

## **I. CZĘŚĆ OGÓLNA**

### **1. CHARAKTERYSTYKA KONTROLI**

**Temat:** Budowa autostrad w Polsce

**Numer:** P 00/128

**Rodzaj:** Kontrola planowa - koordynowana.

**Inicjator:** Inicjatywa własna NIK.

**Cel:** Kontrola miała na celu :

1/ ocenę legalności, celowości i gospodarności wykorzystania środków publicznych przeznaczonych na budowę autostrad w Polsce oraz rzetelności dokumentowania wykorzystania tych środków przez:

- Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad i jej jednostki organizacyjne - w zakresie wdrażania koncesyjnego systemu budowy autostrad,
- Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych i jej jednostki organizacyjne - w zakresie realizacji inwestycji autostradowych wykonywanych systemem tradycyjnym, tj. na podstawie ustawy z dnia 21 marca 1985r. o drogach publicznych<sup>1</sup>;

2/ ustalenie przyczyn zwłoki we wdrażaniu koncesyjnego systemu budowy autostrad i ocenę działań Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej dla ich usunięcia.

Celem kontroli była również ocena funkcjonowania Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad jako państwowej osoby prawnej oraz skuteczności nadzoru Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nad jej działalnością.

Kontrola była kontynuacją wcześniej przeprowadzonej kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce<sup>2</sup>, którą objęto lata 1995-1997r. Ustalono wówczas, że program budowy autostrad realizowany jest ze znacznymi opóźnieniami. W ciągu 3 lat od wejścia w życie ustawy o autostradach płatnych, Minister TiGM oraz powołane na podstawie

---

<sup>1</sup> Dz.U. Nr 14, poz. 60, ze zm.

<sup>2</sup> „Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce” – lipiec 1998r. Nr ewid. 175/98 P 97122/DTL

ustawy jednostki (Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad, Rada ds. Autostrad oraz komisje przetargowe) przeprowadziły postępowania lokalizacyjne i koncesyjne oraz doprowadziły do zawarcia umów koncesyjnych na budowę i eksploatację (w nowym systemie finansowania) 2 odcinków autostrad płatnych. Były to umowy : z dnia 12 września 1997r. ze spółką „Stalexport” S.A. w Katowicach na budowę (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. W realizacji tych umów występowały jednak komplikacje, gdyż wbrew deklaracjom prezentowanym przez koncesjonariuszy w trakcie postępowania przetargowego - o realizacji przedsięwzięć bez udziału Skarbu Państwa - umowy koncesyjne zawierały klauzule zobowiązujące Ministra TiGM do wystąpienia do Rady Ministrów o uruchomienie tzw. mechanizmu wsparcia dla koncesjonariuszy, „dla zapewnienia terminowych płatności brakujących kwot do pełnego finansowania kosztów eksploatacyjnych oraz wszystkich mających zastosowanie podatków oraz obsługi zadłużenia” budowanych autostrad. Przekraczało to dyspozycje ustawy o autostradach płatnych odnośnie zasad ich finansowania, bowiem idea objęcia „rządowym mechanizmem wsparcia” okresu eksploatacji autostrad wykroczała poza określone tam zasady finansowania, ograniczone wyłącznie do kosztów budowy autostrady. Zgodnie z art. 57 ustawy o autostradach płatnych zgromadzenie środków na podjęcie eksploatacji autostrady należało do obowiązków koncesjonariusza.

W podsumowaniu ówczesnej kontroli NIK oceniła, że problemy występujące w toku uzgadniania 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. Prezes Rady Ministrów powinien podjąć działania dla określenia przez Rząd zasad kontynuacji programu autostradowego, przy uwzględnieniu doświadczeń wynikających z realizacji tego programu w systemie koncesyjnym.

Z ustaleń niniejszej kontroli wynika, że skierowany w tej sprawie przez NIK wniosek do Rządu został zrealizowany. Urzeczywistniło się to w szczególności poprzez uchwalenie przez Sejm wg przedłożenia rządowego ustawy z dnia 8 września 2000r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw<sup>3</sup>.

<b>Badany okres</b>	Kontrolą objęto lata 1998 - 2000r. (I połowa).
<b>działalności i czas</b>	Kontrola została przeprowadzona w II i III <b>przeprowadzenia</b>
<b>kontroli</b>	kwartale 2000r.

---

<sup>3</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 958.

**Jednostki objęte kontrolą :** 1/ Ministerstwo Transportu i Gospodarki Morskiej.  
2/ Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad w Warszawie i jej oddziały terenowe w Poznaniu i Gliwicach.  
3/ Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych w Warszawie i jej jednostka terenowa - Biuro Budowy Autostrady Wrocław - Gliwice w Opolu oraz oddziały terenowe GDDP z siedzibami w Poznaniu, Katowicach i Krakowie.

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

## 2. SYNTEZA USTALEŃ KONTROLI

**2.1.** Ustalenia kontroli wskazują, że w okresie objętym kontrolą (1998-2000) działania Ministra TiGM, w tym nadzór nad realizacją zadań związanych z podjęciem budowy i eksploatacji autostrad w systemie koncesyjnym, na podstawie ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych<sup>4</sup>, nie były zadowalające. Dotyczyło to zwłaszcza nadzoru nad zadaniami realizowanymi przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad. W rezultacie w latach 1998-2000 nie podjęto budowy autostrad w ramach żadnej z czterech koncesji udzielonych przez Ministra TiGM w 1997r. (trzy koncesje dla firmy „Autostrada Wielkopolska” S.A. – na trzy odcinki w ciągu autostrady A2 Świecko - Stryków oraz jedna dla „Gdańsk Transport Company” S.A. na odcinek autostrady A1 Gdańsk – Toruń). Z dużymi trudnościami przebiegał proces podjęcia płatnej eksploatacji odcinka autostrady A4 Katowice – Kraków, w ramach koncesji udzielonej firmie „Stalexport” S.A.

**W kontrolowanym okresie ABiEA wydatkowała 409,3 mln zł z dotacji budżetowej w większości na wykup gruntów, prace studialne i dokumentacyjne oraz badania archeologiczne – niezbędne do uzyskania wskazań lokalizacyjnych. W latach 1998-1999 koszty działalności Agencji, sfinansowane z pobranych opłat koncesyjnych, wyniosły 28.109 tys. zł oraz 940,7 tys. EUR w ramach pożyczki EBOR<sup>5</sup> za zagraniczne usługi doradcze. Wstępne wyniki finansowe wskazują, że koszty Agencji w 2000r. wyniosły 20.199 tys. zł (opis str. 44-47).**

**2.2. Podjęcie w latach 1998-2000 budowy autostrady A2 było niemożliwe ze względu na brak zamknięcia finansowego do umowy koncesyjnej zawartej 12 września 1997r. przez Ministra TiGM z AW S.A., dotyczącej tego przedsięwzięcia. Czynnikiem uniemożliwiającym wcześniejsze uzgodnienie zamknięcia finansowego były wady umowy koncesyjnej, która okazała się niewykonalna, m.in. z powodu braku precyzyjnych zapisów dotyczących podziału ryzyka, ochrony interesów skarbu państwa oraz spraw finansowych, w tym formy i zakresu wsparcia ze strony Państwa. Koncesjonariusz nie mógł zgromadzić niezbędnych**

<sup>4</sup> Dz. U. Nr 127, poz. 627, ze zm.

<sup>5</sup> Umowa pożyczkowa z dnia 22.10.1993r. między RP a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju na rzecz realizowanego w GDDP projektu autostradowego - zatwierdzona uchwałą Radę Ministrów nr 12/94 z dnia 22.03.1994r.

środków finansowych, gdyż instytucje finansowe nie akceptowały warunków zawartych w umowie.

Działania w sprawie renegotjacji umowy przebiegały opieszale, głównie z winy rządowej. W 1998r. praktycznie nie prowadzono rozmów w tej sprawie, gdyż Podsekretarz Stanu w MTiGM i Prezes Agencji w sposób nieuprawniony zmienili koncepcję rozwiązania problemu, m.in. przez włączenie do udzielonej AW S.A. koncesji nowego konsorcjum. Dopiero po upływie 2 lat od zawarcia umowy koncesyjnej podpisano z AW S.A. (w dniu 29.10.1999r.) aneks nr 2 do tej umowy, w którym usunięto wady pierwotnego tekstu z 1997r. W rezultacie Minister TiGM trzykrotnie przedłużał termin przedstawienia przez AW S.A. zamknięcia finansowego. Pierwszy termin upłynął 10 marca 1999r. Zobowiązanie to AW S.A. zrealizowała 28 października 2000r. (trzy lata po podpisaniu umowy koncesyjnej) i w tym samym dniu uzyskała gwarancję rządową dla zaciągniętego w EBI kredytu w wysokości 275 mln EUR na częściowe sfinansowanie przedsięwzięcia (opis str. 22-29).

**2.3.** Do zakończenia kontroli nie podpisano umowy koncesyjnej z firmą „Gdańsk Transport Company” (GTC) S.A. – koncesjonariuszem budowy odcinka autostrady płatnej A1 Gdańsk – Toruń wg udzielonej w 1997r. przez Ministra TiGM koncesji. Prace związane z finalizowaniem tej umowy w połowie 1998r. zostały wstrzymane. Bezpośrednim powodem zawieszenia negocjacji umowy było stanowisko firmy doradczej (PriceWaterhouseCoopers), że GTC i kredytodawcy uznają, że przedsięwzięcie to nie spełnia kryteriów bankowych bez dającego się zaakceptować wsparcia rządowego. Nowe mechanizmy wsparcia rządowego były przedmiotem prac w ramach nowelizacji ustawy o autostradach płatnych. Według uzgodnienia Koncesjonariusza z Ministrem TiGM z kwietnia 2000r. – miały one zostać wznowione w terminie 30 dni od daty uchwalenia znowelizowanej ustawy przez Sejm (opis str. 35-36).

**2.4.** Stalexport S.A. nie zgromadził w umownym terminie 12 miesięcy od daty zawarcia umowy koncesyjnej na eksploatację odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków, tj. do 19 września 1998r., środków umożliwiających sfinansowanie całego przedsięwzięcia. W tej sytuacji strony umowy zdecydowały się na podpisanie 25 marca 1999r. aneksu ustalającego zakres i terminy realizacji robót budowlanych - w dostosowaniu do zgromadzonych przez koncesjonariusza środków finansowych - umożliwiających podjęcie eksploatacji istniejącej autostrady jako autostrady płatnej. Dnia 3 kwietnia 2000r. podjęto rozruch technologiczny i pobieranie opłat za przejazdy po tym odcinku autostrady.

Umowa koncesyjna nie przewidywała i nie definiowała pojęcia „rozruch technologiczny autostrady”, a więc i pobierania opłat w czasie jego trwania. Zgodnie z umową, szczegółowe warunki rozliczeń z budżetem państwa z tytułu korzystania przez Koncesjonariusza z praw wynikających z umowy powinny zostać ustalone w formie aneksów do umowy. Tymczasem – jak stwierdzono – aneks taki nie został podpisany (opis str. 29-31).

**2.5.** Za nieuzasadnioną należy uznać decyzję Ministra TiGM z dnia 9 lutego 1999r. (podjętą na wniosek Prezesa ABiEA) o przerwaniu postępowania przetargowego (ogłoszonego w czerwcu 1997r.), mającego na celu udzielenie koncesji na eksploatację, jako autostrady płatnej, budowanego ze środków publicznych odcinka autostrady A4 Wrocław–Katowice.

Podstawowym argumentem uzasadniającym tę decyzję było przyjęcie założenia, że ponowne ogłoszenie przetargu będzie możliwe po niezbędnej nowelizacji ustawy o autostradach płatnych. Tymczasem, jak wynika z treści założeń przyjętych dla ponownie ogłoszonego przetargu (w maju 2000r.), przedsięwzięcie to ma być realizowane na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych przed nowelizacją.

Podejmując ww. decyzję Minister TiGM nie przewidział, że opóźnienie w wyłonieniu koncesjonariusza skutkować będzie zbędnymi wydatkami środków publicznych, związanymi z kosztami wykonania tymczasowych rozwiązań w miejscach obsługi podróżnych, niezbędnych do oddania autostrady do użytku w planowanym terminie (lipiec 2001r.) Z ustaleń kontroli NIK w Biurze Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice wynika, że samo tylko opracowanie projektu tymczasowych miejsc obsługi podróżnych od węzła Bielany Wrocławskie do węzła Sośnica, tj. miejsc postojowych i sanitariatów, które w założeniu miały być wykonane przez koncesjonariusza, kosztowało tę jednostkę 160.870 zł (opis str. 38-40).

**2.6.** W badanym okresie nie dokonano istotnego postępu w prowadzonych przez Agencję od 1996r. staraniach o uzyskanie wskazania lokalizacyjnego dla budzącego społeczne kontrowersje przebiegu autostrady A2 w rejonie Warszawy. Odpowiedzialność za występujące opóźnienia obciąża Ministra TiGM i Agencję, gdyż w 1998r. zamiast niezwłocznego przystąpienia do realizacji wezwania Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 stycznia 1998 r. i podjęcia działań w celu uzupełnienia złożonego wniosku lokalizacyjnego w związku z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 1997r. w tej sprawie, tracono czas na forsowanie odrzuconej przez Ministra OŚZNiL koncepcji uzgodnienia lokalizacji tego odcinka autostrady tylko do granic Warszawy (do węzła Konotopa). Umowę na opracowanie wariantowych przebiegów autostrady A2 w rejonie Warszawy – Agencja zawarła z francuską firmą SETEC International dopiero w dniu 16 grudnia 1998 r., choć procedura wyłaniania wykonawcy tego opracowania była zakończona już w lipcu 1998 r.

Według umownych terminów wykonania poszczególnych etapów prac, prezentacja dokumentacji końcowej opracowania miała nastąpić w styczniu 2000r. Tymczasem w czerwcu 2000 r. w fazie prac studialnych pozostawało nadal porównywanie rozpatrywanych wariantów (tzw. podmiejskiego i ursynowskiego). Nie były też zakończone konsultacje społeczne. Omawiane wezwanie MOŚZNiL z dnia 14 stycznia 1998r. spowodowało konieczność trasowania autostrady w nowym terenie, który w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczony był na inne cele. Wymagało to podjęcia na nowo prac planistycznych i ocennych (zgodnie z ustawą o autostradach płatnych) dla nowych przebiegów autostrady (opis str. 36-38).

**2.7.** Przyznane w latach 1998-2000 dotacje budżetowe dla ABiEA w łącznej wysokości 476.160 tys. zł na zadania przygotowania budowy autostrad zostały wydatkowane zgodnie z przeznaczeniem, tj. w większości na wykup gruntów pod planowane budowy autostrad oraz na prace studialne i dokumentacyjne na potrzeby procesów lokalizacyjnych autostrad i na ratownicze badania archeologiczne wynikające z budowy autostrad (opis str. 47).

2.7.1. Ratownicze badania archeologiczne nie były właściwie zorganizowane. Prezes Agencji, udzielający zamówień publicznych dotyczących tych badań na terenach objętych programem budowy autostrad, nie miał bowiem bezpośredniego wpływu na wybór wykonawcy zamówienia. Organizację i wybór wykonawców Agencja powierzyła Ośrodkowi Ratowniczych Badań Archeologicznych (ORBA), który powołany został w 1995r. przez ówczesnego Ministra Kultury i Sztuki w celu organizowania takich badań w obrębie inwestycji autostradowych. Ośrodek wskazując wykonawcę zamówienia kierował się właściwością terytorialną jednostki naukowej prowadzącej badania archeologiczne.

Do czasu kontroli Agencja zawarła z tymi jednostkami 18 umów na łączną kwotę 167.853 tys. zł, z czego do 31 maja 2000r. zrealizowane wydatki wyniosły 51.542 tys. zł. Wykonawcami tych zamówień były właściwie terytorialnie dla badanych odcinków autostrad - uniwersyteckie instytuty archeologii, instytuty archeologii PAN, muzea archeologiczne lub powołane w celu realizacji tych badań : spółka badawcza i 2 fundacje. Wszystkie umowy zawarte zostały w trybie zamówień z wolnej ręki, na co Agencja – stosownie do ustawy o zamówieniach publicznych – uzyskała wymaganą zgodę Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych.

Wskazać należy, że akceptacja trybu zamówień z wolnej ręki dla jednorodnych prac archeologicznych (w szczególności ratowniczych) i godzenie się na wybór wykonawców zamówień według klucza terytorialnego, nie sprzyjało możliwości ustalania cen zamówień w warunkach konkurencji pomiędzy realizującymi takie prace jednostkami badawczymi (opis str. 42-44).

2.7.2. W związku z opisanymi wyżej opóźnieniami w załatwianiu przez koncesjonariuszy i Agencję podstawowych problemów realizacyjnych dotyczących wydanych koncesji i zawartych umów koncesyjnych – istniejący stan zapewnienia gruntów pod autostrady nie ma wpływu na rozpoczęcie realizacji koncesyjnych przedsięwzięć autostradowych. Według stanu na koniec marca 2000r. w dyspozycji Agencji znajdowało się 96% całkowitej liczby działek przewidzianych do pozyskania na objętym koncesją odcinku autostrady A1, 95,5% działek na koncesyjnym odcinku autostrady A2 oraz 47% działek na autostradzie A4 od Wrocławia do wschodniej granicy województwa małopolskiego.

Stwierdzono natomiast przypadki zahamowań procesów inwestycyjnych w wyniku przeciągających się procedur nabywania nieruchomości na zadaniach budowy autostrad realizowanych w systemie tradycyjnym przez jednostki organizacyjne GDDP (opis str. 40-42).

**2.8.** Z przedstawionych wyżej ustaleń kontroli wynika, że działalność ABiEA nie była w okresie objętym kontrolą w pełni zadowalająca. Swoje zadania realizowała

z dużymi trudnościami i opieszale, co oddalało termin podjęcia budowy autostrad w systemie koncesyjnym. W realizacji tych zadań Agencja nie zawsze wykazywała należyta dbałość o minimalizowanie ponoszonych kosztów.

Stwierdzono przypadki niegospodarności i naruszania prawa przy realizacji wydatków na usługi doradcze odnoszone w koszty Agencji. Rozliczona cena umowy zawartej przez Agencję z naruszeniem prawa wyniosła 5.199,8 tys. zł. Ponadto dokonano

niecelowego wydatku na kwotę 263,7 tys. zł, a w wyniku interwencji NIK zapobieżono dodatkowemu niecelowemu wydatkowi na kwotę 579,8 tys. zł (opis str. 44-47).

2.8.1. Nieprzestrzeganie obowiązującego prawa, a w szczególności ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych<sup>6</sup>, oraz niewłaściwe zabezpieczenie interesów Agencji, stwierdzono w umowie zawartej w dniu 3 kwietnia 1999r. z konsorcjum firm doradczych z USA (HDR, HLB i HD&W) i firmą adwokacką Wardyński i Wspólnicy z Warszawy, w sprawie ich usług przy negocjacji umowy koncesyjnej Ministra TiGM z AW S.A. Wbrew przepisowi art. 51 ust. 1 ww. ustawy, umowa ta nie określała maksymalnej wartości przyjętego zobowiązania. Przewidziane w umowie tzw. „określenia miesięcznych prac” dla poszczególnych wykonawców formułowane były ogólnikowo, bez odniesienia do konkretnych rozdziałów i artykułów negocjowanej umowy i bez zobowiązania wykonawców do sporządzania konkretnych raportów z wykonanych zadań. Taki sposób określania zadań dla wykonawców powodował, że rozliczanie umowy sprowadzało się do akceptacji przedkładanych przez nich raportów z okresu pozostawania w dyspozycji Agencji. Nie było natomiast tytułu do rozliczenia wartości merytorycznej wykonanych zadań (opis str. 45-46).

2.8.2. Niecelowym wydatkiem - zdaniem NIK - było zamówienie przez Agencję w firmie PriceWaterhouseCoopers (umowa z dnia 8 czerwca 2000 r.) „Audytu aktualnych założeń realizacji koncesji AW S.A.”. Audyt ten miał służyć do dalszych dyskusji i renegocjacji umowy koncesyjnej z AW S.A. na szczeblu rządowym. Ustalono, że firma PriceWaterhouseCoopers współpracowała z firmą Wardyński i Wspólnicy S.C. z Warszawy, która była konsultantem umowy koncesyjnej z AW S.A. - przedmiotu audytu, oraz z firmą NCC - akcjonariuszem AW S.A., nie miała więc cech niezależnego audytora. Koszt wykonania omawianego audytu wyniósł 60.000 USD. Podkreślić należy, że wg wniosku Prezesa ABiEA do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 27 kwietnia 2000r. w sprawie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki dla tego zamówienia, wartość ww. umowy miała wynieść 200.000 EUR<sup>7</sup>, a jej obniżenie do 60.000 USD<sup>8</sup> nastąpiło po zainteresowaniu się tą sprawą kontrolerów NIK (opis str. 46-47).

**2.9.** W latach 1998-2000 realizowano jedynie budowę autostrad finansowanych ze środków publicznych na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych<sup>9</sup>.

Z budżetu na zadania budowy autostrad realizowane w systemie tradycyjnym przez Generalną Dyрекcję Dróg Publicznych (GDDP) wydatkowano 424.856 tys. zł. Ponadto resort transportu pozyskał na ten cel :

- 359.000 tys. EUR w ramach 3 rządowych umów pożyczkowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz
- 60.640 tys. EUR grantów Unii Europejskiej w ramach 4 programów Phare.

<sup>6</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014 ze zm.

<sup>7</sup> 843.540 zł - wg tabeli kursów nr 111/A/NBP/2000 - 1 EUR = 4,2177 zł.

<sup>8</sup> 263.760 zł - wg tabeli kursów nr 111/A/NBP/2000 - 1 USD = 4,3960 zł.

<sup>9</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.

W oparciu o te środki GDDP prowadziła budowy 192,1 km autostrad (głównie odcinek autostrady A4 Wrocław-Nogawczyce i obwodnica Poznania w ciągu autostrady A2), z czego 13 km oddano do użytku. Był to most na Wiśle pod Toruniem z dojazdami w ciągu autostrady A1 oraz odcinek ul. Górnośląskiej w aglomeracji katowickiej w ciągu autostrady A4<sup>10</sup>. Nie stwierdzono nieprawidłowości odnośnie zakresu realizowanych zadań i celowości wykorzystania przez GDDP pozyskanych środków (opis str. 20).

2.9.1. Kontrola jednostki organizacyjnej GDDP - Biura Budowy Autostrady A4 Wrocław – Gliwice w Opolu ujawniła nielegalną, z naruszeniem art. 15 pkt. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>11</sup>, eksploatację złoża kruszywa bez wymaganej koncesji i uiszczenia stosownej opłaty eksploatacyjnej przez firmę Ilbau/Kirchner J.V., realizatora kontraktu nr 5 budowy autostrady A4 na odcinku Prądy – Nogawczyce. Powołany w trakcie kontroli w trybie art. 49 ustawy o NIK biegły w sporządzonej ekspertyzie stwierdził, że wydobyto nielegalnie łącznie 939.000 Mg kruszywa o wartości rynkowej przeszło 7,5 mln zł (opis str. 21).

**2.10.** W 1998r. praktycznie nie podjęto prac nad niezbędną dla dalszej realizacji programu budowy autostrad nowelizacją ustawy o autostradach płatnych w celu stworzenia możliwości prawnych dla systemu partnerstwa publiczno-prywatnego<sup>12</sup> (PPP) w tej dziedzinie. Wniosek Ministra TiGM w tej sprawie złożony został do KERM dopiero w sierpniu 1998r. (akceptowany przez KERM 18 września 1998r.). Opóźnienia te oraz przewlekły, wynikający z niedoskonałości przedkładanych projektów, proces ich uzgodnień – sprawiły, że sejmowy etap procesu legislacyjnego ustawy rozpoczęty został dopiero w dniu 11 lutego 2000r.

NIK negatywnie ocenia sposób organizacji przez Ministra TiGM prac nad projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych. Prace te powierzono bowiem ABiEA, chociaż wykraczały one poza jej zadania określone w ustawie o autostradach płatnych. W strukturze organizacyjnej tej jednostki nie było komórek przygotowanych do ich realizacji. W rezultacie Agencja zleciła wykonanie projektu firmie konsultingowej w ramach ogólnej umowy na usługi dotyczące zastosowania systemu publiczno-prywatnego partnerstwa w realizacji drogowych koncesyjnych projektów w Polsce, których koszt wyniósł 307.554 EUR.

Na podkreślenie zasługuje, że odpowiedzialne za realizację takich zadań komórki organizacyjne MTiGM, w tym Departament Prawno-Legislacyjny, ograniczyły się do krytyki projektu i jego zwrotu do ABiEA w celu przepracowania. Za wykonanie w ramach ww. umowy projektu ustawy o autostradach płatnych, który w toku prac legislacyjnych oceniony był negatywnie, Agencja zapłaciła firmie „Wardyński i Wspólnicy S.C.” 133 tys. EUR. Zdaniem NIK był to wydatek niecelowy (opis str. 31-34).

<sup>10</sup> Po zakończeniu kontroli, w II połowie 2000r. oddano do użytku 70 km odcinek autostrady A4 Wrocław – Prądy k/Opola.

<sup>11</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.

<sup>12</sup> Partnerstwo Publiczno – Prywatne (PPP) polega na wspólnej realizacji projektów inwestycyjnych z zaangażowaniem środków finansowych publicznych i prywatnych poprzez współpracę sektora prywatnego oraz sektora publicznego. Połączone możliwości obu sektorów mogą zapewnić szybkość i zwiększenie zakresu realizacji projektów infrastrukturalnych.

### 3. WNIOSKI

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wyniki kontroli dają podstawę do sformułowania następujących wniosków pokontrolnych :

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

- W ramach sprawowanego nadzoru nad działalnością Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad dopilnować, aby rozmowy handlowe dotyczące udzielonych przez Ministra koncesji i zawartych umów koncesyjnych były prowadzone w sposób zapewniający należyta staranność.
- Niezwłocznie przystąpić do ustalenia w stosownym aneksie do umowy koncesyjnej ze spółką „Stalexport” S.A. warunków rozliczeń koncesjonariusza z umownych powinności w związku z podjęciem przez niego tzw. rozruchu technologicznego autostrady A4 Katowice - Kraków połączonego z pobieraniem opłat za przejazdy.
- **Przyspieszyć proces legislacyjny przygotowywanych w MTiGM projektów rozporządzeń Rady Ministrów : w sprawie ustalania sieci autostrad i dróg ekspresowych - przewidywanego do wydania na podstawie art. 4a ustawy o drogach publicznych - oraz w sprawie ogólnych kierunków współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego z uwzględnieniem realizacji ich zadań ustawowych, przy zachowaniu nieprzerwanej dostępności do autostrady i jej przejezdności - przewidywanego do wydania na podstawie art. 62a ustawy o autostradach płatnych.**
- W ramach ogólnego usprawnienia nadzoru nad działalnością Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, zwrócić uwagę na prawidłowość zabezpieczania interesu publicznego w zawieranych przez nią umowach.

#### **2/ Prezes ABiEA w zakresie podlegającym jego kompetencji powinien :**

- Otoczyć szczególnym nadzorem realizowane na zamówienie Agencji przez firmę SETEC International prace umożliwiające złożenie wniosku o wskazania lokalizacyjne dla odcinka autostrady A2 w rejonie Warszawy.
- Wobec niewyegzekwowania od konsorcjum Hyder Consulting Ltd. umownych zobowiązań przekazania do Agencji sprzętu i opracowań Systemu Informacji Przestrzennej - Autostrada zgodnie z ustalonym w dniu 17 lutego 2000r. harmonogramem, podjąć działania dla realizacji tego przedsięwzięcia we własnym zakresie lub przez innego wykonawcę wybranego w drodze przetargu, przy wykorzystaniu zakresów wykonanych przez firmę Hyder Consulting Ltd.
- Wyeliminować przypadki naruszania obowiązujących przepisów prawa i nienależytego zabezpieczania interesów Agencji w zawieranych umowach dotyczących zleczonych usług na rzecz Agencji.
- Zakresy zamawianych usług doradczych ustalać w umowach w sposób umożliwiający rozliczanie wykonawców z ilości i wartości merytorycznej wykonanych zadań.

## II. CZĘŚĆ SZCZEGÓŁOWA

### 1. ANALIZA STANU PRAWNEGO

#### Podstawowe przepisy dotyczące budowy autostrad

Od 1 stycznia 1995r. aktem prawnym podstawowym dla realizacji programu budowy autostrad w Polsce jest ustawa o autostradach płatnych<sup>13</sup>. Na podstawie upoważnienia art. 1 ust. 2 tej ustawy, Rada Ministrów w drodze rozporządzenia<sup>14</sup> ustaliła, że autostrady A1, A2, A3 i A4/A12, tj. objęte - akceptowanym przez Radę Ministrów w uchwałach nr 63/93<sup>15</sup> i nr 84/94<sup>16</sup> - 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 budowy i eksploatacji autostrad płatnych została utworzona (art. 5) Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad. Jednocześnie zgodnie z art. 65 ustawy, w odniesieniu do tych autostrad uchylone zostały 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 publicznych<sup>17</sup>.

Minister TiGM zobowiązany został (art. 2 ust. 2) do wydania przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Przepisy te, zawarte w rozporządzeniu Ministra TiGM z dnia 14 maja 1997r.<sup>18</sup>, wydane ze znacznym opóźnieniem w stosunku do terminu wejścia w życie ustawy, weszły w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, tj. dopiero 4 lipca 1997r.

Ustawa określa (art. 3), 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 Minister TiGM wydał rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad ustalania i pobierania opłat za przejazdy autostradami płatnymi<sup>19</sup>. Według rozporządzenia opłaty te 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 i po uzgodnieniu z ABiEA.

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 27 października 1994 r. - Dz. U. Nr 127, poz. 627, ze zm.

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

<sup>15</sup> Uchwała Nr 63 Rady Ministrów z dnia 27 lipca 1993 r. w sprawie Programu Budowy Autostrad - nie publikowana.

<sup>16</sup> Rozszerzenie Programu Budowy Autostrad zostało zaakceptowane uchwałą nr 84/94 Rady Ministrów z dnia 4 listopada 1994 r. - nie publikowaną.

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 28 kwietnia 1993 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 47, poz. 212) - weszła w życie z dniem 9 lipca 1993 r.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 14 maja 1997 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych - Dz.U.Nr 62, poz. 392.

<sup>19</sup> Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995 r. - Dz.U.Nr 58, poz. 305, ze zm.

## **Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad**

Przepisy dotyczące ABiEA są zawarte w rozdziale 2 ustawy o autostradach płatnych. ABiEA jest państwową osobą prawną, nad którą sprawuje nadzór Minister TiGM. Organem Agencji jest Prezes, powoływany i odwoływany przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek Ministra TiGM. Według ustawy do zadań Agencji należy m.in.:

- prowadzenie prac studialnych dotyczących autostrad,
- współpraca z organami właściwymi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, obrony narodowej, geodezji i gospodarki gruntami, ewidencji gruntów i budynków, scalania i wymiany gruntów, melioracji wodnych, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony zabytków,
- nabywanie nieruchomości 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,
- kontrola 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 oraz Ministrem Finansów. Zgodnie z art. 70 ustawy - do 31 grudnia 1996r. Agencja upoważniona była do udziału w budżecie MTiGM, dla zapewnienia jej środków finansowych na podjęcie działalności. Od 1997r. Agencja powinna utrzymywać się z przychodów własnych, pozyskiwanych w szczególności 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 ust. 3).

Należy zwrócić uwagę na fakt, że od 9 listopada 1997r., tj. od dnia wejścia w życie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o zmianie ustawy o zamówieniach publicznych<sup>20</sup>, przepisy ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych<sup>21</sup> (art. 3 ust. 1 i art. 4 ust. 1 pkt 7) nie pozostawiają żadnych wątpliwości co do faktu, że ABiEA jako agencja państwowa dysponująca środkami publicznymi (z budżetu, z kredytów gwarantowanych przez Skarb Państwa oraz z pomocy zagranicznej na podstawie umów międzynarodowych) w realizacji zamówień zobowiązana jest stosować przepisy tej ustawy. Przed dniem 9 listopada 1997r. wątpliwości w tym zakresie rozstrzygała treść uchwały Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997r.<sup>22</sup>, z której wynikało, że ABiEA jako jednostka państwowa utworzona w celu wykonywania zadań publicznych polegających na

<sup>20</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 778.

<sup>21</sup> J.t. Dz.U. z 1998r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

<sup>22</sup> Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 marca 1997r. w sprawie ustalenia powszechnie obowiązującej wykładni art. 2 pkt. 7 i art. 4 ust.1 pkt. 4 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych - Sygn. akt W 8/96 - Dz.U.Nr 29, poz. 162.

zaspokajaniu potrzeb o charakterze ogólnym, której działalność nie jest nastawiona na maksymalizację zysku - ma cechy jednostki państwowej wykonującej zadania o charakterze użyteczności publicznej, w rozumieniu przepisów ustawy o zamówieniach publicznych.

Dochody Agencji są zwolnione z 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 7 czerwca 1995r. na podstawie rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów wszedł w życie statut ABiEA<sup>23</sup>. Statut precyzuje określone w ustawie zadania i uprawnienia ABiEA. Natomiast w sprawie szczegółowych rozstrzygnięć odnośnie trybu pracy i struktury organizacyjnej odsyła do regulaminu organizacyjnego, ustalonego przez Prezesa Agencji. Statut precyzuje zasady gospodarki finansowej Agencji ustalając 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.

### **Rada do Spraw Autostrad**

Przepisy dotyczące Rady do Spraw Autostrad zawarte są w rozdziale 3 ustawy. Rada jest organem opiniodawczym Ministra TiGM, który powołuje i odwołuje jej członków. Ustawa określa zakres uprawnień Rady do opiniowania podstawowych spraw dotyczących ustalania lokalizacji autostrad, postępowania przetargowego, projektów koncesji, 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 w sprawie regulaminu działania Rady ds. Autostrad<sup>24</sup>. 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.

### **Lokalizacja autostrad**

Ustawa wprowadziła, odmienne od powszechnie obowiązujących dla przedsięwzięć budowlanych, zasady lokalizacji autostrad i nabywania nieruchomości pod inwestycje autostradowe (zgodnie z art. 4 ustawy zasady te dotyczą zarówno autostrad płatnych, jak niepłatnych). Wskazań lokalizacyjnych dla autostrad lub ich odcinków udziela Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji, po zaopiniowaniu przez Prezesa Rządowego Centrum Studiów Strategicznych i po uzgodnieniu z ministrami właściwymi do spraw gospodarki,

<sup>23</sup> Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 13 maja 1995r. w sprawie nadania statutu ABiEA - Dz.U.Nr 52, poz. 283.

<sup>24</sup> Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 20 lipca 1995r. - M.P. Nr 37, poz. 445, ze zm.

kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, rolnictwa, transportu, środowiska oraz Ministrem Obrony Narodowej, a także Prezesem Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz z Głównym Inspektorem Sanitarnym (art. 19). Wniosek o udzielenie wskazania lokalizacyjnego składa Prezes ABiEA po uzyskaniu opinii Rady ds. Autostrad, właściwych miejscowo wojewodów oraz zainteresowanych jednostek samorządu terytorialnego (art. 20 ust. 2). Wymagania odnośnie treści wniosku określa art. 20 ust. 1. Wniosek powinien w szczególności zawierać ogólny przebieg autostrady i analizę jej powiązań z innymi drogami publicznymi, charakterystykę podstawowych obiektów budowlanych oraz oceny : 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, jakim powinny odpowiadać ww. oceny<sup>25</sup>. W załącznikach do rozporządzenia określone zostały zakresy informacji przestrzennych, jakie powinny się znaleźć na mapie będącej elementem części graficznej każdej z tych ocen.

Decyzję o ustaleniu lokalizacji autostrady, na wniosek Prezesa ABiEA, wydaje wojewoda (art. 21). Od decyzji tej służy odwołanie do Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. W uzasadnionych przypadkach, na wniosek Prezesa ABiEA, wojewoda może nadać decyzji o ustaleniu lokalizacji rygor natychmiastowej wykonalności. 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)

### **Nabywanie nieruchomości pod autostrady**

Ustawa wprowadziła następujące zasady nabywania nieruchomości pod autostrady :

- Agencja nabywa na własność Skarbu Państwa nieruchomości na cele budowy autostrad w drodze umowy z zastrzeżeniem trybu określonego w art. 27,
- nieruchomości przeznaczone na pasy drogowe autostrad, stanowiące własność jednostek samorządu terytorialnego, stają się z mocy prawa - za odszkodowaniem - własnością Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji dotycząca tych nieruchomości stała się ostateczna. Nabycie nieruchomości przez Skarb Państwa oraz przysługujące jednostce samorządu terytorialnego odszkodowanie ustala wojewoda w drodze decyzji, wg zasad obowiązujących przy wywłaszczaniu nieruchomości. Do dnia 17 listopada 2000r.<sup>26</sup> odszkodowanie wypłacane było ze środków finansowych ABiEA (art. 27), obecnie z dotacji otrzymywanych przez Agencję na podstawie art. 12 ust. 3 ustawy;
- w przypadku, gdy przeznaczone na pasy drogowe nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa zostały oddane w użytkowanie wieczyste, ABiEA działając w

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> Tj. do dnia wejścia w życie ustawy z dnia 8 września 2000r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw – Dz. U. Nr 86, poz. 958.

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 (art. 29). W uzasadnionych przypadkach, na wniosek Prezesa Agencji, wojewoda może wydać decyzję zezwalającą na niezwłoczne zajęcie nieruchomości, przy czym decyzji tej może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności (art. 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 nieodpłatnie<sup>27</sup>. 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 pokrywa ABiEA (art. 36).

Odszkodowanie za wywłączoną nieruchomość powinno odpowiadać jej wartości rynkowej, ustalonej przez rzeczoznawców majątkowych, o których mowa w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami<sup>28</sup> (art. 32). Na podstawie 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 przez ABiEA środków finansowych z tytułu wyłączenia z produkcji gruntów rolnych i leśnych<sup>29</sup>. Zarządzenie określa, 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 scalania gruntów w związku z budową autostrady ABiEA pokrywa koszty tego scalania i wymiany gruntów oraz poscaleniowego zagospodarowania gruntów (art.64). Tryb scalania i wymiany gruntów określa ustawa z dnia 26 marca 1982r. o scalaniu i wymianie gruntów<sup>30</sup>.

### **Finansowanie budowy autostrad płatnych**

Zgodnie z art. 38 ustawy, w okresie objętym kontrolą budowę autostrad płatnych finansowało się ze środków własnych koncesjonariuszy oraz uzyskanych przez nich kredytów bankowych, ze środków finansowych budżetu państwa ustalanych corocznie w

<sup>27</sup> Art. 38a ustawy z dnia 28 września 1991r. o lasach ( Dz.U.Nr 101, poz. 444, ze zm. )

<sup>28</sup> Dz.U. Nr 115, poz. 741 ze zm. – weszła w życie z dniem 1 stycznia 1998r. - przed tą datą ustawa z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości – j.t. Dz.U. z 1991r. Nr 30, poz. 127 ze zm.

<sup>29</sup> Zarządzenie Ministra TiGM z dnia 15 lutego 1996 r. - M.P.Nr 15, poz. 205.

<sup>30</sup> J.t. Dz.U. z 1989r. Nr 58, poz. 349 ze zm.

ustawach budżetowych i z innych źródeł. Ustawa ograniczała 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 opłat z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych, prac scaleniowych, przeprowadzania ratowniczych badań archeologicznych i ekologicznych oraz opracowywania ich wyników. Ponadto ze środków budżetu państwa koncesjonariusz mógł uzyskać na ogólnie obowiązujących zasadach poręczenie spłaty kredytu bankowego lub pożyczki, nie wyższej jednak niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji (art. 39).

### **Koncesjonowanie budowy autostrad**

Na podstawie art. 40 ustawy budowa i eksploatacja autostrad płatnych wymaga uzyskania koncesji na warunkach określonych w ustawie. Podmiotem ubiegającym się o koncesję może być (art. 43) wyłącznie spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna z siedzibą w Polsce, o kapitale zakładowym (akcyjnym) nie mniejszym niż równowartość 10 milionów EUR<sup>31</sup>.

Wybór koncesjonariusza w okresie objętym kontrolą następował w drodze prowadzonego przez ABiEA dwustopniowego postępowania przetargowego, tj. kwalifikacji wstępnej i przetargu ograniczonego (od dnia 17 listopada 2000r. postępowanie przetargowe jest trójstopniowe - po przeprowadzeniu przetargu ograniczonego następują negocjacje umowy koncesyjnej). Ustawa reguluje postępowanie przetargowe (rozdz. 7). Członków komisji przetargowej powołuje i odwołuje Minister TiGM. Komisja ta dokonuje wyboru oferentów do przeprowadzenia przetargu ograniczonego. Minister TiGM, w drodze rozporządzenia wydanego na podstawie art. 53, ustalił szczegółowe zasady postępowania przetargowego oraz tryb pracy komisji przetargowej<sup>32</sup>.

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 administracyjnej w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego<sup>33</sup>. 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 zarządzeniu Ministra TiGM, wydanym w porozumieniu z Ministrem Finansów<sup>34</sup>. Opłaty te są przychodami ABiEA.

Koncesja określa w szczególności: nazwę i siedzibę podmiotu uzyskującego koncesję, przedmiot działalności objęty koncesją, datę rozpoczęcia działalności, obowiązki koncesjonariusza i okres, na jaki została udzielona. Art. 57 ustawy stanowi, że koncesjonariusz jest zobowiązany do:

1/ zgromadzenia środków finansowych na budowę i podjęcie eksploatacji autostrady,

<sup>31</sup> Od dnia 17 listopada 2000r. – 5 mln EUR.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra TiGM z dnia 12 maja 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad postępowania przetargowego na udzielanie koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych. - Dz.U. Nr 58, poz. 306, ze zm.

<sup>33</sup> Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. - j.t. Dz.U. z 2000r. Nr 98, poz. 1071.

<sup>34</sup> 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.

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,

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 (od dnia 17 listopada 2000r. termin ten wynosi 30 dni od daty, w której decyzja o udzieleniu koncesji stała się ostateczna), 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 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).

### **Ustawa z dnia 8 września 2000r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie innych ustaw<sup>35</sup>.**

Wprowadzona nowelizacja ustawy stwarza dodatkowe możliwości finansowania budowy i eksploatacji autostrad w ramach tzw. systemu prywatno-publicznego partnerstwa (PPP), obok dotychczas istniejącego tzw. systemu BOT. Tworzy się (art. 39) nową instytucję - Krajowy Fundusz Autostradowy, jako rachunek prowadzony w Banku Gospodarstwa Krajowego. Ma on być uzupełnieniem do dotychczasowych form finansowania budowy autostrady ze środków publicznych, z dotacji budżetowej oraz fakultatywnej gwarancji i poręczenia koncesjonariuszowi spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego. Rachunek Funduszu będzie zasilany w szczególności (art. 39a) : z budżetu państwa w wysokości stanowiącej część planowanych dochodów budżetowych z tytułu podatku akcyzowego od samochodów; z przychodów ze sprzedaży akcji i udziałów w spółkach, przekazanych BGK przez Skarb Państwa w celu zasilenia Funduszu; ze środków pochodzących z opłat za przejazdy autostradami; z kwot wpłacanych przez koncesjonariuszy z tytułu podziału zysku; ze środków pochodzących z kredytów zaciągniętych przez ABiEA lub wpływów z obligacji wyemitowanych przez ABiEA na cele zasilenia.

Wsparcie z Funduszu może być udzielane w różnych formach, zależnie od specyfiki danego projektu koncesyjnego (art. 39d ust. 1), np. w formie dotacji do kosztów budowy lub pożyczki na budowę autostrady, może to być także dotacja lub pożyczka udzielona koncesjonariuszom na pokrycie okresowo zbyt małych przychodów z eksploatacji autostrady. Z Funduszu będzie też mogła być dofinansowywana działalność ABiEA (art. 39d ust. 3).

Nowelizacja ustawy ustala (art. 41) zmianę zasad postępowań przetargowych i objęcie nimi nowego etapu – negocjacji umów koncesyjnych. Regulacja umożliwi uzgadnianie, w trakcie postępowania przetargowego z wybranym koncesjonariuszem, wszelkich kwestii dotyczących finansowania budowy i eksploatacji oraz technicznych aspektów budowy danej autostrady lub jej odcinka. A zatem - odwrotnie niż dotychczas - koncesję będzie można uzyskać dopiero po uzgodnieniu całej umowy koncesyjnej.

Nastąpiło usprawnienie procesu nabywania nieruchomości. Ustawa przewiduje (art. 26 ust. 2) możliwość nabywania gruntów zamiennych oraz (art. 29 ust. 2) wszczynania postępowań wywłaszczeniowych w stosunku do nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Zakłada ponadto (art. 36) ograniczenie obowiązków ABiEA związanych z wnoszeniem opłat i należności dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz jednorazowych odszkodowań w razie przedwczesnego wyrębu drzewostanu.

### **Realizacja budowy autostrad na podstawie przepisów ustawy o drogach publicznych.**

---

<sup>35</sup> Dz.U. Nr 86, poz. 958, wchodzi w życie po upływie 30 dni od daty ogłoszenia, tj. w dniu 17 listopada 2000r.

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 pkt 1). Zgodnie z tą ustawą autostrada jest rodzajem drogi publicznej, rozróżnianym ze względu na kryterium dostępności i obsługi przyległego terenu. Zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy o finansowaniu dróg publicznych<sup>36</sup>, zadania z zakresu budowy autostrad realizowane wg zasad ogólnych są finansowane przez Ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych. Zadania takie mogą być realizowane przy udziale środków rzeczowych i pieniężnych świadczonych przez osoby fizyczne i prawne, krajowe i zagraniczne (art. 2 ust 5 tej ustawy). Na podstawie art. 4a ustawy o drogach publicznych, Rada Ministrów na wniosek Ministra TiGM w drodze rozporządzenia<sup>37</sup> ustaliła sieć autostrad i dróg ekspresowych. Zgodnie z tym rozporządzeniem, oprócz autostrad A1, A2, A3, A4 i A12, objętych rozporządzeniem RM w sprawie autostrad płatnych<sup>38</sup>, drogami publicznymi zaliczanymi do autostrad były : droga (Berlin) Kołbaskowo - Szczecin, oznaczona jako A6 i droga Łódź - Wrocław, oznaczona jako A8. Zgodnie z przepisami art. 19 ust. 3 ustawy o drogach publicznych, autostradami wybudowanymi na zasadach określonych w tej ustawie zarządza GDDP do czasu przekazania jej koncesjonariuszowi na podstawie porozumienia zawartego pomiędzy GDDP, Prezesem Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad oraz koncesjonariuszem. Koncesjonariusz pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie koncesyjnej.

Na podstawie art. 30 ust. 2 ustawy o warunkach wykonywania międzynarodowego transportu drogowego<sup>39</sup> - dodatkowym, pozabudżetowym źródłem finansowania kosztów budowy autostrad może być (na podstawie decyzji Ministra TiGM) część wpływów z opłat za wykonywanie tego transportu, przekazywanych na wyodrębniony rachunek w GDDP. Środki te są wykorzystywane od 1 stycznia 1992r. w ramach działalności bieżącej i inwestycyjnej GDDP, na warunkach środka specjalnego<sup>40</sup>, 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 publicznych<sup>41</sup>. Odnosi się to również do zadań współfinansowanych z pożyczek zagranicznych lub finansowanych z grantów zagranicznych, chyba że w odpowiedniej dla

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych – Dz.U. Nr 123. poz. 780, zm. 1998r. Nr 106, poz. 668 i Nr 150, poz. 983.

<sup>37</sup> Rozporządzenie RM z dnia 23 stycznia 1996r. w sprawie ustalenia sieci autostrad i dróg ekspresowych - Dz.U. Nr 12, poz. 63 – utraciło moc obowiązującą z dniem 30 września 1999r. na podstawie art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną – Dz.U. Nr 133, poz. 872 - w związku z art. 52 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa – Dz.U. Nr 106, poz. 668.

<sup>38</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 kwietnia 1995r. w sprawie autostrad płatnych - Dz.U. Nr 43, poz. 222.

<sup>39</sup> Ustawa z dnia 2 sierpnia 1997r. – Dz.U. Nr 106, poz. 677, ze zm. W poprzednim okresie ustawa z dnia 26 lipca 1991r. - Dz.U. Nr 75, poz. 332, ze zm.

<sup>40</sup> Zarządzenie Generalnego Dyrektora DP z dnia 5 grudnia 1992r. w sprawie utworzenia w Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych środka specjalnego - nie publikowane.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 10 czerwca 1994 r. – j.t. Dz.U. z 1998r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

danej pożyczki lub grantu umowie międzynarodowej określone są odmienne procedury (art. 2 pkt. 7 lit. d i art. 3 ust. 3 tej ustawy).

## 2. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI

Ustalenia kontroli wykazały, że w kontrolowanym okresie kontynuowano budowę autostrad w Polsce w systemie tradycyjnym. Minister TiGM prowadził działania dla pozyskiwania na ten cel środków z budżetu, pożyczek zagranicznych oraz funduszy pomocowych Unii Europejskiej. W ich wyniku Generalna Dyrekcja Dróg Publicznych prowadziła budowy odcinków autostrad ze środków publicznych, na podstawie przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o finansowaniu dróg publicznych<sup>42</sup>. Ponadto w ramach pozyskiwanych środków budżetowych, nadzorowana przez Ministra TiGM Agencja Budowy i Eksploatacji Autostrad realizowała określony w art. 12 ust. 3 ustawy z dnia 27 października 1994r. o autostradach płatnych<sup>43</sup> zakres prac przygotowawczych do wdrożenia koncesyjnego systemu budowy autostrad płatnych, w tym w szczególności wykup gruntów pod autostrady. Jednak w okresie tym nie zdołano doprowadzić do uzyskania rozwiązań uruchamiających budowę autostrad w trybie finansowania określonym w ustawie o autostradach płatnych, tj. w oparciu o środki prywatnych inwestorów.

Łączne dotacje budżetu na realizację budowy autostrad w badanym okresie 1998 – 2000r. wyniosły 901.016 tys. zł, w tym :

- 476.160 tys. zł na zadania przygotowania budowy autostrad realizowane przez ABiEA,
- 424.856 tys. zł na zadania budowy autostrad realizowane w systemie tradycyjnym przez GDDP.

Ponadto na cele budowy autostrad resort transportu pozyskał w tym czasie :

- 359.000 tys. EUR w ramach 3 rządowych umów pożyczkowych z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym oraz
- 60.640 tys. EUR grantów Unii Europejskiej w ramach 4 programów Phare.

Wykorzystywane za pośrednictwem GDDP środki publiczne na budowę autostrad zostały przeznaczone w badanym okresie na dokończenie budowy mostu na Wiśle pod Toruniem (m.in. 10.124 tys. zł z budżetu), budowę uzupełniających odcinków w ciągu autostrady A4 Wrocław – Kraków, tj. odcinka Wrocław – Nogawczyce i południowej obwodnicy Krakowa (m.in. 386.530 tys. zł z budżetu oraz 196 mln EUR w ramach 2 pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego - EBI i 40,1 mln EUR w ramach 3 grantów Phare) oraz budowę obwodnic Poznania i Trójmiasta (m.in. 28.680 tys. zł z budżetu oraz 163 mln EUR w ramach 2 pożyczek EBI i 20 mln EUR grantu Phare). Łącznie w

<sup>42</sup> Dz.U. Nr 123, poz. 780 ze zm.

<sup>43</sup> Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.

badanym okresie w ramach planów resortu transportu ze środków publicznych prowadzone były budowy 192,1 km autostrad, z czego oddano do użytku 13 km. Był to most pod Toruniem z dojazdami w ciągu autostrady A1 oraz odcinek ul. Górnośląskiej w aglomeracji katowickiej w ciągu autostrady A4<sup>44</sup>. Ponadto w 2000r. planowano rozpocząć budowy : 2 dalszych odcinków obwodnicy Krakowa o długości 15,1 km i 3 uzupełniających odcinków na autostradzie A4, na odcinku Katowice - Nogawczyce o łącznej długości 43 km, co było uzależnione od zakończenia procedur zatwierdzania wynegocjowanych umów pożyczkowych i uzgodnienia z Unią Europejską procedur wyłaniania wykonawców robót.

W trakcie kontroli jednostki organizacyjnej GDDP - Biura Budowy Autostrady (BBA) A4 Wrocław – Gliwice w Opolu ujawniono nielegalną, z naruszeniem art. 15 pkt. 2 ustawy z dnia 4 lutego 1994r. – Prawo geologiczne i górnicze<sup>45</sup>, eksploatację złoża kruszywa. Eksploatację prowadziła bez wymaganej koncesji i uiszczenia stosownej opłaty eksploatacyjnej firma Ilbau/Kirchner J.V., realizator kontraktu nr 5 budowy autostrady A4 na odcinku Prądy – Nogawczyce. Powołany w trakcie kontroli w trybie art. 49 ustawy o NIK biegły, w sporządzonej ekspertyzie stwierdził, że wydobyto nielegalnie łącznie 939.000 Mg kruszywa o wartości rynkowej przeszło 7,5 mln zł. W toku kontroli stwierdzono też m.in., że opóźnienia w pozyskaniu przez BBA decyzji lokalizacyjnych od właściwych wojewodów i wymaganych uzgodnień z Ministerstwa Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa w początkowym okresie realizacji tej inwestycji skutkowałą koniecznością przeprojektowywania wykonanej już dokumentacji technicznej niektórych obiektów tego odcinka autostrady (m.in. węzłów drogowych : Ostropa, Brzezimierz, Olszowa i Dolna) i spowodowały dodatkowe koszty w wysokości 536.855 zł.

Kontrola Oddziału Zachodniego GDDP w Poznaniu wykazała, że wskutek opóźnień w przekazywaniu wykonawcy placów budów z powodu braku dostępności do terenu występowały trudności realizacyjne na niektórych obiektach inżynierskich budowanej obwodnicy Poznania w ciągu autostrady A2. Występowały też opóźnienia w opracowywaniu dokumentacji technicznej i pozyskiwaniu pozwoleń na budowę. Z tego powodu nieterminowo przebiegała budowa 13 obiektów inżynierskich na tej obwodnicy oraz przebudowa ujęcia wody „Dębina” w Poznaniu, planowana początkowo do wykonania w terminie do 30 września 1999r. M.in. mimo upływu wyznaczonego terminu do czasu kontroli nie została też zakończona budowa wiaduktu w ciągu ul. Ożarowskiej w Poznaniu.

Wśród realizowanych przez ABiEA zadań, w ramach jej kompetencji określonych w ustawie o autostradach płatnych, do najważniejszych należały :

- Działania dla podjęcia realizacji zawartych w 1997r. umów koncesyjnych Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. - koncesjonariuszem budowy odcinka autostrady płatnej A2 Świecko – Konin oraz z firmą „Stalexport” S.A. – koncesjonariuszem budowy przez przystosowanie do wymogów autostrady płatnej i eksploatacji odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków.
- Przygotowywanie projektów podstaw prawnych dla kontynuacji programu autostradowego przy uwzględnieniu doświadczeń wynikających z dotychczasowej realizacji tego programu.

<sup>44</sup> Po zakończeniu kontroli, w II połowie 2000r. oddano do użytku 70 km odcinek autostrady A4 - dnia 30 września odcinek Przylesie-Prądy k/Opola i dnia 16 grudnia odcinek Wrocław-Przylesie.

<sup>45</sup> Dz.U. Nr 27, poz. 96 ze zm.

- Negocjowanie umowy koncesyjnej Ministra TiGM z firmą „Gdańsk Transport Company” S.A. - koncesjonariuszem budowy odcinka autostrady płatnej A1 Gdańsk – Toruń, wg koncesji udzielonej w 1997r. przez Ministra TiGM.
- Finalizacja starań o pozyskanie wskazań lokalizacyjnych dla warszawskiego odcinka autostrady A2.
- Przeprowadzenie postępowania wyboru koncesjonariusza przystosowania do wymogów autostrady płatnej i eksploatacji budowanego ze środków publicznych odcinka autostrady A4 Wrocław-Katowice.
- Nabywanie gruntów na rzecz projektowanych budów autostrad.
- Organizowanie ratowniczych badań archeologicznych na terenach objętych programem budowy autostrad.

Łączne wydatki Agencji na realizację jej zadań określonych w art. 12 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych, tj. prac przygotowawczych do budowy autostrad finansowanych z dotacji budżetowej, w okresie 1998r. - I półrocze 2000r. wyniosły 450.556 tys. zł, z tego większość - 357.837 tys. zł (79,4%) były to wydatki na nabywanie nieruchomości pod planowane budowy autostrad oraz związane z tym odszkodowania i opłaty z tytułu ochrony gruntów rolnych i leśnych. Pozostałe wydatki to : 30.939 tys. zł (6,9%) na prace studialne i dokumentacyjne na potrzeby procesów lokalizacyjnych autostrad i 61.780 tys. zł (13,7%) na przeprowadzanie ratowniczych badań archeologicznych.

Ustalono jednak, że żadne z ww. zadań, będących kontynuacją działań z poprzedniego okresu, nie zostało w pełni wykonane. Prowadzone pod nadzorem Ministra TiGM działania Agencji nie doprowadziły do rozpoczęcia budowy autostrad na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych. Świadczą o tym przedstawione niżej ustalenia kontroli.

Kalendarium najważniejszych zdarzeń dotyczących realizacji w Polsce programu budowy autostrad płatnych zawarto w załączniku do niniejszej informacji.

### **2.1. Negocjowanie umowy koncesyjnej Ministra TiGM z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. w sprawie budowy i eksploatacji autostrady A2.**

Zawarta w dniu 12 września 1997r., w związku z decyzją Ministra TiGM z dnia 10 marca 1997r. o udzieleniu spółce „Autostrada Wielkopolska” S.A. z siedzibą w Poznaniu 3 koncesji na budowę i eksploatację 3 odcinków autostrady A2, tj. Świecko – Poznań, Poznań – Konin i Konin – Stryków, umowa koncesyjna pomiędzy Ministrem TiGM a tą spółką, do czasu kontroli NIK nie została dopełniona aneksem dotyczącym tzw. zamknięcia finansowego. W efekcie nie została dotrzymana wyznaczona w tej umowie tzw. „ostateczna data rozpoczęcia budowy dla Początkowego Odcinka” autostrady A2, określona na 10 marca 1999r. Zgodnie z art. 3.2 umowy, nieosiągnięcie zamknięcia finansowego dawało możliwość rozwiązania umowy, bez ponoszenia przez strony żadnej odpowiedzialności.

Wg opracowanego w ABiEA a zatwierdzonego przez Ministra TiGM „Raportu na posiedzenie Rady Ministrów w dniu 26 października 1999r. o stanie realizacji autostrady A2 w systemie koncesyjnym”, umowa koncesyjna w wersji z dnia 12 września 1997r. „okazała się niewykonalna z powodu braku wystarczająco jasnych zapisów dotyczących podziału ryzyka pomiędzy stronami, braku zapisów w zakresie ochrony interesu Skarbu Państwa, braku precyzyjnych zapisów w zakresie spraw finansowych, w tym dotyczących formy i

*zakresu wsparcia ze strony Państwa. W efekcie spowodowało to, że instytucje finansowe, potencjalnie zainteresowane udziałem w finansowaniu tego przedsięwzięcia, nie wyraziły zgody na zaakceptowanie warunków zawartych w umowie. Koncesjonariusz nie mógł zgromadzić środków finansowych i rozpocząć budowy autostrady. Ponadto okazało się, że istnieją trudności w zapewnieniu przez Koncesjonariusza możliwości finansowania całości inwestycji – trzech odcinków koncesyjnych. ...”*

Prowadzone w badanym okresie pod nadzorem Ministra TiGM działania Agencji doprowadziły do uzgodnienia z koncesjonariuszem i zawarcia w dniu 29 października 1999r. aneksu nr 2 do umowy koncesyjnej, w którym dokonano znacznych uzupełnień i uściśleń do pierwotnego tekstu umowy z 1997r. Jednak dnia 29 lipca 2000r. minął kolejny, trzeci już, niedotrzymany przez „Autostradę Wielkopolską” S.A., termin przedłożenia zamknięcia finansowego tej umowy warunkującego rozpoczęcie jej realizacji. „Autostrada Wielkopolska” S.A. nie wykonała umownego zobowiązania zgromadzenia środków finansowych na budowę tego odcinka autostrady, a Minister TiGM tolerował ten stan, pomimo zapisu w umowie o możliwości jej rozwiązania w takim przypadku. Zobowiązanie to Spółka wykonała dopiero 28 października 2000r. i w dniu tym uzyskała gwarancję rządową dla zaciągniętego w Europejskim Banku Inwestycyjnym kredytu w wysokości 275 mln EUR na częściowe sfinansowanie przedsięwzięcia.

Według zmienionej aneksem nr 2 umowy koncesyjnej, wiąże ona strony w okresie udzielonej przez Ministra TiGM koncesji, który rozpoczął się dnia 10.03.1997r. a zakończy w dniu 10.03.2037r.<sup>46</sup> Nieprzerwane obowiązywanie umowy będzie zależne od tego, czy Początkowe Zamknięcie Finansowe nastąpi nie później niż 9 miesięcy od daty aneksu nr 2 (tj. do dnia 29.07.2000r.) - „, w przypadku, gdy powyższy warunek nie zostanie spełniony w terminie, niezależnie od przyczyny (nie uwzględniając tzw. Opóźnień Nieuniknionych oraz niezależnie od faktu, czy którejkolwiek stronie zostanie zarzucone niepodjęcie wystarczających wysiłków w celu spełnienia powyższego warunku) umowa koncesyjna (oraz umowa dzierżawy określona w art. 4.3. umowy koncesyjnej) ulega automatycznemu, z mocy jej postanowień, rozwiązaniu. W takim przypadku strony nie ponoszą wobec siebie żadnej odpowiedzialności z tytułu rozwiązania, wykonania lub niewykonania lub nienależytego wykonania umowy koncesyjnej lub z innego tytułu.”

Odcinki autostrady A2 objęte koncesją, o łącznej długości 255,1 km, realizowane będą w 2 etapach, z których pierwszy, tzw. Początkowy Odcinek o Oddzielnym Finansowaniu, obejmie odcinek od Nowego Tomysła do Konina o długości ok. 150 km, wykonany w przekroju poprzecznym 2 x 2 (2 jezdnie po 2 pasy ruchu w każdym kierunku), z otwartym systemem poboru opłat, 3 nowymi i 4 zmodernizowanymi węzłami, 14 nowymi i 2 zmodernizowanymi miejscami obsługi podróżnych oraz z 3 nowymi obwodami utrzymania autostrady. Ww. odcinek - jest to całość jednej koncesji (Konin – Poznań) oraz część (ok. 1/3) drugiej (Świecko – Poznań). Terminy realizacji poszczególnych segmentów tego etapu uzależnione będą od terminu osiągnięcia zamknięcia finansowego umowy (29.07.2000r.). W przypadku dotrzymania tego terminu :

1. segment Września – Konin (47,66 km), modernizacja i przystosowanie do poboru opłat istniejącego odcinka, będzie rozpoczęty nie później niż 1.07.2001r., a zakończony nie później niż 1.12.2003r.
2. segment Krzesiny – Września (37,54 km), budowa całkowicie nowej autostrady, będzie rozpoczęty nie później niż 1.11.2001r., a zakończony nie później niż 1.01.2005r.

<sup>46</sup> Było to nie zgodne z obowiązującymi wtedy decyzjami koncesyjnymi dotyczącymi tej autostrady, które określały terminy ich ważności na 30 lat, tj. do 10.03.2027r. Rozbieżność ta została usunięta dnia 11.01.2000r. decyzjami Ministra TiGM o zmianie koncesji na budowę i eksploatację płatnej autostrady A2 na odcinkach : Świecko-Poznań i Poznań-Konin.

3. segment Komorniki – Krzesiny (13,3 km), obwodnica Poznania – budowa całkowicie nowej autostrady, realizowana przez GDDP od 1998r. z terminem zakończenia nie później niż 31.07.2002r. Przejęcie i uruchomienie odcinka przez koncesjonariusza nie później niż 1.01.2005r.

4. segment Nowy Tomyśl – Komorniki (50,4 km), budowa całkowicie nowej autostrady, będzie rozpoczęty nie później niż 15.11.2002r., a zakończony nie później niż 1.11.2006r.

II etap przedsięwzięcia objętego umową dotyczy budowy odcinka Świecko – Nowy Tomyśl o długości 104,7 km i stanowi oddzielny element projektu o oddzielnym finansowaniu na warunkach, które będą ustalone po wykonaniu I etapu. Ostateczny termin zamknięcia finansowego dla tego etapu został wyznaczony na 31.12.2005r. W przypadku niedotrzymania tego terminu Minister TiGM ma prawo do anulowania koncesji na ten odcinek autostrady.

Projekt objęty umową zakłada ponadto wykonanie przez Koncesjonariusza różnych (wynikających z osiągnięcia określonego poziomu ruchu pojazdów) wymaganych ulepszeń na Początkowym Odcinku o Oddzielnym Finansowaniu oraz na odcinku wykonanym w ramach II etapu, tzw. fazy V, VII i VIII robót (np. rozbudowa autostrady do docelowego przekroju poprzecznego 2x3 + pasy awaryjne). Przewiduje się, że faza V dotycząca Początkowego Odcinka o Oddzielnym Finansowaniu będzie sfinansowana z przychodów z eksploatacji tego odcinka, a fazy VII i VIII, dotyczące całego projektu, mogą wymagać nowych kredytów, zaciąganych niezależnie od kredytów przeznaczonych na sfinansowanie realizacji faz wcześniejszych.

Zawarty w umowie plan finansowania dla Początkowego Odcinka o Oddzielnym Finansowaniu przewiduje wykorzystanie w okresie budowy środków w ogólnej kwocie **940 mln EUR**, tj. 4.219 mln zł, z tego **622 mln EUR**, tj. 2.773 mln zł – to koszty budowy, a pozostałe to koszty Koncesjonariusza. Zaznaczono, że z wyjątkiem ww. kosztów budowy i kosztu wykonania projektu (16 mln EUR), wszystkie pozostałe są tymczasowe i podlegają modyfikacji w czasie negocjacji z kredytodawcami i gwarantami. Zakłada się, że źródłami finansowania ww. kosztów będą: 235 mln EUR – kapitał własny i kredyty podporządkowane od akcjonariuszy spółki AW S.A., 248 mln EUR – kredyty komercyjne, 269 mln EUR – kredyty uzyskane z emisji obligacji zero-kuponowych objęte gwarancją Skarbu Państwa i 54 mln EUR – przychody z eksploatacji autostrady i odsetki od sald gotówkowych. Ostateczne kwoty i źródła ich pochodzenia zostaną ustalone w trakcie negocjacji z kredytodawcami i gwarantami.

W ocenie NIK, jedną z przyczyn braku postępu w wykonywaniu umowy koncesyjnej z AW S.A. w 1998r. - niezależnie od odpowiedzialności koncesjonariusza, który nie wykonał zobowiązania przedstawienia zamknięcia finansowego umowy - były różnice zdań między Ministrem TiGM a Prezesem ABiEA i nadzorującym działalność ABiEA Podsekretarzem Stanu w MTiGM Witoldem Chodakiewiczem, odnośnie warunków kontynuowania tej umowy. Ówczesny Minister TiGM Eugeniusz Morawski nie akceptował prezentowanej przez Prezesa ABiEA i Podsekretarza Stanu koncepcji „udoskonalenia” oferty AW S.A. przez „rozciągnięcie parasola udzielonej AW S.A. koncesji na nowe konsorcjum”, które w 1998r. zgłosiło Ministrowi TiGM zainteresowanie budową autostrady A2 (konsorcjum DANCOM Konsulting sp. z o.o. w Warszawie). Koncepcji tej nie akceptowała również AW S.A., co sprawiało - wobec wiążącego charakteru zawartej w 1997r. przez Ministra TiGM umowy koncesyjnej z AW S.A., pomimo jej niekorzystnych dla Skarbu Państwa zapisów - że uporczywe lansowanie tej koncepcji przez Prezesa ABiEA w przedkładanych Ministrowi dokumentach było bezprzedmiotowe i skutkowało brakiem postępu w 1998r. w niezbędnej renegocjacji umowy koncesyjnej.

**Dnia 27.08.1998r.** Podsekretarz Stanu w MTiGM Witold Chodakiewicz skierował, za pośrednictwem Ministra TiGM, pismo do Prezesa Rady Ministrów, w którym informował o

koncepcji włączenia firmy Dancom do umowy koncesyjnej dotyczącej autostrady A2 i zarekomendował opracowany przez ABiEA suplement do dokumentu „Program budowy autostrad w Polsce – Warunki realizacji w latach 1998-2001” zaznaczając, że jest to stanowisko kierownictwa ABiEA, ignorowane przez Ministra TiGM.

Suplement ten zawierał następujące wnioski w sprawie koncesji :

### **1. „Wniosek generalny**

*Wobec faktu wydania koncesji podmiotom nie w pełni odpowiadającym kryteriom ustawowym, zawarcia niekompletnych umów koncesyjnych o warunkowym bycie prawnym, ewidentnie niekorzystnych dla Skarbu Państwa postanowień tych umów, domagania się przez koncesjonariuszy wsparcia Państwa w różnych formach nie przewidzianych ustawą o autostradach płatnych (stwierdzenie potwierdzone przez NIK) oraz wobec jednoczesnej presji koncesjonariuszy, świadomych możliwości zablokowania przez nich realizacji PBA w dwóch strategicznie ważnych projektach w przypadku konieczności odebrania im koncesji i powtórzenia długotrwałej procedury przetargowej – ABiEA, jako jednostka odpowiadająca za negocjowanie umów koncesyjnych z mocy ustawy, .... formułuje warunek konieczny kontynuowania negocjacji (w pełnym zakresie) umów koncesyjnych, ... :*

*Negocjacje w pełnym zakresie umów koncesyjnych będą kontynuowane po wstępnym rozpatrzeniu przez ABiEA wniosków obecnych koncesjonariuszy w sprawie udzielenia wsparcia Państwa w jakiegokolwiek formie lub po deklaracji koncesjonariusza – ogłoszonej publicznie, że nie będzie korzystał ze wsparcia Państwa. ...*

### **2. Wnioski szczegółowe.**

#### Autostrada A2 Świecko- Stryków (Nowy Tomyśl-Konin).

*Przedmiotem porozumienia winno być przynajmniej :*

- *Wzmocnienie potencjału koncesjonariusza, np. przez podniesienie kapitału akcyjnego AW S.A. wniesionego przez nowego partnera i dotychczasowych akcjonariuszy, przy zachowaniu lub poprawieniu warunków, które oferent przedstawił w toku postępowania przetargowego; ...*
- *Zawarcie umów, na zasadach konkurencyjnych rynkowo i kontrolowanych przez ABiEA, z nowymi partnerami AW S.A. na szybką budowę odcinków Świecko-Nowy Tomyśl oraz Konin-Stryków wyłącznie w oparciu o ich własny potencjał;*
- *Zobowiązanie koncesjonariusza do uwzględnienia w modelu finansowym obecnej formy realizacji odcinka Komorniki-Krzesiny, ....*
- *Szczegółową, wspólną z ABiEA, weryfikację projektu pod kątem obniżenia kosztów budowy; ...*
- *Uzupełnienie podpisanej umowy koncesyjnej o niezbędne elementy sprawiające, że dokument ten spełni warunki stawiane przez międzynarodowe instytucje finansujące projekt;*
- *Dostarczenie wiarygodnych opinii banków i instytucji finansowych oraz przedstawienie projektów umów o finansowaniu jeszcze przed rozpatrzeniem przez Rząd wniosku o wsparcie finansowe Państwa.*

#### Autostrada A4 Katowice-Kraków

*Koncesjonariusz deklaruje, że nie będzie korzystał ze wsparcia Państwa w finansowaniu projektu. ...*

#### Autostrada A1 Gdańsk-Toruń

*ABiEA zakłada - uzyskanie pozytywnej decyzji Rządu co do możliwości udzielenia wymaganego mechanizmu wsparcia wg nowych zasad finansowania PBA – dopuszczenie możliwości zaangażowania się finansowego Państwa na poziomie wyższym niż przewidują to zapisy obecnej ustawy; wymagana jest zmiana ustawy o autostradach płatnych. ...”*

**W październiku 1998r.** Minister TiGM uzyskał 3 eksperckie opinie prawne dotyczące kwestii rozwiązania umowy koncesyjnej MTiGM/AW S.A. oraz możliwych tego skutków. Wszystkie one zwracały uwagę na to, że rozwiązanie umowy z przyczyn określonych w art.

3.2 umowy nie oznacza wyłączenia możliwości dochodzenia wszelkich roszczeń odszkodowawczych przez Strony. Na przykład, Radca Prawny z Kancelarii Prawnej w Warszawie stwierdził m.in., że „*brak jakiegokolwiek odpowiedzialności*”, o którym mowa w art. 3.2 umowy mógłby mieć miejsce tylko i wyłącznie w sytuacji, gdy obie strony dołożyły wszelkich starań w celu wykonania zobowiązania. ... Z przedstawionych pism AW S.A. wynika jasno, iż stoi ona na stanowisku, że nie uzgodnienie Zamknięcia Finansowego ma miejsce z przyczyn tkwiących po stronie ABiEA (np. pismo z dnia 17.09.1998r, pozostałe pisma). ... W związku z tym istnieje poważna obawa, iż w przypadku skorzystania przez Stronę Rządową z art. 3.2 umowy i rozwiązania umowy, Koncesjonariusz skorzysta z prawa dochodzenia odszkodowania za szkodę poniesioną z winy drugiej strony. ... Szkodą są przy tym zarówno straty w ścisłym tego słowa znaczeniu, jak i utracone korzyści – wskazuje to na możliwe bardzo wysokie żądania odszkodowawcze Koncesjonariusza ...”

**Dnia 5.11.1998r.** Dyrektor Gabinetu Politycznego Ministra TiGM przesłał do Sekretariatu Prezesa Rady Ministrów uzyskane przez MTiGM w październiku 1998r. eksperckie opinie prawne dotyczące kwestii rozwiązania umowy koncesyjnej MTiGM/AW S.A. oraz możliwych, niekorzystnych dla Skarbu Państwa tego skutków, przypominając jednocześnie o krytycznym stanowisku Ministra TiGM wobec kierownictwa ABiEA, a zwłaszcza jej Prezesa, który (cyt.) :

1. „*W swoim działaniu uporczywie ignoruje okoliczności iż Umowa Koncesyjna z AW S.A. – pomimo zawartych w niej niekorzystnych zapisów – jest w świetle prawa ważna i wiążąca dla stron. Doprowadza tym samym do sytuacji, w której Koncesjonariusz może wystąpić z roszczeniami odszkodowawczymi wobec Skarbu Państwa, co potwierdzają załączone opinie prawne. Kontynuowanie takich działań stwarza następujące zagrożenia :*

- *odzenia od Skarbu Państwa tytułem odszkodowania kwot odpowiadających poniesionym kosztom i utraconym korzyściom. Minimalny poziom z tytułu poniesionych kosztów szacuje się na ok. 90 mln zł, a roszczenia odszkodowawcze z tytułu utraconych korzyści mogą być wielokrotnie większe;* Doch
  - *ania przyznanego grantu PHARE w wysokości 45 mln EURO na budowę obwodnicy Poznania, który uwarunkowany jest kontynuacją budowy A2.* Wycof
2. *Prowadzi działania zmierzające do rozwiązania umowy koncesyjnej, nie bacząc, że przyjęcie takiego wariantu rodzi uruchomienie ustawowej procedury wyłonienia nowego koncesjonariusza, co przesunie w czasie rozpoczęcie realizacji strategicznej dla Państwa inwestycji o okres ok. 2-4 lat.*
3. *Przedkłada propozycje Ministrowi TiGM i uparcie lansuje działania wymuszające na Koncesjonariuszu „rozciągnięcia koncesji” na podmioty, które miałyby w tym „pozaprawnym” trybie stać się realizatorami inwestycji objętej koncesją. (Propozycje wskazują także konkretne podmioty, które miałyby zostać tymi realizatorami)*

Należy wskazać, że ówczesny Minister TiGM Eugeniusz Morawski, pomimo że nie akceptował prezentowanej przez Prezesa Agencji i Podsekretarza Stanu Witolda Chodakiewicza strategii postępowania z umową koncesyjną ze spółką „Autostrada Wielkopolska”, nie zastosował skutecznych działań korygujących i dopuścił do wystąpienia omawianych opóźnień. Trwanie przez Agencję w błędnej koncepcji zmiany umowy koncesyjnej z „Autostradą Wielkopolską” S.A. bez porozumienia z koncesjonariuszem skutkowało brakiem postępu w 1998r. w niezbędnej renegocjacji tej umowy.

Negatywnie należy ocenić również to, że przed prezentowaniem opinii dla Ministra TiGM na temat umowy koncesyjnej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. i kontaktami z tą spółką w sprawie renegocjacji umowy, Prezes Agencji nie pozyskał potwierdzenia dla

przyjętej przez siebie – jak się okazało nieuprawnionej - interpretacji art. 39 ustawy o autostradach płatnych odnośnie zakresu gwarancji rządowych dla koncesjonariusza<sup>47</sup>. Prezentowany przez niego pogląd, że wyznaczony w tym przepisie zakres gwarancji rozciąga się także na odsetki od gwarantowanego kredytu, okazał się niezgodny z opinią Centrum Legislacyjnego Rządu z dnia 4 listopada 1999r. w tej sprawie. Prezentowanie tej nieuprawnionej opinii w podstawowej dla umowy koncesyjnej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. sprawie, miało istotny, negatywny wpływ na przebieg renegotjacji tej umowy. Dowodzi tego nota Prezesa ABiEA do Ministra TiGM z dnia 9 września 1998r., w związku z przekazaniem do Agencji przez koncesjonariusza (AW S.A.) w dniu 24 czerwca 1998r. „Memorandum - Strategia Finansowania - Autostrada A2 - Odcinek Nowy Tomyśl-Konin”. Prezes ABiEA w nocy tej błędnie interpretując art. 39 ustawy uznał, że proponowany przez AW S.A. plan finansowy przedsięwzięcia z wykorzystaniem obligacji gwarantowanych przez Skarb Państwa nie kwalifikuje się do kontynuowania, gdyż rzekomo postulowana przez AW S.A. kwota gwarancji (1152/1535 mln USD – wartość emisyjna obligacji z odsetkami) nie mieściła się w zakresie gwarancji wyznaczonym w ww. przepisie ustawowym. Określona w propozycji AW S.A. wartość emisyjna tych obligacji – 464 mln ECU, w porównaniu do podanego tam kosztu budowy - 858 mln ECU, mieściła się w pobliżu wyznaczonego w art. 39 ustawy wskaźnika 50% wartości inwestycji. Co dowodzi, że odrzucona przez ABiEA propozycja AW S.A. mogła być podstawą do rozmów, gdyby ABiEA знаła wtedy opinię Centrum Legislacyjnego Rządu z Kancelarii Prezesa RM, że wyznaczony w art. 39 ustawy wskaźnik zakresu gwarancji należy odnosić do wartości emisyjnej obligacji bez odsetek.

Na uwagę zasługuje, że również Ministerstwo Finansów nie miało jednoznacznego poglądu na sprawę interpretacji tego przepisu. Dnia 9 marca 1999r. Minister Finansów, ustosunkowując się do wystąpienia Zarządu AW S.A. w sprawie gwarancji rządowych dla projektu autostrady A2, w piśmie do Ministra TiGM uznał, że wobec rozbieżnych ekspertyz i opinii prawnych, ostatecznej interpretacji art. 39 ustawy o autostradach płatnych powinien dokonać Departament Legislacyjny Rządu w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów i od tej interpretacji m.in. uzależniał dalszy tok rozpatrywania wniosku AW S.A. Przedtem, dnia 15 stycznia 1999r., biorący udział w posiedzeniu kierownictwa MTiGM Dyrektor Departamentu Gwarancji i Poręczeń MF prezentował pogląd zbieżny z ww. poglądem Prezesa ABiEA, że zakres gwarancji dotyczy kredytu z odsetkami. Omawianą opinię Centrum Legislacyjne Rządu wydało w dniu 4 listopada 1999r., tj. w terminie zbieżnym z datą zawarcia w dniu 29 października 1999r. aneksu nr 2 do umowy koncesyjnej MTiGM/AW S.A. Potwierdziła więc zawarte tam ustalenie odnośnie kwoty gwarantowanego przez Rząd kredytu w wysokości - z odsetkami - przekraczającej określony w art. 39 ustawy o autostradach płatnych poziom 50% wartości projektu.

Według opinii Centrum Legislacyjnego Rządu z Kancelarii Prezesa Rady Ministrów z dnia 4.11.1999r. „...bazując na przepisach art. 5 i 6 ustawy z dnia 8.05.1997r. o poręczeniach i gwarancjach udzielonych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz.U. Nr 79, poz. 484 i Nr 80, poz. 511) oraz art. 39 ustawy z dnia 27.10.1994r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.), można uznać za dopuszczalne udzielenie gwarancji dla kwoty

<sup>47</sup> Art. 39 ustawy z dnia 27.10.1994r. o autostradach płatnych (Dz.U. Nr 127, poz. 627 ze zm.) - „Koncesjonariusz może uzyskać poręczenie spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki, na ogólnie obowiązujących zasadach, do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji”.

*kredytu (nie obejmującej części odsetkowej), z zachowaniem wielkości wynikających z art. 39 ustawy o autostradach płatnych – czyli do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji na budowę autostrady, ... ”*

Z ustaleń kontroli wynika, że pozytywny, korygujący wpływ na działalność Agencji w realizacji przygotowania i budowy autostrad w Polsce miała krytyczna ocena działalności Agencji dokonana przez sejmową Podkomisję ds. Transportu na posiedzeniu w dniu 3 grudnia 1998r., potwierdzona w dezyderacie sejmowej Komisji Transportu i Łączności z dnia 7 stycznia 1999r. skierowanym do Ministra TiGM. Dopiero wtedy bowiem, w dniu 9 grudnia 1998r. Prezes ABiEA zlecił konsultantowi, tj. firmie PriceWaterhouseCoopers Polska sp. z o.o. w Warszawie, opracowanie systemu publiczno-prywatnego partnerstwa w realizacji drogowych koncesyjnych projektów w Polsce; w dniu 25 marca 1999r. wystąpił do Ministra TiGM oraz uzyskał jego akceptację dla wniosku o utworzenie w Agencji Zespołu Negocjacyjnego ds. rozmów ze spółką koncesyjną „Autostrada Wielkopolska” i dla utworzenia Zespołu Wspomagającego Negocjacje z udziałem przedstawicieli Ministerstw TiGM i Finansów; a w kwietniu 1999r. wznowił współpracę z konsultantem umowy koncesyjnej dotyczącej autostrady A2, tj. firmą HDR z USA, pozytywnie ocenianą przez Agencję za takie usługi wykonywane w 1997r.

Opóźnienia w podjęciu przez Agencję profesjonalnych prac nad renegotjacją umowy koncesyjnej ze spółką „Autostrada Wielkopolska” skutkowały tym, że Minister TiGM podejmując decyzję w sprawie kontynuacji lub ewentualnie rozwiązania tej umowy, tj. w dniu 10 marca 1999r., nie dysponował informacjami potwierdzającymi słuszność uzgodnionej w Porozumieniu z Koncesjonariuszem ceny ryczałtowej (619 mln EURO) budowy „pod klucz” autostrady Nowy Tomyśl – Konin. Opiniujący 14 maja 1999r. kwestię ceny projektowanego odcinka autostrady, konsultant techniczny Agencji - HDR International Inc. z USA - stwierdził bowiem, że *„nie ma pewności czy Agencja posiada dostateczne informacje pozwalające na zaakceptowanie podanego przez „Autostradę Wielkopolską” S.A. kosztu budowy w wysokości 619 mln EURO.”* Wobec braku stosownych opracowań projektowych ustalenia tej ceny dokonano poprzez korektę pierwotnej ceny z umowy koncesyjnej z 1997r. o szacunkową wartość ograniczenia zakresu rzeczowego projektu, tj. wynikającą z wyłączenia z koncesji obwodnicy Poznania oraz zastąpienia estakady nad doliną rzeki Michałówki wiaduktami i nasypem.

Niepewność ta nie została wyjaśniona również w dacie parafowania (30 lipca 1999r.) przez Agencję i Koncesjonariusza zmian umowy koncesyjnej, która uzyskała później (29 października 1999r.) formę aneksu nr 2 do tej umowy. Doradca finansowy Agencji – Hickling Lewis Brod Inc. (HLB) z USA - w memorandum z dnia 28 lipca 1999r. stwierdził bowiem, że pozostają do uzgodnienia (m.in.) *„kwestie określenia ostatecznego, szczegółowego zakresu projektu, zgodnego z gwarantowaną ceną ryczałtową „pod klucz” w wysokości 621 mln EURO”*.

**2.2. Realizacja umowy koncesyjnej z dnia 19 września 1997r. zawartej pomiędzy Ministrem TiGM a Stalexport S.A. na przystosowanie autostrady A4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację tego odcinka autostrady.**

Zgodnie z umową koncesyjną Ministra TiGM i Stalexport S.A. dotyczącą autostrady A4, zamknięcie finansowe umowy, tj. zawarcie przez koncesjonariusza umów w sprawie finansowania przedsięwzięcia i wejście w życie tych umów powinno nastąpić do 12 miesięcy od dnia podpisania umowy, tj. do dnia 19 września 1998r. W przypadku, gdy w powyższym terminie Koncesjonariusz nie uzyska zamknięcia finansowego zapewniającego kredytowanie i środki własne niezbędne do realizacji przedsięwzięcia, umowa ulega rozwiązaniu.

Termin ten nie został dotrzymany, a przedsięwzięcie jest kontynuowane. Prowadzone w badanym okresie pod nadzorem Ministra TiGM działania Agencji doprowadziły do uzgodnienia z Koncesjonariuszem, w drodze kolejnych aneksów do umowy koncesyjnej, zakresu robót budowlanych umożliwiających podjęcie eksploatacji istniejącej autostrady jako autostrady płatnej w dostosowaniu do możliwości finansowych koncesjonariusza. Uzgodniono terminy rozpoczęcia (w dniu 28 grudnia 1998r.) i zakończenia (do dnia 30 grudnia 1999r.) tego ograniczonego zakresu robót. Termin zamknięcia finansowego pełnego zakresu robót ustalono na 19 września 2000r. Dnia 3 kwietnia 2000r. na podstawie uzgodnień z Prezesem ABiEA koncesjonariusz - „Stalexport” S.A. podjął rozruch technologiczny autostrady płatnej A4 na odcinku Katowice – Kraków.

**Dnia 25.03.1999r.** strony umowy MTiGM/Stalexport S.A. z dnia 19.09.1997r. zawarły aneks nr 2 ważny od dnia 31.10.1998r. ustalający m.in., że :

- Zamknięcie finansowe dla pełnego zakresu Robót Budowlanych określonego w pkt. I-IV załącznika nr 9 do umowy winno nastąpić w terminie 36 miesięcy od dnia podpisania umowy (tj. do 19.09.2000r.). W przypadku, gdy w tym terminie Koncesjonariusz z jego winy nie uzyska Zamknięcia Finansowego zapewniającego pełne finansowanie realizacji przedsięwzięcia, umowa ulega rozwiązaniu w trybie określonym w art. 16.2. umowy.

- Koncesjonariusz oświadczył, że zgromadził środki finansowe na realizację Robót Budowlanych w zakresie określonym w pkt. I załącznika nr 9 do umowy, tj. umożliwiającym podjęcie eksploatacji istniejącej autostrady jako autostrady płatnej, wg struktury finansowania, którą Minister TiGM akceptuje.

- Do czasu uzyskania Zamknięcia Finansowego z ww. środków Koncesjonariusz zobowiązuje się do prowadzenia Robót Budowlanych w zakresie określonym w pkt. I załącznika nr 9 do umowy, tj. umożliwiającym podjęcie eksploatacji istniejącej autostrady jako autostrady płatnej. Roboty te zostały rozpoczęte w dniu 28.12.1998r. i zostaną zakończone w terminie do dnia 30.12.1999r.

- Koncesjonariusz przygotowuje ostateczny plan finansowania budowy do dnia 30.11.1999r. Plan ten, po ostatecznym uzgodnieniu przez strony, zostanie włączony do umowy w drodze aneksu.

- Uzgodniono nowe brzmienie załącznika nr 9 do umowy pt. Harmonogram robót budowlanych.

Kontrola wykazała, że wprowadzenie z dniem 3 kwietnia 2000r. pobierania przez koncesjonariusza opłat za przejazdy po tym odcinku autostrady w ramach tzw. rozruchu technologicznego, nie miało podstawy w umowie koncesyjnej. Umowa ta nie przewiduje i nie definiuje pojęcia „rozruch technologiczny autostrady”, w szczególności z możliwością pobierania opłat w czasie jego trwania. Zgodnie z umową szczegółowe warunki rozliczeń z budżetem państwa z tytułu korzystania przez koncesjonariusza z praw wynikających z umowy powinny zostać ustalone w formie aneksów do umowy. Tymczasem – jak ustalono – aneks taki nie został zawarty.

Ustalono też, że omawiany „rozruch technologiczny” autostrady Katowice-Kraków wykonywany został na podstawie wydanej przez Prezesa ABiEA warunkowej zgody i podjęto go mimo niespełnienia warunków dotyczących uzyskania przez koncesjonariusza wszystkich wymaganych prawem uzgodnień i decyzji administracyjnych związanych z dopuszczeniem obiektów autostrady płatnej do eksploatacji.

**W dniach 24, 27 i 28.03.2000r.** pracownicy Oddziału Terenowego ABiEA w Gliwicach, działając z polecenia Prezesa ABiEA, dokonali sprawdzenia wykonania robót budowlanych w zakresie umożliwiającym rozpoczęcie pobierania opłat za przejazd autostradą i stwierdzili, że stan wykonywanych robót na poszczególnych obiektach przedstawiał się następująco :

1. Plac Poboru Opłat Brzęczkowice – prowadzone tam 2 budowy są wykonane w takim stanie, że można przystąpić do użytkowania wykonanych obiektów.
2. Obwód Utrzymania Autostrady Brzęczkowice – spośród 3 realizowanych tam budów, 2 są wykonane i można przystąpić do użytkowania wykonanych obiektów, 1 (przebudowa ul. Piaskowej w Mysłowicach) – nie zakończone prace budowlane.
3. Plac Poboru Opłat Balice – spośród 7 realizowanych tam budów, 2 są wykonane i można przystąpić do użytkowania wykonanych obiektów, 4 budowy wykonano lecz nie uzyskano pozwolenia na użytkowanie (z uwagi w szczególności na zastrzeżenia Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska w Krakowie oraz na brak zezwolenia na wytwarzanie odpadów niebezpiecznych), 1 budowa (budynek Policji) nie wystąpiono z wnioskiem o pozwolenie na budowę.
4. Urządzenia Organizacji i Bezpieczeństwa Ruchu – spośród 5 realizowanych zadań, 2 zadania wymagają pozwolenia na użytkowanie, z tego 1 jest wykonane lecz nie uzyskano ww. pozwolenia, spośród pozostałych 3 nie wymagających pozwoleń – wykonano 1.
5. Urządzenia Telekomunikacji i Zarządzania Ruchem – spośród 4 realizowanych budów wykonano 3, lecz nie uzyskano pozwoleń na użytkowanie.

Niewykonanie przez koncesjonariusza pełnego zakresu robót warunkujących możliwość wprowadzenia opłat na autostradzie A4 Katowice – Kraków skutkowało tym, że ABiEA nie wydała koncesjonariuszowi stosownego poświadczenia wykonania robót, warunkującego zgodnie z umową koncesyjną możliwość podjęcia eksploatacji autostrady. Stan ten sprawia, że realizowana przez koncesjonariusza eksploatacja tego odcinka odbywa się bez wymaganych umową podstawowych dokumentów eksploatacyjnych, tj. poświadczenia ABiEA o wykonaniu robót budowlanych i bez aneksu do umowy ustalającego warunki rozliczeń z budżetem państwa z tytułu korzystania przez koncesjonariusza z praw wynikających z umowy.

**2.3. Przygotowywanie projektów podstaw prawnych dla kontynuacji programu autostradowego przy uwzględnieniu doświadczeń wynikających z dotychczasowej realizacji tego programu.**

Prace nad nowelizacją ustawy o autostradach płatnych nie były właściwie prowadzone i podjęte zostały z opóźnieniem. W dniu 3 czerwca 1998r. Podsekretarz Stanu Witold Chodakiewicz zwrócił się do Agencji m.in. z prośbą o :

- przygotowanie analizy możliwości realizacyjnych autostrad w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP),
- przygotowania zasad i wstępnych założeń aktów prawnych dla Funduszu Autostradowego.

**Ustawa o autostradach płatnych (art. 7) nie przewidywała wykonywania przez Agencję tego typu prac. Z regulaminu organizacyjnego wynikało ponadto, że również w strukturze organizacyjnej Agencji nie było komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za opracowanie tego rodzaju zagadnień.**

Wniosek Ministra TiGM w sprawie stworzenia możliwości prawnych dla partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie budowy autostrad został zaakceptowany na posiedzeniu KERM w dniu 18 września 1998r. Poprzednio, dnia 10 września 1998r. w porządku dziennym posiedzenia KERM zapisany był pkt. „Program budowy autostrad w Polsce – przedkłada Minister TiGM”. Wg protokołu ustaleń (nr 37) z tego posiedzenia – „Przewodniczący KERM w uzgodnieniu z Ministrem TiGM odroczył rozpatrzenie projektu na następne posiedzenie KERM”.

Jak ustalono, omawianie przez KERM problematyki budowy autostrad w Polsce pozostawało w związku z wnioskiem NIK zawartym w „Informacji o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce” z lipca 1998r.<sup>48</sup>, wskazującym na potrzebę „*określenia przez Rząd zasad kontynuacji programu autostradowego, przy uwzględnieniu dotychczasowych doświadczeń wynikających z realizacji tego programu w systemie koncesyjnym*”, a powodem odroczenia sprawy było wycofanie przez Ministra TiGM przekazanego na to posiedzenie, opracowanego w ABiEA w lipcu 1998r., dokumentu pt. „Program budowy autostrad w Polsce – warunki realizacji w latach 1998-2001”.

**Dnia 27.08.1998r.** Szef Gabinetu Politycznego Ministra TiGM poinformował Prezesa ABiEA, że z powodu iż przygotowany przez niego „Program budowy autostrad w Polsce – Warunki realizacji w latach 1998-2001” zawierał błędy i tendencyjne oceny, w MTiGM został opracowany nowy dokument pt. „Nowelizacja PBA w Polsce – podstawowe cele, środki i rekomendacje”, który został omówiony na posiedzeniu Kierownictwa MTiGM w dniu 17.08.1998r. i po uwzględnieniu zgłoszonych uwag skierowany pod obrady KERM.

Dnia 18 września 1998r. KERM<sup>49</sup>, po rozpatrzeniu przedstawionych przez Ministra TiGM dokumentów, zaakceptował program rzeczowy w dziedzinie budowy autostrad oraz potwierdził konieczność stworzenia możliwości prawnych partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie finansowania infrastruktury, w tym budowy autostrad. Przedstawione przez Ministra TiGM dokumenty („Stan dotychczasowych realizacji PBA w zakresie przyznanych koncesji – opis sytuacji oraz rekomendacje” i „Nowelizacja PBA w

<sup>48</sup> „Informacja o wynikach kontroli realizacji ustawy o autostradach płatnych oraz rządowego programu budowy autostrad w Polsce” – lipiec 1998r. Nr ewid. 175/98 P 97122/DTL

<sup>49</sup> Protokół ustaleń nr 39/98.

Polsce – podstawowe cele środki i rekomendacje”) zawierały część decyzyjną, w której sformułowano następujące rekomendacje :

1. *„Podjęcie w pierwszej kolejności do 2010r. budowy odcinków autostradowych objętych priorytetem o łącznej długości 1298 km (tj. A1 Pruszcz Gdański – Piotrków Trybunalski, A2 Świecko – Warszawa, A4/A12 Zgorzelec/Olszyna – Kraków, Obwodnica Krakowa, tj. bez A3 i A8), o wysokim natężeniu ruchu drogowego.*
2. *Maksymalne wykorzystanie w przyszłości środków pomocowych z UE na budowę obwodnic miejskich, mostów znajdujących się w ciągach odcinków autostrad o najniższej rentowności, tj. A2 Warszawa- Terespol i A4 Kraków-Korczowa.*
3. *Wzmocnienie kondycji polskich przedsiębiorstw budowy dróg i sprzętu budowlanego, partycypujących w realizacji PBA.*
4. **Stworzenie podstaw prawnych dla budowy i finansowania autostrad płatnych w systemie publiczno-prywatnym z udziałem środków budżetowych.**
5. *Zwolnienie koncesjonariuszy z podatku dochodowego od kwot wsparcia budżetowego.*
6. *Wydłużenie okresu splat strat podatkowych do 10 lat.*
7. **Uzyskanie zgody na utworzenie Funduszu Budowy Autostrad jako długofalowego, pozabudżetowego źródła dofinansowania budowy autostrad (w którym decydującym źródłem byłyby dochody, które dotychczas zasilały budżet, np. z podatków drogowych, z tablic rejestracyjnych i dotacji).**
8. *Aprobata dla zasad kwalifikowania odcinków autostradowych do zbudowania do 2010r. ze wsparciem budżetowym i możliwości wskazywania takich już na etapie ogłaszania przetargów dla koncesjonariuszy.”*

Prowadzone pod nadzorem Ministra TiGM prace nad projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych zostały podjęte z opóźnieniem. Dopiero w dniu 14 kwietnia 1999r., tj. po upływie 7 miesięcy od daty zaakceptowania przez KERM wniosku Ministra TiGM o potrzebie stworzenia możliwości prawnych dla partnerstwa publiczno-prywatnego w dziedzinie budowy autostrad, Prezes ABiEA przekazał Ministrowi TiGM opracowany przez doradców ABiEA - firmę PriceWaterhouseCoopers Polska sp. z o.o. w Warszawie - projekt zmian ustawy z prośbą o rozpoczęcie uzgodnień wewnątrzresortowych.

**Dnia 5.03.1998r.** Minister TiGM otrzymał z ABiEA propozycję zmiany ustawy o autostradach płatnych, opracowaną na polecenie Podsekretarza Stanu Witolda Chodakiewicza z dnia 3.03.1998r. Zaznaczono, że *„ze względu na ograniczony termin przygotowania konkretnych propozycji zmian, nie zawierała ona stosownego uzasadnienia oraz formy legislacyjnej. ABiEA wyraża gotowość podjęcia współpracy z Departamentem Prawnym i innymi komórkami MTiGM w kwestii legislacyjnego dopracowania zaproponowanych zmian, po zaakceptowaniu zakresu zmian przez Ministra TiGM ...”*. Wniosek ten pozostał bez odpowiedzi.

**Dnia 20.10.1998r.** Z-ca Prezesa ABiEA (S. Rewiński) opracował dla Ministra TiGM (E. Morawskiego) projekt „*minimum*” nowelizacji ustawy o autostradach płatnych zaznaczając, że jest to „*inżynierski*” zapis proponowanej nowelizacji, a jego „*wprowadzenie usunie bariery prawne oraz stworzy szanse finansowe realizacji Programu Budowy Autostrad*”

*bez konieczności powoływania niechcianego Funduszu Budowy Autostrad”.*

Rozpoczęcie konkretnych prac nad nowelizacją ustawy o autostradach płatnych nastąpiło dopiero po zawarciu przez Prezesa ABiEA w dniu 9 grudnia 1998r. kontraktu z firmą PriceWaterhouseCoopers Polska sp. z o.o. w Warszawie, w sprawie usług konsultingowych za wynagrodzeniem 310.000 EUR, dotyczących zastosowania systemu partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji drogowych koncesyjnych projektów w Polsce.

Wskazać należy, że zamówienie to finansowane ze środków publicznych rządowej pożyczki w EBOR<sup>50</sup> nie zostało poprzedzone postępowaniem przetargowym. EBOR zaakceptował wniosek Agencji, aby zamówienie wykonywała firma doradcza wykonująca równolegle inne zamówienie Agencji finansowane z tej pożyczki, poprzedzone postępowaniem przetargowym. Taki tryb realizacji omawianego zamówienia nie naruszał obowiązującego prawa, gdyż na podstawie przepisu art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. o zamówieniach publicznych<sup>51</sup>, zgodnie z ustaleniem umowy rządowej z EBOR do zamówienia tego miały zastosowanie procedury EBOR.

Jak ustalono, wykonane w ramach ww. umowy przez firmę PriceWaterhouseCoopers, za łącznym wynagrodzeniem 307.554 EUR, projekty i opracowania zostały krytycznie ocenione w toku procesu uzgodnień projektów nowelizacji ustawy o autostradach płatnych przygotowywanych przez Agencję. Opracowany przez ww. doradców i przekazany Ministrowi TiGM dnia 14 kwietnia 1999r. do uzgodnień wewnątrzresortowych projekt nowelizacji ustawy został zwrócony ABiEA do przepracowania, gdyż - zdaniem Departamentu Prawno-Legislacyjnego MTiGM – jego zakres przedmiotowy nie odpowiadał aktualnym potrzebom nowelizacji ustawy dla realizacji dalszego procesu budowy i eksploatacji autostrad płatnych. W dniach 15 września, 30 listopada i 22 grudnia 1999r. krytyczne uwagi do kolejnych wersji projektów nowelizacji ustawy zgłaszał Minister Finansów stwierdzając m.in., że *„przedkładane propozycje nie wyczerpują wszystkich możliwości w zakresie aranżacji środków na finansowanie budowy i eksploatacji autostrad płatnych”* i nie uwzględniają niektórych obowiązujących w Polsce aktów prawnych. Dnia 22 grudnia 1999r. przedłożony przez Ministra TiGM projekt nowelizacji ustawy został zdjęty z porządku obrad KERM z powodu zastrzeżeń Ministra Finansów, który stwierdził, że *„przedkładany projekt w niektórych zapisach nie jest zgodny z ustawą o finansach publicznych, w szczególności z art. 21, 31 oraz 40 i 43 tej ustawy”*.

Wobec ww. zastrzeżeń wątpliwości budzi wysokość ceny za wykonane przez doradcę Agencji opracowania oraz słuszność decyzji o zaniechaniu postępowania przetargowego przy wyłanianiu wykonawcy tego zamówienia.

Opóźnienia w podjęciu przez Agencję konkretnych prac nad nowelizacją ustawy o autostradach płatnych oraz przewlekły, wynikający z niedoskonałości przedkładanych projektów, proces ich uzgodnień - odsunęły w czasie termin sejmowego etapu procesu legislacyjnego tej ustawy, rozpoczętego w dniu 11 lutego 2000r.

<sup>50</sup> Umowa pożyczkowa z dnia 22.10.1993r. między RP a Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju na rzecz realizowanego w GDDP projektu autostradowego - zatwierdzona uchwałą Radę Ministrów nr 12/94 z dnia 22.03.1994r.

<sup>51</sup> J.t. Dz.U. z 1998r. Nr 119, poz. 773 ze zm.

Jak ustalono, ze względu na wady prawne przedłożonego projektu, w dniu 8 czerwca 2000r. odbyło się kolejne (jedenaste) posiedzenie Sejmowej Komisji Transportu i Łączności z udziałem przedstawicieli MTiGM i ABiEA, którego tematem było rozpatrywanie projektu nowelizacji ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych.<sup>52</sup> Z przebiegu dyskusji na posiedzeniu wynikało, że pozostawała do uzgodnienia, zakwestionowana przez Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu jako naruszenie art. 16 ust. 2 i art. 165 Konstytucji, sprawa ograniczenia - poprzez zaproponowane brzmienie art. 1 ust. 4 ustawy - konstytucyjnie zagwarantowanych jednostkom samorządu terytorialnego samodzielności i prawa własności w odniesieniu do dróg publicznych wojewódzkich, powiatowych i gminnych, stanowiących zgodnie z art. 2a ust. 2 ustawy o drogach publicznych własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy.

W opinii z dnia 29 maja 2000r. Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu zakwestionowało propozycję projektu, aby art. 1 ust. 4 ustawy nadać brzmienie : *„Rada Ministrów może określić, w drodze rozporządzenia, drogi publiczne inne niż autostrady oraz obiekty mostowe w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, które mogą być budowane i eksploatowane albo wyłącznie eksploatowane jako płatne oraz zakres zastosowania przepisów ustawy w tych sprawach”*.

Na postawie porównania tekstu projektu ww. art. 1 ustawy wg przedłożenia rządowego z dnia 11 lutego 2000r. z tekstem tego przepisu wg projektu przygotowanego przez doradców ABiEA przesłanego w dniu 14 kwietnia 1999r. Ministrowi TiGM do uzgodnień wewnątrzresortowych i z tekstem przepisu wg projektu ustawy po uzgodnieniach wewnątrzresortowych przesłanych przez ABiEA do MTiGM w dniu 13 sierpnia 1999r. ustalono, że ww. niezgodności projektu z Konstytucją powstały w trakcie uzgodnień wewnątrzresortowych i nie zostały skorygowane w trakcie uzgodnień międzyresortowych. Natomiast w przypadku tego przepisu, pierwotna, ekspercka propozycja doradców ABiEA była prawidłowa.

#### **2.4. Realizacja decyzji Ministra TiGM z dnia 25 sierpnia 1997r. o udzieleniu spółce „Gdańsk Transport Company” S.A. koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń.**

W dniu 25 sierpnia 1997r. Minister TiGM wydał decyzję o udzieleniu spółce „Gdańsk Transport Company” S.A. (GTC) z siedzibą w Gdańsku koncesji na budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń. Zgodnie z art. 58 ust.1 ustawy o autostradach płatnych, ww. koncesja mogła być cofnięta w przypadku niezawarcia umowy koncesyjnej w ciągu 6 miesięcy od daty udzielenia koncesji. Termin ten upłynął w dniu 25 lutego 1998r. Minister TiGM i koncesjonariusz nie uzgodnili umowy koncesyjnej. Zdaniem koncesjonariusza i ekspertów, budowa odcinka autostrady płatnej A1 Gdańsk – Toruń wg udzielonej w 1997r. przez Ministra TiGM koncesji jest przedsięwzięciem niemożliwym do realizacji bez dofinansowania ze środków publicznych w zakresie przewyższającym możliwości ustawowe przed nowelizacją.

---

<sup>52</sup> Druk sejmowy nr 1707.

**W dniu 17.04.1998r.** firma PriceWaterhouseCoopers z Londynu wykonująca dla ABiEA usługi konsultingowe dotyczące drogowego koncesyjnego projektu autostrady A1<sup>53</sup>, w opracowaniu pt. „Projekt inwestycyjny - budowa autostrady A1 – sprawozdania o stanie spraw” stwierdziła, że „kluczową pozostaje do rozstrzygnięcia sprawa wsparcia rządowego. GTC i kredytodawcy nie uznają przedsięwzięcia objętego umową jako spełniającego kryteria bankowe bez dającego się zaakceptować mechanizmu wsparcia rządowego. Nie powinno to dziwić, gdyż tylko bardzo nieliczne projekty z dziedziny infrastruktury transportowej na świecie zdolne są do generowania dochodów wystarczających do samofinansowania. Agencja powinna pozyskać od Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju pisemne stanowisko w sprawie projektu. Bez udziału EBOR projekt nie przyciągnie międzynarodowego kapitału. Przedsięwzięcie nie jest możliwe bez dofinansowania ze źródeł publicznych. W świetle obowiązującego prawa, bezpośrednie finansowanie budowy ze źródeł pochodzących z budżetu państwa nie wydaje się możliwe. Rozważenie poprawek do ustawy o autostradach płatnych może być konieczne”.

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

**W dniu 5.04.2000r.** przedstawiciele spółki GTC podpisali „Protokół uzgodnień dotyczący negocjacji w sprawie Umowy Koncesyjnej na finansowanie, budowę i eksploatację autostrady płatnej A1 (odcinek Gdańsk-Toruń)”, podpisany przez Ministra TiGM w dniu 29.02.2000r. W protokole tym strony biorąc pod uwagę w szczególności, że w dniu 8.02.2000r. Rada Ministrów rozpatrzyła projekt ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych i zadecydowała przedstawić projekt tej ustawy Sejmowi, uzgodniły dłożenie starań w celu wynegocjowania umowy koncesyjnej wg uzgodnionych terminów określających w szczególności, że „Agencja przygotowuje i wyśle GTC pierwszy projekt umowy koncesyjnej w dniu 31.07.2000r. lub 30 dni od daty uchwalenia projektu ustawy przez Sejm, w zależności od tego, który z tych dni nastąpi później”. Minister TiGM oświadczył, że „w okresie w którym prowadzone będą negocjacje umowy koncesyjnej a GTC będzie wykonywała swoje zobowiązania wynikające z niniejszego protokołu uzgodnień, Minister nie zamierza, przed 31.12.2000r. cofnąć GTC koncesji z powodu nie zawarcia umowy koncesyjnej.”

## **2.5. Finalizacja starań o pozyskanie wskazań lokalizacyjnych dla warszawskiego odcinka autostrady A2.**

W badanym okresie nie dokonano istotnego postępu w prowadzonych przez Agencję od 1996r. staraniach o uzyskanie wskazania lokalizacyjnego dla budzącego kontrowersje przebiegu autostrady A2 w rejonie Warszawy. Odpowiedzialność za ten stan częściowo obciąża Ministra TiGM i Agencję. W 1998r., zamiast niezwłocznego przystąpienia do realizacji wezwania Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 14 stycznia 1998r. i podjęcia działań w celu uzupełnienia złożonego wniosku lokalizacyjnego w związku z postanowieniem Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 października 1997r. w tej sprawie, tracono czas na forsowanie odrzucanej od początku przez Ministra OŚZNiL koncepcji uzgodnienia lokalizacji tego odcinka autostrady tylko do granic Warszawy (do węzła Konotopa), która przesądziłaby – jego zdaniem – o przebiegu autostrady przez Warszawę.

<sup>53</sup> Umowa w sprawie usług prawnych, technicznych i finansowych dotyczących drogowego projektu koncesyjnego autostrady A1 podpisana została przez Agencję dnia 9.03.1998r. na kwotę 929 tys. EUR. Kontrakt finansowany jest z pożyczki EBOR. Do maja 2000r. rozliczono faktury na 633,2 tys. EUR.

**W dniu 14.01.1998r.** Minister OŚZNiL, realizując postanowienia wyroku NSA z dnia 1.10.1997r., wezwał ABiEA „w trybie art.64 § 2 kpa - do uzupełnienia przedłożonej w dniu 5.11.1996r. przez ówczesny Centralny Urząd Planowania (na wniosek Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad o udzielenie wskazań lokalizacyjnych) oceny oddziaływania na środowisko autostrady A2 dla odcinka Łódź (węzeł Stryków) - granica państwa z Białorusią o

*1/ ocenę oddziaływania na środowisko autostrady A2 na odcinku od węzła Łódź-Stryków do węzła Warszawa-Konotopa (przy założeniu, że autostrada przez Warszawę nie będzie budowana – wariant „zerowy”), ze szczególnym uwzględnieniem bilansu rozproszania potoków ruchu w sieci miejskiej; w ocenie konieczne będzie określenie jakie konsekwencje spowoduje budowa autostrady, tylko do węzła Konotopa i porównania ich z wariantem zewnętrznym,*

*2/ ocenę oddziaływania na środowisko dla wariantu zewnętrznego południowej obwodnicy autostradowej Warszawy (A2) na odcinku od węzła Łódź-Stryków do węzła Siedlce-Swoboda, wykonaną zgodnie z rozporządzeniem Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa z dnia 5.06.1995r. w sprawie wymagań jakim powinny odpowiadać oceny oddziaływania autostrady na środowisko, grunty rolne i leśne oraz na dobra kultury objęte ochroną”.*

**W dniu 15.06.1998r.** Minister OŚZNiL, w odpowiedzi na wniosek ABiEA z dnia 2.04.1998r., odmówił uzgodnienia przebiegu autostrady A-2 na odcinku Stryków - Konotopa, podtrzymując swoje stanowisko z dnia 14.01.1998r. W uzasadnieniu stwierdził, m.in.: „Przebieg autostrady w rejonie Warszawy jest jednym z najbardziej konfliktowych odcinków w całym programie budowy autostrad płatnych. Warianty lokalizacji autostrady warszawskiej zasadniczo dzielą się na dwie kategorie :

*1/ warianty wewnątrzmijskie, w których autostrada przecina obrzeżne dzielnice Warszawy i budowana jest jako element systemu obwodnic miejskich,*

*2/ warianty zewnętrzne, w których autostrada budowana jest poza miastem i połączona z nim systemem łącznic budowanych jako drogi ekspresowe lub jako tzw. sięgacze autostradowe.*

*ABiEA zleciła opracowanie materiałów niezbędnych dla uzyskania wskazania lokalizacyjnego dla dwóch wariantów należących do pierwszej kategorii, lecz Minister OŚZNiL i Główny Inspektor Sanitarny odmówili uzgodnienia tych lokalizacji, bez wykonania analizy porównawczej z wariantami zewnętrznymi. Agencja konsekwentnie odmawia jednak opracowania materiałów do wskazań lokalizacyjnych dla wariantów zewnętrznych, tłumacząc to spodziewaną niską efektywnością ekonomiczną takiego rozwiązania. ... Uzgodnienie w chwili obecnej przebiegu autostrady warszawskiej do węzła w Konotopie wyeliminowałoby z dalszych rozważań warianty tzw. samorządowy i ekologiczny. ... Takie częściowe uzgodnienie, kreując politykę faktów dokonanych, znacznie utrudniłoby możliwość porozumienia się inwestora z protestującymi grupami mieszkańców Ursusa i Ursynowa, co zapewne wpłynęłoby na kosztowne opóźnienia w realizacji inwestycji na tych odcinkach. Jedną z istotnych zalet wariantu autostrady przebiegającego przez Ursynów jest fakt, że pełniłaby ona zarazem funkcję elementu obwodnicy wewnątrzmijskiej. Wybudowanie takiej obwodnicy na koszt koncesjonariusza, wobec braku odpowiednich środków, byłoby ze wszech miar pożądane. Dlatego też uzgodnienie autostrady wyłącznie do Konotopy nie jest moim zdaniem ani w interesie władz stolicy, ani w interesie środowiska miejskiego, ze względu na możliwość blokowania powiązań sieciowych. Jeżeli wariant zewnętrzny nie wytrzyma porównania z wariantem wewnątrzmijskim, to należy forsować budowę odcinka przebiegającego przez dzielnice obrzeżne miasta i dalej przynajmniej do Siedlec.”.*

Stosowną umowę na wykonanie wariantowych przebiegów autostrady A2 w rejonie Warszawy Agencja zawarła z francuską firmą SETEC International dopiero w dniu 16

grudnia 1998r., chociaż karta programowa dla tego opracowania była gotowa już w marcu tego roku, a w lipcu Prezes Urzędu Zamówień Publicznych wyraził zgodę na zastosowanie trybu zamówienia z wolnej ręki przy wyborze wykonawcy opracowania.

Jak ustalono, w realizacji tego zamówienia występują opóźnienia. W przypadku zachowania umownych terminów wykonania poszczególnych etapów zamówienia, prezentacja dokumentacji końcowej opracowania miała nastąpić w styczniu 2000r., tymczasem do czerwca 2000r. został wykonany i odebrany dopiero pierwszy z czterech przewidzianych w umowie etapów zamówienia. W fazie prac studialnych pozostawało nadal porównywanie wybranych do dalszego rozpatrywania wariantów (tzw. podmiejskiego i ursynowskiego). Nie były też zakończone konsultacje społeczne. Omawiana decyzja MOŚZNiL z dnia 14 stycznia 1998r. spowodowała konieczność trasowania autostrady w nowym terenie, który w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczony był na inne cele. Wymagało to podjęcia na nowo prac planistycznych i ocennych (zgodnie z ustawą o autostradach płatnych) dla nowych przebiegów autostrady.

Realizując umowę firma SETEC przebadła 7 zewnętrznych przebiegów autostrady i wyodrębniła jako najkorzystniejszy wariant podmiejski przebiegający w pobliżu południowych granic Warszawy (Brwinów – Podkowa Leśna – Magdalenka – Piaseczno – Konstancin Jeziorna – Józefów – Konik). Wariant ten, po przeprowadzeniu szczegółowych ocen oddziaływania na środowisko, zostanie porównany z wariantem wewnętrznym południowym „ursynowskim”, mającym rezerwę terenową w obowiązującym planie zagospodarowania przestrzennego. Duży nacisk w studium jest położony na konsultacje z gminami dla zminimalizowania protestów związanych z lokalizacją autostrady.

Według opracowanej przez ABiEA w czerwcu 2000r. informacji dla Ministra TiGM w sprawie realizacji autostrady płatnej A-2 w aglomeracji warszawskiej :

*„...Wszystkie wykonane dotąd studia ruchowe i ekonomiczne, w tym wyniki studiów SETEC nad 7 wariantami przebiegu autostrady A-2 przez Mazowsze wykazały, że dla miasta wielkości i funkcji Warszawy jako stolicy istota problemu tkwi nie tyle w przeprowadzeniu ruchu tranzytowego (międzynarodowego i krajowego), gdyż ruch ten liczbowo nie powinien być większy niż średnio 10% ruchu na kierunku wschód- zachód. Dla samochodów ciężarowych udział ten wahałby się odpowiednio od 4% do 16%. Zasadniczym zadaniem dla autostrady jest obsługa ruchu docelowego (dojazdy do Warszawy) oraz ruchu regionalnego i wewnątrzaglomeracyjnego. Dlatego na tym odcinku wystąpi kilka węzłów, łączących autostradę z układem drogowym miasta. Zatem podstawowym wnioskiem z przeprowadzonych szczegółowych analiz ruchowych jest malejąca przydatność funkcjonalna peryferyjnych wariantów zewnętrznych wraz z ich oddaleniem od centrum miasta. Chodzi oczywiście o przydatność do obsługi drogowej Warszawy i jej aglomeracji w okresie do 2015r. Największe efekty przyniosłaby realizacja wariantu wewnętrznego „ursynowskiego”, choć kosztowniejsza niż wariantu podmiejskiego z uwagi na potrzebę budowy tunelu chroniącego dzielnicę Ursynów”.*

ABiEA proponuje następujący scenariusz działań prowadzących do uzyskania wskazań lokalizacyjnych :

1. „ABiEA wystąpi o wskazanie lokalizacyjne dla odcinka Stryków-Siedlce z podziałem na 3 pododcinki: 1) węzeł Stryków - węzeł Konotopa, 2) węzeł Konotopa – węzeł Konik (wschodnia granica Warszawy), 3) węzeł Konik – węzeł Swoboda (Siedlce). Udzielenie wskazania lokalizacyjnego przez Ministra SWiA dla odcinka obwodnicy warszawskiej będzie możliwe po zakończeniu prac przez SETEC. ... W przypadku wyboru obwodnicy

*wewnętrznej należy się liczyć z realizacją tunelu pod ul. F. Płaskowickiej w gminie Warszawa-Ursynów, podyktowaną względami ekologicznymi i społecznymi.*

2. Udzielenie wskazania do węzła Konotopa umożliwi ogłoszenie kwalifikacji wstępnej potencjalnych koncesjonariuszy na budowę odcinka Stryków – Konotopa.
3. Udzielenie wskazania lokalizacyjnego do węzła Konotopa wywoła konieczność realizacji niezbędnych połączeń w układzie dróg Warszawy, których realizacja będzie finansowana ze środków rządowych (z budżetu GDDP i w ramach Programu Budowy Autostrad). Przygotowaniem tych projektów powinna się zająć administracja drogowa we współpracy z ABiEA, w porozumieniu z władzami stolicy i województwa (Marszałek, Prezydent i inne ogniwa władzy lokalnej). Pierwszym krokiem powinno być uzgodnienie zasad etapowego włączenia A-2 z węzła Konotopa w układ drogowy miasta..”.

## **2.6. Procedura wyboru koncesjonariusza przystosowania do wymogów autostrady płatnej i eksploatacji budowanego ze środków publicznych odcinka autostrady A4 Wrocław-Katowice.**

W dniu 23 czerwca 1997r. Prezes ABiEA działając pod nadzorem Ministra TiGM ogłosił rozpoczęcie I etapu przetargu (kwalifikacja wstępna) na udzielenie koncesji na budowę i eksploatację autostrady A4 na odcinku Wrocław-Katowice.

Przedmiot przetargu obejmował :

- Przystosowanie odcinka autostrady Wrocław - Nogawczyce (126 km) budowanego przez GDDP wg standardów autostrady niepłatnej do pobierania opłat.
- Budowa oraz wprowadzenie systemu pobierania opłat na odcinku Nogawczyce – Sośnica.
- Wprowadzenie systemu pobierania opłat na zbudowanym przez GDDP odcinku pomiędzy Sośnicą a węzłem Batory.
- Eksploatacja w systemie płatnym autostrady A4 między Wrocławiem a Katowicami (włącznie z utrzymaniem bezpłatnego odcinka Batory - Murckowska).

Zakładano, że koncesjonariusz zbuduje odcinek Nogawczyce - Gliwice (36km) ze środków pochodzących ze źródeł prywatnych oraz wprowadzi system pobierania opłat na całym odcinku. Zakładano także, że wybrany koncesjonariusz będzie odpowiedzialny w okresie trwania koncesji za refundację kosztów spłaty kredytu zaciągniętego przez Skarb Państwa w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Termin złożenia dokumentacji do kwalifikacji wstępnej początkowo wyznaczony był na dzień 19.09.1997r., a ostatecznie na 10.12.1997r.

Postępowanie to po rozstrzygnięciu kwalifikacji wstępnej w maju 1998r. nie było kontynuowane. Dokonany wtedy wybór oferentów przez Komisję Przetargową, pozytywnie zaopiniowany przez Radę do Spraw Autostrad, nie uzyskał akceptacji Ministra TiGM.

**W dniu 9.02.1999r.** Minister TiGM akceptował propozycję Prezesa ABiEA nie kontynuowania postępowania przetargowego i zakończenia go na etapie kwalifikacji wstępnej, co skutkowało zwrotem oferentom 75% kosztów zakupu Specyfikacji Warunków Kwalifikacji Wstępnej (3 x 9 tys. zł).

Prezes ABiEA uzasadniał swoją propozycję m.in. :

- niezadowolającymi wynikami kwalifikacji wstępnej z punktu widzenia zdolności oferentów do realizacji projektu,
- zajściem istotnych zmian, w porównaniu do warunków przetargu, okoliczności realizacji projektu, w związku z wystąpieniem MTiGM o przyznanie dodatkowych środków z funduszu Phare lub ISPA na poczet sfinansowania budowy odcinka Nogawczyce-Sośnica, co pierwotnie przewidziane było do realizacji przez koncesjonariusza,
- **przewidywanymi zasadniczymi zmianami w przepisach ustawy o autostradach płatnych,**
- wysokim prawdopodobieństwem możliwości połączenia uczestniczących w przetargu grup kapitałowych, co doprowadziłoby do pogorszenia pozycji negocjacyjnej rządu.

Agencja zakładała, że po wprowadzeniu niezbędnych zmian w ustawie o autostradach płatnych umożliwiających realizację w Polsce autostrad w systemie PPP, możliwe będzie w 2000r. ogłoszenie przetargu obejmującego przedmiotowy odcinek.

Wskazać należy, że ww. argumentacja, tj. niezadowolające - zdaniem ABiEA - wyniki kwalifikacji z punktu widzenia zdolności jej uczestników do realizacji projektu i wysokie prawdopodobieństwo połączenia się uczestniczących w postępowaniu grup kapitałowych, nie została uznana za zasadną przez Radę do Spraw Autostrad. Rada na posiedzeniu w dniu 29 czerwca 1998r. pozytywnie zaopiniowała wyniki kwalifikacji wstępnej i pozostawiła do uznania Ministrowi TiGM sprawę zatwierdzenia tego postępowania. Inna z wymienionych przez Prezesa ABiEA przyczyn wstrzymania postępowania – istotne zmiany dotyczące warunków finansowych realizacji tego projektu (organizowane przez Rząd środki pomocowe dla sfinansowania odcinka Nogawczyce-Sośnica) – nie była przeszkodą, gdyż zmiany te mogły być wykorzystane przy ustalaniu warunków przetargu w drugim etapie postępowania (art. 48 ust. 2 i 3 ustawy o autostradach płatnych). Zasadniczą przyczyną wstrzymania mogłoby być tylko ustalenie w nowych Specyfikacjach warunków kwalifikacji wstępnej, że przedsięwzięcie ma być realizowane w nowym systemie publiczno-prywatnego partnerstwa. Z treści „Specyfikacji warunków kwalifikacji wstępnej do przetargu”, opracowanych dla ogłoszonego ponownie w maju 2000r. przetargu wynika, że przedsięwzięcie to ma być realizowane na zasadach określonych w ustawie o autostradach płatnych przed nowelizacją. Mianowicie (cyt.) : *„zakłada się, iż źródłem finansowania realizacji całości przedsięwzięcia będą środki własne koncesjonariusza, kredyty zaciągnięte przez niego lub inne zaproponowane przez koncesjonariusza, źródła finansowe. Zgodnie z art. 39 ustawy o autostradach płatnych, koncesjonariusz może uzyskać poręczenie spłaty ze środków budżetu państwa kredytu bankowego lub pożyczki, na ogólnie obowiązujących zasadach, do wysokości nie wyższej niż 50% wartości inwestycji przewidzianej do realizacji w ramach koncesji”*. Utrzymane zostało też założenie obowiązujące poprzednio, że w związku z realizacją tej autostrady ze środków publicznych, koncesjonariusz będzie zobowiązany do spłaty (refundacji) w okresie trwania koncesji zaciągniętych na tę budowę przez Rząd RP kredytów w międzynarodowych instytucjach finansowych.

Podjęta w 1999r. na wniosek Prezesa Agencji decyzja ówczesnego Ministra TiGM o przełożeniu do czasu nowelizacji ustawy o autostradach płatnych - rozpoczętego w 1997r. postępowania przetargowego na wyłonienie koncesjonariusza budowy przez przystosowanie do wymogów autostrady płatnej i eksploatacji budowanego ze środków publicznych odcinka autostrady A4 Wrocław Katowice – nie była uzasadniona, gdyż skutkuje stratami w związku

z ponoszonymi przez budżet państwa kosztami wykonania tymczasowych rozwiązań w miejscach obsługi podróży. Z ustaleń kontroli Biura Budowy Autostrady Wrocław-Gliwice wynika, że samo tylko opracowanie projektu tymczasowych miejsc obsługi podróży od węzła Bielany Wrocławskie do węzła Sośnica, tj. miejsc postojowych i sanitariatów, które w założeniu miały być wykonane przez koncesjonariusza, niezbędnych dla oddania autostrady do użytku (lipiec – sierpień 2001r.), kosztowało tę jednostkę 160.870 zł. Nieuzasadniona 2-letnia zwłoka w kontynuowaniu postępowania przetargowego skutkuje pozbawieniem przyszłego koncesjonariusza możliwości monitorowania realizowanej od 1997r. budowy autostrady pod kątem zgodności z wymogami autostrady płatnej. Będzie również skutkowało wydłużeniem terminu zamierzonego przekazania koncesjonariuszowi spłat zaciągniętych przez Rząd kredytów na budowę tej autostrady.

## **2.7. Nabywanie gruntów na rzecz projektowanych budów autostrad.**

Kontrola wykazała, że opóźnienia w realizacji organizowanego przez Agencję nabywania nieruchomości pod autostrady nie miały wpływu na rozpoczęcie realizacji koncesyjnych przedsięwzięć autostradowych. Według stanu na koniec marca 2000r. w dyspozycji Agencji znajdowało się 96% całkowitej liczby działek przewidzianych do pozyskania na objętym koncesją odcinku autostrady A1, 95,5% działek na koncesyjnym odcinku autostrady A2 oraz 47% działek na autostradzie A4 od Wrocławia do wschodniej granicy województwa małopolskiego. Przyczynami tych zaległości były niezależne od ABiEA komplikacje związane z wydanymi decyzjami wywłaszczeniowymi, wynikające z odwołań i skarg dotychczasowych właścicieli nieruchomości.

Według zmienionej (aneksem nr 2) umowy koncesyjnej Ministra TiGM z AW S.A. w sprawie budowy autostrady A2, Agencja zobowiązana jest nabyć na rzecz Skarbu Państwa odpowiednią część pasa drogowego, właściwą dla odcinka o oddzielnym finansowaniu, nie później niż w dacie zamknięcia finansowego dla tego odcinka. Do czasu kontroli, zamknięcie takie nie nastąpiło, nie wystąpił więc obowiązek przekazania nieruchomości koncesjonariuszowi. Dyrektor Oddziału Terenowego ABiEA w Poznaniu, realizujący nabywanie nieruchomości pod tę autostradę, wyjaśnił, *„że w przypadkach nie zakończenia prowadzonych postępowań wywłaszczeniowych, a pilnej potrzeby przekazania koncesjonariuszowi brakujących działek, Oddział wystąpi do Wojewody o wydanie decyzji uprawniających do niezwłocznego zajęcia nieruchomości, co pozwoli koncesjonariuszowi wystąpić o wydanie pozwolenia na budowę.”*

Kontrola nabywania nieruchomości pod budowę odcinka autostrady A1 Gdańsk – Toruń wykazała, że przewidywany termin nabycia (do końca 2000r.) pozostałych 78 działek jest zbieżny z przewidywanym terminem zawarcia umowy koncesyjnej w sprawie budowy tego odcinka autostrady.

Stwierdzono natomiast przypadki zahamowań procesów inwestycyjnych budowy autostrad, w wyniku przeciągających się procedur nabywania nieruchomości, na zadaniach realizowanych w systemie tradycyjnym przez jednostki organizacyjne GDDP.

Oddział Południowo – Wschodni GDDP w Krakowie nie uzyskał możliwości prowadzenia w pełnym zakresie robót na południowej obwodnicy Krakowa w ciągu autostrady A4, gdyż nie zostały zakończone przez ABiEA postępowania wywłaszczeniowe. Nie zapewniono egzekucji decyzji Wojewody Krakowskiego, opatrzonych rygorem

natychmiastowej wykonalności, o zajęciu 7 nieruchomości zabudowanych budynkami stojącymi w pasie zasadniczych robót budowlanych autostrady. Problemem było zapewnienie mieszkań dla części wykwaterowywanych osób. Starania ABiEA w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim o egzekucje decyzji wywłaszczeniowych były nieefektywne.

Występujące opóźnienia w realizacji harmonogramu nabywania nieruchomości na odcinku autostrady A4 Nogawczyce – Kleszczów – Sośnica stwarzały zagrożenie nieterminowego podjęcia tam w 2000r. planowanych przez GDDP zadań inwestycyjnych. Według stanu na 30 kwietnia 2000r., Oddział Terenowy ABiEA w Gliwicach nie zakończył żadnego z wszczętych postępowań o nabycie 1.266 działek na tym odcinku autostrady. Postępowania te wykonuje Urząd Wojewódzki na podstawie porozumienia Prezesa ABiEA z Wojewodą Katowickim. Ustalony termin uzyskania stanu prawnego dającego możliwość dysponowania tymi nieruchomościami przez Agencję na cele budowy autostrady upływał 30 czerwca 2000r. Powodem występujących opóźnień były komplikacje związane z wydanymi już decyzjami w tej sprawie, wynikające z odwołań i skarg. A ponadto przewidywana zmiana decyzji Wojewody o ustaleniu lokalizacji tego odcinka autostrady, wynikająca z niezgodności linii rozgraniczających działek opracowywanych w ramach projektu budowlanego.

Kontrola wykazała, że w ABiEA bez powodzenia wprowadzany jest od 1998r. informatyczny system monitorowania postępu nabywania nieruchomości, wykonywany w ramach przyznanych Polsce przez Unię Europejską grantów Phare na realizację przedsięwzięć autostradowych. Tzw. SIP Autostrada, tj. „System Informacji Przestrzennej dla wsparcia realizacji programu budowy autostrad płatnych w Polsce”, na wniosek Ministra TiGM umieszczony został w Programach Krajowych Phare nr PL-9406 i PL-9601 dotyczących budowy autostrad A1 i A4 za łączną kwotą 60,65 mln EUR, w tym 0,9 mln EUR na realizację SIP – Autostrada. Zadanie to, realizowane na podstawie umowy z dnia 5 stycznia 1998r. pomiędzy Komisją Europejską a angielsko – polskim konsorcjum Hyder Consulting Ltd, nie wykazuje planowanego postępu. Umowny termin (5 listopada 1999r.) zakończenia projektu obejmującego dostawę sprzętu i oprogramowania nie został dotrzymany. W efekcie ewidencja nabywania nieruchomości, obejmująca łącznie przeszło 30 tysięcy działek, w jednostkach organizacyjnych Agencji odbywa się nadal metodą tradycyjną, w formie pisemnych sprawozdań i ręcznego wypełniania arkuszy kalkulacyjnych.

Zaznaczyć należy, że Agencja nie będąc stroną umowy, nie miała wpływu na uruchamianie płatności dla wykonawcy umowy w powiązaniu z efektami wykonywanej przez niego pracy. A jej starania o wyegzekwowanie postanowień umowy poprzez udział w Komitecie Sterującym projektu były nieefektywne. Tym niemniej Agencja tolerowała brak postępu we wdrażaniu systemu SIP-Autostrada wykonywanego przez firmę Hyder Consulting Ltd.

## **2.8. Organizowanie ratowniczych badań archeologicznych na terenach objętych programem budowy autostrad.**

Wnioski o udzielenie wskazań lokalizacyjnych dla autostrad, składane przez Prezesa ABiEA powinny zawierać m.in. oceny oddziaływania autostrady na dobra kultury prawnie chronione (art. 20 ust. 1 ustawy o autostradach płatnych). Wskazań lokalizacyjnych udzielał Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji po uzgodnieniu m.in. z Ministrem właściwym do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Oceny te w latach 1998-2000 (I połowa) formułowano w oparciu o wyniki przeprowadzonych ratowniczych badań archeologicznych, które zgodnie z art. 12 ust. 3 ustawy o autostradach płatnych finansowane były z budżetu państwa. Dotacje na ten cel otrzymywała ABiEA, a ich wysokość ustalano corocznie w ustawie budżetowej w ramach ogólnej dotacji na zadania Agencji finansowane z budżetu państwa.

Z ustaleń kontroli wynika, że organizację i wybór wykonawców ratowniczych badań archeologicznych na terenach objętych programem budowy autostrad Agencja powierzyła Ośrodkowi Ratowniczych Badań Archeologicznych (ORBA), utworzonemu przez Ministra Kultury i Sztuki<sup>54</sup> w celu organizowania i finansowania ratowniczych badań archeologicznych w obrębie inwestycji budowy autostrad płatnych i płatnych dróg ekspresowych.

W ramach porozumienia zawartego przez Agencję w styczniu 1996r. z ORBA uzgodniono m.in., że :

- „*Ośrodek zapewni : opracowanie i wdrożenie jednolitego systemu badań i dokumentacji oraz systemu gromadzenia danych uzyskiwanych w trakcie badań ratowniczych; konsultacje i wydawanie odpowiednich opinii, wymaganych przepisami prawa oraz przygotowanie na żądanie Agencji opinii dotyczących ochrony dóbr kultury na obszarach objętych inwestycją budowy autostrad płatnych; opracowanie planów badań ratowniczych w ścisłym porozumieniu z Agencją i właściwymi organami Państwowej Służby Ochrony Zabytków; odpowiedni dobór ekip badawczych i poziom merytoryczny oraz terminowość wykonania koniecznych prac badawczych;*

- *Ośrodek zobowiązuje się do wybierania odpowiednich wykonawców archeologicznych badań ratowniczych w trybie przepisów ustawy z dnia 10 czerwca 1994r. z 6 lipca 1995r. o zamówieniach publicznych, na rzecz Agencji z uwzględnieniem jej interesów i obowiązków. Skład komisji przeprowadzającej procedurę właściwego zamówienia publicznego ustala Dyrektor Ośrodka w uzgodnieniu z Prezesem Agencji. Do zadań komisji należy m.in. zatwierdzanie kosztów zamawianych badań;*

- *Agencja zobowiązuje się do zamawiania prac związanych z ratowniczymi badaniami archeologicznymi wyłącznie u podmiotów wybranych przez Ośrodek oraz zapewnienia realizacji tego zobowiązania także przez inne podmioty współpracujące już z Agencją w tym zakresie;*

- *Ośrodek nie pobiera wynagrodzenia z tytułu wykonywania prac określonych w porozumieniu.”*

Z powyższego wynika, że Prezes Agencji jako udzielający zamówień publicznych w tym zakresie w praktyce nie miał bezpośredniego wpływu na wybór wykonawcy zamówienia. Wybór wykonawcy zamówienia dokonywał bowiem ORBA w trybie zamówienia z wolnej ręki na podstawie art. 71 ust. 1 pkt. 2 i 3 ustawy o zamówieniach publicznych. Prezes Urzędu Zamówień Publicznych z uwagi na wartość zamówienia przekraczającego 20.000 EUR, zatwierdzał wnioski Agencji w tej sprawie. Podstawowym

<sup>54</sup> Zarządzenie nr 40 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 25.09.1995r. – nie publikowane.

kryterium jakim kierował się Ośrodek wskazując wykonawcę zamówienia była właściwość terytorialna jednostki naukowej prowadzącej badania archeologiczne.

Do czasu kontroli Agencja zawarła ze wskazanymi przez Ośrodek jednostkami 18 umów na łączną kwotę 167.853 tys. zł. Do 31 maja 2000r. zrealizowane wydatki wyniosły 51.542 tys. zł. Jak ustalono, wykonawcami tych zamówień były właściwe terytorialnie dla badanych odcinków autostrad - uniwersyteckie instytuty archeologii, instytuty archeologii PAN, muzea archeologiczne lub powołane w celu realizacji tych badań spółka badawcza i 2 fundacje.

Zamówienia dotyczące prac ratowniczych dotyczyły rutynowych badań na wskazanych w umowie obiektach i wg określonego w umowie zakresu.

Na przykład, w umowie nr AC/75/2000 z dnia 25.05.2000r. zawartej między ABiEA a Krakowskim Zespołem do Badań Autostrad S.c. z siedzibą w Krakowie :

1. *„Wykonawca zobowiązuje się do wykonania ratowniczych badań archeologicznych w liniach rozgraniczających pas drogowy autostrady płatnej A4 na terenie województwa małopolskiego na odcinku „Wieliczka-Bochnia” od km 426+000 do km 457+300.*
2. *Zakres badań, o którym mowa w ust. 1, wynikający z uzgodnionej przez Ministra Kultury i Sztuki „Oceny oddziaływania autostrady na dobra kultury objęte ochroną”, obejmuje wykonanie archeologicznych badań wykopaliskowych obiektów (stanowisk) narażonych na całkowite zniszczenie oraz opracowanie ich wyników na obiektach (stanowiskach) wskazanych w załączniku nr 1 do niniejszej umowy.*
3. *Zakres opracowania wyników badań, o którym mowa w ust. 2, określa załącznik nr 2 do niniejszej umowy.*
4. *Zakresy badań, o których mowa w ust. 2 i 3, wymagają potwierdzenia przez Ośrodek Ratowniczych Badań Archeologicznych (ORBA), zgodnie z kompetencjami ustalonymi w zarządzeniu nr 40 Ministra Kultury i Sztuki z dnia 25.09.1995r. w sprawie utworzenia ORBA i nadania mu statutu.*
5. *Zamawiającemu przysługuje prawo do korzystania z opracowań wyników badań, o którym mowa w ust. 2 i rozporządzania nimi na wszystkich polach eksploatacji bez ograniczeń w czasie, z uwzględnieniem prawa Wykonawcy do opublikowania na własny koszt wyników tych badań”.*

Wskazać należy, że akceptacja trybu zamówienia z wolnej ręki, w szczególności dla jednorodnych ratowniczych prac archeologicznych, i godzenie się na wybór wykonawców zamówień według klucza terytorialnego nie sprzyjało możliwości ustalania cen zamówień w warunkach konkurencji pomiędzy realizującymi takie prace jednostkami badawczymi.

Największe wartościowo zamówienia były realizowane na podstawie umów z Krakowskim Zespołem do Badań Autostrad S.c. – 3 umowy o wartości ogółem 72.327,1 tys. zł na wykonanie ratowniczych badań archeologicznych na autostradzie A4 na terenie województwa małopolskiego i z Fundacją Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu – 5 umów o wartości 42.946,6 tys. zł na wykonanie archeologicznych prac rozpoznawczych i ratowniczych na zachodnim odcinku autostrady A2.

## **2.9. Funkcjonowanie Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad**

W dezyderacie Sejmowej Komisji Transportu i Łączności z dnia 7 stycznia 1999r. do Ministra TiGM, zawierającym krytyczne oceny tempa realizacji programu budowy autostrad w Polsce oraz pracy ABiEA, zawarta była ocena, że zmieniony reformą ustrojową państwa

układ kompetencyjny w drogownictwie likwiduje konieczność istnienia dwóch odrębnych instytucji nadzorujących budowę, modernizację i utrzymanie sieci dróg krajowych oraz autostrad, tj. GDDP i ABiEA. Komisja zwróciła się do Ministra TiGM z wnioskiem o przedstawienie oceny dotychczasowych działań ABiEA.

Ustosunkowując się do tego wniosku, w dniu 20 lipca 1999r. Minister TiGM opowiedział się za utrzymaniem ABiEA jako jednostki niezależnej od GDDP. Minister TiGM stwierdził, że *„należy podtrzymać formułę prawną funkcjonowania ABiEA, ponieważ taka formuła w tak nietypowym przedsięwzięciu jak budowa autostrad, daje możliwość elastycznego działania i pozwala reagować na zmiany w sytuacji na rynkach finansowych oraz na rynku oferentów komercyjnych realizacji autostrad. Nie jest też celowe zastępowanie formy organizacyjnej Agencji inną formą, w skrajnym przypadku pełnej jej komercjalizację (np. forma spółki akcyjnej). Taka forma mogłaby pozbawić państwo realnego wpływu na przebieg realizacji programu. Druga skrajność – forma budżetowa – pozbawiłaby przedsięwzięcie czynnika podnoszenia efektywności działania i możliwości sprawnego i szybkiego reagowania na zmiany rynkowe ...”*.

Ustalenia kontroli nie pozwalają na jednoznaczną ocenę potrzeby utrzymywania bądź likwidacji Agencji. Z jednej strony bowiem przedstawione wcześniej ustalenia kontroli wskazują, że w realizacji programu budowy autostrad występują bardzo złożone problemy, prowadzenie których przez wyspecjalizowaną w tym zakresie jednostkę jest uzasadnione (np. procedury udzielania koncesji, przygotowanie i nadzór nad realizacją umów koncesyjnych i inne). Z drugiej strony Agencja realizowała te zadania z ograniczonym powodzeniem, zwłaszcza w okresie do 1999r.

W latach 1998-2000 średnioroczne zatrudnienie w Agencji oscylowało w granicach 100 etatów, przy czym koszty wynagrodzeń i świadczeń pracowniczych wynosiły 59-42% kosztów ogólnych. Mając na uwadze sposób finansowania działalności (w zdecydowanej części z dotacji budżetowej) strukturę kosztów należy uznać za właściwą.

Istotną pozycję kosztów Agencji, zwłaszcza w latach 1999-2000 stanowiły koszty usług doradczych. W 1999r. wyniosły one 5.238,8 tys. zł (bez podatku VAT), tj. 31% kosztów ogólnych, a na 2000r. zawarto umowy na świadczenie usług doradczych na ogólną kwotę 2.560 tys. USD, tj. 11.253,7 tys. zł<sup>55</sup>, co stanowiło 53,5% planowanych kosztów Agencji.

Stwierdzono przypadki niegospodarności i naruszania prawa w realizacji wydatków na usługi doradcze odnoszone w koszty Agencji. Nieprzestrzeganie obowiązującego prawa, a w szczególności ustawy z dnia 26 listopada 1998r. o finansach publicznych<sup>56</sup>, oraz niewłaściwe zabezpieczenie interesów Agencji stwierdzono w umowie Agencji z dnia 3 kwietnia 1999r. z konsorcjum firm doradczych z USA (HDR, HLB i HD&W) i firmą adwokacką Wardyński i Wspólnicy z Warszawy, w sprawie ich usług przy negocjacji umowy koncesyjnej Ministra TiGM z „Autostradą Wielkopolską” S.A. Wbrew przepisowi art. 51 ust. 1 ww. ustawy o finansach publicznych, w umowie nie określono maksymalnej wartości przyjętego zobowiązania. Zapłacona cena usług w 1999r. wyniosła 5.199.823,06 zł + VAT. Zamówienie to zostało udzielone w trybie zamówienia z wolnej ręki, lecz - jak ustalono - o zatwierdzenie takiego trybu Prezes ABiEA wystąpił do Prezesa Urzędu

<sup>55</sup> Według tabeli kursów nr 111/A/NBP/2000 – 1 USD = 4,3960 zł.

<sup>56</sup> Dz.U. Nr 155, poz. 1014.

Zamówień Publicznych miesiąc po zawarciu umowy (w dniu 4 maja 1999r.), podając we wniosku w tej sprawie nieprawdziwe dane, że Agencja dopiero zamierza udzielić tego zamówienia.

Przewidziane w umowie tzw. „określenia miesięcznych prac” dla poszczególnych wykonawców umowy formułowane były ogólnikowo, bez odniesienia do konkretnych rozdziałów i artykułów negocjowanej umowy i bez zobowiązania wykonawców do sporządzania konkretnych raportów z wykonanych zadań.

Uzgodnione w ramach ww. umowy przez ABiEA z firmą Wardyński i Wspólnicy „określenia miesięcznych prac” dla tej firmy z okresu kwiecień – grudzień 1999r. zawierały na każdy miesiąc takie same, ogólne określenia przewidywanego zakresu prac :

1. „Przegląd projektu umowy koncesyjnej pod względem zgodności z przepisami prawa obowiązującego w Polsce;
2. Doradztwo i dział w negocjacjach umowy koncesyjnej;
3. Udział w spotkaniach z AW S.A., MTiGM, MF w celu omówienia zagadnień związanych z umową koncesyjną;”

oraz przewidywane liczby godzin dla poszczególnych wykonawców i wynikające z tego całkowite przewidywane wydatki, wynoszące odpowiednio (bez podatku VAT) : w kwietniu – 30.950 zł, w maju – 168.350 zł, w czerwcu – 217.250 zł, w lipcu – 283.250 zł, w sierpniu – 39.060 zł, we wrześniu – 125.060 zł, w październiku – 160.060 zł, w listopadzie – 35.100 zł i w grudniu – 18.100 zł, tj. razem – 1.077.180 zł.

Taki sposób określania zadań dla wykonawców powodował, że rozliczanie umowy sprowadzało się do akceptacji przedkładanych przez nich raportów z okresu pozostawania w dyspozycji Agencji. Nie było natomiast tytułu do rozliczenia wartości merytorycznej wykonanych zadań.

Zdaniem NIK, niecelowym wydatkiem była dokonana w 2000r. wypłata 60.000 USD<sup>57</sup> w ciężar kosztów Agencji, z tytułu zawartej przez Prezesa ABiEA w dniu 8 czerwca 2000r. umowy z firmą PriceWaterhouseCoopers sp. z o.o. z Warszawy, za wykonanie „Audytu aktualnych założeń realizacji koncesji AW S.A.” Audyt ten miał służyć do dalszych dyskusji i renegocjacji umowy koncesyjnej z AW S.A. na szczeblu rządowym. Jak ustalono, firma PriceWaterhouseCoopers współpracując z firmą Wardyński i Wspólnicy S.C. z Warszawy, będącą konsultantem umowy koncesyjnej z AW S.A. - przedmiotu audytu, oraz z firmą NCC - akcjonariuszem AW S.A., nie miała cech niezależnego audytora i wykonując omawiany audyt faktycznie postępowała we własnej sprawie, co sprawiło, że audyt ten nie może być źródłem obiektywnych informacji o jakości ocenianej umowy.

- Firma PriceWaterhouseCoopers w kooperacji z firmą prawniczą Wardyński i Wspólnicy S.c. z Warszawy w badanym okresie, na podstawie umowy z dnia 9 marca 1998r., świadczyła usługi doradcze dla ABiEA dotyczące koncesyjnego projektu budowy autostrady A1 Gdańsk-Toruń.
- Firma Wardyński i Wspólnicy S.c. na podstawie umowy z dnia 3 kwietnia 1999r. - razem z korporacją firm konsultingowych z USA (HDR, HLB i HD&W) - świadczyła również usługi doradcze dla ABiEA dotyczące umowy koncesyjnej Ministra TiGM ze spółką „Autostrada Wielkopolska” S.A. w sprawie budowy autostrady A2.

<sup>57</sup> 263.760 zł - wg tabeli kursów nr 111/A/NBP/2000 - 1 USD = 4,3960 zł.

- Dnia 13 maja 1999r. Prezes ABiEA, w odpowiedzi na wniosek firmy PriceWaterhouseCoopers, wyraził zgodę na współpracę tej firmy z firmą NCC - akcjonariuszem spółki „Autostrada Wielkopolska” S.A., koncesjonariusza budowy autostrady A2 - „w zakresie nie związanym bezpośrednio z kwestiami Programu Budowy Autostrad w Polsce”.

Podkreślić należy, że wg wniosku Prezesa ABiEA do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych z dnia 27 kwietnia 2000r. w sprawie zatwierdzenia trybu zamówienia z wolnej ręki dla tego zamówienia, wartość ww. umowy miała wynieść 200.000 EURO<sup>58</sup>, a jej obniżenie do 60.000 USD nastąpiło po zainteresowaniu się tą sprawą kontrolerów NIK.

W okresie 1998-2000 Agencja otrzymała łącznie 476,1 mln zł dotacji budżetowych, z czego wykorzystala 409,3 mln zł (do 30.06.2000r.), tj. 90%. Dotacje wykorzystane zostały zgodnie z przeznaczeniem, tj. w większości na wykup gruntów pod planowane budowy autostrad, prace studialne i dokumentacyjne na potrzeby wskazań lokalizacyjnych i na ratownicze badania archeologiczne wynikające z budowy autostrad.

## **2.10. Wykonywanie przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej nadzoru nad działalnością Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad**

Ustalenia kontroli wskazują, że Minister TiGM realizował postanowienie art. 6 ustawy o autostradach płatnych dotyczące sprawowania nadzoru nad działalnością ABiEA, w tym w zakresie wyszczególnionym w art. 9 ust. 2 tej ustawy odnośnie egzekwowania od ABiEA ustawowych zadań w zakresie sprawozdawczości.

Nie budziła zastrzeżeń działalność powołanej przez Ministra TiGM Rady do Spraw Autostrad, realizującej zadania ustawowe od kwietnia 1998r. Za zadowolający należy też uznać stan uzgodnień na szczeblu państwowym granicznych przejść autostradowych, leżący w kompetencjach MTiGM.

Niewłaściwy był natomiast nadzór MTiGM nad działalnością ABiEA w zakresie rozwiązywania bieżących problemów występujących w realizacji programu budowy autostrad w 1998r. Wprawdzie problematyka ta była wówczas przedmiotem szeregu wspólnych posiedzeń oraz podlegała ustalonej formalnej analizie i kontroli na szczeblu komórek organizacyjnych MTiGM, to w sposobie realizacji tych zadań popełniono istotne błędy, omówione powyżej.

**Kontrola wykazała też dopuszczenie przez Ministra TiGM do przerwania ciągłości regulacji prawnej ustalającej sieć autostrad i dróg ekspresowych w Polsce. Regulujące to zagadnienie rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 23 stycznia 1996r. w sprawie ustalania sieci autostrad i dróg ekspresowych<sup>59</sup> utraciło moc obowiązującą z dniem 30 września 1999r. na podstawie art. 105 ustawy z dnia 13 października 1998r. – Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną<sup>60</sup> w związku z art. 52 pkt 3 ustawy z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa<sup>61</sup>. Według stanu na koniec niniejszej kontroli, tj. ok. 9 miesięcy od dezaktualizacji ww. rozporządzenia, przygotowywany w MTiGM projekt nowego rozporządzenia w tym zakresie znajdował się jeszcze w fazie**

<sup>58</sup> 843.540 zł - wg tabeli kursów nr 111/A/NBP/2000 - 1 EUR = 4,2177 zł.

<sup>59</sup> Dz.U. Nr 16, poz. 63.

<sup>60</sup> Dz.U. Nr 133, poz. 872.

<sup>61</sup> Dz.U. Nr 106, poz. 668.

### **uzgodnień międzyresortowych – poprzedzających konferencję uzgodnieniową organizowaną przez MTiGM.**

Wskazać należy również, że wraz z projektem ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych Minister TiGM nie przekazał pod obrady Rady Ministrów w dniu 4 lutego 2000r. kompletu projektów podstawowych aktów wykonawczych do tej ustawy, tj. w szczególności nie było rozporządzenia Rady Ministrów (wydawanego na wniosek Ministra TiGM) w sprawie ogólnych kierunków współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, Policją, pogotowiem ratunkowym oraz jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego z uwzględnieniem realizacji ich zadań ustawowych, przy zachowaniu nieprzerwanej dostępności do autostrady i jej przejezdności – przewidywanego do wydania na podstawie art. 62a projektu ustawy. Tym samym nie spełniono wymogu § 85 ust. 1 uchwały Nr 147 Rady Ministrów z dnia 5 listopada 1991r. w sprawie zasad techniki prawodawczej<sup>62</sup> stanowiącego, że jednocześnie z projektem ustawy należy przygotować projekty aktów wykonawczych o podstawowym dla niej znaczeniu. Opracowywanie projektów tych aktów nie zostało zakończone do czasu kontroli NIK.

### **III. OPIS POSTĘPOWANIA KONTROLNEGO I DZIAŁAŃ PODJĘTYCH PO ZAKOŃCZENIU KONTROLI**

#### **Postępowanie pokontrolne**

Wszystkie protokoły kontroli zostały podpisane przez kierowników jednostek kontrolowanych bez zastrzeżeń.

W związku z ustaleniami kontroli do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek, w tym do Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, NIK skierowała wystąpienia pokontrolne, zawierające uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Minister Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Prezes Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad zgłosili zastrzeżenia do treści przedstawionych im wystąpień pokontrolnych. Zastrzeżenia te zostały rozpatrzone w trybie określonym w art. 61 ustawy o NIK, a ich treść została wzięta pod uwagę przy formułowaniu ocen zawartych w niniejszej informacji zbiorczej.

Zastrzeżenia Ministra TiGM dotyczyły jednej z 7 opisanych w wystąpieniu pokontrolnym kwestii, tj. uzasadnienia negatywnej oceny działań Prezesa ABiEA i nadzorującego go Podsekretarza Stanu w MTiGM w realizacji w 1998r. umowy koncesyjnej Ministra TiGM z firmą „Autostrada Wielkopolska” S.A. z 1997r. w sprawie budowy autostrady A2. Rozpatrujące to zastrzeżenie Kolegium NIK uznało, że ustalenia kontroli zawarte w protokole kontroli MTiGM nie dają podstawy do przyjęcia tej argumentacji i podjęło uchwałę (nr 46/2000 z dnia 13 grudnia 2000r.) o uwzględnieniu zastrzeżenia w całości i o wykreśleniu z wystąpienia kwestionowanej treści. Po przyjęciu tej uchwały Minister TiGM, odpowiadając na wystąpienie pokontrolne dnia 22 stycznia 2001r. poinformował, że skierowane do niego wnioski pokontrolne zostały przyjęte i są w toku realizacji.

---

<sup>62</sup> M.P. Nr 44, poz. 310

**Zastrzeżenia Prezesa ABiEA dotyczyły wszystkich 18 kwestii opisanych w wystąpieniu pokontrolnym. Rozpatrująca te zastrzeżenia Komisja Odwoławcza NIK uznała, że 3 spośród nich uzasadniają wykreślenie kwestionowanych treści oraz w 6 przypadkach zmiany redakcyjne wystąpienia. Pozostałe zastrzeżenia zostały oddalone.**

Dnia 27 lutego 2001r. Prezes ABiEA, po przyjęciu postanowienia Prezesa NIK zatwierdzającego uchwałę Komisji Odwoławczej (nr 2/00 z dnia 20 października 2000r.), poinformował że podjął realizację skierowanych do niego wniosków. Z nadesłanych do NIK informacji o sposobie wykorzystania uwag i wniosków pokontrolnych wynika, że również w pozostałych skontrolowanych jednostkach kontrolowanych zostały podjęte działania dla usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W wyniku wystąpienia pokontrolnego Delegatury NIK w Opolu, Wojewoda Opolski wymierzył firmie Ilbau-Kirchner A4 Motorway Constraction S.C. w Opolu karę pieniężną w wysokości 5.352.300 zł za wydobywanie kruszywa naturalnego z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo geologiczne i górnicze, bez wymaganej koncesji i uiszczenia stosownej opłaty eksploatacyjnej.

Warszawa, dnia      kwietnia 2001r.

Dyrektor Departamentu  
Transportu, Gospodarki Morskiej i Łączności

Krzysztof Wierzejski

Akceptuję :

Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Uczkiewicz

Warszawa, dnia      kwietnia 2001r.

Zatwierdzam :

Prezes  
Najwyższej Izby Kontroli

Janusz Wojciechowski

Warszawa, dnia **24** kwietnia 2001r.