



**Wiceprezes  
Najwyższej Izby Kontroli  
Jacek Kościelniak**

Warszawa, dnia 17 marca 2010 r.

Tekst ujednolicony

**Pan  
Cezary Grabarczyk  
Minister Infrastruktury**

KKT- 410-03-02/2009  
P/09/062

## **WYSTĄPIENIE POKONTROLNE**

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w Ministerstwie Infrastruktury kontrolę prawidłowości rozliczeń budżetu państwa z koncesjonariuszami, z tytułu rekompensat za przejazd autostradami, którą objęto lata 2008 – 2009.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 19 stycznia 2010 r., Najwyższa Izba Kontroli - stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Ministrowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność ministra właściwego do spraw transportu<sup>1</sup> w zbadanym obszarze. Ocena ta wynika z nieprawidłowości stwierdzonych w toku kontroli, polegających na:

1. Braku dostatecznego nadzoru nad realizacją przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zadań, w zakresie renegotjacji umów koncesyjnych o budowę i eksploatację autostrad A1, A2 i A4 oraz rozliczeń z tytułu rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom.
2. Niedostosowaniu postanowień umowy o budowę i eksploatację autostrady A1, do przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2004 r. Nr 256, poz.2571 ze zm.)<sup>2</sup>.
3. Dopuszczeniu do wypłacania na rzecz koncesjonariuszy autostrad A2 i A4 zawyżonych kwot rekompensat, z tytułu bezpłatnych przejazdów autostradami pojazdów samochodowych, za które została uiszczona opłata za przejazd po drogach krajowych<sup>3</sup>, pobierana na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001r. o transporcie drogowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 125, poz. 874 ze zm.)<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Zwanego dalej „Ministrem”.

<sup>2</sup> Zwanej dalej „ustawą o autostradach płatnych”.

<sup>3</sup> Zwana dalej również „opłatą winietową”.

<sup>4</sup> Zwanej dalej „ustawą o transporcie drogowym”.

4. Niewłaściwym zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w umowach o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, w obszarze rozliczeń z tytułu wypłacanych koncesjonariuszom rekompensat.

5. Opracowaniu projektu ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 218, poz.1391), bez uzasadnienia istotnej zmiany, wprowadzonej do ustawy o autostradach płatnych, w zakresie dotyczącym zasad poboru opłat za przejazdy autostradami.

Podstawę do powyższej oceny ogólnej stanowią następujące oceny jednostkowe badanych zagadnień, wynikające z ustaleń dokonanych w toku kontroli:

**1. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem rzetelności sposób sprawowania nadzoru przez Ministra nad procesem negocjacji umów o budowę i eksploatację autostrad oraz rozliczeń z tytułu przysługujących koncesjonariuszom rekompensat.**

1.1. Minister w niedostateczny sposób sprawował nadzór nad wypełnianiem przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>5</sup> zadań w zakresie renegowacji postanowień umów koncesyjnych, związanych z wypłatą rekompensat - tj. środków finansowych, o których mowa w art. 37a ust. 6 ustawy o autostradach płatnych, na rzecz spółek eksploatujących autostrady. W wyniku braku stosownych działań, w ramach sprawowanego przez Ministra nadzoru, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie podjął negocjacji w celu:

- dostosowania umowy o budowę i eksploatację autostrady A1<sup>6</sup>, do przepisów ustawy o autostradach płatnych, w zakresie dotyczącym rozliczeń z tytułu rekompensat za bezpłatne przejazdy autostradą pojazdów samochodowych (*por. w pkt 2 niniejszego wystąpienia*),
- wyeliminowania w umowach o budowę i eksploatację autostrad A2<sup>7</sup> i A4<sup>8</sup>, niekorzystnych dla Skarbu Państwa postanowień, dotyczących obowiązku wypłaty rekompensat w kwocie ustalonej przez koncesjonariuszy, nawet w przypadku zastrzeżeń co do prawidłowości ich wyliczenia (*por. w pkt 3 i 4 niniejszego wystąpienia*),
- zobowiązania koncesjonariuszy, w umowach o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, do zapłaty odsetek od pozyskanych nienależnie środków finansowych z tytułu rekompensat, za okres od dokonania ich nadpłaty do dnia zwrotu (*por. w pkt 3.1, 3.2 i 4 niniejszego wystąpienia*).

W wyniku niedołożenia należytej staranności przy prowadzeniu negocjacji z koncesjonariuszem autostrady A2, Minister podpisał w październiku 2005 r. (niekorzystny dla

<sup>5</sup> Wg art.17 ust.1 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2007 r. Nr 19, poz.15, ze zm.), do zakresu działania Ministra należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

<sup>6</sup> Tj. umowy o budowę i eksploatację autostrady A1, zawartej pomiędzy Ministrem a koncesjonariuszem - Gdańsk Transport Company S.A. - w dniu 31 sierpnia 2004 r., ze zmianami z 17 lutego 2005 r. i 28 lipca 2005 r., zmienionej i ujednoliconej w dniu 30 września 2008 r., a następnie zmienionej i ujednoliconej w dniu 12 grudnia 2008 r.

<sup>7</sup> Tj. umowie „na budowę i eksploatację autostrady płatnej A-2 na odcinkach 1) Świecko– Poznań, 2) Poznań – Konin, 3) Konin– Stryków”, podpisanej przez Ministra z koncesjonariuszem „Autostrada Wielkopolska” S.A. w dniu 12 września 1997 r. Przewidziane w art. 37a ustawy o autostradach płatnych zasady rozliczeń z tytułu bezpłatnych przejazdów pojazdów samochodowych autostradami, wprowadzone zostały do umowy aneksem nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

<sup>8</sup> Tj. umowie „na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice– Kraków do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację autostrady na tym odcinku”, podpisanej w dniu 19 września 1997 r. przez Ministra z koncesjonariuszem STALEXPORT S.A. (obecnie STALEXPORT Autostrada Małopolska S.A.). Przewidziane w art. 37a ustawy o autostradach płatnych zasady rozliczeń z tytułu bezpłatnych przejazdów pojazdów samochodowych autostradami, wprowadzone zostały do umowy, podpisanym w dniu 17 października 2005 r. „Załącznikiem 6” do „Aneksu nr 5” z dnia 21 marca 2005 r.

Skarbu Państwa) aneks nr 6 do zawartej z nim umowy, w którym przyjęte zostały zasady rozliczeń rekompensat, w oparciu o nierzetelnie sporządzony model finansowy przedsięwzięcia. Po powzięciu o tym wiadomości w IV kwartale 2007 r., Minister pismem z dnia 13 listopada 2008 r. uchylił się od skutków oświadczenia woli złożonego w aneksie nr 6, a następnie przez ponad 2 lata akceptował prowadzenie negocjacji dotyczących zwrotu nadpłaconej kwoty rekompensat oraz ustalenia właściwej wysokości stawki refundacyjnej. Do czasu zakończenia niniejszej kontroli negocjacje te nie przyniosły rezultatów (*por. w pkt 3.1.1 niniejszego wystąpienia*).

**1.2.** Niewłaściwy nadzór ze strony Ministra nad realizacją zadań, w zakresie rozliczeń przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad rekompensat z tytułu bezpłatnych przejazdów pojazdów samochodowych autostradami, doprowadził do:

- braku rzetelnej kontroli nad wypełnianiem, przez koncesjonariuszy, postanowień umów o budowę i eksploatację autostrad oraz przepisów ustawy o autostradach płatnych (*por. w pkt 4.2 niniejszego wystąpienia*),
- wieloletnich wypłat rekompensat w zawyżonej kwocie, na rzecz koncesjonariuszy autostrad A2 i A4 (*por. pkt 3.1 i 3.2 niniejszego wystąpienia*).

## **2. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności brak działań ze strony Ministra, w celu dostosowania umowy o budowę i eksploatację autostrady A1, do przepisów ustawy o autostradach płatnych.**

Pomimo wejścia w życie, z dniem 1 września 2005 r., przepisów art. 37a ustawy o autostradach płatnych, wprowadzających zasady wypłaty rekompensat za przejazdy autostradami, umowa o budowę i eksploatację autostrady A1, w odróżnieniu od umów dotyczących autostrad A2 i A4, nie została dostosowana do obowiązującego prawa.

Nie zostały w niej dokonane zmiany w zakresie m.in.:

- zwolnienia z opłat za przejazd autostradą pojazdów samochodowych, za które została uiszczona opłata za przejazd po drogach krajowych, pobierana na podstawie art. 42 ust. 1 ustawy o transporcie drogowym, w okresie ważności tej opłaty<sup>9</sup>,
- wykonywania tych przejazdów za okazaniem karty opłaty za przejazd po drogach krajowych<sup>10</sup>,
- uprawnienia koncesjonariusza, tj. spółki która zawarła umowę o budowę i eksploatację autostrady<sup>11</sup>, do zwrotu środków finansowych z tytułu niepobierania opłat za przejazd pojazdów, legitymujących się ważnymi kartami opłat za przejazd po drogach krajowych<sup>12</sup>,
- zwrotu środków finansowych z tytułu niepobierania opłat, w wysokości 70 % kwoty odpowiadającej iloczynowi faktycznej liczby przejazdów autostradą pojazdów samochodowych, za które została uiszczona opłata winietowa oraz wynegocjowanej ze spółką stawki opłaty za przejazd autostradą pojazdów<sup>13</sup>,
- obowiązku uzgodnienia ww. stawki opłaty z Ministrem<sup>14</sup>.

Do umowy nie zostały wprowadzone również zapisy dotyczące zobowiązania spółki, która zawarła umowę o budowę i eksploatację autostrady, do sporządzania zestawień

<sup>9</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 4 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>10</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 5 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>11</sup> Gdańsk Transport Company S.A., zwana dalej „GTC S.A.”.

<sup>12</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 6 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>13</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 7 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>14</sup> Zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 8 ustawy o autostradach płatnych.

i wyliczania kwoty rekompensaty, o których mowa w art. 37a ust. 9 ustawy o autostradach płatnych. Stan ten doprowadził do sytuacji, w której Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, nie wypełniał zadań, określonych przepisem art. 37a ust. 10 przywołanej ustawy, związanych z kontrolą prawidłowości sporządzania tych zestawień i obliczeń, przysługujących koncesjonariuszowi rekompensat.

W umowie określono zasady rozliczeń z tytułu opłat za przejazd autostradą, w ramach tzw. „Gwarantowanego Przychodu z Opłat”<sup>15</sup>. Rozliczenia te polegały m.in. na tym, że koncesjonariusz w przypadku:

- nieuzyskania przychodów z opłat za przejazdy autostradą w wysokości określonej umową - otrzymywał od Ministra dopłatę w kwocie stanowiącej różnicę pomiędzy założonym i faktycznym przychodem,
- uzyskania przychodów z opłat w kwocie wyższej niż określona w umowie - zwracał różnicę, pomiędzy faktycznym i założonym przychodem, do Krajowego Funduszu Drogowego<sup>16</sup>.

Przyjęty w umowie system rozliczeń prowadził do sytuacji, w której strony „stosowały częściowo” postanowienia art. 37a ustawy o autostradach płatnych – gdyż koncesjonariusz nie pobierał opłat za przejazd autostradą od pojazdów posiadających ważne karty opłat za przejazd po drogach krajowych<sup>17</sup>, a „częściowo nie stosowały” – ponieważ nie otrzymywał z tego tytułu rekompensat. Umowa nie zawierała ponadto zapisów, które uprawniałyby GTC S.A. do niepobierania ww. opłat od pojazdów legitymujących się winietami.<sup>18</sup> Ustalony w § 38.6 umowy, katalog pojazdów zwolnionych z opłat za przejazd autostradą, nie dotyczył pojazdów, o których mowa w art. 37a ust. 4 ustawy o autostradach płatnych.

Stan ten stwarza zagrożenie dla interesów Skarbu Państwa, ponieważ GTC S.A. przysługuje, na podstawie art. 37a ust. 6 ustawy o autostradach płatnych, roszczenie o wypłatę rekompensat, pomimo otrzymywania wynagrodzenia w ramach GPO. Zaznaczyć przy tym należy, że suma opłat niepobranych za przejazd autostradą A1 pojazdów samochodowych legitymujących się winietami, za którą koncesjonariuszowi przysługuje zwrot środków finansowych, na zasadach określonych w art. 37a ust. 7 ustawy, wyniosła w latach 2008 – 2009 (do listopada) ok. 46.443,5 tys. zł.

Należy przy tym podkreślić, że odnoszący się do ustawy o autostradach płatnych art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. Nr 218, poz.1391) stanowi, że zasady pobierania opłat za przejazd autostradą oraz zwrot środków finansowych, o których mowa w art. 37a ust. 4-13 ustawy o autostradach płatnych w brzmieniu wprowadzonym z dniem 1 września 2005 r. „obowiązują według dotychczasowych zasad do dnia 30 czerwca 2011 r.”

**3. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem legalności, gospodarności i celowości dopuszczenie do wypłacania na rzecz koncesjonariuszy autostrad A2 i A4, przez okres wielu miesięcy, zawyżonych kwot rekompensat, z tytułu bezpłatnych przejazdów autostradami pojazdów samochodowych.**

Kontrola wykazała, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, realizując postanowienia umów koncesyjnych o budowę autostrad A2<sup>19</sup> i A4<sup>20</sup>, dokonał na rzecz

<sup>15</sup> Zwanego dalej „GPO”.

<sup>16</sup> Zwanym dalej „KFD”.

<sup>17</sup> Zwane dalej również „winietami” lub kartami „opłat winietowych”.

<sup>18</sup> Strony ustaliły w § 39.4, wprowadzonym umową z dnia 30 września 2008 r. zmieniającą i ujednolicającą umowę o budowę i eksploatację autostrady A1, że zmiana ustawy o autostradach płatnych ( z dnia 28.07.2005 r.) stanowi tzw. „Zmianę Poboru Opłat”, której skutki są ustalane, zgodnie z procedurami przewidzianymi w umowie.

<sup>19</sup> „Autostrada Wielkopolska” S.A., zwana dalej „AW S.A.”

<sup>20</sup> Staleport Autostrada Małopolska S.A., zwana dalej „SAM S.A.”

koncesjonariuszy tych autostrad nadpłaty środków finansowych, o których mowa w art. 37a ust. 6 ustawy o autostradach płatnych.

**3.1.** Nadpłata z tytułu przekazanych na rzecz AW S.A. rekompensat wyniosła, w okresie od 1 listopada 2007 r. do 30 listopada 2009 r., ogółem 169.180, 5 tys. zł<sup>21</sup>.

Stan ten spowodowany był naliczaniem ww. środków finansowych przez koncesjonariusza autostrady A2, przy zastosowaniu niezgodnionej z Ministrem „wynegocjowanej stawki opłaty”<sup>22</sup>, o której mowa w art. 37a ust. 7 ustawy o autostradach płatnych. Działania te naruszyły przepis art. 37a ust. 8 tej ustawy, zgodnie z którym uzgodnienia stawki opłaty, o którym mowa w ust. 7 tego artykułu, dokonuje Minister.

Do powstania ww. nieprawidłowości doszło ze względu na zamieszczenie w umowie o budowę i eksploatację autostrady A2 postanowień<sup>23</sup>, w zakresie rozliczania rekompensat, niezgodnych z obowiązującymi przepisami prawa, za co bezpośrednią odpowiedzialność ponosi Minister oraz w wyniku zaniedbań ze strony Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, przy realizacji obowiązków wynikających z tej umowy.

Pomimo ustalenia, w przywołanym przepisie art. 37a ust. 8 ustawy o autostradach płatnych, iż uzgodnienia stawki opłaty, niezbędnej do obliczenia kwoty rekompensat, dokonuje Minister, umowa określała, że akceptacji tej stawki dokonuje Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad.<sup>24</sup> Nakładała przy tym na ten organ obowiązek zajęcia w omawianej sprawie stanowiska i powiadomienia o nim koncesjonariusza do dnia 15 października 2007 r., bądź w innym terminie uzgodnionym przez strony. Przewidywała również, że brak takiego powiadomienia oznacza, iż rekomendowana przez AW S.A. stawka refundacyjna (tj. skorygowana zmienna AGRi) została zaakceptowana. W takim przypadku, nowa stawka refundacyjna, miała być stosowana do wyliczania rekompensat - „od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym wyrażono akceptację”<sup>25</sup>.

Kontrola wykazała, że Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad nie przekazał koncesjonariuszowi ww. stanowiska w ustalonym umową terminie, z uwagi na toczące się negocjacje w sprawie zmiennej AGRi. Brak tego powiadomienia uznany został przez AW S.A., w świetle postanowień umowy<sup>26</sup>, jako akceptacja proponowanej stawki refundacyjnej.

Umowa ustalała, przy tym, iż Generalny Dyktor Dróg Krajowych i Autostrad ma obowiązek wypłacać AW S.A. środki finansowe w kwocie podanej przez koncesjonariusza, nawet w przypadku zakwestionowania prawidłowości wyliczenia kwoty rekompensat, do czasu uzyskania w tej sprawie porozumienia lub rozstrzygnięcia sporu w drodze arbitrażu.<sup>27</sup>

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli, Minister w przypadku braku porozumienia<sup>28</sup> z AW S.A., w sprawie wysokości zmiennej AGRi, powinien zgodnie z ówczesnymi postanowieniami umowy<sup>29</sup>, skierować tę sprawę do rozstrzygnięcia w drodze arbitrażu. Wydanie orzeczenia korzystnego dla strony publicznej, pozwoliłoby na wypłatę koncesjonariuszowi

<sup>21</sup> Podana kwota stanowi różnicę pomiędzy kwotą rekompensat wypłaconych a należnych koncesjonariuszowi, wg obliczenia rekompensat na podstawie uzgodnionej z Ministrem, tj. uprzednio obowiązującej, „stawki opłat”.

<sup>22</sup> Występującej w umowie o budowę i eksploatację autostrady A2 pod nazwą „zmienna AGRi”, zwanej dalej również „stawką refundacyjną”.

<sup>23</sup> Wprowadzonych aneksem nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

<sup>24</sup> Pkt 4 lit. d (iii) aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

<sup>25</sup> Pkt 4 lit. d (iv) aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

<sup>26</sup> Niezgodnych z przepisem art. 37a ust. 8 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>27</sup> Zgodnie z pkt 4 lit. b, aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r. oraz art. 24.2 i 24.3 umowy koncesyjnej.

<sup>28</sup> Do dnia 30 listopada 2007 r.

<sup>29</sup> Pkt 4 lit. d (v) aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

rekompensat w kwocie obliczanej wg dotychczas obowiązującej, uzgodnionej stawki opłaty, tj. zgodnie z postanowieniami art. 37a ust. 7 i 8 ustawy o autostradach płatnych.

**3.1.1.** Zgodnie z treścią ekspertyz firm zewnętrznych, świadczących usługi doradcze na rzecz strony publicznej<sup>30</sup>, aneks nr 6 z dnia 14 października 2005 r., którym wprowadzone zostały zmiany do umowy o budowę i eksploatację autostrady A2, związane z wypłatą rekompensat, zawarty został w oparciu o nierzetelny model finansowy przedsięwzięcia.<sup>31</sup> Model ten opracowany został na bazie studium ruchu i przychodów z 2000 r.<sup>32</sup>, a tym samym nie odzwierciedlał sytuacji AW S.A. w czasie podpisywania aneksu, co doprowadziło do zawyżenia kwot wpłacanych rekompensat. Zdaniem doradcy prawnego GDDKiA, koncesjonariusz i jego doradca finansowy wiedzieli o tym błędzie, albo z łatwością mogli się dowiedzieć, gdyż byli odpowiedzialni za sporządzenie i weryfikację prognoz ujętych w modelu finansowym. W świetle tej opinii, Minister podpisując aneks nr 6 działał w błędzie, co do prawdziwości zawartych w nim danych. W związku z tym zachodziły przesłanki do uchylenia się przez Ministra od skutków oświadczenia woli, złożonego przy podpisywaniu tego aneksu.<sup>33</sup>

Po uzyskaniu w IV kwartale 2007 r. ww. ekspertyz i opinii, za wiedzą Ministra prowadzone były z AW S.A. negocjacje dotyczące wysokości zmiennej AGRi oraz zwrotu nadpłaty rekompensat, które do grudnia 2009 r. nie przyniosły rezultatów. Należy przy tym zaznaczyć, że kwota środków finansowych wypłaconych koncesjonariuszowi, w okresie od listopada 2007 r. do czerwca 2009 r.<sup>34</sup>, została wg obliczeń doradcy finansowego GDDKiA zawyżona o 197.588,6 tys. zł.

**3.2.** Nadpłata środków finansowych z tytułu przekazanych na rzecz SAM S.A. rekompensat wyniosła, w okresie od 1 maja 2007 r. do 28 lutego 2009 r., ogółem 31.122,3 tys. zł. Jakkolwiek kwota ta została zwrócona do KFD w wyniku zawartego w tej sprawie „Porozumienia”<sup>35</sup>, pomiędzy Ministrem a koncesjonariuszem, to jednak zwrot nadpłaty nastąpił na warunkach niekorzystnych dla Skarbu Państwa. SAM S.A. zwróciła bowiem nadpłatę w ratach, spłacanych od lutego do października 2009 r. oraz bez odsetek za wielomiesięczny okres korzystania z nieprzysługujących tej spółce –środków finansowych z tytułu rekompensat.

Do powstania ww. nieprawidłowości doszło w wyniku zaakceptowania przez Ministra niekorzystnych dla Skarbu Państwa postanowień umowy o budowę przez przystosowanie i eksploatację autostrady A4<sup>36</sup> oraz zaniedbań ze strony publicznej, przy realizacji obowiązków wynikających z tej umowy.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad już w sierpniu 2006 r. stwierdził, iż rzeczywisty ruch pojazdów samochodowych zwolnionych z opłat za przejazd autostradą A4<sup>37</sup>, przewyższa założony w tzw. „Podstawowym Modelu Bankowym”, służącym m.in. do wyliczenia kwot przysługujących koncesjonariuszowi rekompensat. W związku z powyższym wezwał SAM S.A. do zaktualizowania tego modelu, w celu wynegocjowania stawki opłaty,

<sup>30</sup> Przeprowadzonych w ramach weryfikacji raportu sprawdzającego, dot. zmiennej AGRi, na podstawie pkt 4 lit. d (iii) aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r.

<sup>31</sup> Wprowadzenie ww. zmiany do umowy o budowę i eksploatację autostrady A2, było przedmiotem kontroli NIK nr I/06/001 przeprowadzonej w 2006 r., która wykazała m.in. niedochowanie należytego nadzoru ze strony Ministra nad procesem negocjacji aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r. Ocena taka zawarta została w wystąpieniu pokontrolnym NIK nr KKT-41100-1/06 skierowanym do Ministra Infrastruktury.

<sup>32</sup> Wg opinii doradców zaktualizowane w nim zostały jedynie przychody rzeczywiste osiągnięte do 2004 r.

<sup>33</sup> Opinia w tej sprawie została przekazana do GDDKiA pismem z dnia 10 grudnia 2007 r.

<sup>34</sup> Wyliczona w oparciu o nierzetelny model finansowy oraz nieuzgodnioną z Ministrem zmienną AGRi.

<sup>35</sup> Porozumienie podpisane zostało w dniu 25 lutego 2009 r.

<sup>36</sup> Wprowadzonych do tej umowy „Załącznikiem 6” do „Aneksu nr 5” z dnia 21 marca 2005 r.

<sup>37</sup> Na podstawie art.37a ust.4 ustawy o autostradach płatnych.

umożliwiającej obliczanie rekompensat<sup>38</sup>, w kwocie odpowiedniej do rzeczywistego wzrostu natężenia ruchu pojazdów.

Pomimo upływu terminu przewidzianego na wynegocjowanie ww. stawki przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad i koncesjonariusza,<sup>39</sup> Minister nie podjął działań w celu rozstrzygnięcia spornej kwestii, w sposób ustalony w umowie, tj. przez tzw. „Niezależnego Eksperta” albo sąd arbitrażowy. Należy przy tym zaznaczyć, że SAM S.A. do czasu uzyskania w tej sprawie porozumienia lub wydania orzeczenia przez arbitra, miał prawo do naliczania środków finansowych z tytułu rekompensat, wg zdezaktualizowanej stawki refundacyjnej.

Pomimo tak niekorzystnej dla Skarbu Państwa sytuacji, Minister akceptował prowadzenie długotrwałych negocjacji w tej sprawie z koncesjonariuszem<sup>40</sup>. Stan ten spowodował, że comiesięczne wypłaty rekompensat, przekazywane były na rzecz SAM S.A. w zawyżonej kwocie, a GDDKiA ponosiła dodatkowe koszty, związane z zatrudnieniem do negocjacji firm doradczych.

#### **4. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem gospodarności i rzetelności brak działań ze strony Ministra w zakresie prawidłowego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, w obszarze rozliczeń z tytułu wypłacanych koncesjonariuszom rekompensat.**

Pomimo, że niekorzystne postanowienia umów o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, doprowadziły do uszczuplenia środków finansowych po stronie Skarbu Państwa, Minister nie podjął działań w celu dokonania zmian w tym obszarze. Podkreślić przy tym należy, że o wypłacaniu na rzecz koncesjonariuszy rekompensat w kwotach nienależnych oraz skutkach takich działań posiadał wiedzę od ponad 2 lat.

Minister nie spowodował renegekcji postanowień, dotyczących w umowach o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4:

- obowiązku wypłaty na rzecz koncesjonariuszy środków finansowych, o których mowa w art. 37a ust.6 ustawy o autostradach płatnych, w kwocie przez nich wyliczonej, nawet w przypadku zastrzeżeń, co do prawidłowości tego obliczenia, do czasu rozstrzygnięcia sporu w tej sprawie;<sup>41</sup>
- dokonywania przez koncesjonariuszy<sup>42</sup> zwrotu środków finansowych, nadpłaconych z tytułu rekompensat za bezpłatne przejazdy pojazdów samochodowych autostradą, bez odsetek należnych za okres od dokonania nadpłaty do jej zwrotu.

Podkreślenia wymaga fakt, że szacunkowa kwota odsetek ustawowych przysługujących Skarbowi Państwa, z tytułu rozłożenia na raty<sup>43</sup> zwrotu 31.122,3 tys. zł, pozyskanych jako świadczenie nienależne, przez koncesjonariusza autostrady A4, w drodze nadpłaty rekompensat, wyniosła ok. 1.487 tys. zł.

<sup>38</sup> W sposób ustalony w art.37a ust.7 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>39</sup> Umowa nakładała na koncesjonariusza obowiązek zaktualizowania „Podstawowego Modelu Bankowego” w terminie 150 dni oraz przewidywała 90 dni na wynegocjowanie przez strony „stawki opłaty” służącej do obliczania rekompensat.

<sup>40</sup> Negocjacje po upływie przedstawionych w przypisie nr 47 terminów, prowadzone były przez ok. 22 miesiące.

<sup>41</sup> Wprowadzonych odpowiednio: aneksem nr 6 z dnia 14 października 2005 r., w pkt 4 pt. „Zwrot środków Finansowych dla Koncesjonariusza z tytułu zakazu poboru opłat za przejazd” - lit. b oraz załącznikiem 6 do aneksu nr 5 z dnia 21 marca 2005 r., w części IV pt. „Zwolnienie z opłat za przejazd autostradą pojazdów, za które została uiszczona opłata za przejazd po drogach krajowych...”.

<sup>42</sup> W umowie o budowę i eksploatację autostrady A2 zasady takie ustalał pkt 4 - lit. d (v) - ww. aneksu nr 6 z dnia 14 października 2005 r. Umowa o budowę i eksploatację autostrady A4 nie precyzuje natomiast w tym zakresie zasad zwrotu nadpłaconej kwoty rekompensat.

<sup>43</sup> Por. w pkt 2.2 niniejszego wystąpienia.

Z kolei szacunkowa kwota miesięcznych odsetek ustawowych, z tytułu dysponowania przez koncesjonariusza autostrady A2 nadpłatą rekompensat w kwocie ok. 169.180 tys. zł<sup>44</sup>, wg stanu na dzień 30 listopada 2009 r., wyniosła jedynie za grudzień 2009 r. ok. 1.868 tys. zł.

**4.1.** Załączniki<sup>45</sup> do umowy o budowę i eksploatację autostrady A2, ustalające m.in.: zakres usług w dziedzinie eksploatacji i utrzymania autostrady oraz zasady współpracy pomiędzy policją i koncesjonariuszem, nie zostały podpisane przez strony tej umowy. Pomimo tego, stosownie do postanowień umowy koncesyjnej, załączniki te stanowiły integralną jej część.

**4.2.** Ustalenia kontroli wykazały, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizując postanowienia art. 37a ust. 10 pkt 1 ustawy o autostradach płatnych i uprawnienia Ministra wynikające z ww. umów, przeprowadził w latach 2007 – 2009 jedynie dwie kontrole prawidłowości rejestrowania liczby pojazdów samochodowych, zwolnionych z opłat za przejazdy autostradami A2 i A4<sup>46</sup>, a u koncesjonariusza autostrady A1<sup>47</sup> w ogóle takich kontroli nie przeprowadzał. Nie zrealizował również wniosków pokontrolnych Ministra<sup>48</sup>, zawartych w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 9 kwietnia 2008 r., dotyczących zwiększenia ilości przeprowadzanych kontroli terenowych na autostradach, jako elementu systemu weryfikacji danych stanowiących podstawę do wypłaty rekompensat.

**5. Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia pod względem legalności i rzetelności nadzór ze strony Ministra nad opracowaniem projektu ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, bez uzasadnienia wprowadzenia istotnej zmiany, dotyczącej zasad poboru opłat za przejazd autostradami.**

Opracowany w Ministerstwie Infrastruktury projekt ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 218, poz. 1391)<sup>49</sup>, na podstawie którego uchwalona została m.in. zmiana art. 37a ust. 2 ustawy o autostradach płatnych, nie zawierał formalnego uzasadnienia tej zmiany. Wg treści tego przepisu, obowiązującej do dnia 23 grudnia 2008 r., opłaty za przejazd autostradą pobierała spółka, która zawarła umowę o budowę i eksploatację autostrady<sup>50</sup>, na zasadach określonych „w ustawie”. Po wprowadzeniu ww. zmiany<sup>51</sup>, art. 37a ust.2 ustala natomiast, że opłaty za przejazd autostradą pobierane są na zasadach określonych „w umowie” o budowę i eksploatację autostrady<sup>52</sup>. Podkreślić przy tym należy, że w projekcie ustawy dotyczącej wprowadzenia zmiany w ustawie o autostradach płatnych, rozesłanym w dniu 21 września 2007 r. do konsultacji międzyresortowych, art. 37a ust. 2 miał dotychczasowe brzmienie. Natomiast projekt, skierowany w dniu 15 stycznia 2008 r. do Komitetu Ekonomicznego Rady Ministrów<sup>53</sup>, po ww. uzgodnieniach i konsultacjach społecznych, posiadał już nowe brzmienie. Z ustaleń kontroli wynika, że ww. zmiany treści przepisu art. 37a ust. 2 ustawy o autostradach płatnych

<sup>44</sup> Podano kwotę nominalną (bez uwzględniania odsetek ) różnicy pomiędzy kwotą rekompensat wypłaconych, tj. obliczonych wg stawki nieuzgodnionej z Ministrem, a kwotą rekompensat należnych, tj. obliczonych wg stawki uzgodnionej (por. przypis nr 21).

<sup>45</sup> Załączniki do załączników N i Q oraz załącznik F tabela nr 3 i nr 4.

<sup>46</sup> Wynikających z art. 37a ust.9 pkt 1 ustawy o autostradach płatnych.

<sup>47</sup> Autostrada A1 dopuszczona została do eksploatacji w IV kwartale 2008 r.

<sup>48</sup> Ministerstwo właściwe ds. transportu przeprowadziło, w latach 2007 – 2009, tylko jedną kontrolę GDDKiA w tym zakresie.

<sup>49</sup> Zwanej dalej „ustawą dotyczącą wprowadzenia zmiany w ustawie o autostradach płatnych”.

<sup>50</sup> Albo umowę o eksploatację autostrady.

<sup>51</sup> Z dniem 24 grudnia 2008 r.

<sup>52</sup> Jw.

<sup>53</sup> Projekt ten skierowany został również do Komitetu Europejskiej Rady Ministrów.

dokonano w końcowej fazie prac zespołu, którego zadaniem było opracowanie projektu ustawy, przy czym nie wiadomo – „kto był inicjatorem dokonania tej zmiany”. Wprowadzenie omawianej zmiany oznacza przeniesienie uprawnień do określania zasad ustalania opłat za przejazdy autostradami z ustawodawcy na strony umów. W ocenie Najwyższej Izby Kontroli zmiana ta może przyczynić się do obniżenia zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach o budowę i eksploatację autostrad.

Niezależnie od przedstawionych uwag i nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania podjęte przez Ministra w zakresie opracowania prac analitycznych, ujmującym w szerokim zakresie zagadnienia budowy i eksploatacji autostrad. Analizy te wykazały konieczność budowy w Polsce autostrad A1, A2 i A4, m.in. w związku planem budowy europejskich korytarzy transportowych sieci TEN-T, a także w celu radykalnej poprawy stanu sieci dróg krajowych. W latach 2007 – 2009 opracowane zostały analizy dotyczące: finansowania budowy autostrad, skutków zmian systemu poboru opłat za przejazd autostradami, przepływów finansowych, zmian wydatków na remonty dróg alternatywnych i inne. Analizowano także przychody i wydatki KFD z uwzględnieniem m.in. wpływów ze sprzedaży kart opłaty drogowej oraz wydatków na rekompensaty dla operatorów autostrad płatnych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o podjęcie przez Pana Ministra działań mających na celu:

1. Zwiększenie nadzoru nad wypełnianiem przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zadań, w zakresie renegotjacji umów o budowę i eksploatację autostrad oraz rozliczeń z tytułu rekompensat wypłacanych koncesjonariuszom.

2. Renegocjację umowy o budowę i eksploatację autostrady A1 w celu dostosowania jej postanowień do obowiązujących przepisów ustawy o autostradach płatnych, przy równoczesnej zmianie postanowień dotyczących GPO, polegającej na zaliczaniu do faktycznych przychodów z opłat za przejazd autostradą należnych koncesjonariuszowi rekompensat.

3. Renegocjację umów o budowę i eksploatację autostrad A2 i A4, w zakresie dotyczącym zapłaty przez koncesjonariuszy odszkodowań na rzecz Skarbu Państwa, w przypadku pozyskania przez nich nieprzysługujących kwot rekompensat z tytułu bezpłatnych przejazdów autostradami pojazdów samochodowych.

4. Spowodowanie zwrotu środków finansowych pozyskanych nienależnie przez koncesjonariusza autostrady A2 z tytułu nadpłaty rekompensat.

5. Zwiększenie nadzoru nad prawidłowością przebiegu prac legislacyjnych w komórkach organizacyjnych Ministerstwa Infrastruktury.

Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, zwraca się do Pana Ministra o przedstawienie, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków oraz o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od dnia otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu Ministrowi prawo zgłoszenia na piśmie do Kolegium NIK umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania uchwały Kolegium NIK.

