

# NIK: drogie koncesyjne autostrady

Utworzono: poniedziałek, 19, sierpień 2019 12:00 Ilona Hałucha

---



Najwyższa Izba Kontroli, która przeprowadziła analizę umów koncesyjnych wskazuje, że wszystkie zawierają szereg postanowień niekorzystnych dla strony publicznej lub użytkowników autostrad, dotyczących m.in. modelu finansowania budowy i utrzymania drogi, rozkładu ryzyka oraz mechanizmów rozstrzygnięcia sporów.

Dlatego też w ocenie NIK, interesy Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych nie zostały w pełni zabezpieczone. Warto zauważyć, że stawki opłat za autostrady ustalane przez koncesjonariuszy są znacznie wyższe, niż na odcinkach, na których ustala je strona publiczna.

Minister Infrastruktury wraz z podlegającą mu GDDKiA nie wykorzystali wszystkich możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy ciężących na nich obowiązków, wynikających z umów koncesyjnych i powszechnie obowiązujących przepisów. Mimo przeprowadzania kontroli, GDDKiA nie miała pełnej wiedzy na temat sposobu wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów. Kontrolerzy GDDKiA nie dokonywali bowiem (z wyjątkiem trzech przypadków) pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat, stanowiącego wyznacznik standardu obsługi klientów, a także w ograniczonym zakresie przeprowadzali kontrole stanu zimowego utrzymania dróg.

W 1993 r. rząd polski opracował Program Budowy Autostrad, którego jednym z założeń była budowa kluczowych dróg z wykorzystaniem kapitału prywatnego. Efektem realizacji tego programu było zawarcie z prywatnymi inwestorami czterech umów koncesyjnych dotyczących czterech odcinków autostrad:

w 1997 roku:

- ze spółką Stalexport Autostrada Małopolska S.A. na budowę przez przystosowanie autostrady A4 na odcinku Katowice - Kraków do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację autostrady na tym odcinku;

- ze spółką Autostrada Wielkopolska S.A. na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinkach Konin - Nowy Tomyśl i Świecko - Nowy Tomyśl (z koncesji tej wyłączono do osobnej umowy odcinek Świecko - Nowy Tomyśl), w 2008 roku;
- ze spółką Autostrada Wielkopolska II S.A. na budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 Świecko - Nowy Tomyśl;
- ze spółką Gdańsk Transport Company S.A. na budowę i eksploatację autostrady A1 Gdańsk - Toruń tzw. „AmberOne”.

Zawarcie umów (wraz z aneksami) na przestrzeni szesnastu lat (1997-2013), w różnych uwarunkowaniach ekonomicznych, prawnych i organizacyjnych spowodował, że umowy te różnią się od siebie. Różnice polegają m.in. na przyjętych metodach rozliczeń pomiędzy stroną publiczną a koncesjonariuszami, wysokości oraz sposobie ustalania opłat pobieranych od użytkowników, a także podziale przychodów z opłat pomiędzy koncesjonariuszy i Skarb Państwa, co pozwala podzielić umowy koncesyjne na dwie zasadnicze kategorie:

I kategorię obejmującą dwie chronologicznie starsze umowy koncesyjne, dotyczące odcinków autostrady A2 Nowy Tomyśl - Konin oraz autostrady A4 Kraków - Katowice, wg których wysokość stawek ustalał koncesjonariusz i zatrzymuje dla siebie środki uzyskane z opłat (w żadnym z tych przypadków nie została przekroczona maksymalna wysokość opłat przewidziana w umowach).

II kategorię obejmującą dwie nowsze umowy koncesyjne, dotyczące odcinków autostrady A2 Świecko - Nowy Tomyśl oraz autostrady A1 Gdańsk - Toruń, zgodnie z którymi wysokość opłat ustalała strona publiczna. Koncesjonariusz odprowadza środki uzyskane z opłat do Krajowego Funduszu Drogowego, a wynagrodzenie za udostępnienie autostrady otrzymuje z budżetu państwa.

Ustalane przez koncesjonariuszy stawki opłat za przejechanie 1 km autostrady, są znacznie wyższe, niż te ustalone przez stronę publiczną. Porównując wysokość opłat za przejazd koncesyjnymi odcinkami autostrad, należy mieć na uwadze, że na tych odcinkach, na których stawki opłat ustalała strona publiczna, wynagrodzenie koncesjonariusza za udostępnienie autostrady wypłacane jest z budżetu państwa, a opłaty pokrywają jedynie część kosztów utrzymania.

Równocześnie z kształtowaniem się systemu koncesyjnego rozwijał się, adekwatny do niego system zapewnienia zgodności działań spółek budujących i eksploatujących odcinki autostrad z postanowieniami umów koncesyjnych. Podstawowym instrumentem pozwalającym organom państwa egzekwować od koncesjonariuszy obowiązki określone w umowach, jest prawo do przeprowadzania kontroli koncesjonariusza przez reprezentanta strony publicznej. Ponadto, umowy zobowiązują koncesjonariuszy m.in. do prowadzenia stosownej sprawozdawczości oraz posiadania ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej za skutki naruszenia swoich obowiązków. W ocenie NIK, zarówno Minister Infrastruktury, jak i Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmowali działania w celu ochrony interesów Skarbu Państwa i użytkowników koncesyjnych odcinków autostrad

płatnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne. Podmioty te nie wykorzystywały bowiem wszystkich możliwości egzekwowania od koncesjonariuszy ciążących na nich obowiązków.

Mimo przeprowadzania kontroli u koncesjonariuszy, GDDKiA nie miała pełnej wiedzy na temat sposobu wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów. Kontrolerzy GDDKiA nie dokonywali bowiem (z wyjątkiem trzech przypadków) pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat, stanowiącego wyznacznik standardu obsługi klientów, a także w ograniczonym zakresie przeprowadzali kontrole stanu zimowego utrzymania dróg. Ponadto, w procesie planowania kontroli GDDKiA nie wykorzystywała posiadanych przez siebie materiałów analitycznych, które pozwoliłyby na bardziej efektywne planowanie i prowadzenie kontroli oraz lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania umów koncesyjnych.

Oceniając działania Ministra Infrastruktury i GDDKiA Najwyższa Izba Kontroli wzięła pod uwagę fakt, iż możliwości działania tych organów były w znacznym stopniu ograniczone rozwiązaniami przyjętymi w umowach podpisanych w czasie poprzedzającym okres objęty niniejszą kontrolą (tj. lata 2015-2018). Zdaniem NIK, umowy te zawierają szereg postanowień niekorzystnych zarówno dla strony publicznej jak i użytkowników autostrad, dotyczących m.in. modelu finansowania utrzymania dróg, kształtowania wysokości opłat, rozkładu ryzyka oraz mechanizmów rozstrzygnięcia sporów. Zawierają ponadto postanowienia w całości wykluczające ich jawność, co nie spełniało przesłanek konstytucyjnej dopuszczalności ograniczania prawa obywateli do uzyskiwania informacji. W konsekwencji, kierowcy korzystający z autostrad nie dysponują nawet podstawowymi informacjami o standardach obsługi, jakich mają prawo oczekiwać od koncesjonariuszy. W okresie objętym kontrolą Minister nie dokonywał analiz i ocen postanowień umów koncesyjnych w celu zmiany ich postanowień, w tym tych, które dotyczą możliwości ujawniania treści umów lub ich fragmentów.

GDDKiA zapewniła zgodności rozliczeń pomiędzy koncesjonariuszami, a stroną publiczną z warunkami określonymi w umowach, prowadząc w tym celu analizy sprawozdań koncesjonariuszy oraz dokumentacji finansowej związanej z wykonywaniem umów koncesyjnych. Informacje na temat rozliczeń finansowych z koncesjonariuszami GDDKiA przekazywała na bieżąco Ministrowi Infrastruktury.

Minister podjął działania w celu wykonania wniosków pokontrolnych sformułowanych w wyniku przeprowadzonej w 2010 roku kontroli NIK P/09/062 „Rozliczenia budżetu państwa z koncesjonariuszami z tytułu rekompensat za przejazdy autostradami”. W związku z tą kontrolą NIK sformułowała wniosek o pilne uregulowanie nowych zasad rozliczania rekompensat dla koncesjonariusza autostrady A2. Rekompensata dla koncesjonariusza wynikała z faktu, iż od 1 września 2005 r. do 30 czerwca 2011 r. pojazdy ciężarowe wykupujące winietę na korzystanie z dróg krajowych w Polsce, zostały zwolnione z uiszczania opłat na koncesyjnych odcinkach autostrad. Wysokość rekompensaty określono na podstawie prognozy natężenia ruchu pojazdów oraz przychodów, jednak koncesjonariusz autostrady A2 wykorzystał, zamiast aktualnej prognozy z 2004 r.,

## NIK: drogie koncesyjne autostrady

Utworzono: poniedziałek, 19, sierpień 2019 12:00 Ilona Hałucha

---

korzystniejszą dla siebie prognozę z 1999 r. Sprawa była przedmiotem postępowania arbitrażowego. W marcu 2013 r. Trybunał Arbitrażowy orzekł w tej sprawie na korzyść koncesjonariusza. Wobec powyższego, Rząd RP zgłosił Komisji Europejskiej udzielenie pomocy publicznej w formie rekompensaty finansowej na rzecz koncesjonariusza.

Po zbadaniu sprawy, w sierpniu 2017 r. Komisja Europejska wydała decyzję, w której uznała, że nadmierna rekompensata wypłacona koncesjonariuszowi, w wysokości blisko 895 mln tys. zł, stanowi pomoc publiczną niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej. Jakkolwiek koncesjonariusz odwołał się od tej decyzji, to jednak w wyniku nakazu Sądu Okręgowego w Poznaniu złożył kwotę nadmiernie pobranych rekompensat na rachunku depozytowym Ministra Finansów wraz z odsetkami, w łącznej wysokości 1,38 mld zł.

Rozwój krajowej infrastruktury drogowej jest zadaniem Państwa, a ze względu na ich skalę, zawsze stanowi poważne obciążenie dla budżetu. Jednym z możliwych do zastosowania rozwiązań są projekty realizowane w systemie partnerstwa publiczno-prawnego, które jednak pociągają za sobą ryzyka charakterystyczne dla tego typu projektów, takie jak wieloletnie zobowiązania finansowe państwa oraz ograniczenie władztwa publicznego. Ustalenia kontroli NIK, dotyczące doświadczeń z realizacji tego typu projektów, wskazują na kluczowe ryzyka, które mogą się zmaterializować, jeżeli interesy strony publicznej nie będą należycie zabezpieczone w umowach. Należą do nich przede wszystkim: przyjęte w umowach sposoby rozstrzygania sporów, zakres wyłączenia jawności umów, czy wreszcie mechanizmy egzekwowania standardów obsługi klienta. Sposób regulowania tych zagadnień może mieć długotrwałe konsekwencje.

Źródło: NIK