stycznia 1997r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast), wydanych w wyniku odwołań Prezesa ABiEA, potwierdzała zasadność tych odwołań. Odwołania Prezesa ABiEA dotyczyły wad decyzji, naruszających obowiązujące prawo. Odwołania składały także inne zainteresowane strony (właściciele gruntów, organy samorządu terytorialnego), w 3 przypadkach skargi stron rozpatrywał Naczelny Sąd Administracyjny.

Niewykorzystywanie przez Agencję środków z budżetu 1997r., w związku z finansowaniem bieżących wydatków niewykorzystanymi dotacjami z lat poprzednich, leżało u podstaw decyzji Ministra TiGM o przesunięciu w II półroczu 20 mln. zł z dotacji dla Agencji na inne cele (opis cz. II pkt. 2.2. str. 27 - 30).

6. Wyniki kontroli wykazały małe zainteresowanie podmiotów gospodarczych postępowaniem przetargowym dotyczącym budowy autostrad płatnych (za wyjątkiem autostrady A2 Świecko - Stryków). Na ogłoszenie o kwalifikacji wstępnej do przetargu na wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji autostrady A1 Gdańsk - Toruń odpowiedziały tylko 2 firmy spełniające warunki ustawowe. W wyniku tego przetargu, przeprowadzonego w II etapie z udziałem jednego uczestnika, Minister TiGM w dniu 25 sierpnia 1997r. udzielił koncesji spółce „Gdańsk Transport Company” S.A. Małe zainteresowanie wśród podmiotów gospodarczych tym przetargiem wynikało z tego, że - wg. ich oceny - trudno będzie zapewnić opłacalność przedsięwzięcia bez wydatnej pomocy budżetu państwa (w formie jego partycypacji w pokrywaniu niedoborów w przychodach z eksploatacji autostrady oraz w formie ulg i zwolnień podatkowych dla koncesjonariusza). Brak oczekiwanego zainteresowania podmiotów gospodarczych uczestnictwem w przetargach na budowę autostrad w Polsce potwierdziło postępowanie na wyłonienie koncesjonariusza budowy i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A4 Wrocław - Katowice. Trzeciego uczestnika kwalifikacji, wymaganego przepisami rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji¹¹, udało się pozyskać dopiero w wyniku dwukrotnego przesuwania przez Ministra TiGM terminu składania ofert (opis cz. II pkt. 2.4. str. 39 - 40).

7. Po uprawomocnieniu się decyzji lokalizacyjnych dla tras autostrad planowanych do realizacji w pierwszej kolejności, trudności w nabywaniu nieruchomości dla potrzeb tych inwestycji wydłużały czas przygotowania zadań do realizacji. Najważniejszymi problemami w tym zakresie były nieuregulowane sprawy własnościowe niektórych podlegających nabyciu nieruchomości, przypadki przeciągających się rokowań z dotychczasowymi właścicielami oraz brak sprzyjających uregulowań ustawowych dla możliwości wykorzystania gruntów z zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako gruntów zamiennych za grunty przekazane pod autostrady. Obowiązujące tę Agencję przepisy¹² zobowiązywały ją bowiem do zbywania nieruchomości w trybie przetargów nieograniczonych. Trudności w nabywaniu nieruchomości spowodowane nieuregulowanymi prawami własnościowymi uzewnętrzniły się w szczególności wzdłuż trasy autostrady A4 Wrocław - Gliwice. Ze względu na rozpoczęcie na tym odcinku w 1997r. robót mostowych, opóźnienia w nabywaniu odpowiadających tym zadaniom nieruchomości stały się istotnymi utrudnieniami wpływającymi na terminowość realizacji tego przedsięwzięcia.

Nie budziła zastrzeżeń kontroli, stosowana przez ABiEA, wypracowana we własnym zakresie, organizacja postępowania o nabycie nieruchomości pod autostrady. Obowiązujące prawo nie precyzuje zasad negocjowania stawek za nabywane grunty. Nie budziły zastrzeżeń kontroli procedury negocjacji cen transakcyjnych, w tym w szczególności przyjęta przez ABiEA zasada wykorzystywania Komisji Arbitrażowej przy

¹¹ Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielanie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych - Dz.U. Nr 58, poz. 306.

¹² Ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw - jt. Dz.U. z 1995r. Nr 57, poz. 299 ze zm.

Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzecznawców Majątkowych - w przypadkach znacznych rozbieżności odnośnie wycen nieruchomości, zawartych w ofertach ABiEA i oczekiwań właścicieli - jako niezależnego organu opiniodawczego, dla oceny merytorycznej tych wycen (opis cz. II pkt. 2.6. str. 46 - 50).

8. Kontrola wykazała, że wykonywane przez GDDP i poległe jej jednostki zadania, w zakresie programu budowy autostrad, realizowane były na ogół prawidłowo. Obejmowały one kontynuowanie, w celu ukończenia i przekazania do dyspozycji ABiEA, rozpoczętych w poprzednim okresie inwestycji autostradowych, oraz wykonywanie zadań inwestora rozpoczętej w 1997r. budowy odcinka autostrady A4 Wrocław - Gliwice (finansowanej z budżetu państwa i kredytu międzynarodowych instytucji finansowych). Stwierdzono jednak, że mimo wykonania zadań inwestycyjnych na odcinku autostrady A4 Katowice - Kraków i podpisania w dniu 19 września 1997r. przez GDDP z koncesjonariuszem eksploatacji tego odcinka, jako autostrady płatnej, tj. z firmą „Stalexport” S.A., oraz z ABiEA, porozumienia o przekazaniu koncesjonariuszowi autostrady - do czasu zakończenia kontroli nie doszło do uzgodnienia oceny jej stanu technicznego. W rezultacie nie nastąpiło przejęcie przez koncesjonariusza od 1 stycznia 1998r. uzgodnionej części (20%) kosztów jej utrzymania (opis cz. II pkt. 2.7. str. 50 - 52).

9. Kontrola wykazała, że w toku wykonywania zadań przez Ministra TiGM i powoływanych przez niego z mocy ustawy o autostradach płatnych komisji przetargowych oraz w działalności ABiEA występowały nieprawidłowości, które miały negatywny wpływ na dotychczasowy przebieg realizacji programu budowy autostrad. Nieprawidłowości te dotyczyły w szczególności :

1/ Nieuwzględnienia w rozporządzeniu Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych, przepisu określającego obowiązek ustalenia przez komisję przetargową - przed terminem składania wniosków o wstępną kwalifikację do przetargu - sposobu dokonywania punktowej oceny spełniania przez oferentów warunków postępowania przetargowego. Członkowie komisji przetargowej nie zostali ponadto zobowiązani do składania oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z oferentami (członkowie komisji przetargowych ww. oświadczenia składali z własnej woli - opis cz. II pkt. 2.1. str. 21).

Brak w rozporządzeniu szczegółowych uregulowań, dotyczących sposobu dokonywania ocen postępowania przetargowego, miał wpływ na przebieg postępowania przeprowadzonego w celu wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji autostrady płatnej A2 Świecko - Stryków. W rezultacie stworzone zostały warunki do ustalenia przez komisję przetargową minimum kwalifikacyjnego dla oferentów do przejścia do II etapu przetargu w dowolnym czasie postępowania kwalifikacyjnego. W przypadku kwalifikacji do przetargu na koncesję dotyczącą autostrady A2 Świecko - Stryków, minimum to zostało ustalone dopiero po otwarciu ofert, w dniu gdy spisywano protokół z czynności kwalifikacji wstępnej. Ww. uchybienia

w przebiegu kwalifikacji wstępnej nasuwają wątpliwości, co do przyjętych przez komisję przetargową rozstrzygnięć w sprawie wyboru firm do uczestnictwa w tym przetargu. W wyniku tego postępowania z przetargu zostały wyeliminowane firmy „Pol-Neth” S.A. i „M-W Polskie Konsorcjum Autostradowe” S.A., pomimo że uzyskały zbliżoną liczbę punktów kwalifikacyjnych w porównaniu do zwycięzców kwalifikacji, tj. firm „Autostrada Wielkopolska” S.A., „Euroute Polska” S.A. i „Autostrady” S.A. Stało się tak wbrew stanowisku organu opiniodawczego, tj. Rady ds. Autostrad. Jej opinia zawarta w uchwale w tej sprawie nie została przez komisję przetargową uwzględniona (opis cz. II pkt. 2.4. str. 36).

2/ Nierzetelnej oceny przez komisję przetargową oferty firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. z Poznania w postępowaniu dotyczącym koncesji na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2. Stwierdzono bowiem, że w toku postępowania komisja przetargowa bezkrytycznie uznała za wiarygodną deklarację tej firmy o zamiarze realizowania tego przedsięwzięcia bez udziału Skarbu Państwa. Zgodnie z protokołem z dnia 1 lutego 1997r. z wyników tego przetargu, zaufanie komisji przetargowej do zdolności firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. do finansowania przedsięwzięcia „bez dotacji i poręczenia spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki” stanowiło podstawę sformułowania ostatecznego wniosku komisji do Ministra TiGM o przyznanie tej firmie koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady płatnej A2 Świecko - Stryków. W toku dalszego postępowania, tj. negocjacji umowy koncesyjnej z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. okazało się, że deklaracja ta była bezpodstawna (opis cz. II pkt. 2.4. str. 37 - 39).

3/ Niepodjęcia przez Ministra TiGM działań w sprawie zawarcia umowy międzypaństwowej o lokalizacji przejścia autostradowego na granicy państwa z Białorusią. Stwierdzono bowiem, że pomimo uzgodnienia jeszcze w 1996r. przez Ministra TiGM z Centralnym Urzędem Planowania wniosku ABiEA o udzielenie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady A2 od Strykowa k/Łodzi, przez Warszawę, Białą Podlaską, do granicy państwa z Białorusią - do czasu zakończenia kontroli NIK nie doszło do zawarcia z Białorusią porozumienia o miejscu połączenia autostrady A2 z odpowiadającą jej drogą na Białorusi i o lokalizacji autostradowego przejścia granicznego. Dopiero w lutym 1998r. Departament Polityki Transportowej MTiGM zorganizował z inicjatywy strony białoruskiej pierwsze spotkanie stron w tej sprawie. Nie budziły zastrzeżeń kontroli uzgodnienia międzypaństwowe dotyczące granicznych przejść autostradowych na granicy zachodniej, południowej i z Ukrainą (opis cz. II pkt. 2.4. str. 42).

4/ Niewłaściwego prowadzenia przez ABiEA spraw dotyczących wniosku (z 1995 r.) do CUP o wydanie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady płatnej A2, od granicy województw łódzkiego i skierniewickiego, przez Warszawę. Stwierdzono bowiem, że forsowanie przez Prezesa ABiEA tzw. „wewnętrznych” wariantów przeprowadzenia autostrady przez Warszawę (przez gminy Ursynów lub Bielany) i uporczywie negatywne stanowisko do wnioskowanego przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa uzupełnienia wniosku lokalizacyjnego porównawczymi analizami oddziaływania autostrady na środowisko, w dodatkowych -

tzw. „zewnętrznych” wariantach, skutkowało tym, że do czasu kontroli wniosków ten nie został załatwiony. Zasadność żądania przez Ministra OŚZNiL opracowania analiz porównawczych, w stosunku do wariantów „wewnętrznych”, prezentowanych przez ABiEA, została uznana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 1997r. w tej sprawie (opis cz. II pkt. 2.2. str. 30 - 31).

5/ Niedostatecznego uwzględnienia w opracowywanej przez ABiEA dokumentacji lokalizacyjnej dla autostrad płatnych problematyki tzw. dróg alternatywnych dla projektowanych autostrad płatnych. Problematyka ta, wynikająca z przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o autostradach płatnych, nie znajdowała odzwierciedlenia w dokumentacji lokalizacyjnej, w formie konkretnych uzgodnień z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych, tj. jednostką, która zgodnie z prawem¹³, jest kompetentna do planowania budowy, modernizacji i utrzymania autostrad i dróg krajowych niepłatnych. Do czasu kontroli NIK nie doszło do zdefiniowania pojęcia ogólnodostępnej drogi alternatywnej dla autostrady płatnej. ABiEA prezentowała pogląd w tej sprawie (czemu dawano wyraz m.in. w kontaktach z gminami, w odpowiedzi na pytania w tej sprawie), że „każda ogólnodostępna droga publiczna umożliwiająca przejazd określonej kategorii pojazdów pomiędzy węzłami autostrady płatnej stanowi, dla tej kategorii pojazdów i dla tego odcinka autostrady płatnej, tzw. drogę alternatywną”. Brak jednoznacznych rozstrzygnięć w tej sprawie powodował kontrowersje przy uzgadnianiu przez GDDP zobowiązań Ministra TiGM, odnoszących się do tzw. „konkurujących dróg równoległych” do autostrad płatnych, zawartych w umowach koncesyjnych (opis cz. II pkt. 2.2. str. 32 - 33).

6/ Stosowanych w ABiEA - naruszających przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych¹⁴ - zasad postępowania przetargowego w sprawie zamówień dotyczących działalności statutowej, finansowanych z dotacji budżetowej. Jak ustalono, z końcem 1995r. przy akceptacji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), Prezes ABiEA zarządził „odpowiednie” stosowanie w ABiEA tej ustawy. Polegało to na wyłączeniu stosowanych w ABiEA procedur przetargowych spod określonego w ustawie - nadzoru Prezesa UZP, w tym na uchyleniu jego uprawnień jako organu odwoławczego dla rozpatrywania odwołań uczestników przetargów, oraz na przejęciu przez Prezesa ABiEA uprawnień Prezesa UZP dotyczących zatwierdzania odstępstw od określonych w ustawie procedur przetargowych i rozstrzygania sporów. **Szczególnie niekorzystne, z punktu widzenia interesów uczestników przetargów, było ustalenie pozbawiające ich prawa wnoszenia odwołań od rozstrzygnięć przetargowych do Prezesa UZP, jako II instancji odwoławczej.** Pozostawała im w takich przypadkach kosztowna i na ogół długotrwała droga sądowa. Wyżej opisane, stosowane w Agencji zasady przetargów nie były zgodne z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, określoną dnia 12 marca 1997r. uchwałą w sprawie ustalenia

¹³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985r. w sprawie powołania i zakresu działania GDDP, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej (j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 65, poz. 332)

¹⁴ Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt. 7 i art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych¹⁵ (opis cz. II pkt. 2.3. str. 33 - 35).

7/ Opóźnień w wykorzystaniu kredytu uzyskanego w 1994r. w Europejskim Banku Inwestycyjnym, w wysokości 225 mln ECU na realizację budowy autostrady A4 Wrocław-Gliwice. Minister TiGM dopiero w końcu 1995r. - tj. rok po dacie (15 grudnia 1994r.) podpisania w imieniu Rządu Polskiego umowy pożyczkowej - podjął decyzję (30 października 1995r) określając podział kompetencji w realizacji tego przedsięwzięcia pomiędzy GDDP i ABiEA¹⁶ oraz wydał (w dniu 30 grudnia 1995r.) zarządzenie w sprawie organizacji wewnętrznej GDDP¹⁷, stwarzające możliwość utworzenia Biura Budowy Autostrady Wrocław - Gliwice w Opolu, jako jednostki terenowej GDDP odpowiedzialnej za realizację przedsięwzięcia. Roczna zwłoka w ustaleniu przez Ministra TiGM tych spraw spowodowała, że faktyczne działania przygotowawcze do realizacji tego przedsięwzięcia podjęte zostały dopiero w II kwartale 1996r. W rezultacie, będące w dyspozycji środki finansowe z tej pożyczki, w badanym okresie, nie były wykorzystane. Zaangażowano tylko niewielkie środki grantu PHARE (0,8%) na finansowanie nadzoru nad budową przez angielską firmę Atkins.

Nadmienić należy, że - wobec określenia w rozporządzeniu Rady Ministrów¹⁸ całej autostrady A4 jako autostrady płatnej - realizacja odcinka autostrady A4 Wrocław - Gliwice na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych jest niezgodna z przepisem art. 40 ustawy o autostradach płatnych, który stanowi że budowa płatnej autostrady wymaga koncesji (opis cz. II pkt. 2.7. str. 53).

4. WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla zapewnienia stałości reguł przeprowadzonego dotychczas postępowania koncesyjnego, Minister Transportu i Gospodarki Morskiej powinien dopilnować wyegzekwowania - w negocjacjach zamknąć finansowych zawartych umów koncesyjnych - deklarowanego przez koncesjonariuszy w toku postępowania przetargowego ich udziału w finansowaniu przyjętych do realizacji przedsięwzięć.

Występujące problemy w toku uzgodniania zamknięć finansowych zawartych umów koncesyjnych oraz przyjęta w tych umowach przez Ministra TiGM idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia” początkowego okresu eksploatacji autostrad - powinny zostać poddane szczegółowej ocenie Rządu. Na podstawie tej oceny Prezes Rady Ministrów powinien podjąć działania dla określenia przez Rząd

¹⁵ Sygn. akt W 8/96 - Dz.U. z 1997r. Nr 29, poz. 162

¹⁶ Decyzja nr 102 Ministra TiGM z dnia 31 października 1995r. w sprawie określenia zadań ABiEA związanych z przygotowaniem i realizacją budowy autostrady A4 Wrocław - Gliwice.

¹⁷ Zarządzenie nr 56 Ministra TiGM z dnia 30 grudnia 1995r. w sprawie organizacji wewnętrznej GDDP - nie publikowane.

¹⁸ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995r. w sprawie autostrad płatnych - Dz.U.Nr 43, poz. 222.

zasad kontynuacji programu autostradowego, przy uwzględnieniu doświadczeń wynikających z dotychczasowej realizacji tego programu w systemie koncesyjnym.

Ponadto wyniki kontroli dają podstawę do sformułowania przez NIK następujących wniosków pokontrolnych :

1/ Minister Transportu i Gospodarki Morskiej w zakresie podlegającym jego kompetencji powinien :

- dokonać nowelizacji rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielanie koncesji na budowę i eksploatację autostrad (Dz.U. Nr 58, poz. 306), w kierunku zawarcia w nim przepisów określających zobowiązanie członków komisji przetargowych do składania oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z uczestnikami przetargów, oraz ustalenia zobowiązania komisji przetargowych do ustalania kryteriów i sposobu dokonywania ocen ofert w postępowaniu przetargowym przed rozpoczęciem tego postępowania,

- zapewnić właściwy dobór składów komisji przetargowych, powoływanych przez Ministra TiGM celu wyłaniania koncesjonariuszy budowy i eksploatacji autostrad płatnych, dla zapewnienia uczestnictwa w tych komisjach osób mających doświadczenie w praktycznym stosowaniu procedur przetargowych,

- doprowadzić do zawarcia umowy międzypaństwowej z Białorusią, w sprawie lokalizacji połączenia autostrady A2 z odpowiadającą jej drogą na Białorusi.

2/ Prezes ABiEA w zakresie podlegającym jego kompetencji powinien :

- niezwłocznie uzupełnić złożony przez Agencję w 1995r. wniosek lokalizacyjny dla odcinka autostrady płatnej A2 w rejonie Warszawy, stosownie do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w tej sprawie, w celu przyśpieszenia procedur uzgadniania wniosku i - w efekcie - przyśpieszenia realizacji tego ważnego dla układu komunikacyjnego aglomeracji warszawskiej przedsięwzięcia,

- dokonać kompleksowego uzgodnienia z Generalnym Dyrektorem Dróg Publicznych problematyki tzw. dróg alternatywnych, stosownie do wymogu wynikającego z art. 1 ust. 4 ustawy o autostradach płatnych.

- niezwłocznie uchylić przepisy zarządzenia wewnętrznego Prezesa ABiEA odnoszących się do „odpowiedniego” stosowania w Agencji przepisów ustawy o zamówieniach publicznych, w dostosowaniu do wykładni Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997r. w tej sprawie (Dz.U. z 1997r. Nr 29, poz. 162).

II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

1.1. Podstawowe przepisy dotyczące budowy autostrad

Od dnia 2 stycznia 1995r. podstawowym aktem prawnym dla realizacji programu budowy autostrad w Polsce jest ustawa o autostradach płatnych¹⁹, która określa warunki przygotowania budowy, zasady koncesjonowania i zawieranych umów o budowę oraz eksploatację autostrad płatnych, a także organy właściwe w tych sprawach. W wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 1 ust. 2 tej ustawy, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia²⁰ ustaliła, że autostrady A1, A2, A3 i A4/A12, które zostały objęte - akceptowanym przez Radę Ministrów uchwałami nr 63/93²¹ i nr 84/94²² - Programem Budowy Autostrad, będą budowane i eksploatowane jako płatne.

W myśl art. 2 ust. 1 ustawy, Minister TiGM jest naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach przygotowania budowy i eksploatacji autostrad płatnych. Dla przygotowania i koordynacji budów i eksploatacji autostrad płatnych zostaje utworzona Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (art. 5 i 7 ust. 1). Jednocześnie, zgodnie z art. 65 ust. 1 pkt. 5 ustawy, w odniesieniu do tych autostrad, uchylone zostają uprawnienia administracyjne i kompetencyjne Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych i dyrekcji okręgowych dróg publicznych wynikające z art. 21 ust. 1 i 2 oraz art. 23 ust. 1 pkt. 1 ustawy o drogach publicznych²³.

Minister TiGM zobowiązany został do wydania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (art. 2 ust. 2). Przepisy te, zawarte w rozporządzeniu Ministra TiGM z dnia 14 maja 1997r.²⁴, weszły w życie dopiero 4 lipca 1997r., a zatem ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu wejścia w życie ustawy.

Ustawa określa w art. 3 ust. 2, że opłaty za przejazdy autostradą płatną ustala i pobiera spółka, która uzyskała koncesję na eksploatację autostrady. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 3 ust. 4 ustawy, zasady ustalania i pobierania tych opłat oraz sposób ogłaszania ich wysokości określił Minister TiGM w drodze rozporządzenia²⁵. Rozporządzenie to stanowi w szczególności, że powyższe opłaty powinny być ustalane w zależności od liczby przejechanych kilometrów oraz od określonych w rozporządzeniu kategorii pojazdów. Zmiana stawek opłat może być dokonana, na warunkach określonych w rozporządzeniu, po uzgodnieniu z ABiEA.

Ustawa nie zawiera definicji autostrady. Znaczenie tego pojęcia zostało określone w art. 4 ust. 1 pkt. 6 ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych. Zgodnie z tym

¹⁹ Ustawa powołana w przypisie nr 1.

²⁰ Rozporządzenie RM powołane w przypisie nr 18.

²¹ Uchwała RM powołana w przypisie nr 2.

²² Uchwała RM powołana w przypisie nr 8.

²³ Ustawa powołana w przypisie nr 3.

²⁴ Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 14 maja 1997r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych - Dz.U.Nr 62, poz. 392.

²⁵ Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995r. sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi - Dz.U.Nr 58, poz. 305.

przepisem autostrada jest drogą przeznaczoną wyłącznie dla ruchu pojazdów samochodowych i nie obsługującą przyległego terenu :

- a/ wyposażoną przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie,
- b/ posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami komunikacyjnymi,
- c/ wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek przeznaczonych wyłącznie dla użytkowników autostrady.

1.2. Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad

Zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 2 ustawy o autostradach płatnych, Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad (ABiEA) jest państwową osobą prawną, nad którą sprawuje nadzór Minister TiGM. Organem Agencji, kierującym jej działalnością i reprezentującym ją na zewnątrz, jest Prezes, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra TiGM. Ustawa w art. 7 ust. 2 określa zadania Agencji, a w tym m.in. :

- prowadzenie prac studialnych dotyczących autostrad,
- współpracę z organami właściwymi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, obrony narodowej, geodezji i gospodarki gruntami, ewidencji gruntów i budynków, scalania i wymiany gruntów, melioracji wodnych , ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony zabytków,
- nabywanie gruntów pod autostrady na rzecz Skarbu Państwa,
- prowadzenie przetargów, opracowywanie projektów koncesji i negocjowanie umów koncesyjnych,
- uzgadnianie projektów budowlanych autostrad w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi,
- kontrolę budów i eksploatacji autostrad w zakresie zgodności z udzieloną koncesją i przestrzegania warunków umowy koncesyjnej.

Agencja realizuje swe zadania w granicach wyznaczonych rocznymi planami finansowymi, ustalonymi przez Prezesa Agencji w uzgodnieniu z Ministrem TiGM i Ministrem Finansów. Zgodnie z art. 70 ustawy - do dnia 31 grudnia 1996r. Agencja upoważniona była do udziału w budżecie MTiGM, dla zapewnienia jej środków finansowych na podjęcie działalności. Agencja prowadzi samodzielną gospodarkę finansową, pozyskując w szczególności przychody z wpływów z działalności i z opłat za udzielanie koncesji. Niezależnie od ww. przychodów, Agencja otrzymuje dotacje, ustalone corocznie w ustawie budżetowej, na wynikające z budowy autostrad płatnych prace studialne i dokumentacyjne, nabywanie nieruchomości, odszkodowania, należności i opłaty roczne z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prace scaleniowe i wymienne, przebudowę urządzeń infrastruktury technicznej, przeprowadzanie ratowniczych badań archeologicznych i badań ekologicznych oraz opracowywanie ich wyników (art. 12).

Dochody Agencji są zwolnione od podatku dochodowego od osób prawnych. Agencja jest również zwolniona z opłat skarbowych oraz podatku od nieruchomości do

dnia przekazania autostrady lub jej części przez koncesjonariusza do eksploatacji (art. 15).

Z dniem 2 stycznia 1995r. Prezes Rady Ministrów - na podstawie art. 9 ust. 1 ustawy - na wniosek Ministra TiGM powołał prezesa ABiEA. Z dniem 7 czerwca 1995r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wszedł w życie statut ABiEA²⁶, który - zgodnie z art. 16 ust. 2 ustawy - określa w szczególności organizację Agencji, zasady udzielania pełnomocnictw, szczegółowe zasady gospodarki finansowej i tworzenie oddziałów terenowych. W sprawie szczegółowych rozstrzygnięć odnośnie trybu pracy i struktury organizacyjnej, statut odsyła do regulaminu organizacyjnego, ustalonego przez Prezesa Agencji. Statut, precyzując zasady gospodarki finansowej Agencji, ustala w szczególności, że Agencja sporządza sprawozdanie finansowe (bilans oraz rachunek zysków i strat) zgodnie z przepisami o rachunkowości. Podziału zysku netto dokonuje Prezes Agencji w uzgodnieniu z Ministrami TiGM i Finansów, przeznaczając go na powiększenie funduszu statutowego oraz na fundusz nagród. Statut zobowiązuje Prezesa do zorganizowania i zapewnienia prawidłowego działania kontroli wewnętrznej w Agencji.

1.3. Rada do Spraw Autostrad

Zgodnie z przepisami zawartymi w rozdziale 3 ustawy, Rada do Spraw Autostrad jest organem opiniodawczym Ministra TiGM. Członków Rady powołuje i odwołuje Minister TiGM. Ustawa określa zakres uprawnień Rady do opiniowania podstawowych spraw dotyczących : ustalania lokalizacji autostrad, postępowania przetargowego, projektów koncesji, zasad ustalania opłat za przejazdy autostradami, planów ratowniczych i planów infrastruktury mającej wpływ na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, a także innych spraw dotyczących autostrad, na wniosek Ministra TiGM. Z dniem 14 sierpnia 1995r. weszło w życie zarządzenie Ministra TiGM z dnia 20 lipca 1995r. w sprawie ustalenia regulaminu działania Rady ds. Autostrad²⁷. Zgodnie z tym regulaminem, w skład Rady wchodzi przedstawiciele : Prezydenta, Prezesa Rady Ministrów, wszystkich resortów oraz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, Komendanta Głównego Policji i Przewodniczącego Krajowego Sejmiku Samorządowego. Sekretariat Rady jest usytuowany w ABiEA.

1.4. Lokalizacja autostrad

Ustawa ustaliła, odmienne od powszechnie obowiązujących dla przedsięwzięć budowlanych, zasady lokalizacji autostrad i nabywania nieruchomości pod autostrady

²⁶ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1995r. w sprawie nadania statutu ABiEA - Dz.U.Nr 52, poz. 283.

²⁷ Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 20 lipca 1995r. - M.P. Nr 37, poz. 445, zm. 1997r. MP Nr 17, poz. 160.

(zgodnie z art. 4 ustawy zasady te dotyczą zarówno autostrad płatnych jak i niepłatnych). Wskazań lokalizacyjnych dla autostrad lub ich odcinków udziela Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji²⁸, po zaopiniowaniu przez Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i po uzgodnieniu z Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z Ministrami : Gospodarki, Kultury i Sztuki, Obrony Narodowej, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa, Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Transportu i Gospodarki Morskiej oraz z Głównym Inspektorem Sanitarnym (art. 19). Wniosek o udzielenie wskazania lokalizacyjnego składa Prezes ABEA po uzyskaniu opinii Rady ds. Autostrad, właściwych miejscowo wojewodów oraz zainteresowanych rad gmin i sejmików samorządowych (art. 20 ust. 2). Wymagania odnośnie treści wniosku określa art. 20 ust. 1. Wniosek ten powinien w szczególności zawierać ocenę oddziaływania autostrady na środowisko, na grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury prawnie chronione. Na podstawie upoważnienia zawartego w art. 20 ust. 4 ustawy - Minister Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w uzgodnieniu z Ministrami : Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, Kultury i Sztuki oraz Transportu i Gospodarki Morskiej, w drodze rozporządzenia, określił wymagania, jakimi powinny odpowiadać ww. oceny²⁹. Rozporządzenie precyzuje treść tych ocen. W załącznikach do rozporządzenia określone zostały zakresy informacji przestrzennych, jakie powinny być zawarte na mapie będącej elementem części graficznej każdej z tych ocen.

Decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady, na wniosek Prezesa ABEA, wydaje wojewoda (art. 21 ust. 1). Od decyzji tej służy odwołanie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast³⁰ (art. 24). Odwołanie to powinno być rozpatrzone w terminie 14 dni, a skarga do sądu administracyjnego w terminie dwóch miesięcy (art. 23 ust. 2). W uzasadnionych przypadkach, na wniosek Prezesa ABEA, wojewoda może nadać decyzji o ustaleniu lokalizacji rygor natychmiastowej wykonalności (art. 23 ust. 1). Wojewoda wydaje pozwolenie na budowę autostrady na zasadach i w trybie przepisów prawa budowlanego, z tym że ilekroć w przepisach prawa budowlanego mowa jest o decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, rozumieć należy przez to także decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady (art. 25 ust. 2 i 3).

1.5. Nabywanie nieruchomości pod autostrady

Tryb nabywania nieruchomości pod budowę autostrad został znacznie uproszczony w porównaniu do ogólnie obowiązujących zasad. Przynajmniej ustawa ustaliła, że :

²⁸ W okresie przed zmianą ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. (Dz.U.Nr 106, poz. 496), tj. przed 1 stycznia 1997r. - właściwym do udzielania wskazań lokalizacyjnych dla autostrad był Minister - Kierownik Centralnego Urzędu Planowania.

²⁹ Rozporządzenie Ministra OŚZNiL powołane w przypisie nr 9.

³⁰ W okresie przed zmianą ustaw normujących funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996r. (Dz.U.Nr 106, poz. 496), tj. przed 1 stycznia 1997r. - właściwym do rozpatrywania odwołań od decyzji wojewody o ustaleniu lokalizacji autostrady był Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa.

- podstawową formą nabycia nieruchomości jest umowa cywilnoprawna zawarta przez ABiEA z właścicielem nieruchomości (art. 26);

- nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad, stanowiące własność gminy, stają się z mocy prawa - za odszkodowaniem - własnością Skarbu Państwa, z dniem w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna. Przysługujące gminie odszkodowanie ustala wojewoda w drodze decyzji, wg. zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości. Odszkodowanie wypłacane jest ze środków finansowych ABiEA (art. 27);

- w przypadku gdy przeznaczone na pasy drogowe nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa zostały oddane w użytkowanie wieczyste, ABiEA działając w imieniu Skarbu Państwa rozwiązuje z użytkownikiem wieczystym umowę użytkowania wieczystego (art. 28);

- po bezskutecznym upływie terminu, wyznaczonego na piśmie przez wojewodę właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, do zawarcia umowy w sprawie nabycia tej nieruchomości na własność Skarbu Państwa z przeznaczeniem na pasy drogowe autostrad - wojewoda na wniosek Prezesa ABiEA może wszcząć postępowanie wywłaszczeniowe. Wyznaczony termin nie może być krótszy niż 2 miesiące od dnia otrzymania przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości pisemnej oferty ABiEA zawarcia umowy. W uzasadnionych przypadkach, wojewoda może wydać decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, przy czym decyzji tej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 29 i 31);

- przekazanie lasów, gruntów rolnych i innych nieruchomości Skarbu Państwa, zarządzanych przez Lasy Państwowe oraz wchodzących w skład zasobu Agencji Rolnej Skarbu Państwa, z przeznaczeniem na pasy drogowe autostrad następuje nieodpłatnie³¹. Do gruntów rolnych i leśnych objętych decyzjami o ustaleniu lokalizacji autostrady, nie stosuje się przepisów o ochronie gruntów rolnych i leśnych, z tym że określone w tych przepisach należności i opłaty roczne oraz, w odniesieniu do gruntów leśnych i zadrzewionych, jednorazowe odszkodowania z tytułu dokonania przedwczesnego wycięcia drzewostanu pokrywa ABiEA (art. 36).

Ustawa nie precyzuje sposobu negocjacji stawek za nabywane nieruchomości na podstawie umów sprzedaży. Określa natomiast w art. 32, że odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość powinno odpowiadać jej wartości rynkowej, ustalonej przez biegłych powoływanych w trybie określonym w ustawie z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości³². W wykonaniu upoważnienia zawartego w art. 36 ust. 2 ustawy, Minister TiGM w porozumieniu z Ministrami : Finansów, Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w drodze zarządzenia, określił sposób i termin przekazania

³¹ Art. 38a ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach (Dz.U.Nr 101, poz. 444, ze zm.) - w związku z art. 67 ustawy o autostradach płatnych i art. 24 ust. 7 ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U.Nr 107, poz. 464, ze zm.) - w związku z art. 68 ustawy o autostradach płatnych.

³² Dz.U. z 1991r. Nr 30, poz. 127 ze zm. Od 1 stycznia 1998r. stosuje się w tym zakresie odpowiednio przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (z mocy art. 240 tej ustawy) - Dz.U. Nr 115, poz. 741.

przez ABiEA środków finansowych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych³³. Zarządzenie stanowi, że ww. należności i opłaty, w wysokości ustalonej przez organy właściwe w sprawach ochrony gruntów rolnych i leśnych, ABiEA przekazuje w terminie do dnia 30 czerwca każdego roku na rachunki bankowe Funduszu Ochrony Gruntów Rolnych i Funduszu Leśnego.

W przypadku prowadzenia scalania gruntów w związku z budową autostrady, ABiEA pokrywa koszty wykonania scalenia i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów (art. 4 ust. 2 ustawy z dnia 26 marca 1982r. o scalaniu i wymianie gruntów³⁴, w związku z art. 64 ustawy o autostradach płatnych). Tryb scalania i wymiany gruntów określa powołana ustawa z dnia 26 marca 1982r.

1.6. Finansowanie budowy autostrad płatnych

Zgodnie z art. 38 ustawy, budowę autostrad płatnych finansuje się ze środków własnych koncesjonariuszy oraz uzyskanych przez nich kredytów bankowych, z budżetu państwa w granicach ustalanych corocznie w ustawach budżetowych i z innych źródeł. Ustawa ogranicza udział budżetu państwa do finansowania zadań określonych w art. 12 ust. 3, tj. do wynikających z budowy autostrad - prac studialnych i dokumentacyjnych, nabywania nieruchomości, odszkodowań, pokrywania należności i opłat rocznych z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prac scaleniowych i wymiennych, przeprowadzania ratowniczych badań archeologicznych i badań ekologicznych oraz opracowywania ich wyników, w ramach kwot corocznie ustalanych w ustawie budżetowej. Ponadto ze środków budżetu państwa koncesjonariusz może uzyskać poręczenie, na ogólnie obowiązujących zasadach, dla zaciągniętego przez siebie kredytu bankowego lub pożyczki, do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji (art. 39).

Ww. przepisy (art. 38 i 39 ustawy) jednoznacznie określają, że udział budżetu państwa może dotyczyć finansowania tylko określonych zadań dotyczących budowy autostrady. Zgodnie z art. 57 ustawy, zgromadzenie środków finansowych na eksploatację autostrady należy do obowiązków koncesjonariusza.

1.7. Koncesjonowanie budowy i eksploatacji autostrad

Wejście w życie ustawy o autostradach płatnych ustaliło nowy stan prawny w dziedzinie koncesjonowania budowy autostrad, odmienny od obowiązującego do 1 stycznia 1995r., określonego w przepisach rozdziału 1a ustawy o drogach publicznych i w ustawie o działalności gospodarczej³⁵. Na podstawie art. 40 ustawy, budowa i

³³ Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 15 lutego 1996r. - M.P. Nr 15, poz. 205.

³⁴ Dz.U.Nr 58, poz. 349 ze zm.

³⁵ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988r. - Dz.U.Nr 41, poz. 324, ze zm.

eksploatacja autostrad płatnych wymaga uzyskania koncesji. W myśl art. 1 ust. 1 zasady koncesjonowania określa ustawa. Podmiotem ubiegającym się o koncesję może być wyłącznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna z siedzibą w Polsce, o kapitale zakładowym (akcyjnym) nie mniejszym niż równowartość 10 milionów ECU (art. 43).

Wybór koncesjonariusza następuje w drodze przeprowadzenia przez ABiEA dwustopniowego postępowania przetargowego, tj. kwalifikacji wstępnej i przetargu ograniczonego. Ustawa reguluje postępowanie przetargowe (rozdz. 7). Członków komisji przetargowej powołuje i odwołuje Minister TiGM. Komisja ta dokonuje wyboru oferentów do przeprowadzenia przetargu ograniczonego. W wykonaniu upoważnienia ustawowego (art. 53) Minister TiGM, w drodze rozporządzenia, ustalił szczegółowe zasady postępowania przetargowego oraz tryb pracy komisji przetargowej³⁶.

Szczegółowe regulacje dotyczące koncesji są zawarte w rozdziale 8 ustawy. Organem właściwym do wydawania i cofania koncesji jest Minister TiGM (art. 55). Udzielenie i cofnięcie koncesji następuje w drodze decyzji. Jest to decyzja administracyjna w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego³⁷. Koncesja może być udzielona na budowę i eksploatację albo wyłącznie na eksploatację autostrady lub jej odcinka. Za udzielenie koncesji pobierana jest opłata, w wysokości ustalonej w drodze zarządzenia Ministra TiGM, wydanego w porozumieniu z Ministrem Finansów³⁸. Opłaty te są przychodami ABiEA.

Art. 65 ust. 1 pkt. 4 ustawy o autostradach płatnych uchylił przepisy ustawy o drogach publicznych określające możliwość uzyskania przez podmioty gospodarcze odrębnej koncesji na budowę i eksploatację miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek zlokalizowanych przy autostradach (art. 65 ust. 1 pkt. 4). Wydawana przez Ministra TiGM koncesja dotyczy autostrady jako całości, a urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady stanowią - zgodnie z przepisem ustawy o drogach publicznych - integralną część autostrady.

Zgodnie z art. 56 ustawy, koncesja określa w szczególności : nazwę i siedzibę koncesjonariusza, przedmiot działalności objęty koncesją, datę rozpoczęcia działalności, obowiązki koncesjonariusza i okres, na jaki została udzielona. Art. 57 ustawy stanowi, że koncesjonariusz jest obowiązany do :

- 1/ zgromadzenia środków finansowych na budowę i eksploatację autostrady,
- 2/ przygotowania dokumentacji technicznej wymaganej do podjęcia budowy autostrady, uzyskania pozwolenia na budowę i uzgodnień wymaganych odrębnymi przepisami,
- 3/ przestrzegania przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących autostrad oraz przepisów dotyczących ochrony środowiska i ochrony dóbr kultury,

³⁶ Rozporządzenie Ministra TiGM powołane w przypisie nr 11.

³⁷ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. - j.t. Dz.U. z 1980r. Nr 9, poz. 26, ze zm.

³⁸ Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 16 maja 1996r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłaty za udzielenie koncesji na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych - M.P. Nr 34, poz. 347, zm. 1997r. Nr 16, poz. 156.

- 4/ terminowej realizacji procesu inwestycyjnego,
- 5/ utrzymania autostrady według standardów określonych w przepisach prawa i umowie koncesyjnej,
- 6/ umożliwienia ABiEA dokonania, w dowolnym czasie, kontroli budowy i eksploatacji autostrady oraz dostarczania w tym zakresie danych i dokumentów.

Koncesja może być cofnięta w przypadku niezawarcia umowy koncesyjnej w terminie do 6 miesięcy od daty udzielenia koncesji, naruszenia przez koncesjonariusza jego obowiązków określonych w koncesji lub warunków umowy koncesyjnej, a ponadto w przypadku zagrożenia ważnego interesu gospodarki narodowej lub bezpieczeństwa państwa albo zagrożenia bezpieczeństwa ludzi (art. 58).

Podstawą do realizacji przedsięwzięcia określonego w koncesji jest umowa koncesyjna zawierana przez Ministra TiGM z koncesjonariuszem (art. 61). Ustawa stanowi (art. 62 ust. 1), że umowa koncesyjna powinna określać w szczególności :

- 1/ termin rozpoczęcia i zakończenia budowy,
- 2/ okres eksploatacji autostrady i stawki opłat w chwili rozpoczęcia eksploatacji,
- 3/ terminy przekazania koncesjonariuszowi dokumentów lokalizacyjnych,
- 4/ sposób i terminy udostępniania przez ABiEA gruntów pod budowę autostrady i warunki zagospodarowania znajdujących się na nich : budynków, budowli, urządzeń, drzewostanu i innych upraw,
- 5/ warunki i zakres zabezpieczenia obiektów archeologicznych odkrytych w trakcie budowy,
- 6/ prawa koncesjonariusza do korzystania z gruntu i wzniesionych przez niego budynków, budowli i innych urządzeń,
- 7/ zobowiązania koncesjonariusza do :
 - a/ budowy i eksploatacji autostrady zgodnie z obowiązującymi przepisami,
 - b/ zachowania nieprzerwanej dostępności do autostrady i jej przejezdności,
 - c/ zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników,
 - d/ ustalania, w uzgodnieniu z Ministerstwem Obrony Narodowej, limitu zwolnień pojazdów Sił Zbrojnych od opłat za przejazdy autostradami,
- 8/ zasady współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego,
- 9/ zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek,
- 10/ termin i sposób przekazania ABiEA autostrady i dotyczącej jej dokumentacji po zakończeniu okresu eksploatacji,
- 11/ zasady odpowiedzialności stron,
- 12/ sposób rozstrzygania sporów wynikłych na tle realizacji umowy, warunki rozwiązania umowy oraz zasady wzajemnych rozliczeń w razie rozwiązania umowy.

W przypadku rozwiązania umowy koncesyjnej, następuje wygaśnięcie koncesji (art. 58 ust. 2). Umowa ulega rozwiązaniu z mocy prawa z dniem uprawomocnienia się decyzji o cofnięciu koncesji (art. 62 ust. 2).

Wśród ustaleń ustawodawcy odnośnie zawartości umowy koncesyjnej, zwraca uwagę brak obowiązku uzgodnienia przez strony w umowie kwestii finansowych dotyczących budowy i eksploatacji autostrad, co jest konsekwencją rozstrzygnięć w tej sprawie zawartych w rozdziale 6 i art. 57 ustawy.

1.8. Realizacja budowy autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych

Niezależnie od wyżej opisanych szczególnych zasad budowy autostrad w oparciu o postanowienia ustawy o autostradach płatnych, przedsięwzięcia takie mogą być realizowane wg. zasad ogólnych, określonych w ustawie o drogach publicznych (art. 13a). Zgodnie z tą ustawą, autostrada jest rodzajem drogi publicznej, rozróżnianym ze względu na stopień dostępności i obsługi przyległego terenu. Zgodnie z art. 14 tej ustawy, zadania z zakresu budowy autostrad są objęte planem i częścią budżetu państwa, którą dysponuje Minister TiGM. Budowa autostrady może być realizowana przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne (art. 14 ust. 6). Na podstawie art. 4a tej ustawy, Rada Ministrów, na wniosek Ministra TiGM, w drodze rozporządzenia³⁹, ustaliła sieć autostrad i dróg ekspresowych. Zgodnie z tym rozporządzeniem, oprócz autostrad A1, A2, A3, A4 i A12 objętych rozporządzeniem RM w sprawie autostrad płatnych⁴⁰, drogami publicznymi zaliczanymi do autostrad są : droga (Berlin) Kołbaskowo - Szczecin, oznaczona jako A6 i droga Łódź - Wrocław, oznaczona jako A8. Zgodnie z przepisami art. 21 ust. 2 i art. 23a ustawy o drogach publicznych, autostradami nie będącymi autostradami płatnymi zarządzają dyrekcje okręgowe dróg publicznych, do których należy również (art. 23 ust. 1) ich budowa, modernizacja, utrzymanie i ochrona.

Na podstawie art. 18 ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego⁴¹ - dodatkowym, pozabudżetowym źródłem finansowania kosztów budowy autostrad są wpływy z opłat za wykonywanie tego transportu, przekazywane na wyodrębniony rachunek w GDDP. Środki te są wykorzystywane od 1 stycznia 1992r. w ramach działalności bieżącej i inwestycyjnej GDDP, na warunkach środka specjalnego⁴², wg. dyspozycji Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych.

Budowa autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych, jako rodzaj robót budowlanych realizowanych ze środków publicznych i zamawianych przez jednostki budżetowe, podlega procedurom określonym w ustawie o zamówieniach publicznych⁴³. Odnosi się to również do zadań współfinansowanych z pożyczek zagranicznych lub finansowanych z grantów zagranicznych (art. 3 ust. 1 tej ustawy),

³⁹ Rozporządzenie RM z dnia 23 stycznia 1996r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych - Dz.U.Nr 12, poz. 63. W poprzednim okresie obowiązywało rozporządzenie RM z dnia 28 września 1993r. w sprawie ustalenia kierunkowego układu autostrad i dróg ekspresowych - Dz.U.Nr 92, poz. 424.

⁴⁰ Rozporządzenie RM powołane w przypisie nr 18.

⁴¹ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego - Dz.U.Nr 75, poz. 332 i z 1992 r. Nr 75, poz. 369.

⁴² Zarządzenie Generalnego Dyrektora DP z dnia 5 grudnia 1992r. w sprawie utworzenia w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych środka specjalnego - nie publikowane.

⁴³ Ustawa z dnia 10 czerwca 1994r. - Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

chyba że w odpowiedniej dla danej pożyczki lub grantu umowie międzynarodowej określone są odmienne procedury. Wynika to z przepisu art. 2 pkt. 7 lit. d tej ustawy.

2. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI

2.1. Wpływ stanu prawnego dotyczącego autostrad płatnych na wdrożenie koncesyjnego systemu budowy autostrad.

Kontrola wykazała, że prace mające na celu stworzenie warunków prawno - organizacyjnych do wdrożenia koncesyjnego systemu budowy autostrad płatnych w Polsce przebiegały ze znacznym opóźnieniem. Wynikało to z opóźnień w realizacji postanowień ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych, dotyczących wydania aktów wykonawczych do ustawy.

Z ustaleń kontroli wynika, że Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, która zgodnie z postanowieniem art. 7 ust. 1 powołanej ustawy, utworzona została w celu przygotowania i koordynowania budowy autostrad płatnych nie mogła podjąć działalności z dniem wejścia w życie ustawy (2 stycznia 1995r.). Jakkolwiek Prezes ABiEA powołany został przez Prezesa Rady Ministrów już w dniu 2 stycznia 1995r., to rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie nadania statutu ABiEA wydane zostało dopiero z datą 13 maja 1995r., tj. ok. 5 miesięcy po wejściu w życie ustawy⁴⁴. W rezultacie do tego czasu ABiEA mogła jedynie prowadzić prace przygotowawcze do podjęcia działalności statutowej.

Za zwłokę w wydaniu przez Prezesa Rady Ministrów - na wniosek Ministra TiGM - rozporządzenia w sprawie nadania statutu ABiEA odpowiedzialność w znacznej mierze ponosi Ministerstwo TiGM, gdyż projekt tego rozporządzenia został przekazany do uzgodnień międzyresortowych dopiero po upływie 3 miesięcy od daty uchwalenia ustawy. Stało się tak mimo, że w okresie poprzedzającym wejście w życie ustawy o autostradach płatnych w resorcie transportu i gospodarki morskiej działała państwowa jednostka budżetowa, pn. „Agencja Budowy Autostrad”⁴⁵, do zakresu działania której należało w szczególności opracowywanie propozycji prawnych, ekonomicznych, finansowych i technicznych - dotyczących autostrad.

Kontrola wykazała, że istotny, negatywny wpływ na funkcjonowanie nadzorowanych przez Ministra TiGM jednostek i organów zaangażowanych w przygotowanie i realizację koncesyjnego systemu budowy autostrad płatnych miały

⁴⁴ Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1995r. w sprawie nadania statutu Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad - Dz.U. Nr 52, poz. 283 - weszło w życie w dniu 7 czerwca 1995r., tj. ok. 5 miesięcy po wejściu w życie ustawy.

⁴⁵ Na podstawie zarządzenia nr 10 Ministra TiGM z dnia 25 marca 1994r. w sprawie utworzenia państwowej jednostki budżetowej pn. „Agencja Budowy Autostrad” - nie publikowanego.

opóźnienia w wykonaniu także pozostałych upoważnień wynikających z ustawy o autostradach płatnych. Dotyczyło to następujących aktów wykonawczych :

1. Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995r. w sprawie autostrad płatnych⁴⁶ - weszło w życie w dniu 6 maja 1995r., tj. ok. 4 miesiące po wejściu w życie ustawy.

2. Rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi⁴⁷ - weszło w życie w dniu 15 czerwca 1995r., tj. ok. 5,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy.

3. Rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielanie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych⁴⁸ - weszło w życie w dniu 8 czerwca 1995r., tj. ok. 5 miesiące po wejściu w życie ustawy.

4. Rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5 czerwca 1995r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne i dobra kultury objęte ochroną⁴⁹ - weszło w życie w dniu 21 czerwca 1995r., tj. ok. 5,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy.

5. Zarządzenia Ministra TiGM z dnia 20 lipca 1995r. w sprawie ustalenia regulaminu działania Rady do Spraw Autostrad⁵⁰ - weszło w życie w dniu 14 sierpnia 1995r., tj. ok. 7,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy.

6. Zarządzenia Ministra TiGM z dnia 15 lutego 1996r. w sprawie sposobu i terminu przekazywania przez ABiEA środków finansowych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych⁵¹ - weszło w życie w dniu 19 marca 1996r., tj. ok. 14,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy.

7. Zarządzenia Ministra TiGM z dnia 16 maja 1996r. w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczania opłaty za udzielenie koncesji na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych⁵² - weszło w życie w dniu 15 czerwca 1996r., tj. ok. 17,5 miesiąca po wejściu w życie ustawy.

8. Rozporządzenia Ministra TiGM z dnia 14 maja 1997r. w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych⁵³ - weszło w życie w dniu 3 lipca 1997r., tj. ok. 30 miesiące po wejściu w życie ustawy.

Przeprowadzona w IV kwartale 1996r. kontrola urzędu Ministra TiGM w zakresie wydawania aktów wykonawczych do ustaw uchwalonych w latach 1993 -1995 wykazała, że istotny wpływ na występowanie opóźnień w podejmowaniu prac legislacyjnych, dotyczących przypisanych Ministrowi TiGM upoważnień do wydania aktów wykonawczych, miało niedostateczne wypełnianie przez Departament Prawny tego

⁴⁶ Dz.U. Nr 43, poz. 222.

⁴⁷ Dz.U. Nr 58, poz. 305.

⁴⁸ Dz.U. Nr 58, poz. 306.

⁴⁹ Dz.U. Nr 64, poz. 332.

⁵⁰ M.P. Nr 37, poz. 445, zm. Dz.U. z 1997 r. Nr 17, poz. 160.

⁵¹ M.P. Nr 15, poz. 205.

⁵² M.P. Nr 34, poz. 347, zm. M.P. z 1996r. Nr 80, poz. 719, M.P. z 1997r. Nr 16, poz. 156.

⁵³ Dz.U. Nr 62, poz. 392.

Ministerstwa funkcji inicjującej i koordynującej te sprawy. Departament Prawny nie prowadził rejestrów upoważnień ustawowych dla Ministra TiGM i nie kontrolował podjęcia prac legislacyjnych w departamentach odpowiedzialnych za ich merytoryczne przygotowanie. Nie dysponował też jednolitym rejestrem wydawanych przez Ministra TiGM aktów prawnych. W rezultacie formalne zlecenie przez Ministra TiGM Prezesowi ABiEA - na jego wniosek, w trybie art. 7 ust. 2 pkt. 8 ustawy o autostradach płatnych - zadań opracowania projektów aktów wykonawczych do tej ustawy nastąpiło dopiero na początku sierpnia 1995r., tj. ok. 9 miesięcy po dacie uchwalenia ustawy.

Z ustaleń kontroli wynika, że **szczególnie niekorzystna dla realizacji zadań przez ABiEA była zwłoka w wydaniu rozporządzenia Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną.** Weszło ono w życie ok. 5,5 miesiąca po terminie wejścia w życie ustawy, co przesądziło o zwłoce w podjęciu przez ABiEA działań dotyczących opracowania na podstawie tego aktu ocen do dokumentacji wniosków o wskazania i decyzje lokalizacyjne dla planowanych autostrad płatnych. Dopiero bowiem po wejściu w życie tego rozporządzenia (21 czerwca 1995r.) Prezes ABiEA mógł zlecić biurom projektowym opracowanie takich ocen, koniecznych jako uzupełnienie, do dokumentacji złożonych w 1994r. wniosków dla odcinków autostrad przewidzianych do realizacji w pierwszej kolejności.

Na początku lipca 1995r. Prezes ABiEA zawarł z wykonawcami materiałów lokalizacyjnych autostrad, realizującymi takie zadania na podstawie umów z ABA zawartych w 1994r., aneksy zwiększające zakres realizowanych umów o wykonanie ocen oddziaływania autostrady na środowisko i na dobra kultury objęte ochroną. Były to aneksy :

- do umowy z dnia 24 czerwca 1994r. ze Spółką „Transprojekt Gdański”, dotyczącej materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A1 na odcinku Gdańsk - Łódź,

- do umowy z dnia 28 czerwca 1994r. z Poznańskim Biurem Projektów Dróg i Mostów „Transprojekt” Sp. z o.o. dotyczącej materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A2, odcinek Świecko - Września (granica woj. poznańskiego),

- do umowy z dnia 27 czerwca 1994r. z Biurem Projektowo-Badawczym Dróg i Mostów „Transprojekt” Warszawa Sp. z o.o. dotyczącej materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A2, odcinek Września - Łódź - Warszawa (zach. granica miasta),

- do umowy z dnia 17 czerwca 1994r. z Krakowskim Biurem Projektów Dróg i Mostów „Transprojekt”, dotyczącej materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A4/A12, odcinek Zgorzelec (Olszyna) - Tarnów,

wszystkie z terminem realizacji 3 miesiące od daty aneksu.

W związku z przedłużającym się tokiem wydawania ww. rozporządzenia Ministra OŚZNiL, Prezes Agencji wystąpił z inicjatywą do Ministra - Kierownika Centralnego Urzędu Planowania, aby wnioski o wskazania lokalizacyjne dla autostrad złożone w CUP w 1994r. przed wejściem w życie ustawy o autostradach płatnych, rozpatrzyć w oparciu o

zawartą w tych wnioskach dokumentację. Inicjatywa ta, poparta przez Radę ds. Autostrad, została uwzględniona przez CUP, który dnia 25 sierpnia 1995r. wydał postanowienia o udzieleniu wskazań lokalizacyjnych dla pierwszej grupy odcinków autostrad, tj. dla odcinka autostrady A1 Gdańsk-Tuszyn k/ Łodzi⁵⁴, A2 Świecko-Stryków k/ Łodzi⁵⁵ i A4/A12 Zgorzelec/Olszyna - Tarnów⁵⁶.

W sytuacji braku przepisów techniczno-budowlanych dla autostrad płatnych, Agencja będąc organizatorem przygotowywania dokumentacji do wniosków o wydanie wskazań i decyzji lokalizacyjnych w trybie zamówień publicznych, zalecała posługiwać się instrukcją GDDP, tj. Wytycznymi Projektowania Dróg.

Za przeszło 30 miesięczną zwłokę w wydaniu rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych odpowiedzialność w znacznej części ponosi ABiEA, gdyż była ona wynikiem przewlekłości prowadzonych tam działań przygotowawczych, poprzedzających udzielenie zleceń na opracowanie projektu rozporządzenia w trybie zamówienia z wolnej ręki (17 miesięcy), znacznie dłuższych od faktycznego okresu opracowywania, opiniowania i odbioru projektu rozporządzenia (13 miesięcy).

Termin wydania zarządzenia Ministra TiGM w sprawie ustalenia regulaminu działania Rady do Spraw Autostrad wynikał z określonego w ustawie trybu jego ustalania (art. 17 ust. 4) - na wniosek Rady - i nie miał negatywnego wpływu na działalność tego opiniodawczego dla Ministra TiGM organu. Rada do Spraw Autostrad, składająca się z sekretarzy lub podsekretarzy stanu z 18 naczelnymi organów administracji państwowej, została powołana przez Ministra TiGM w dniu 10 marca 1995r., tj. ok. 2 miesiące po wejściu w życie ustawy, co należy uznać za działanie niezwłoczne. Z ustaleń kontroli wynika, że Rada działała prawidłowo. Terminowo opiniowała przedkładane przez Prezesa ABiEA, podlegające jej kompetencji, dokumentacje dotyczące lokalizacji autostrad, postępowania koncesyjnego oraz projekty przepisów prawnych. W badanym okresie Rada odbyła 16 posiedzeń. Z treści protokołów z posiedzeń wynika, że problematyka będąca przedmiotem opiniowania była szczegółowo rozpatrywana.

Z ustaleń kontroli wynika ponadto, że **rozporządzenie Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych⁵⁷ zawierało merytoryczne braki, które miały negatywny wpływ na działalność komisji przetargowych, powoływanych przez Ministra TiGM w celu wylaniania koncesjonariuszy budowy i eksploatacji autostrad płatnych.** W szczególności w rozporządzeniu tym, w rozdziale II określającym tryb pracy komisji przetargowej, nie było przepisu określającego obowiązek ustalenia przez komisję - przed terminem składania wniosków o wstępną kwalifikację do przetargu - sposobu dokonywania punktowej oceny spełniania przez oferentów warunków postępowania

⁵⁴ Nr 1/95 znak PR/V/WG/698/94/95

⁵⁵ Nr 2/95 znak PR/V/WG/585/94/95

⁵⁶ Nr 3/95 znak PR/V/WG/609/94/95

⁵⁷ Rozporządzenie powołane w przypisie nr 11.

przetargowego. Członkowie komisji przetargowej nie zostali ponadto zobowiązani do składania oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z oferentami. Brak w rozporządzeniu szczegółowych uregulowań dotyczących sposobu dokonywania ocen postępowania przetargowego, miał wpływ na przebieg postępowania przeprowadzonego w celu wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji autostrady płatnej A2 Świecko - Stryków. W postępowaniu tym minimum punktowe, kwalifikujące oferentów do przejścia do II etapu przetargu, komisja przetargowa ustaliła dopiero po otwarciu ofert, w dniu gdy spisywano protokół z czynności kwalifikacji wstępnej do przetargu. Skutkuje to tym, że z rezerwą należy się odnieść do dokonanych przez komisję przetargową rozstrzygnięć tej kwalifikacji. Natomiast stwierdzona w toku kontroli praktyka składania przez członków komisji przetargowych oświadczeń o niepozostawaniu w stosunkach zależności z oferentami potwierdza potrzebę usankcjonowania tego w przepisach rozporządzenia. Nadmienić należy, że na ww. braki w projekcie rozporządzenia Ministra TiGM zwracała uwagę, w trakcie opiniowania tego aktu, Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych, tj. podmiot mający duże doświadczenie w stosowaniu procedur przetargowych w drogownictwie (od 1992r., początkowo na podstawie regulacji branżowych). Uwagi te nie zostały uwzględnione w ostatecznej redakcji treści rozporządzenia.

2.2. Wykonywanie przez ABiEA zadań przygotowawczych do budowy autostrad płatnych.

1. Ogólne wydatki budżetu państwa na przygotowanie koncesyjnego systemu budowy autostrad w Polsce, w badanym okresie 1995 - 1997, wykonane za pośrednictwem ABiEA, wyniosły 212.617 tys. zł. Z tego 134.753 tys. zł były to koszty wykupu gruntów i nabywania nieruchomości i 74.184 tys. zł koszty prac studialnych i dokumentacji, finansowane z budżetu na podstawie art. 12 ustawy o autostradach płatnych, oraz 3.590,6 tys. zł - poniesione w latach 1995 -1996 koszty podjęcia działalności przez ABiEA, finansowane z budżetu na podstawie art. 70 tej ustawy.

Wyniki kontroli wskazują, że ABiEA z opóźnieniem realizowała określone dla niej w art. 7 ustawy o autostradach płatnych zadania przygotowawcze do budowy autostrad płatnych w Polsce. Dotyczyło to głównie realizacji planu wykupu gruntów pod autostrady, co było wynikiem opóźnień w pozyskiwaniu przez Agencję decyzji lokalizacyjnych od wojewodów właściwych dla tras przygotowywanej, pierwszej grupy inwestycji autostradowych. Stwierdzono, że terminy ustalone w umowach z wykonawcami dokumentacji do wniosków o decyzje lokalizacyjne nie były dotrzymywane. Opracowywanie tych dokumentacji wraz z uzyskaniem decyzji lokalizacyjnych, zamiast umownych 6 miesięcy, trwało od 9 do 18 miesięcy. Ponadto, wady merytoryczne i formalne wydanych przez wojewodów decyzji powodowały, że decyzje te były przedmiotem składanych przez strony odwołań do organów II instancji oraz skarg do NSA. Spośród 13 decyzji lokalizacyjnych, wydanych w 1996 r. i na początku 1997r. przez wojewodów właściwych dla tras autostrad : A4 Kraków-Wrocław, A2 Świecko-Stryków i

A1 Gdańsk-Toruń, tylko decyzja Wojewody Toruńskiego nie została oprotestowana do instancji odwoławczej. Odwołań dokonywał Prezes Agencji, a także inne zainteresowane podmioty. Jak ustalono, w każdym przypadku właściwy organ II instancji, tj. do 31 grudnia 1996r. Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, a od 1 stycznia 1997r. Prezes Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast⁵⁸, potwierdzał zasadność odwołań Prezesa ABiEA. Oprotestowane decyzje zawierały bowiem wady naruszające przepisy ustawy o autostradach płatnych, bądź były wydane w części bez podstawy prawnej, albo były niewykonalne w dniu wydania decyzji. W 3 przypadkach skargi, dotyczące decyzji wydanych przez organ II instancji w wyniku postępowania odwoławczego, rozpatrywał Naczelny Sąd Administracyjny, wyrokując w każdym przypadku na korzyść skarżących.

Przewlekłość procedur wchodzenia w życie decyzji lokalizacyjnych obrazują następujące przykłady :

Dnia 25 czerwca 1996r. Wojewoda Zielonogórski w załatwieniu wniosku Prezesa ABiEA z dnia 25 kwietnia 1996r. wydał decyzję (nr 1/96) w sprawie ustalenia lokalizacji autostrady A2 w obrębie woj. zielonogórskiego. Od tej decyzji odwołali się do Ministra GPiB : Prezes ABiEA i p. J. Wilczyński zam. w Szprotawie. Decyzję w sprawie ww. odwołań Minister GPiB wydał w dniu 7 października 1996r., orzekając o częściowym uchyleniu i zmianie zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu Minister GPIB stwierdził, że decyzja Wojewody zawierała wady, naruszające przepisy ustawy o autostradach płatnych. Na ww. decyzję MGPIB Prezes ABiEA wniósł skargę do NSA zarzucając decyzji nieuzasadnione rozróżnianie zakresów pojęć : pas drogowy autostrady i teren autostrady. Skarga ta została przesłana do Ministra GPiB w celu nadesłania odpowiedzi. W związku z tym, dnia 17 grudnia 1996r. Minister GPiB wydał decyzję orzekając o uwzględnieniu zarzutu w całości. Dnia 17 września 1997r. Prezes UMiRM wydał decyzję w związku z wyrokiem NSA z dnia 19 maja 1997r. na korzyść p. J. Wilczyńskiego, orzekając zmiany zaskarżonych decyzji.

Dnia 23 lipca 1996r. Wojewoda Łódzki w załatwieniu wniosku Prezesa ABiEA z dnia 12 kwietnia 1996r. wydał decyzję (nr 1/96) w sprawie ustalenia lokalizacji autostrady A2 w obrębie woj. łódzkiego. Dnia 12 sierpnia 1996r. od ww. decyzji Prezes ABiEA odwołał się do Ministra GPiB, wnioskując o jej częściowe unieważnienie. Dnia 9.10.1996 r. Minister GPiB wydał decyzję (nr GP-10/A-2/6/96) o częściowym uchyleniu i zmianie zaskarżonej decyzji. W uzasadnieniu Minister GPIB stwierdził, że decyzja Wojewody zawierała wady, naruszające przepisy ustawy o autostradach płatnych. Na ww. decyzję Ministra GPiB Prezes ABiEA wniósł skargę do NSA, zarzucając nieuzasadnione rozróżnianie w niej zakresów pojęć : pas drogowy autostrady i teren autostrady. NSA dnia 28 listopada 1996r. przekazał skargę do MGPIB w celu nadesłania odpowiedzi. Minister GPiB po zapoznaniu się ze skargą orzekł (decyzja z dnia 11 grudnia 1996r.) o jej uwzględnieniu w całości. Ponieważ ww. decyzja zawierała oczywistą pomyłkę, dnia 31 grudnia 1996r. Minister GPiB - uwzględniając

⁵⁸ Na podstawie ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. - Przepisy wprowadzające ustawy reformujące funkcjonowanie gospodarki i administracji publicznej (Dz.U.Nr 106, poz. 496).

skargę Prezesa ABiEA w tej sprawie - wydał postanowienie w sprawie sprostowania pomyłki.

Dnia 13 marca 1997r. Wicewojewoda Gdański w załatwieniu wniosku Prezesa ABiEA do Wojewody Gdańskiego z dnia 11 października 1996r. wydał decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady A1 w obrębie woj. gdańskiego (nr UAN-II-A/7331/1/97/KT). Dnia 8 kwietnia 1997r. od ww. decyzji Prezes ABiEA odwołał się do Prezesa UMiRM, wnioskując o jej unieważnienie, gdyż wydana została przez wicewojewodę, co oznacza naruszenie przepisów o właściwości. Dnia 28 maja 1997r. Prezes UMiRM - działając w trybie odwoławczym - wydał decyzję (nr GPN-6/A-1/13/97/1238) o uchyleniu i zmianie zaskarżonej decyzji. Dnia 4 sierpnia 1997r. do ABiEA wpłynęła decyzja Wojewody Gdańskiego (nr UAN-II-A/7331/1/97/KT) o treści uwzględniającej ww. decyzję UMiRM. Dnia 7 sierpnia 1997r. (tj. w terminie odwoławczym) Prezes ABiEA wniósł odwołanie do Prezesa UMiRM, wnioskując o uchylenie w części i zmianę ww. decyzji wojewody. W uzasadnieniu podano, że zaskarżona decyzja zawiera wady i uchybienia formalnoprawne, które uniemożliwiają jej funkcjonowanie w obrocie prawnym. W szczególności decyzja ogranicza zakres ustalenia lokalizacji do elementów drogi publicznej, pomijając elementy charakterystyczne dla autostrady płatnej, takie jak miejsca poboru opłat i obwody utrzymania. Do terminu kontroli tego zagadnienia (7 listopada 1997r.) odwołanie to nie zostało załatwione.

W takiej sytuacji, decyzje lokalizacyjne, które - jak planowano - miały uzyskać trwałą byt prawny na początku 1996r., stały się ostateczne dopiero w końcu tego roku lub w 1997r. i tylko w niewielkim zakresie mogły być wykorzystane w procesie wykupu gruntów pod autostrady w 1996r. W roku tym plan wykupu gruntów (49.279 tys. zł) wykonany został zaledwie w 8,8 %.

W rezultacie Agencja w okresie swej działalności od 1995r. nie wykorzystywała w pełni możliwości stwarzanych jej w kolejnych ustawach budżetowych. W 1995r. dotacje budżetowe na zadania określone w art. 12 ustawy o autostradach płatnych (49.593 tys. zł) wykorzystano tylko w 11,5% (5.733 tys. zł). Powodem małego wykorzystania dotacji była opisana wyżej (cz. II pkt. 2.1.) zwłoka w procesie legislacyjnym aktów wykonawczych do ustawy. Przyznana w ramach budżetu na 1996r. dotacja na przygotowanie inwestycji autostradowych w kwocie 104.859 tys. zł w większej części (66,6 %) została wykorzystana dopiero w następnym roku. W tej sytuacji, niewykorzystywanie przez Agencję środków z budżetu 1997r. leżało u podstaw decyzji Ministra TiGM o przesunięciu w II półroczu 20 mln. zł z dotacji dla Agencji na inne cele. Uszczuplona w ten sposób dotacja na przygotowanie inwestycji autostradowych w 1997r. (165.435 tys. zł, przy uwzględnieniu środków pozostałych z 1996r. i korekt dotacji w ciągu roku) też nie została w pełni efektywnie wykorzystana, gdyż wobec niepełnego wykorzystania środków na nabywanie nieruchomości pod autostrady, 39 mln zł zostało przekazane wojewodom na finansowanie wszczętych w tym celu postępowań wyłączeniowych, do wykorzystania w przyszłych okresach.

2. Kontrola wykazała, że ABiEA podejmowała kolejne etapy postępowań lokalizacyjnych dla autostrad, w miarę kończenia etapów poprzedzających. Przykładowo, procedura przetargowa wyłonienia wykonawcy dokumentacji do wniosku o decyzje lokalizacyjne dla odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków została rozpoczęta nawet ok. 1,5 miesiąca przed datą wydania przez Centralny Urząd Planowania wskazań lokalizacyjnych dla tej autostrady (25 sierpnia 1995r.). Było to usprawiedliwione, ponieważ dotyczyły one odcinka istniejącej autostrady, której przebieg nie mógł ulec zmianie po wydaniu wskazań lokalizacyjnych. Procedury przetargowe dla wniosków o decyzje lokalizacyjne dla odcinków autostrady A2 Świecko-Stryków i A1 Gdańsk-Toruń rozpoczęte zostały w terminach zbieżnych z datami wskazań lokalizacyjnych, ich dotyczących.

Zastrzeżenia kontroli budził natomiast sposób prowadzenia przez ABiEA spraw dotyczących wniosku z dnia 21 października 1995r. skierowanego do CUP o wydanie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady płatnej A2, od granicy województw łódzkiego i skierniewickiego, przez Warszawę, do granicy państwa z Białorusią. W ocenie NIK, forsowanie przez Prezesa ABiEA tzw. „wewnętrznych” wariantów przeprowadzenia autostrady przez Warszawę (przez gminy Ursynów lub Bielany) i uporczywie negatywne stanowisko Prezesa Agencji do wnioskowanego przez Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (MOŚZNiL) uzupełnienia wniosku porównawczymi analizami oddziaływania autostrady na środowisko, w dodatkowych - tzw. „zewnętrznych” - wariantach, skutkowało tym, że do czasu zakończenia kontroli wniosek ten nie został załatwiony. Zasadność żądania przez Ministra OŚZNiL opracowania analiz porównawczych, w stosunku do wariantów - tzw. „wewnętrznych” - prezentowanych przez ABiEA, została uznana wyrokiem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 1997r. w tej sprawie.

Dnia 1 października 1997r. NSA wydał wyrok (Sygn. akt. IV SA 1088/97) w sprawie skargi ABiEA na postanowienie Ministra OŚZNiL dotyczące odmowy uzgodnienia wskazania lokalizacyjnego dla warszawskiego odcinka autostrady A2, uchylając zaskarżone postanowienia i obciążając Ministra OŚZNiL kosztami postępowania. W uzasadnieniu wyroku NSA stwierdził m.in., że „uznać należy za zasadne te zarzuty skargi, które odnoszą się do przedwcześnie wyrażonego w zaskarżonym postanowieniu negatywnego stanowiska co do 2 przedstawionych przez ABiEA wariantów lokalizacji autostrady A2 na odcinku warszawskim. ... Minister OŚZNiL bez wymaganego przepisami prawa wyjaśnienia stanu faktycznego sprawy, przedwcześnie odmówił uzgodnienia, ... Minister OŚZNiL jako organ, z którym podejmowane jest współdziałanie w wykonaniu ustawowego obowiązku, działając władczo i jednostronnie, miał obowiązek wezwać w trybie art. 64 par. 2 kpa ABiEA, jako wnioskodawcę, do przedstawienia w określonym terminie ocen wszystkich możliwych do zaopiniowania wariantów obwodnicy warszawskiej, ze skutkami procesowymi przewidzianymi w tym przepisie. Ograniczenie się do negatywnego stwierdzenia, że przedstawione 2 warianty nie mogą być realizowane z punktu widzenia ochrony środowiska, które kończyłoby postępowanie w tym zakresie, zawęziłoby w dalszym postępowaniu możliwość wyboru odpowiedniego wariantu w aspekcie optymalnego ograniczenia

oddziaływać na środowisko i zdrowie ludzkie. ... Podniesiona natomiast w skardze okoliczność, że przy wydaniu zaskarżonego postanowienia Minister OŚZNiL nie uwzględnił faktu, iż proponowany przebieg południowej obwodnicy Warszawy jest zgodny z przeznaczeniem na ten cel terenu w planie ogólnym przestrzennego zagospodarowania Warszawy, nie ma wpływu na sposób rozstrzygnięcia sprawy, z uwagi na zawartą w art. 25 ustawy o autostradach płatnych regulację, z której wynika, iż przepisy o zagospodarowaniu przestrzennym nie mają zastosowania w sprawach określonych w tej ustawie. ... ”

Z powyższego wynika, że przy przestrzeganiu przez Ministra OŚZNiL i ABiEA, w toku uzgadniania ww. wniosku lokalizacyjnego, procedur oraz uprawnień stron postępowania administracyjnego proces ustalania wskazania lokalizacyjnego dla autostrady A2 w rejonie Warszawy mógłby być zakończony w ciągu 1997r.

Dnia 25 listopada 1997r. w Warszawie odbyła się konferencja naukowo - techniczna nt. „Problemy przeprowadzenia Autostrady A2 przez aglomerację warszawską”, zorganizowana, pod patronatem Ministrów : TiGM oraz OŚZNiL (patronat honorowy), Wojewody Warszawskiego, Prezydenta m. st. Warszawy i Przewodniczącego Rady Warszawy, przez komitet naukowo - techniczny pod przewodnictwem Przewodniczącego Komitetu Transportu PAN. Konferencja przyjęła następujące wnioski generalne :

„ - Sprawa przebiegu autostrady A2 w aglomeracji warszawskiej jest kontrowersyjna a w procesie ustalania jej usytuowania niewątpliwie popełniono błędy pomijając dialog ze społeczeństwem.

- Usytuowanie autostrady według obowiązującego miejscowego planu ogólnego zagospodarowania przestrzennego m. st. Warszawy (tj. wg. „wewnętrznego południowego” wariantu) stosunkowo najlepiej godzi wymagania funkcjonalno-ruchowe, zagospodarowania przestrzennego, środowiskowe i ekonomiczne. Taka opinia nie zwalnia władz i środowiska fachowców uczestników konferencji z potrzeby głębokiego dialogu i uzyskania konsensusu w tej sprawie ze społeczeństwem. Dalsza zwłoka w rozstrzygnięciu kształtu warszawskiego węzła szybkiego ruchu doprowadzi do utracenia przez Warszawę szansy wykorzystania walorów lokalizacyjnych w skali krajowej i europejskiej. ”

3. W zakresie spraw dotyczących opracowywanej przez Agencję dokumentacji lokalizacyjnej dla autostrad płatnych, zastrzeżenia kontroli budziło marginalne potraktowanie w tej dokumentacji problematyki tzw. dróg alternatywnych dla projektowanych autostrad płatnych. Jak ustalono, problematyka ta, wynikająca z przepisu art. 1 ust. 4 ustawy o autostradach płatnych, nie znajdowała odzwierciedlenia w dokumentacji lokalizacyjnej, w formie konkretnych uzgodnień z Generalną Dyrekcją Dróg Publicznych, tj. jednostką, która zgodnie z prawem⁵⁹, jest kompetentna do planowania budowy, modernizacji i utrzymania autostrad i dróg krajowych niepłatnych.

⁵⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 19 grudnia 1985r. w sprawie powołania i zakresu działania GDDP, organizacji i zakresu działania dyrekcji okręgowych dróg publicznych i jednostek im podległych oraz drogowej służby liniowej (j.t. Dz.U. z 1992 r. Nr 65, poz. 332)

W „Koncepcji materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A2, na odcinku Świecko - Poznań - Września”, stanowiącej załącznik do wniosku ABA z dnia 19 listopada 1994r. skierowanego do CUP o udzielenie wskazania dla odcinka Świecko - Poznań - zach. granica Warszawy., nie ma informacji o zastępczych trasach ogólnodostępnych, stosownie do przepisu art. 1 ust 4 ustawy o autostradach płatnych. Z „Koncepcji materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A2, na odcinku Września - Łódź - Warszawa”, stanowiącej załącznik do ww. wniosku ABA, wynika, że jako zastępczą trasę ogólnodostępną przyjęto drogę krajową nr 2. W aktach tej koncepcji nie ma dokumentów o uzgodnieniu tego szczegółu z GDDP.

W „Koncepcji materiałów lokalizacyjnych dla autostrady A4 na odcinku Zgorzelec-Krzyżowa-Tarnów”, stanowiącej załącznik do wniosku ABA z dnia 28 listopada 1994r. do CUP o udzielenie wskazania lokalizacyjnego dla tego odcinka autostrady, są stwierdzenia, że proponowany system wprowadzenia opłat „wymaga zapewnienia odpowiedniej sieci dróg zastępczych - alternatywnych - dla użytkowników rezygnujących z korzystania z autostrady płatnej. Całkowita długość dróg alternatywnych wynosi 1500 km ... , przewiduje się modernizację niektórych odcinków dróg przez wzmocnienie konstrukcji nawierzchni, poszerzenie jezdni i zastosowanie oznakowania poziomego i pionowego uwzględniającego informacje o dostępie do płatnych odcinków autostrady”. W aktach tej koncepcji nie ma dokumentów o uzgodnieniu tego szczegółu z GDDP.

Problematyka dróg alternatywnych, wynikająca z wniosków ABiEA o wskazania lokalizacyjne dla poszczególnych odcinków autostrad płatnych, powinna być znana Generalnemu Dyrektorowi Dróg Publicznych w związku z jego prawem - ujętym w przepisach zarządzenia Ministra TiGM w sprawie regulaminu działania Rady ds. Autostrad⁶⁰ - uczestniczenia w posiedzeniach Rady, na których rozpatrywane były te wnioski. Do czasu kontroli NIK nie doszło jednak nawet do zdefiniowania pojęcia ogólnodostępnej drogi alternatywnej dla autostrady płatnej. W związku wyznaczeniem w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995r. odcinków autostrad płatnych⁶¹, ABiEA prezentowała pogląd w tej sprawie (czemu dawano wyraz m.in. w kontaktach z gminami, w odpowiedzi na pytania w tej sprawie), że „każda ogólnodostępna droga publiczna umożliwiająca przejazd określonej kategorii pojazdów pomiędzy węzłami autostrady płatnej stanowi, dla tej kategorii pojazdów i dla tego odcinka autostrady płatnej, tzw. drogę alternatywną. Oznacza to, że można wskazać tyle dróg alternatywnych dla zadanego odcinka autostrady płatnej, ile istnieje możliwych połączeń w ramach istniejącej sieci ogólnodostępnych dróg publicznych. **Ustawa lub jakikolwiek inny przepis nie ustanawia bowiem warunków, co do maksymalnej szerokości pasa terytorium po obu stronach autostrady, w którym winny się znaleźć drogi alternatywne.**”

⁶⁰ Zarządzenie powołane w przypisie nr 27.

⁶¹ Rozporządzenie powołane w przypisie nr 18.

Brak jednoznacznych rozstrzygnięć w tej sprawie rodził kontrowersje przy uzgadnianiu przez GDDP zobowiązań Ministra TiGM, odnoszących się do tzw. „konkurujących dróg równoległych” do autostrad płatnych, zawartych w umowach koncesyjnych.

Dnia 1 października 1997r. Prezes ABiEA przesłał do GDDP załącznik 12 do umowy koncesyjnej zawartej dnia 19 września 1997r. przez Ministra TiGM ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. wraz z mapą z naniesioną granicą strefy, w której mogą przebiegać konkurujące drogi równoległe do autostrady płatnej A2 Świecko - Stryków, w celu wkreślenia ww. dróg na tych mapach. W odpowiedzi z dnia 27 października 1997r. Generalny Dyrektor DP stwierdził, że zachodzi potrzeba wyjaśnienia zapisów w załączniku 12, bowiem treść jego jest niezrozumiała i niejednoznaczna. Możliwa jest bowiem taka interpretacja treści załącznika, że „trzeba byłoby zrezygnować z realizacji większości modernizacji zawartych w II programie drogowym Banku Światowego a także z innych koniecznych inwestycji, jak choćby z budowy mostów przez rzeki, w tym planowanej budowy mostu w Płocku ...”.

2.3. Stosowane w ABiEA zasady postępowania przetargowego w sprawie zamówień dotyczących działalności statutowej.

Kontrola wykazała, że stosowane w Agencji procedury przetargowe zamówień dotyczących jej działalności statutowej, realizowanej ze środków dotacji budżetowej, naruszały przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych⁶². Jak ustalono, z końcem 1995r. przy akceptacji Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych (UZP), Prezes ABiEA zarządził „odpowiednie” stosowanie w ABiEA tej ustawy. Polegało to na wyłączeniu stosowanych w ABiEA procedur przetargowych spod określonego w ustawie - nadzoru Prezesa UZP, w tym na uchyleniu jego uprawnień jako organu odwoławczego dla rozpatrywania odwołań uczestników przetargów, oraz na przejściu przez Prezesa ABiEA uprawnień Prezesa UZP dotyczących zatwierdzania odstępstw od określonych w ustawie procedur przetargowych i rozstrzygnięcia sporów.

Dnia 26 października 1995r. Prezes Urzędu Zamówień w odpowiedzi na wystąpienie Prezesa ABiEA, przekazał do ABiEA pisemną interpretację art. 4 ust. 1 pkt. 1-5 ustawy o zamówieniach publicznych, w której stwierdził, że ABiEA nie jest podmiotem obowiązany do stosowania tej ustawy, ponieważ nie spełnia przesłanki podmiotowej określonej w ustawie. W szczególności ze względu na to, że zakres działań Agencji nie mieści się w pojęciu użyteczności publicznej (Pismo UZP nr UZP/ZP/JN/6775/95).

Dnia 27 listopada 1995r. Prezes ABiEA wydał zarządzenie (nr 23/95), ustalając - „odpowiednie” - stosowanie w ABiEA przepisów tej ustawy do zamówień z zakresu :

⁶² Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zm.

1/ wykonania prac studialnych,
 2/ dokumentacji do wniosków o uzyskanie wskazań lokalizacyjnych,
 3/ dokumentacji do wniosków o ustalenie lokalizacji autostrady,
 4/ podstawowej dokumentacji technicznej dla autostrad,
 5/ prowadzonych robót budowlanych i remontowych.
 Zarządzenie nie precyzowało na czym konkretnie miało polegać „odpowiednie” stosowanie w ABiEA przepisów ustawy.

Dnia 27 lutego 1996r. Prezes ABiEA wydał nowe zarządzenie w tej sprawie (nr 4/96), w którym rozszerzył - porównaniu do zarządzenia nr 23/95 - zakres zadań nim objętych o :

6/ dostawy (nabywanie) sprzętu oraz innych rzeczy,
 7/ zlecenie wykonywania usług związanych z obsługą działalności Agencji,
 oraz precyzował, że „odpowiednie” stosowanie ustawy polega na :
 - wyłączeniu przepisów art.art. : 4; 5; 6; 7; 8; 9 ust. 1 pkt. 2-8 i ust. 2; 10; 11 ust. 2; 12; 15 ust. 2; 25 ust. 4; art. 41 ust. 3; 86-92 ustawy o zamówieniach publicznych,
 - przejściu przez Prezesa ABiEA uprawnień Prezesa UZP w sprawach :
 1/ o których mowa w art.art. : 9 ust. 1; 15 ust. 2; 37 ust. 2; 38 ust. 3; 41 ust. 3; 57 ust. 2 i 81 ust. 2 ustawy o zamówieniach publicznych,
 2/ preferencji krajowych, przewidzianych w rozporządzeniu RM z dnia 28 grudnia 1994r. (Dz.U.Nr 140, poz. 776), z pominięciem trybu przewidzianego w par. 1 ust. 5 i par. 4 ust. 3.

Szczególnie niekorzystne, z punktu widzenia interesów uczestników przetargów, było ustalenie pozbawiające ich prawa wnoszenia odwołań od rozstrzygnięć przetargowych do Prezesa UZP, jako II instancji odwoławczej. Pozostawała im w takich przypadkach kosztowna i na ogół długotrwała droga sądowa.

Dnia 1 października 1997r. Prezes ABiEA oddalił odwołanie Dyrektora „Transprojekt Warszawa” - wniesione w związku z odrzuceniem oferty tej firmy dotyczącej wykonania podstawowej dokumentacji technicznej i dokumentacji do wniosku na decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A4 od Krakowa do Tarnowa, o wartości ok. 4 mln. zł. - z powodu niespełnienia warunków formalnych ustalonych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, w szczególności ze względu na brak tłumaczenia na język polski życiorysów kluczowego personelu zagranicznego, i pouczył o prawie wniesienia sprawy do sądu powszechnego. Tak samo zostało załatwione odwołania Dyrektora „Transprojekt Warszawa” - wniesione w związku z odrzuceniem oferty tej firmy na wykonanie podstawowej dokumentacji technicznej i dokumentacji do wniosku na decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady płatnej A4 od Tarnowa do Rzeszowa o wartości ok. 2,6 mln. zł oraz do wniosku o ustalenie lokalizacji autostrady płatnej A4 odcinek Obwodnica Krakowa o wartości ok. 1,4 mln. zł.

Wyżej opisane, stosowane w Agencji zasady przetargów nie były zgodne z wykładnią Trybunału Konstytucyjnego, ustaloną dnia 12 marca 1997r. uchwałą w

sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt. 7 i art. 4 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994 r. o zamówieniach publicznych (Sygn. akt W 8/96)⁶³. Wynika z niej, że ABiEA - jako jednostka państwowa utworzona w celu wykonywania zadań z zakresu administracji publicznej polegających na zaspokajaniu potrzeb o charakterze ogólnym, nie nastawiona na maksymalizację zysku - ma cechy jednostki państwowej wykonującej zadania o charakterze użyteczności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych. Jako taka więc, dysponując środkami publicznymi, w realizacji zamówień zobowiązana jest stosować przepisy tej ustawy.

Kontrola w tym zakresie wykazała ponadto przypadki uchybień w działalności powoływanych przez Prezesa ABiEA komisji przetargowych na potrzeby wyłaniania wykonawców zleczanych przez Agencję prac studialnych i projektowych. Potwierdzeniem tego może być przeprowadzona w 1997r. na polecenie Prezesa ABiEA kontrola wewnętrzna postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy dokumentacji do wniosku Agencji o decyzje lokalizacyjne dla odcinka autostrady płatnej A4 Gliwice-Katowice, o wartości zamówienia 2.346.200 zł. Wyniki tej kontroli wykazały, że komisja przetargowa w trakcie oceny ofert tolerowała w nich braki formalne, w tym takie, które uzasadniały wykluczenie ofert z przetargu. Inna komisja przetargowa rozpatrując w 1995r. oferty na opracowanie dokumentacji do wniosku Agencji o wskazania lokalizacyjne dla odcinka autostrady płatnej A4 Tarnów-granica państwa z Ukrainą, o wartości zamówienia 394.700 zł, nie zwróciła uwagi - co wytknął Prezes ABiEA w trakcie rozpatrywania protokołu komisji - że uznane bezkrytycznie przez komisję ceny z poszczególnych ofert były nieporównywalne.

W obydwu ww. przypadkach, ponowne rozpatrzenie przez komisje przetargowe ofert doprowadziło do uznania zasadności zarzutów, uchylecia pierwotnych decyzji komisji i do ostatecznych rozstrzygnięć na korzyść Poznańskiego Biura Projektów Dróg i Mostów „Transprojekt” sp. z o.o. w Poznaniu.

2.4. Postępowanie przetargowe w celu wyłonienia koncesjonariuszy budowy i eksploatacji autostrad płatnych.

1. Kontrola wykazała, że ABiEA prawidłowo zorganizowała - zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o autostradach płatnych oraz w rozporządzeniu Ministra TiGM z dnia w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenia koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych⁶⁴ - postępowania przetargowe w celu wyłonienia koncesjonariuszy na budowę i eksploatację autostrad płatnych : A2 na odcinku Świecko-Stryków, A4 na odcinku Katowice-Kraków i A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. Zadania ABiEA polegały w szczególności na przygotowaniu specyfikacji warunków kwalifikacji wstępnej do tych przetargów, dokonaniu ogłoszeń o

⁶³ Dz.U. z 1997r. Nr 29, poz. 162

⁶⁴ Rozporządzenie powołane w przypisie nr 11.

zaproszeniu do udziału w kwalifikacji wstępnej, odbiorze ofert oraz obsłudze administracyjnej komisji przetargowych powoływanych przez Ministra TiGM w celu oceny i wyboru najkorzystniejszych ofert.

Nie budziło zastrzeżeń kontroli postępowanie przetargowe przeprowadzone przez komisję przetargową powołaną przez Ministra TiGM, dotyczące wyłonienia koncesjonariusza budowy (przez przystosowanie) i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A4 Katowice-Kraków.

Dnia 15 marca 1997r. Minister TiGM na wniosek komisji przetargowej pod przewodnictwem prof. dr hab. Romualda Bauera ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zawarty w protokole z dnia 29 stycznia 1997r., udzielił spółce „Stalexport S.A.” z Katowic koncesję na budowę (przez przystosowanie) i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku : Katowice - Kraków” (nr TR-0201-01/97).

Stwierdzono natomiast uchybienia w działalności komisji przetargowej prowadzącej postępowanie przetargowe celem wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A2 Świecko-Stryków. Uchybienia te wystąpiły w szczególności w trakcie rozstrzygania kwalifikacji wstępnej do tego przetargu. Jak wynika ze znajdujących się w ABiEA dokumentów tej kwalifikacji, oferty 5 firm uzyskały od komisji przetargowej zbliżoną liczbę punktów kwalifikacyjnych, jednak do przetargu zakwalifikowane zostały tylko 3 (spośród 7 ocenianych), tj. „Autostrada Wielkopolska” S.A., „Euroute Polska” S.A. i „Autostrady” S.A. Na takie rozstrzygnięcie rzutował fakt, że punktowe minimum kwalifikacji wstępnej do przetargu zostało ustalone przez komisję przetargową dopiero po otwarciu ofert. Na brak podstaw - ze względu na zbliżoną punktację kwalifikacyjną - do wyeliminowania z przetargu firm „Pol-Neth” S.A. i „M-W Polskie Konsorcjum Autostradowe” S.A. zwróciła uwagę Rada ds. Autostrad, opiniując wyniki kwalifikacji wstępnej do tego przetargu. Jednak jej uchwała w tej sprawie nie została przez komisję przetargową uwzględniona.

Zastrzeżenie kontroli budziło również to, że w toku tego postępowania **komisja przetargowa bezkrytycznie uznała za wiarygodną deklarację jednego z uczestników przetargu, firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. z Poznania, o zamiarze realizowania przedsięwzięcia autostradowego A2 bez udziału Skarbu Państwa.** Deklaracja ta została wysoko oceniona przez komisję w wyrazie punktowym, o 53 % wyżej od oceny dla analogicznej deklaracji firmy „Pol-Neth” S.A., popartej listem Ambasadora Holandii do Ministra TiGM. Zgodnie z protokołem z dnia 1 lutego 1997r. z wyników tego przetargu, przekonanie komisji przetargowej o zdolności firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. do finansowania przedsięwzięcia „bez dotacji i poręczenia spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki” leżała u podstaw ostatecznego wniosku komisji do Ministra TiGM o przyznanie tej firmie koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady płatnej A2 Świecko-Stryków. W toku dalszego postępowania, tj. negocjacji umowy koncesyjnej z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. okazało się, że deklaracja ta była bezpodstawna.

W załączniku nr 5.3.1. pt. „Zdolność finansowa (2) - Propozycja finansowania odcinka”, z dokumentacji do kwalifikacji wstępnej Autostrady A2, przedłożonej - odrębnie dla każdego z 3 odcinków tej autostrady - przez spółkę „Autostrada Wielkopolska” S.A. zawarta jest deklaracja spółki o zamiarze „finansowania projektu (tj. kosztów budowy) bez jakiegokolwiek wsparcia ze strony Rządu, tzn. bez wykorzystania gwarancji Rządu, o której mowa w art. 39, rozdział 6 ustawy o płatnych autostradach z dnia 27 października 1994r. Realizacja tego założenia będzie w praktyce zależała od wyniku szczegółowych prognoz finansowych oraz analizy nasilenia ruchu, jakie zostaną dokonane przez spółkę „Autostrada Wielkopolska” S.A. Członkowie spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A. zamierzają zapewnić i zorganizować finansowanie oparte na kapitale akcyjnym w wysokości do 20% ogólnych potrzeb finansowych w ramach Projektu, ... Poza zapewnieniem własnego wkładu, spółka „Autostrada Wielkopolska” S.A. zamierza zwrócić się do osób trzecich, zarówno w Polsce jak i poza jej granicami, z wezwaniem do wnoszenia wkładów w postaci kapitału akcyjnego. Wkłady takie pochodzą będą od inwestorów instytucjonalnych i z oferty publicznej. ... Konieczne będzie zapewnienie finansowania za pomocą kredytów ... „

Przedłożone do oceny komisji przetargowej dokumenty spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A w zakresie finansowania przedsięwzięcia odnosiły się tylko do kosztów inwestycyjnych, nie obejmowały spraw finansowania kosztów eksploatacji autostrady. Przyjęcie przez Komisję Przetargową dokumentacji do kwalifikacji wstępnej bez propozycji finansowania kosztów eksploatacji autostrady nie było zgodne z przepisem par. 4 ust. 1 pkt. 6 rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych, ustalającym zawartość dokumentacji do kwalifikacji wstępnej.

Dnia 31 stycznia 1996r. Prezes ABiEA przekazał Przewodniczącemu Komisji Przetargowej „do ewentualnego wykorzystania” otrzymane z konsorcjum „Pol-Neth” pismo „podsumowujące złożoną dokumentację” w zakresie zamierzeń tej firmy w Polsce. W piśmie znajdowało się m.in. stwierdzenie, że „Konsorcjum Pol-Neth nie zamierza występować o gwarancje finansowe rządu polskiego w związku ze swoją aplikacją o uzyskanie koncesji na budowę autostrady A2. Korzysta natomiast z pełnego poparcia politycznego - i w miarę potrzeby finansowego - rządu holenderskiego. Konsorcjum jest w pełni przygotowane do zamierzonego przedsięwzięcia zarówno pod względem finansowym (finansowanie organizuje Bank ING) jak również przygotowania fachowego. Firmy holenderskie wchodzące w skład polskiej firmy PNI Company Sp. z o.o. z siedzibą w Łodzi są wykonawcami 70% autostrad i mostów w Holandii. Zaprojektowały i wykonały takie inwestycje m.in. jak : najnowsze lotnisko w Hong-Kongu, autostrady w Afryce, Arabii Saudyjskiej i wiele innych na świecie. ... „

Dnia 8 lutego 1996r. Ambasador Królestwa Holandii przesłał do Ministra TiGM pismo rekomendujące firmę „Pol-Neth”, tj. jednego z uczestników

kwalifikacji wstępnej do przetargu na koncesję na budowę i eksploatację odcinka autostrady płatnej A2 Świecko-Stryków.

W dniu 1 lutego 1997r. komisja przetargowa pod przewodnictwem prof. dr hab. Andrzeja Malinowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego sporządziła 3 protokoły z wyników postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację, odrębnie dla każdego z 3 odcinków autostrady A2, wskazując w każdym przypadku ofertę firmy „Autostrada Wielkopolska S.A.” jako najkorzystniejszą. W każdym z tych protokołów znajduje się stwierdzenie komisji, że żadna z ofert nie odpowiadała w pełni wymaganiom określonym w ustawie o autostradach płatnych oraz w rozporządzeniu Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych. Uchybienia dotyczyły m.in. :

1/ braku akceptacji ustalenia wysokości opłaty koncesyjnej oraz trybu jej wniesienia przewidzianej w zarządzeniu Ministra TiGM w tej sprawie, jako wyłącznej podstawy ustalania wysokości i terminów wpłaty opłaty koncesyjnej,

2/ przyjęcia założenia udziału budżetu państwa w zakresie przekraczającym wyznaczenia art. 39 ustawy o autostradach płatnych,

3/ przyjęcia niezgodnych, z podstawową dokumentacją techniczną pozwalającą na sformułowanie oferty, technologii budowy autostrady.

Komisja wyjaśniła, że mimo tych uchybień nie skorzystała z możliwości uznania bezskuteczności przetargu w trybie par. 20 ww. rozporządzenia Ministra TiGM uznając, że przy spełnieniu określonych warunków możliwe jest wynegocjowanie umowy koncesyjnej zgodnej z warunkami przetargu, oczekiwaniami i założeniami zarówno ABiEA jak i MTiGM oraz intencją ustawodawcy. ...

Komisja wskazała na elementy ofert, które zadecydowały o wyborze spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A. za najkorzystniejszą. Były one m.in. następujące:

*„ - stan ekonomiczno-finansowy, w tym wiarygodność finansowa oferenta,
- plan finansowy budowy autostrady i jej eksploatacji uwzględniający przewidywane środki własne, kredyty, pożyczki, poręczenia spłaty ze środków budżetu i inne środki finansowe,*

- zdolność oferenta do finansowania bez dotacji i poręczeń spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki, ...”

Dnia 10 marca 1997r. Minister TiGM na wniosek komisji przetargowej zawarty w protokole z dnia 1 lutego 1997r., udzielił spółce „Autostrada Wielkopolska” S.A. z Poznania koncesji na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 Świecko-Stryków, odrębnie dla każdego z 3 odcinków autostrady, tj. nr TR-0201-02/971 dla odcinka Świecko-Poznań, nr TR-0201-03/97 dla odcinka Poznań-Konin i nr TR-0201-04/97 dla odcinka Konin-Stryków.

2. Kontrola wykazała małe zainteresowanie podmiotów gospodarczych postępowaniem przetargowym dotyczącym wyłonienia koncesjonariusza budowy i eksploatacji odcinka autostrady A1 Gdańsk - Toruń. Na ogłoszenia o kwalifikacji wstępnej do przetargu odpowiedziały tylko 3 firmy, z których jedna - „Dogus Poland” sp. z o.o. - ze względu na to, że nie wyraziła zgody na podwyższenie kapitału zakładowego do

wysokości 10 mln. USD przed rozstrzygnięciem przetargu, została z tej kwalifikacji wyłączona. Mimo podejmowanych prób, komisji przetargowej nie udało się przekonać tej spółki do zastosowania - właściwych w postępowaniu - polskich przepisów prawnych, zwłaszcza art. 43 ustawy o autostradach płatnych, ustalającego ww. minimum kapitałowe dla spółek uczestniczących w przetargach. Brak w postępowaniu kwalifikacyjnym 3 spełniających warunki ustawowe uczestników - na podstawie przepisu par. 7 rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych - powinien być podstawą do unieważnienia tej kwalifikacji. Tak się nie stało. W II etapie postępowania uczestniczył tylko jeden uczestnik, „Gdańsk Transport Company” S.A., tj. przetarg został rozstrzygnięty bez konkurencji. Dnia 25 sierpnia 1997r. na wniosek komisji przetargowej pozytywnie zaopiniowany przez Radę ds. Autostrad, Minister TiGM udzielił koncesji spółce „Gdańsk Transport Company” S.A.

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

W dniu 27 sierpnia 1996r. komisja przetargowa pod przewodnictwem prof. dr hab. Pawła Czechowskiego z Uniwersytetu Warszawskiego sporządziła protokół z czynności otwarcia i oceny dokumentacji do kwalifikacji wstępnej, wyboru oferentów i ogłoszenia wyników w postępowaniu przetargowym na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrady A1 na odcinku Gdańsk-Toruń. W protokole tym komisja zapisała, że nie dokonano ostatecznej oceny oferty spółki „Dogus Poland”, gdyż spółka ta mimo wezwania nie uzupełniła kapitału zakładowego do wysokości określonej w art. 43 ustawy o autostradach płatnych (10 mln. ECU). Zdaniem komisji, z dokumentacji tej spółki i prowadzonej z nią korespondencji wynikało, że nie rozumiała ona polskich przepisów prawnych, zwłaszcza ustawy o autostradach płatnych. Komisja dokonała łącznej, końcowej oceny pozostałych 2 uczestników kwalifikacji, tj. „Euroute Polska” S.A. i „Gdańsk Transport Company” S.A. stwierdzając, że obie przekroczyły minimum kwalifikacyjne do II etapu postępowania przetargowego.

Dnia 25 sierpnia 1997r. Minister TiGM na wniosek komisji przetargowej pod przewodnictwem prof. dr hab. Romualda Bauera ze Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, zawarty w protokole z dnia 16 lipca 1997r., udzielił spółce „Gdańsk

Transport Company” S.A. z Gdańska koncesji na budowę i eksploatację płatnej autostrady A1 na odcinku Gdańsk-Toruń (nr TR-/e-025-70/97).

Brak oczekiwanego zainteresowania podmiotów gospodarczych uczestnictwem w przetargach na budowę autostrad w Polsce potwierdził także mały odzew na ogłoszenia ABiEA o kwalifikacji wstępnej do przetargu na wyłonienie koncesjonariusza budowy i eksploatacji odcinka autostrady płatnej A4 Wrocław - Katowice, zamieszczone w czerwcu 1997r. w prasie krajowej i zagranicznej. W wyznaczonym w tych ogłoszeniach terminie składania ofert (19 września 1997r.) specyfikacje warunków kwalifikacji wstępnej wykupiły tylko 2 firmy. Trzeciego uczestnika kwalifikacji, wymaganego przepisami ww. rozporządzenia Ministra TiGM w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielenie koncesji, udało się pozyskać dopiero w wyniku dwukrotnego przesuwania przez Ministra TiGM terminu składania ofert, ustalonego ostatecznie na dzień 10 grudnia 1997r.

3. Nie budził zastrzeżeń sposób ustalenia i wyegzekwowania od uczestników przetargów i koncesjonariuszy - należnych Agencji opłat za dokumentacje przetargowe, informacje o warunkach przetargów oraz za przyznane koncesje. Ustalone zgodnie z zarządzeniem Ministra TiGM z dnia 16 maja 1995r., w sprawie określenia wysokości i sposobu uiszczenia opłaty za udzielenie koncesji na budowę i eksploatację odcinków autostrad płatnych⁶⁵, opłaty za koncesję wyniosły odpowiednio : od spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A - 36. 280.350 zł, od spółki „Stalexport S.A.” - 4.798.357 zł i od spółki „Gdańsk Transport Company” S.A - 10.625.000 zł. **Pozyskane w 1997r. przez ABiEA w gotówce i w formie weksli dochody własne ze sprzedaży dokumentacji przetargowej i opłat koncesyjnych w ogólnej kwocie 59.438 tys. zł, pokryły ze znaczną nadwyżką poniesione w tym roku koszty bieżącego utrzymania tej jednostki. Jest to istotne, gdyż od 1997r. ustały ustawowe możliwości finansowania tych kosztów dotacją budżetową.**

4. Kontrola wykazała, że Minister TiGM zapewnił pomoc ekspertów zagranicznych dla ABiEA w przygotowaniu przetargów na koncesje oraz negocjacji umów koncesyjnych. W procesie przetargowym na koncesję na dostosowanie autostrady A4 do pobierania opłat doradzali ABiEA eksperci zagraniczni z firm Europistas i Scott Wilson Kirk Patryk, finansowani w ramach pożyczki Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju z 1993r. na cele budowy autostrady A4. Odnośnie budowy autostrady A2, służyła temu zawarta w 1995r. przez Ministra TiGM z Rządem USA umowa o udzieleniu Polsce subwencji w kwocie 1 mln. USD na pokrycie kosztów pomocy technicznej dla polskiego programu autostrad.

W wykonaniu umowy z Rządem USA pomoc świadczyli eksperci firmy HDR International Inc. z USA. Eksperci ci dokonywali ocen przygotowywanej przez ABiEA dokumentacji przetargowej oraz umowy koncesyjnej dla autostrady A2, opracowywali analizy specjalistyczne, oceniali postęp prac realizowanych w poszczególnych wydziałach

⁶⁵ Zarządzenie powołane w przypisie nr 38.

ABiEA oraz przedkładali do wykorzystania zalecenia. Na potrzeby rozstrzygnięcia przetargu na wyłonienie koncesjonariusza budowy autostrady płatnej A2, dnia 22 stycznia 1997r. eksperci opracowali raport, w którym krytycznie ocenili poziom merytoryczny złożonych ofert. Stwierdzili w nim, że żadna z dwu podlegających ostatecznej ocenie ofert (tj. firm „Euroute Polska” S.A. i „Autostrada Wielkopolska” S.A.) nie zawierała dostatecznych informacji pozwalających na wybór „najkorzystniejszej oferty”. Wnioskowali, że od obu konsorcjów należy zażądać wyjaśnień oraz złożenia poprawionych ofert.

W „Raporcie dotyczącym ofert przetargowych dla autostrady A2 odcinek Świecko-Stryków” z dnia 22 stycznia 1997r. w podsumowaniu głównych spostrzeżeń i propozycji kolejnych kroków eksperci HDR stwierdzili m.in. że :

- „ ... - Żadna oferta nie zawiera konkretnej oferty finansowej.*
- W obu ofertach oczekuje się, iż kluczowy element finansowania przedsięwzięcia, bez którego przedsięwzięcie to nie może być możliwe do finansowania, pochodzić będzie z EBOR.*
- Żadna oferta nie zawiera jednoznacznej ceny za budowę, utrzymanie lub eksploatację autostrady.*
- W obu ofertach wymaga się od Rządu otwartych gwarancji oraz subwencji, których w świetle obecnie dostępnych informacji nie można ocenić w kategoriach ilościowych.*
- W obu ofertach uczyniono niejasne założenia dotyczące ruchu i przychodów.*
- Obie oferty wymagają zmian decyzji lokalizacyjnych.*
- W obu ofertach zakłada się znacznie większe niż wcześniej przewidywane przez ABiEA wsparcie ze strony Rządu oraz/lub ABiEA, w nabywaniu różnych posiadłości, regionalnych i lokalnych pozwoleń, zaświadczeń.*
- Obie oferty nie są pod pewnymi względami zgodne z zaproszeniem do składania ofert, czy też ustawą o autostradach płatnych.*
- Zdaniem zespołu doradców, obecne oferty nie zawierają dostatecznych informacji, na podstawie których można dokonać obiektywnego i jednoznacznego wyboru koncesjonariusza.*
- EBOR poinformował ABiEA, iż uzależnia swój udział w finansowaniu tego przedsięwzięcia od obiektywnego i jednoznacznego wyboru koncesjonariusza. ...*
- Opierając się na pierwszym etapie składania ofert, wydaje się prawdopodobne, że przedsięwzięcie wymagać będzie znacznych subwencji rządowych. W celu jak największego zredukowania tych kosztów, wskazane jest zapewnienie konkurencyjności uczestników przetargu ...*
- ... Zdaniem zespołu doradców, przed wyborem preferowanej oferty oraz przyznaniem koncesji powinna zostać przeprowadzona jeszcze, co najmniej jedna runda pytań i wyjaśnień skierowanych do obu konsorcjów przed wyborem najkorzystniejszej oferty oraz wydaniem faktycznej Decyzji Koncesyjnej ...”*

Zalecenie to nie zostało uwzględnione. Pomimo ww. ocen, komisja przetargowa w protokole z wynikami przetargu w dniu 1 lutego 1997r. przedłożyła Ministrowi TiGM wniosek o przyznanie koncesji spółce „Autostrada Wielkopolska” S.A., oceniając, że „przy spełnieniu określonych warunków możliwe jest wynegocjowanie umowy

koncesyjnej zgodnej z warunkami przetargu, oczekiwaniami i założeniami ABEA i Ministra TiGM oraz intencją ustawodawcy”.

5. Kontrola wykazała zaniedbania odpowiedzialnych służb urzędu Ministra TiGM w przygotowaniu umowy międzypaństwowej dotyczącej lokalizacji przejścia autostradowego na granicy państwa z Białorusią. Pomimo, że jeszcze w 1996r. Minister TiGM uzgodnił z Centralnym Urzędem Planowania wnioski ABEA o udzielenie wskazań lokalizacyjnych dla odcinka autostrady A2 od Strykowa, przez Warszawę, Białą Podlaską, do granicy państwa z Białorusią - do czasu zakończenia kontroli NIK nie doszło do zawarcia z Białorusią porozumienia o miejscu połączenia autostrady A2 z odpowiadającą jej drogą na Białorusi i o lokalizacji autostradowego przejścia granicznego. Dopiero w dniach 3 - 5 lutego 1998r. odbyła się, zorganizowana przez Departament Polityki Transportowej MTiGM, pierwsza runda rozmów stron w tej sprawie. Przy czym rozmowy te podjęte zostały z inicjatywy strony białoruskiej, w związku z wystąpieniem białoruskiego przedsiębiorstwa „Bielawtostrada” do Komendanta Granicznej Placówki Kontrolnej w Terespolu o uzgodnienie projektu nowego mostu na rzece Bug, zlokalizowanego w odległości 40 m od istniejącego mostu w rejonie przejścia granicznego Kukuryki - Kozłowicy.

Nie budziły zastrzeżeń kontroli uzgodnienia międzypaństwowe dotyczące granicznych przejść autostradowych na granicy zachodniej, południowej i z Ukrainą.

2.5. Negocjowanie umów koncesyjnych

We wrześniu 1997 r. Minister TiGM zawarł 2 pierwsze umowy koncesyjne na budowę odcinków autostrad płatnych, tj. dnia 12 września 1997r. ze spółką „Stalexport” S.A. w Katowicach na budowę (przez przystosowanie) i eksploatację autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice-Kraków i dnia 19 września 1997r. ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. w Poznaniu na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinku Świecko-Stryków. **Kontrola wykazała, że umowy te nie są ostatecznymi aktami zobowiązującymi koncesjonariuszy do wykonania budów i podjęcia eksploatacji autostrad w określonym terminie. Zawierają bowiem klauzule o warunkowym bycie prawnym umów, uzależnionym od osiągnięcia przez strony tzw. zamknięć finansowych.** W przypadku nie spełnienia tego warunku umowy będą ulegać rozwiązaniu i strony nie będą ponosić wobec siebie żadnej odpowiedzialności. Umowy zawierają zobowiązanie Ministra TiGM do inicjatywy wystąpienia do Rady Ministrów o uruchomienie tzw. mechanizmu wsparcia dla koncesjonariuszy, tj. zapewnienie im czasowej, warunkowej gwarancji obsługi zadłużenia w początkowych latach, gdy przychody z eksploatacji autostrady będą niewystarczające do pełnego finansowania kosztów eksploatacji. Umowy odnoszą wysokość tych gwarancji do niezdefiniowanych szczegółowo „50% wartości inwestycji”.

Zgodnie z treścią umowy zawartej dnia 12 września 1997r. w Poznaniu przez Ministra TiGM i zarząd spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A., warunkiem dalszego bytu umowy jest dokonanie przez strony „uzupełnienia w formie aneksu, obejmującego wszelkie uzgodnienia, niezbędne do osiągnięcia zamknięcia finansowego Początkowego Odcinka. W przypadku niespełnienia tego warunku umowa ulega rozwiązaniu i wtedy strony nie ponoszą wobec siebie żadnej odpowiedzialności”. Początkowy Odcinek oznacza odcinek między Nowym Tomysłem (km 107 + 900) i Koninem (węzeł Modła km 258 + 200). Wg. art. 6.2. umowy - „z uwagi na istotną zmianę warunków określonych w studium ruchu przygotowanym w okresie postępowania przetargowego, a wynikającą z braku wydania wskazań lokalizacyjnych dla autostrady A2 na odcinku Stryków-Siedlce, zawarcie porozumienia dotyczącego warunków komercyjnych pozostałych odcinków poza Odcinkiem Początkowym zostało odroczone na termin po Początkowym Zamknięciu Finansowym. Stanie się to nie później niż 1 rok od wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji odcinka Stryków-Siedlce i opracowania nowego studium ruchu dla innych poza Początkowym odcinków autostrady.” Umowa nie określa terminu zawarcia tzw. Początkowego Zamknięcia Finansowego, ustala natomiast tzw. ostateczne daty rozpoczęcia i zakończenia budowy Odcinka Początkowego (odpowiednio : „10 marca 1999r.” i „9 września 2003r.”) oraz Drugiego i Trzeciego Odcinka (odpowiednio : „1 rok po odpowiednio ustalonych datach zamknięcia Finansowego” i „5 i 6 lat po ich odpowiednich ustalonych datach Zamknięcia Finansowego”). Umowa nie określa kar w przypadku niedotrzymania terminów rozpoczęcia i zakończenia budowy.

W rozdziale pt. „przedmiot umowy” znajduje się - wykraczające poza zobowiązania określone w art. 62 ust. 1 pkt. 7 ustawy o autostradach płatnych - zobowiązanie Koncesjonariusza do zachowania statusu prawnego spółki akcyjnej z siedzibą w Polsce, o kapitale akcyjnym stanowiącym równowartość co najmniej 10 mln. ECU, oraz do prowadzenia działalności związanej wyłącznie z budową i eksploatacją autostrad płatnych oraz obiektów, bez możliwości uczestnictwa w jakiegokolwiek innej działalności gospodarczej. Nie ma natomiast zobowiązania do zachowania na czas trwania umowy tego samego składu i struktury akcjonariuszy, co by gwarantowało zachowanie aktualności ocen Koncesjonariusza, dokonanych przez Komisję Przetargową w postępowaniu przetargowym, odnośnie jego potencjału technicznego i wiarygodności finansowej.

Przedsięwzięcie realizowane będzie (rozd. X umowy) na podstawie przygotowanych przez Koncesjonariusza planów finansowania budowy i eksploatacji poszczególnych odcinków. Plany te po uzgodnieniu przez Strony zostaną włączone do umowy w drodze aneksu. Umowa nie określa terminu uzgodnienia tych planów. Obowiązki Ministra TiGM w zakresie popierania realizacji tego planu zostały ustalone w załączniku 5 do umowy, pt. „Plan finansowy i płatności koncesyjne”. Rozliczenia Koncesjonariusza z budżetem państwa z tytułu korzystania z praw wynikających z umowy będą dokonywane na rachunek ABiEA, wg. zasad określonych w ww. załączniku, a szczegółowe zasady tych rozliczeń strony ustalą w formie aneksów do umowy, w terminie Zamknięcia Finansowego. W załączniku 5, strony ustaliły, że „celem wsparcia wykonalności finansowej przedsięwzięcia Strony wystąpią z wnioskiem do Rady Ministrów o

zapewnienie warunkowej obsługi zadłużenia (Mechanizm Wsparcia). Powyższy mechanizm powinien być uruchomiony po zakończeniu budowy jakiegokolwiek odcinka. W przypadku, gdy w początkowych latach eksploatacji przedsięwzięcia przychody z jego eksploatacji będą w pewnych okresach niewystarczające do pełnego finansowania kosztów eksploatacyjnych oraz wszystkich mających zastosowanie podatków oraz obsługi zadłużenia, Mechanizm Wsparcia będzie zapewniał terminowe płatności takich brakujących kwot. Ogólna kwota płatności wykonanych w ramach Mechanizmu Wsparcia nie może przekroczyć 50% wartości inwestycji (zgodnie z art. 39 ustawy o autostradach płatnych)” Umowa nie precyzuje pojęcia „wartość inwestycji”. Zgodnie z art. 11.10. umowy, wartość prac budowlanych, określona w Projekcie Wstępnym, w odniesieniu do Początkowego Odcinka wynosi równowartość 895 mln. ECU bez podatku VAT, przy założeniu że prace budowlane rozpoczną się nie później niż 1 kwietnia 1998r. i zostaną zakończone do 31 grudnia 2002r.

Zgodnie z treścią umowy, zawartej dnia 19 września 1997r. w Pszczynie przez Ministra TiGM i Prezesa Zarządu „Stalexport S.A.” p. Ryszard Harhala, została ona zawarta na okres 30 lat, z tym że w terminie do 12 miesięcy od dnia podpisania winno nastąpić jej zamknięcie finansowe, tj. zawarcie przez Koncesjonariusza - i wejście w życie - umów dotyczących finansowania przedsięwzięcia. W przypadku niedotrzymania tego warunku umowa ulega rozwiązaniu, i wtedy strony nie ponoszą wobec siebie żadnej odpowiedzialności a Koncesjonariusz jest zobowiązany zwrócić ABiEA autostradę, w terminie 30 dni od dnia rozwiązania umowy, w stanie wynikającym z prawidłowego utrzymania. Koncesjonariusz jest zobowiązany do rozpoczęcia robót budowlanych nie później niż 2 miesiące od zamknięcia finansowego umowy i do zakończenia tych robót 15 miesięcy od dnia rozpoczęcia. Rozpoczęcie eksploatacji autostrady powinno nastąpić w terminie nie dłuższym niż 30 dni od wystawienia poświadczenia ABiEA o zakończeniu robót budowlanych. Niedotrzymanie terminu zakończenia robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie Koncesjonariusza będzie istotnym naruszeniem warunków umowy, upoważniającym Ministra do wystosowania zawiadomienia o zamiarze rozwiązania umowy. Szczegółowe zasady rozliczeń z tytułu płatności koncesyjnych Koncesjonariusza będą ustalone w formie aneksów do umowy, przed terminem zamknięcia finansowego. Minister podejmie działania w celu udzielenia niezbędnego wsparcia zgodnie z treścią załącznika 7 do umowy dla realizacji planu finansowego. W załączniku 7 do umowy pt. „Plan finansowy i płatności koncesyjne” - strony ustaliły, że „w przypadku gdyby okazało się, że w początkowych latach eksploatacji autostrady płatnej ruch pojazdów i co za tym idzie przychody z eksploatacji autostrady będą niewystarczające do pełnego finansowania obsługi zadłużenia, wszystkich mających zastosowanie podatków oraz kosztów eksploatacji, Minister rozważy wystąpienie z wnioskiem do Rady Ministrów o zapewnienie czasowej, warunkowej gwarancji obsługi zadłużenia, zwanej dalej mechanizmem wsparcia. Ogólna kwota zabezpieczeń w ramach mechanizmu wsparcia oraz gwarancji zgodnie z art. 39 ustawy o autostradach płatnych nie może przekroczyć 50% wartości inwestycji przewidywanej do realizacji w ramach koncesji.”

Należy stwierdzić, że Minister TiGM podejmując takie zobowiązanie przekroczył dyspozycje ustawy o autostradach płatnych odnośnie zasad finansowania autostrad płatnych. Idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia” okresu eksploatacji autostrad płatnych wykracza bowiem poza określone tam zasady finansowania, ograniczone przepisami rozdziału 6 wyłącznie do kosztów budowy autostrady. Zgodnie z art. 57 ustawy, zgromadzenie środków na podjęcie eksploatacji autostrady należy do obowiązków koncesjonariusza.

Ww. umowy koncesyjne zgodnie z ustawą o autostradach płatnych były negocjowane z koncesjonariuszami przez ABiEA. Na potrzeby tych negocjacji w ABiEA działały 2 zespoły negocjacyjne, w których oprócz pracowników ABiEA, jako wspomaganie uczestniczyć mieli doradcy krajowi i zagraniczni oraz jako obserwatorzy przedstawiciele Departamentów : Prawnego oraz Budżetu i Finansów MTiGM. **Zastrzeżenia kontroli budziło to, że przedstawiciele Ministerstwa TiGM nie uczestniczyli w pracach tych zespołów od początku ich działalności. Zwłaszcza w sytuacji, gdy - jak to wynikało z postępowania przetargowego - dla realizacji umów niezbędne okazały się subwencje i gwarancje rządowe, w postaci tzw. mechanizmu wsparcia.** Skutkowało to tym, że opracowane przez zespoły negocjacyjne ABiEA, z udziałem ekspertów zagranicznych, projekty umów dla A4 i A2 nie spełniły oczekiwań Ministra TiGM. Ich pierwsze wersje zostały odrzucone, a ostateczne wersje umów opracowywane były w pośpiechu, dla dotrzymania założonych terminów ich zawarcia. Jak ustalono - Dyrektor Departamentu Prawnego z projektem umowy koncesyjnej ze spółką „Stalexport” S.A., negocjowanym przez ABiEA przez 6 miesięcy, zapoznany został na 2 dni przed terminem jej podpisania. Dyrektor Departamentu Budżetu i Finansów, wezwany przez Ministra przed podpisaniem umów do ich merytorycznego zaopiniowania, nie znał sugestii komisji przetargowej odnośnie umowy koncesyjnej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A., zawartych w protokole komisji z wynikami przetargu na tę koncesję. **W rezultacie dyrektorzy ci - jak ustalono - nie zdecydowali się na pełną akceptację zawartych przez Ministra TiGM umów koncesyjnych.**

Wobec sytuacji, gdy - jak opisano wyżej - proces koncesyjny dotyczący podjęcia budowy odcinków autostrad płatnych A4 i A2 nie został zakończony, zastrzeżenia kontroli budzi fakt przyznania przez Ministra TiGM w 1997r. kierownictwu ABiEA (2 osoby) nagród specjalnych za wyniki postępowania koncesyjnego (koncesje i umowy koncesyjne) w łącznej wysokości 99 tys. zł. Nadmienić należy, że Minister TiGM przyznając nagrody specjalne Prezesowi Agencji naruszył przepis art. 10 ustawy o autostradach płatnych, stanowiący, że kompetencje w tym zakresie posiada Prezes Rady Ministrów. Minister TiGM uzyskał wprawdzie pisemne upoważnienie Prezesa RM do przyznawania Prezesowi ABiEA niektórych składników wynagrodzenia, lecz nie obejmowało ono nagród specjalnych.

2.6. Problematyka nabywania nieruchomości pod autostrady

Kontrola wykazała, że od 1997r. - po uprawomocnieniu decyzji lokalizacyjnych dla tras autostrad planowanych do realizacji w pierwszej kolejności - najważniejszymi problemami w dokonywanym przez ABiEA nabywaniu nieruchomości dla potrzeb tych inwestycji, były nieuregulowane prawa własnościowe w stosunku do niektórych podlegających nabyciu nieruchomości, przypadki przeciągających się rokowań z dotychczasowymi właścicielami oraz brak sprzyjających uregulowań ustawowych dla możliwości wykorzystania gruntów z zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa, jako gruntów zamiennych za grunty wykupione pod autostrady.

Nie budziła zastrzeżeń kontroli, stosowana przez ABiEA, wypracowana we własnym zakresie, organizacja postępowania o nabycie nieruchomości pod autostrady. Czynności organizacyjno-techniczne związane z tym realizowane są przez wojewódzkie biura geodezji i terenów rolnych właściwych terenowo urzędów wojewódzkich, na podstawie porozumień Prezesa ABiEA z wojewodami, w oparciu o zawarte w porozumieniach harmonogramy rzeczowo-finansowe nabywania nieruchomości, za ustalonym wynagrodzeniem.

Trudności w nabywaniu nieruchomości spowodowane nieuregulowanymi prawami własnościowymi uzewnętrzniły się w szczególności wzdłuż trasy autostrady A4 Wrocław - Gliwice. Ze względu na rozpoczęcie na tym odcinku w 1997r. robót mostowych, opóźnienia w nabywaniu odpowiadających tym zadaniom nieruchomości stały się istotnymi utrudnieniami wpływającymi na terminowość realizacji tego przedsięwzięcia.

W dniu 30 kwietnia 1997r. GDDP podpisała umowy z firmą Mota & Companhia S.A. z Portugalii na wykonanie robót mostowych, dotyczących ogółem 142 obiektów na odcinku autostrady A4 Bieżany Wrocławskie - Nogawczyce, z terminem realizacji od 27 maja 1997r. do 27 stycznia 2000r. Wg. stanu na 30 czerwca 1997r. inwestor - Biuro Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice - dysponował wtedy terenami tylko dla ok. 30% tych budów.

W trakcie okresowej narady dotyczącej pozyskiwania gruntów pod budowę autostrady A4 na terenie województwa wrocławskiego, odbytej w dniu 20 sierpnia 1997r., z udziałem przedstawicieli Biura Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice, Wojewódzkiego Biura Geodezji we Wrocławiu i ABiEA, informowano m.in., że rozpoczęcie prac na 27 obiektach mostowych było niemożliwe ze względu na brak prawa dysponowania gruntami. Stan ten nie pozwalał na uzyskanie pozwoleń na budowę oraz uniemożliwiał przekazanie wykonawcy placów budów. Przedstawiciel Urzędu Wojewódzkiego, realizującego na zlecenie ABiEA sprawy nabywania nieruchomości, wyjaśniał, że powódź spowodowała zalanie ksiąg wieczystych, co dodatkowo utrudniało porządkowanie spraw pozyskiwania gruntów od osób prywatnych.

Dnia 8 lipca 1997r. Komitet Rozwoju Regionalnego Rady Ministrów rekomendował Radzie Ministrów sprawozdanie z działalności ABiEA za 1996r. z zaleceniem (m.in.) usprawnienia procesu dokonywania wpisów do ksiąg wieczystych w sądach rejestrowych, gruntów nabywanych przez ABiEA pod budowę autostrad. Wniosku tego nie przyjął Minister Sprawiedliwości, wyjaśniając że zgodnie z obowiązującym prawem (ustawa z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece - Dz.U. Nr 19, poz. 147 ze zm.) sądy zobowiązane są do rejestracji i załatwiania wniosków o wpisy wg. kolejności złożenia, i nie ma jakichkolwiek podstaw do kwestionowania tej zasady.

Wyniki kontroli w Oddziale Terenowym ABiEA w Poznaniu, mającym największy udział w planie zakupu nieruchomości pod autostrady w 1997r., wykazały, że podstawowym problemem w realizowanym tam nabywaniu gruntów pod autostradę A2 były przypadki przeciągających się rokowań z dotychczasowymi właścicielami nieruchomości, w tym przypadki wszczętych postępowań wywłaszczeniowych. Na obszarze województw gorzowskiego, zielonogórskiego, poznańskiego, konińskiego, sieradzkiego i łódzkiego, problem prawomocności decyzji lokalizacyjnych nie miał w 1997r. znaczenia, gdyż decyzje lokalizacyjne dla A2 tamtejszych wojewodów stały się ostateczne w 1996r., lub jak w przypadku decyzji Wojewody Łódzkiego na początku 1997r.

Nie stwierdzono uchybień formalnych, w porównaniu z przepisami ustawy o autostradach płatnych, w prowadzeniu przez Oddział Terenowy ABiEA w Poznaniu postępowań nabycia nieruchomości od prywatnych właścicieli. Do końca 1997r. Oddział skierował do wojewodów 280 wniosków o wszczęcie wywłaszczenia nieruchomości, po bezskutecznym upływie terminu do zawarcia z właścicielami umowy nabycia przez ABiEA tych nieruchomości. Stanowiło to 7,3 % ogólnej liczby ofert wysłanych przez ABiEA do prywatnych właścicieli o nabycie nieruchomości (3835 ofert), co świadczy, że oferty ABiEA były na ogół akceptowane przez właścicieli.

Obowiązujące prawo nie precyzuje zasad negocjowania stawek za nabywane grunty. Ograniczeniem dla Agencji jest zasada racjonalnego wydatkowania środków publicznych. Nie budziły zastrzeżeń kontroli stosowane przez Oddział ABiEA w Poznaniu procedury negocjacji cen transakcyjnych, w tym w szczególności przyjęta zasada wykorzystywania Komisji Arbitrażowej przy Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych (PFSRM) - w przypadkach znacznych rozbieżności odnośnie wycen nieruchomości, zawartych w ofertach ABiEA i oczekiwań właścicieli - jako niezależnego organu opiniodawczego, dla oceny merytorycznej tych wycen. Do końca 1997r. Komisja ta rozpatrzyła 5 spraw, orzekając w każdym z tych przypadków na korzyść wycen przedstawionych przez ABiEA. Operaty szacunkowe z kontrwycen przedstawionych przez właścicieli zawierały bowiem wady dyskwalifikujące je, jako podstawę do określania wartości nieruchomości. W operatach szacunkowych ocenianych kontrwycen Komisja stwierdzała błędy merytoryczne i rachunkowe.

W okresie od II kwartału 1997r., dla opiniowania spornych spraw, Agencja podejmowała negocjacje z Krajowym Związkiem Rolników, Kółek i Organizacji Rolniczych (KZRKiOR), reprezentującym 52 prywatnych właścicieli nieruchomości z

terenu województwa poznańskiego. Właściciele ci nie przyjęli ofert ABiEA i dla negocjacji z Agencją spornych kwestii upoważnili KZRKiOR, reprezentowany przez Kancelarię Adwokacką w Łodzi. Z analizy 22 losowo wybranych spraw prowadzonych przez KZRKiOR wynika, że wnioskowane przez zainteresowanych żądania kilkukrotnego podwyższenia cen, były uzasadniane najczęściej danymi o kształtowaniu się w tym rejonie cen za grunty na cele nierolnicze oraz tym, że ceny przedstawiane przez ABiEA nie uwzględniają faktycznie przymusowego wyzbywania się przez rolników ich własności.

Właściciele nieruchomości uzasadniali w następujący sposób brak akceptacji ofert przesłanych przez ABiEA (przykładowo):

- dnia 28 kwietnia 1997r. rolnik z m. Gozdowo w odpowiedzi na ofertę ABiEA nabycia nieruchomości pod autostradę A2 napisał, że oferowana cena (41.000 zł za 1 ha) jest zbyt niska i znacznie odbiega od jego oczekiwań z następujących powodów :

„ 1/ cena ziemi nabywanej na cele nierolnicze na lokalnym rynku jest kilkakrotnie wyższa,

2/ proponowane do nabycia grunty są w bardzo dobrej kulturze, najlepszymi jakie posiada, a ich zbycie pozbawi go teraz i przyszłości najbardziej pewnych dochodów,

3/ po zbyciu proponowanych gruntów pozostaną rozłogi o bardzo niekorzystnym kształcie, co będzie miało wpływ na podrożenie kosztów i trudności w ich użytkowaniu,

4/ dotychczas prowadzone gospodarstwo było dobrze zsynchronizowane, zaś pozbycie się części nieruchomości wymagać będzie długoletnich kosztownych przeobrażeń, ...

Powyższe argumenty obligują do zaproponowania wyższej ceny za proponowany do nabycia grunt, tj. chociażby 100.000 zł za 1 ha.”

Dwa, odbyte w końcu 1997r., spotkania przedstawicieli ABiEA, KZRKiOR oraz Kancelarii Adwokackiej, w celu uzgodnienia stanowisk, nie przyniosły pozytywnych rezultatów. Przedstawiciele właścicieli nie przyjęli propozycji ABiEA uznawania ocen Komisji Arbitrażowej przy PFSRM, jako wiążących przy rozstrzygnięciu spornych spraw.

W wyniku wykorzystywania nieformalnych instytucji negocjacyjnych (Komisji Arbitrażowej przy PFSRM i spotkań z rzecznikami KZRKiOR), wnioski o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego składane były przez ABiEA po upływie terminu wyznaczonego - jako okres wyczekiwania - w ustawie o autostradach płatnych (2 miesiące). ABiEA kierowała wnioski o wywłaszczenia dopiero po upływie 4-5 miesięcy po wysłaniu ofert.

Kontrola wykazała przypadki zainteresowania właścicieli, z obszaru objętego lokalizacją autostrady A2, uzyskaniem gruntów zamiennych za grunty przekazane pod autostradę. Załatwianie takich spraw napotykało jednak na przeszkody, gdyż obowiązujący stan prawny nie dawał możliwości wykorzystania w tym celu gruntów z zasobów Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa. Obowiązujące tę Agencję przepisy ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami

rolnym Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw⁶⁶ zobowiązywały ją bowiem do zbywania nieruchomości w trybie przetargów nieograniczonych, a ustawa o autostradach płatnych nie określa w tej sprawie żadnych preferencji dla właścicieli, których nieruchomości są zajęte pod budowę autostrad.

Dnia 25 lutego 1997r. Wojewoda Poznański poinformował Prezesa Rady Ministrów o problemach prawnych zaspokojenia potrzeb rolników, których gospodarstwa zostały objęte lokalizacją autostrady, domagających się nieruchomości zamiennych. Minister Skarbu Państwa odpowiadając na ww. pismo poinformował m.in., że będąca w toku prac legislacyjnych nowela ustawy z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnym Skarbu Państwa przewiduje uzupełnienia dające podstawę do organizowania przetargów ograniczonych wyłącznie dla rolników, którzy zbyli grunty przeznaczone na cele publiczne (w tym na rzecz budowy autostrady).

Dnia 11 czerwca 1997r. Prezes ABiEA w piśmie do Prezesa AWRSP poinformował, że zapotrzebowanie rolników na grunty zamienne występuje w najwyższym nasileniu na terenie woj. poznańskiego. Przekazując dane o zapotrzebowaniu na takie grunty zwrócił uwagę, że na terenie woj. poznańskiego aktualnie prowadzona jest sprzedaż gruntów z zasobu AWRSP bez utworzenia rezerwy na wymianę, pomimo wcześniejszego sygnalizowania tego problemu zarówno przez służby wojewódzkie, gminne, ABiEA, jak i gminne zebrania rolników.

Do czasu zakończenia kontroli wspomniana przez Ministra Skarbu Państwa nowelizacja ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa nie została przeprowadzona.

2.7. Realizacja budowy autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych

Kontrola wykazała, że realizowana na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych działalność GDDP i poległych jej jednostek, dotycząca budowy autostrad w Polsce, wynikała z podziału zadań w tej problematyce pomiędzy GDDP i ABiEA, zgodnie z postanowieniami ustawy o autostradach płatnych oraz decyzji nr 102 Ministra TiGM z dnia 31 października 1995r. w sprawie określenia zadań ABiEA związanych z przygotowaniem i realizacją budowy autostrady A4 Wrocław - Gliwice⁶⁷. Zadania te, obejmujące kontynuowanie, w celu ukończenia i przekazania do dyspozycji ABiEA, rozpoczętych w poprzednim okresie inwestycji autostradowych, w kontrolowanym okresie od 1995r. dotyczyły :

⁶⁶ Jt. - Dz.U. z 1995r. Nr 57, poz. 299 ze zm.

⁶⁷ Decyzja nr 102 Ministra TiGM z dnia 31 października 1995r. w sprawie określenia zadań ABiEA związanych z przygotowaniem i realizacją budowy autostrady A4 Wrocław - Gliwice.

1. Zbudowania 5 uzupełniających odcinków autostrady A4 w rejonie Katowic i Krakowa oraz dostosowania istniejącego odcinka tej autostrady do określonych przez GDDP w 1995r. nowych, spełniających wymogi międzynarodowe parametrów, w tym zwłaszcza przystosowania konstrukcji autostrady do przenoszenia obciążeń 115 kN/oś (wobec dotychczasowych 100 kN/oś) i wykonania nawierzchni odpornej na deformacje (koleinowanie). Zadania te realizowane były przy wykorzystaniu środków własnych GDDP, pozyskiwanych z opłat uiszczanych przez krajowych przewoźników za udzielone im koncesje i zezwolenia na wykonywanie działalności z zakresu transportu międzynarodowego oraz z opłat drogowych uiszczanych przez zagraniczne podmioty za przejazdy po drogach publicznych na terytorium Polski⁶⁸, uzupełnionych pożyczką rządową⁶⁹ z Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju.

2. Kontynuacji podjętej w 1992r., i początkowo planowanej do ukończenia w 1995r., budowy 10,8 km odcinka autostrady A1 w okolicach Torunia, z dwoma mostami - przez rzekę Wisłę i Drwęcę - i estakadą nad doliną Strugi Lubickiej, przewidzianej ostatecznie do zakończenia w 1998 r., prowadzonej jako inwestycja centralna.

3. Rozpoczęciu w 1997r. - na podstawie podpisanej w 1994r. umowy rządowej⁷⁰ o pożyczce z Europejskiego Banku Inwestycyjnego - budowy 126 km odcinka autostrady A4 Wrocław - Gliwice, prowadzonej jako inwestycja centralna.

4. Wykonanej w latach 1993 - 1997 rozbudowy mostu i połączeń drogowych w rejonie przejścia granicznego w Świecku w ciągu autostrady A2, realizowanej na podstawie umowy między państwowej z Republiką Federalną Niemiec z 1993r.⁷¹, przy wykorzystaniu środków własnych GDDP uzupełnionych subwencją rządu niemieckiego w kwocie 20 mln. DM.

Zakres wykonanych w badanym okresie zadań inwestycyjnych dotyczących budowy autostrad (realizowanych na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych i na podstawie ustawy o autostradach płatnych) dowodzi, że **określony w uchwale nr 63/93 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993r. pierwszy etap zadań programu budowy autostrad, przewidziany tą uchwałą do realizacji w latach 1993 -1996, nie został wykonany.** Etap ten miał obejmować zakończenie budowy trzech odcinków autostrad : A4 Kraków - Katowice, A4 Golnice - Opole i A1 Łódź - Częstochowa. Realizacji tych

⁶⁸ Na podstawie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego - Dz.U. Nr 75, poz. 332 i z 1992 r. Nr 75, poz. 369.

⁶⁹ Uchwała Nr 12/94 RM z dnia 22 marca 1994r. w sprawie zatwierdzenia umowy pożyczkowej między Rządem Polskim a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOR) na sfinansowanie pierwszego etapu realizacji Programu Budowy Autostrad. - nie publikowana. W uchwale tej Minister TiGM został zobowiązany do zapewnienia realizacji pierwszego etapu programu zaakceptowanego uchwałą nr 63/93 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993r., oraz do realizacji, w porozumieniu z Ministrem Finansów, umowy pożyczki z EBOR (zawartej na rzecz realizowanego w GDDP projektu autostradowego, z terminem jego zakończenia do 30 czerwca 1997r.).

⁷⁰ Protokół ustaleń Nr 45/94 posiedzenia Rady Ministrów w dniu 14 grudnia 1994r., pkt. 5 - nie publikowany. Rada Ministrów przyjęła, rozpatrywaną w trybie obiegowym, propozycję Ministra TiGM w sprawie projektu umowy finansowej Rządu Polskiego z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) w wysokości 225 mln ECU z przeznaczeniem na współfinansowanie budowy 126 km autostrady Wrocław-Gliwice. Ww. umowa podpisana została w dniu 15 grudnia 1994r.

⁷¹ Umowa sporządzona w Słubicach dnia 23 kwietnia 1993r. - Dz.U. Nr 137, poz. 677. Oświadczenie rządowe z dnia 29 maja 1995r. - Dz.U. Nr 137, poz. 678.

zadań miała służyć podpisana umowa rządowa z EBOR, o pożyczce z przeznaczeniem na wspomaganie finansowania odnowy i modernizacji tych dróg, w tym zwłaszcza na zainstalowanie urządzeń do pobierania opłat za przejazdy na odcinkach autostrad A4 Kraków - Katowice i A1 Łódź - Częstochowa. **Założenia te okazały się nierealne. Faktyczny zakres niezbędnych inwestycji na odcinkach I etapu programu budowy autostrad okazał się tak duży, że zaciągnięta w 1993r. pożyczka EBOR w kwocie 45 mln. ECU oraz analogiczne do tego dotacje budżetowe wystarczyły tylko na uzupełniające inwestycje na odcinku autostrady A4 Kraków - Katowice.** Pozostałe zadania I etapu programu budowy autostrad przewidziane do wykonania do 1996r. w badanym okresie nie zostały podjęte. W realizowanym przez ABiEA programie budowy autostrad płatnych, inne - wymienione w uchwale nr 63/93 Rady Ministrów - zadania zakłada się wykonać w ramach odpowiadających im odcinków autostrad płatnych A4 i A1.

W świetle ustaleń kontroli pozytywnie należy ocenić warunki realizacji przez GDDP i poległe jej jednostki inwestycji dotyczących budowy autostrady A4 Katowice-Kraków, w zakresie organizacji nadzoru inwestorskiego, sposobu dokonywania odbioru robót oraz egzekwowania usuwania wad i usterek wykonawczych, ustalone przez Dyrekcje Okręgowe Dróg Publicznych w Krakowie i Katowicach, jako inwestorów bezpośrednich. Stwierdzono, że wykonywane z upoważnienia GDDP przez te jednostki postępowania przetargowe, w sprawie wyłonienia wykonawców dokumentacji technicznej i robót, prowadzone były z zachowaniem zasad określonych w ustawie o zamówieniach publicznych, przy uwzględnieniu wiążących GDDP wymogów odnośnie przetargów, określonych w umowie pożyczkowej z EBOR.

Również rozbudowa mostu i połączeń drogowych w rejonie przejścia granicznego w Świecku w ciągu autostrady A2, realizowana przez DODP w Szczecinie, została wykonana i przekazana do użytku. W trakcie tej inwestycji popełniono jednak szereg nieprawidłowości i uchybień, polegających głównie na : nagminnym niedotrzymywaniu umownych pierwotnych terminów realizacyjnych i zakresów rzeczowych zadań, nielegalnej realizacji niektórych zadań (bez zatwierdzonego planu realizacyjnego i pozwoleń na budowę), nieuzyskaniu pozwoleń na użytkowanie wykonanych zadań oraz niewłaściwym prowadzeniu dzienników budowy. Mimo w pełni zapewnionych (z dużą nadwyżką) środków finansowych przez stronę niemiecką, realizacja zadań w latach 1993-95 przebiegała bardzo opieszale. Spowodowane było to głównie brakiem w latach 1993-94 przygotowanej dokumentacji projektowej, a w 1995r. ciągłymi zmianami projektowo-wykonawczymi węzła „Świecko”. Do połowy 1997r. zadania inwestycyjne zostały w zasadzie zakończone i przekazane do eksploatacji.

W realizacji inwestycji polegających na budowie uzupełniających odcinków autostrady A4 Katowice-Kraków na krytyczną ocenę zasługuje fakt, że mimo wykonania przez GDDP i jednostki podległe przypadających na nie zadań inwestycyjnych i podpisania w dniu 19 września 1997r. przez GDDP z koncesjonariuszem budowy i eksploatacji tego odcinka jako autostrady płatnej, tj. z firmą „Stalexport” S.A., oraz z ABiEA, porozumienia o przekazaniu koncesjonariuszowi tej autostrady - do czasu

zakończenia kontroli nie doszło do uzgodnienia oceny jej stanu technicznego. W rezultacie nie nastąpiło przejęcie przez koncesjonariusza od 1 stycznia 1998r. uzgodnionej części (20%) kosztów jej utrzymania. Wynikało to w szczególności z nieosiągnięcia porozumienia odnośnie stanu technicznego odcinka administrowanego dotąd przez DODP w Katowicach.

Nie stwierdzono uchybień w realizacji zadań przez inwestora zastępczego, tj. Biuro Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice w Opolu - jednostkę terenową GDDP. Stwierdzono bowiem, że przeprowadzenie kwalifikacji wstępnej ofert i przetargów na wyłonienie wykonawców robót drogowych i mostowych, oraz nadzór nad pozyskiwaniem gruntów na cele tego przedsięwzięcia, było przez to Biuro wykonane prawidłowo.

Krytycznie należy natomiast ocenić sposób uruchamiania tego przedsięwzięcia. Minister TiGM dopiero w końcu 1995r. - tj. rok po dacie (15 grudnia 1994r.) podpisania w imieniu Rządu Polskiego umowy pożyczkowej z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym na udzielenie kredytu w wysokości 225 mln ECU na finansowanie tej budowy - **podjął decyzję (30 października 1995r.) określającą podział kompetencji w realizacji tego przedsięwzięcia pomiędzy GDDP i ABiEA⁷² oraz wydał (w dniu 30 grudnia 1995r.) zarządzenie w sprawie organizacji wewnętrznej GDDP⁷³, stwarzające możliwość utworzenia ww. jednostki terenowej GDDP w Opolu.** Przewlekły tryb tworzenia struktury organizacyjnej do pełnienia funkcji inwestora zastępczego budowy oraz administratora pożyczki EBI spowodował, że dopiero w 1996r. podjęte zostały faktyczne przygotowania do realizacji tego przedsięwzięcia. Dnia 9 kwietnia 1996r. GDDP umieściła w Biuletynie Informacyjnym Drogownictwa ogłoszenie o kwalifikacji wstępnej ofert do przetargu na roboty mostowe, a 6 maja 1996r. ogłoszenie o kwalifikacji wstępnej ofert do przetargu na roboty drogowe. Rozstrzygnięcia tych przetargów nastąpiły w 1997r. W efekcie wykorzystanie będących w dyspozycji środków finansowych w badanym okresie było znikome. Środki pomocowe przyznane przez PHARE w latach 1995-96 w wysokości netto 48 mln. ECU (po przeniesieniu w sierpniu 1997r. 18,35 mln ECU na odbudowę zniszczeń popowodziowych) wykorzystano jedynie w 0,8%, głównie z przeznaczeniem na zaliczkę dla angielskiej firmy Atkins, prowadzącej nadzór nad budową autostrady. Kredyt EBI w wysokości 225 mln ECU do 30 czerwca 1997r. nie został w ogóle zaangażowany.

Nadmienić należy, że - wobec określenia w rozporządzeniu Rady Ministrów⁷⁴ całej autostrady A4 jako autostrady płatnej - realizacja odcinka Wrocław - Gliwice na zasadach określonych w ustawie o drogach publicznych jest niezgodna z przepisem art. 40 ustawy o autostradach płatnych, który stanowi że budowa płatnej autostrady wymaga koncesji.

⁷² Decyzja powołana w przypisie nr 67.

⁷³ Zarządzenie nr 56 Ministra TiGM z dnia 30 grudnia 1995r. w sprawie organizacji wewnętrznej GDDP - nie publikowane.

⁷⁴ Rozporządzenie powołane w przypisie nr 18.

III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI

1. Przyjęcie oświadczenia byłego Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej

W trakcie kontroli Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej, w wyniku inicjatywy kontrolera NIK, oświadczenie dotyczące ustaleń kontroli, na podstawie art. 41 ust. 1 ustawy o NIK, przekazał do akt kontroli były Minister Transportu i Gospodarki Morskiej p. Bogusław Liberadzki.

2. Podpisanie protokołów kontroli

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników skontrolowanych podmiotów. Nie było przypadków zgłoszenia zastrzeżeń do ustaleń zawartych w protokołach kontroli.

Podsekretarz Stanu w Ministerstwie TiGM p. Witold Chodakiewicz, podpisując z upoważnienia Ministra TiGM protokół kontroli, uzupełnił swój podpis oświadczeniem, złożonym w trybie art. 41 ust. 1 ustawy o NIK, stwierdzającym że :

„ważnym będzie dodatkowe wyjaśnienie :

- skutków wprowadzenia ustawy z 27 października 1994r. o autostradach płatnych na wcześniejszy stan ustaleń lokalizacyjnych,
- przyczyn niekorzystania z pożyczki EBI w wysokości ca 225 mln ECU w okresie od końca 1994r., gdy Rząd zatwierdził ten kredyt, do grudnia 1997r., gdy uruchomiono pierwszą tranzę w związku z budową autostrady A4 Wrocław- Gliwice.”

Problematyka ta została wyjaśniona i opisana w niniejszej informacji.

3. Postępowanie pokontrolne

W związku z ustaleniami kontroli do wszystkich kierowników skontrolowanych jednostek, w tym do Ministra TiGM oraz Prezesa ABiEA, NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Prezes ABiEA zgłosił zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w przekazanym mu wystąpieniu pokontrolnym Dyrektora Departamentu Transportu i Gospodarki Morskiej NIK. W wyniku przeprowadzonej procedury odwoławczej, w trybie art. 56 ustawy o NIK, zastrzeżenia te zostały w części uwzględnione.

Minister TiGM zgłosił zastrzeżenia do ocen i uwag zawartych w przekazanym mu wystąpieniu pokontrolnym Wiceprezesa NIK. Ze względu na przekroczenie określonego w art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, zawitego terminu zgłoszenia, zastrzeżenia te nie były rozpatrywane w trybie art. 56 ustawy o NIK. Ich treść została wzięta pod uwagę przy formułowaniu ocen zawartych w niniejszej informacji na zasadzie dodatkowego wyjaśnienia Ministra TiGM.

Dnia 14 maja 1998r. w odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne Minister TiGM poinformował, że wnioski NIK są realizowane. W szczególności Minister poinformował, odnośnie wniosku dotyczącego wypracowania tzw. „mechanizmu wsparcia koncesjonariuszy”, że od marca 1998r. działa zespół powołany przez Ministra TiGM i Ministra Finansów, który zajmuje się przygotowaniem opinii dotyczącej spraw finansowania oraz możliwości wsparcia finansowego państwa na rzecz koncesjonariuszy autostrad A1 i A2. W skład zespołu wchodzi : Minister TiGM, Wiceminister Finansów oraz pracownicy ABiEA i Ministerstwa Finansów.

Generalny Dyrektor Dróg Publicznych poinformował, że w dniu 16 kwietnia 1998r. na spotkaniu przedstawicieli Stalexport S.A., GDDP i ABiEA podjęto ustalenia zmierzające do pełnej i terminowej realizacji porozumienia z dnia 19 września 1997r. a w dniu 29 kwietnia 1998r. została podpisana umowa pomiędzy ABiEA a Stalexport S.A. przy udziale Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych o przekazaniu spółce pasa drogowego odcinka autostrady A4 Katowice - Kraków.

Ze względu na trwający tryb odwoławczy dotyczący wystąpienia pokontrolnego NIK do Prezesa ABiEA, do dnia 30 maja 1998r. nie wpłynęła do NIK informacja o sposobie wykorzystania skierowanych do ABiEA wniosków pokontrolnych.

Warszawa, dnia lipca 1998r.

Dyrektor Departamentu
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

z up. Stanisław Gabryś
Wicedyrektor

Akceptuję :
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz
Warszawa, dnia lipca 1998r.

Zatwierdzam :
Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski
Warszawa, dnia 3 lipca 1998r.