



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
V kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM 10-94-06

**Druk nr 856**  
Warszawa, 12 lipca 2006 r.

Pan  
Marek Jurek  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Ponadto uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Transportu.

Z poważaniem

(-) Kazimierz Marcinkiewicz

**U S T A W A**

**z dnia.....**

**o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia**

Art. 1. 1. Ustawa określa warunki tworzenia oraz zasady działalności drogowych spółek specjalnego przeznaczenia do przygotowania lub realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.<sup>1)</sup>), zwanych dalej „przedsięwzięciami drogowymi”.

2. Ustawy nie stosuje się do dróg krajowych w miastach na prawach powiatu, zarządzanych przez prezydenta miasta.

Art. 2. 1. Minister właściwy do spraw transportu, mając na uwadze kierunki rozwoju sieci drogowej, w tym w szczególności zobowiązania Rzeczypospolitej Polskiej wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej, potrzebę przebudowy infrastruktury drogowej związaną z zapewnieniem zrównoważonego rozwoju kraju, ustala przedsięwzięcia drogowe o charakterze priorytetowym spośród zadań planowanych do wykonania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

2. W celu realizacji przedsięwzięć drogowych ustalonych zgodnie z ust. 1 minister właściwy do spraw transportu, działając w imieniu Skarbu Państwa, tworzy drogowe spółki specjalnego przeznaczenia, zwane dalej „spółkami”.

Art. 3. 1. Spółka, o której mowa w art. 2, może być zawiązana wyłącznie w formie spółki akcyjnej.

2. Zawijając spółkę, o której mowa w art. 2, minister właściwy do spraw transportu obejmuje, w imieniu Skarbu Państwa, całość jej kapitału zakładowego.

3. Kapitał zakładowy spółki wynosi nie mniej niż 1 000 000 zł i jest pokrywany wkładem pieniężnym lub aportem, przy czym wkład pieniężny nie może być niższy niż 500 000 zł.

4. Akcje spółki są imienne.

5. Minister właściwy do spraw transportu reprezentuje w spółce Skarb Państwa, wykonując kompetencje ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa określone w ustawie z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.<sup>2)</sup>).

6. Minister właściwy do spraw transportu ustala statut spółki.

7. Zarząd spółki składa się z nie mniej niż 3 i nie więcej niż 5 osób. Członków zarządu spółki powołuje i odwołuje minister właściwy do spraw transportu spośród osób posiadających odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie w zakresie zarządzania podmiotami gospodarczymi, finansów, drogownictwa lub transportu drogowego.

8. Rada nadzorcza spółki powoływana i odwoływana jest przez ministra właściwego do spraw transportu i składa się z nie mniej niż 5 i nie więcej niż 7 członków. W skład rady nadzorczej spółki wchodzi po jednej osobie wyznaczonej przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

9. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do spółki stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych. Oświadczenia woli składane spółce przez Skarb Państwa wymagają zachowania formy pisemnej pod rygorem nieważności. Przepisu art. 303 § 2 Kodeksu spółek handlowych nie stosuje się.

Art. 4. 1. Celem działalności spółki jest przygotowanie lub realizacja przedsięwzięcia drogowego, określonego w trybie art. 2.

2. Spółka realizuje cel, o którym mowa w ust. 1, przez:

- 1) budowę, przebudowę, remont, utrzymanie lub ochronę dróg, w rozumieniu ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 1;

- 2) wykonywanie obowiązków zarządcy drogi w zakresie ustalonym w art. 20 ustawy, o której mowa w art. 1 ust. 1, z wyłączeniem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 8;
- 3) sporządzanie dokumentacji do decyzji: o ustaleniu lokalizacji drogi, o ustaleniu lokalizacji autostrady, o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz dokumentacji do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, o pozwoleniu na budowę, o pozwoleniu na użytkowanie, a także innej dokumentacji niezbędnej do przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego;
- 4) występowanie z wnioskami o wydanie decyzji, o których mowa w pkt 3;
- 5) nabywanie nieruchomości pod drogi w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa;
- 6) gospodarowanie nieruchomościami przeznaczonymi lub zajętyymi pod drogi w zakresie określonym w umowie, o której mowa w art. 6 ust. 1;
- 7) pobieranie opłat za przejazd autostradą, o których mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.<sup>3)</sup>);
- 8) pobieranie opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg krajowych;
- 9) organizację finansowania powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego;
- 10) inną działalność bezpośrednio związaną z przygotowaniem lub realizacją powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego, nienaruszającą zasad wolnej konkurencji.

3. Spółce przysługuje wynagrodzenie prowizyjne za wykonanie powierzonego jej przedsięwzięcia drogowego, z wyłączeniem przypadku, w którym spółce powierzono pobieranie opłat stanowiących jej przychód.

4. Wynagrodzenie, o którym mowa w ust. 3, ustala się w wysokości do 3,5% wartości przedsięwzięcia.

5. W przypadku powierzenia spółce pobierania opłat, o których mowa w ust. 2 pkt 7 i 8, w umowie określonej w art. 6 ust. 1, wpływy z tych opłat mogą stanowić przychód spółki, jeżeli umowa tak stanowi.

6. Przychody, o których mowa w ust. 5, spółka przeznacza na finansowanie realizacji powierzonego przedsięwzięcia drogowego.

Art. 5. Do udzielania przez spółkę zamówień na dostawy towarów, usług lub na roboty budowlane stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.<sup>4)</sup>).

Art. 6. 1. Minister właściwy do spraw transportu zawiera ze spółką umowę określającą zakres i warunki przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce.

2. Projekt umowy, o której mowa w ust. 1, opracowuje spółka w terminie 2 miesięcy od dnia wpisania do Krajowego Rejestru Sądowego, na podstawie wytycznych co do technicznych i finansowych warunków przedsięwzięcia drogowego ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu.

3. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w terminie 30 dni od dnia otrzymania projektu umowy, o którym mowa w ust. 2, opiniuje warunki tej umowy w zakresie dotyczącym swoich zadań wynikających z odrębnych przepisów, a powierzanych na mocy umowy spółce.

4. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad jest obowiązany do wykonania umowy, o której mowa w ust. 1, w zakresie go dotyczącym, związanym z realizacją przez spółkę powierzonego jej przedsięwzięcia drogowego.

5. Bank Gospodarstwa Krajowego opiniuje postanowienia projektu umowy, o której mowa w ust. 1, w zakresie sposobu i terminów wypłaty z Krajowego Funduszu Drogowego wynagrodzenia spółki lub należności z tytułu finansowania przedsięwzięcia drogowego.

Art. 7. Umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, powinna określać w szczególności:

- 1) cel i przedmiot przedsięwzięcia drogowego, z określeniem, które z zadań opisanych w art. 4 ust. 2 zostają powierzone spółce;
- 2) harmonogram przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego;
- 3) normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy realizacji przedsięwzięcia drogowego;
- 4) łączną wartość środków przewidzianych na przygotowanie lub realizację przedsięwzięcia drogowego będącego przedmiotem umowy, z podaniem przewidywanych źródeł ich pochodzenia oraz warunków ich przekazywania na finansowanie przedsięwzięcia drogowego;
- 5) szczegółowe warunki realizacji zadań powierzonych spółce;
- 6) szczegółowe warunki przejęcia od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad dokumentacji dotyczącej przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego stanowiącego przedmiot umowy;
- 7) tytuł prawny do korzystania z nieruchomości położonych w granicach pasa drogowego, nabytych przez spółkę lub przejętych od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
- 8) tytuł prawny do nieruchomości udostępnianych przez spółkę wykonawcom lub operatorom lub sposób korzystania przez wykonawcę lub operatora z tych nieruchomości;

- 9) warunki korzystania przez spółkę z budynków, budowli i innych urządzeń usytuowanych w granicach pasa drogowego;
- 10) warunki poboru opłat za przejazd autostradą;
- 11) wysokość i warunki wypłaty wynagrodzenia spółki;
- 12) warunki zwrotu przez spółkę pasa drogowego drogi objętej przedsięwzięciem drogowym oraz dokumentacji dotyczącej tego przedsięwzięcia na rzecz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, po rozwiązaniu umowy;
- 13) zasady odpowiedzialności stron;
- 14) sposób rozstrzygania sporów wynikłych na tle realizacji umowy;
- 15) warunki rozwiązania umowy;
- 16) zasady wzajemnych rozliczeń w razie rozwiązania umowy.

Art. 8. 1. Przygotowanie lub realizację przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce, w tym wynagrodzenie spółki, finansuje się:

- 1) ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej;
- 2) ze środków bezzwrotnych Unii Europejskiej;
- 3) ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, o którym mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- 4) z pożyczek lub kredytów zaciąganych przez spółkę lub Skarb Państwa;
- 5) z emisji obligacji;
- 6) ze środków własnych spółki;
- 7) z innych tytułów.

2. Przygotowanie lub realizacja przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce może być finansowana z wpływów z opłat, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8, jeżeli umowa, o której mowa w art. 6 ust. 1, tak stanowi.

3. Spółce mogą być udzielone przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne (Dz. U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689, z późn. zm.<sup>5)</sup>).

4. Gwarancje i poręczenia, o których mowa w ust. 3, są zwolnione z opłat prowizyjnych.

5. Na zabezpieczenie spłaty kredytów lub pożyczek spółka może dokonywać na rzecz instytucji kredytujących cesji wpływów z tytułu wykonywania prawa poboru opłat, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8.

6. Jeżeli przedsięwzięcie drogowe jest finansowane z wykorzystaniem środków, o których mowa w ust. 1 pkt 3, uwzględnia się je w Programie rzeczowo-finansowym dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego, o którym mowa w ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

7. Jeżeli przedsięwzięcie drogowe jest finansowane z wykorzystaniem środków, o których mowa w ust. 1 pkt 3, spółka zawiera z Bankiem Gospodarstwa Krajowego porozumienie określające sposób i terminy dokonywania wypłat na rzecz wykonawców przedsięwzięć drogowych ze środków Funduszu.

Art. 9. 1. W celu realizacji przedsięwzięcia drogowego lub jego części spółka może zawrzeć z wykonawcą, zwanym „operatorem”, umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację drogi, zwaną dalej „umową operatorską”.

2. Do wyboru wykonawcy umowy operatorskiej oraz do zawierania umów operatorskich stosuje się przepisy, o których mowa w art. 5, z zastrzeżeniem art. 10.

3. Spółka może powierzyć operatorowi w umowie operatorskiej pobieranie opłat, o których mowa w art. 4 ust. 2 pkt 7 i 8.



Art. 10. 1. Ogłoszenie o zamówieniu na budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację drogi powinno, oprócz elementów właściwych dla wybranego trybu postępowania o zamówienie publiczne, zawierać także informację o technicznych i ekonomiczno-finansowych założeniach zamówienia.

2. Specyfikacja istotnych warunków zamówienia, o którym mowa w ust. 1, powinna zawierać także:

- 1) obowiązek złożenia oświadczenia przez uczestnika postępowania, że jego wspólnicy lub akcjonariusze, którzy dysponują bezpośrednio lub pośrednio co najmniej 20% głosów na zgromadzeniu wspólników albo na walnym zgromadzeniu, lub którzy posiadają bezpośrednio co najmniej 20% udziałów lub akcji w innej spółce kapitałowej, nie ubiegają się o zawarcie umowy operatorskiej dotyczącej tego samego postępowania;
- 2) obowiązek złożenia przez uczestnika postępowania wykazu jednostek z nim powiązanych w rozumieniu przepisów o rachunkowości.

Art. 11. W ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 13a dodaje się pkt 4 w brzmieniu :

„4) na zasadach określonych w ustawie z dnia ... o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. Nr ..., poz. ...);

2) w art. 13d :

a) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić dla obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągach dróg, któ-

rych zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo dla których funkcję zarządcy drogi pełni drogowa spółka specjalnego przeznaczenia, opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, i ustalić wysokość opłaty, z tym że jednorazowa opłata za przejazd przez obiekt mostowy nie może przekroczyć dla :

- 1) pojazdu kategorii 1 – 4 zł;
- 2) pojazdu kategorii 2 – 5 zł;
- 3) pojazdu kategorii 3 – 6 zł;
- 4) pojazdu kategorii 4 – 8 zł;
- 5) pojazdu kategorii 5 – 9 zł.”,

b) ust. 6 otrzymuje brzmienie:

„6. Minister właściwy do spraw transportu, w drodze rozporządzenia, może wprowadzić dla tuneli zlokalizowanych w ciągach dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad albo dla których funkcję zarządcy drogi pełni drogowa spółka specjalnego przeznaczenia, opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, i ustalić wysokość opłaty, z tym że jednorazowa opłata za przejazd przez tunel nie może przekroczyć dla:

- 1) pojazdu kategorii 1 – 8 zł;
- 2) pojazdu kategorii 2 – 10 zł;
- 3) pojazdu kategorii 3 – 12 zł;
- 4) pojazdu kategorii 4 – 15 zł;
- 5) pojazdu kategorii 5 – 18 zł.”,

c) ust. 10 otrzymuje brzmienie :

„10. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, pobiera zarząd drogi, a w przypadku jego braku zarządca drogi, z zastrzeżeniem ust. 10a.”,

d) po ust. 10 dodaje się ust. 10a w brzmieniu:

„10a. Opłatę, o której mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, może pobierać drogowa spółka specjalnego przeznaczenia na warunkach określonych w umowie zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu.”;

3) w art. 18 w ust. 2 dodaje się pkt 10 w brzmieniu:

„10) wykonywanie zadań wynikających z ustawy z dnia ... o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz umowy zawartej w trybie art. 6 ust. 1 tej ustawy.”;

4) w art. 18a:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. W skład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wchodzi, z zastrzeżeniem ust. 3a, oddziały w województwach.”,

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

„3. Obszar działania oddziału pokrywa się, z zastrzeżeniem ust. 3a, z obszarem województwa.”,

c) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. W skład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad mogą wchodzić oddziały regionalne realizujące zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w

zakresie poszczególnych autostrad i dróg ekspresowych, przy czym oddziały te mogą prowadzić działalność na obszarze większym niż jedno województwo.”;

5) w art. 19:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zarządcami dróg, z zastrzeżeniem ust. 3, 5 i 8, są dla dróg:

- 1) krajowych – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad;
- 2) wojewódzkich – zarząd województwa;
- 3) powiatowych – zarząd powiatu;
- 4) gminnych – wójt (burmistrz, prezydent miasta).”

b) dodaje się ust. 8 w brzmieniu:

„8. Drogowa spółka specjalnego przeznaczenia pełni funkcję zarządcy drogi krajowej na zasadach określonych w ustawie z dnia ... o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia oraz umowie zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 8, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.”;

6) w art. 40a po ust. 1a dodaje się ust. 1b w brzmieniu:

„1b. W przypadku powierzenia drogowej spółce specjalnego przeznaczenia pobierania opłat, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1, mogą one stanowić przychód tej spółki, o ile umowa

zawarta z ministrem właściwym do spraw transportu tak stanowi.”.

Art. 12. W ustawie z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 4 dotychczasową treść oznacza się jako ust. 1 i dodaje się ust. 2 w brzmieniu:

„2. Uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, o których mowa w przepisach rozdziałów 4 i 5, stosuje się odpowiednio do drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, z tym że spółkom tym przysługuje prawo nieodpłatnego użytkowania w stosunku do nieruchomości nabytych w trybie przepisów rozdziału 5 lub przejętych od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.”;

2) w art. 37a:

a) po ust. 3 dodaje się ust. 3a w brzmieniu:

„3a. Drogowa spółka specjalnego przeznaczenia może pobierać opłaty za przejazd autostradą na warunkach określonych w umowie zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu.”,

b) ust. 13 otrzymuje brzmienie:

„13. W przypadku pobierania opłat za przejazd autostradą przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogową spółkę specjalnego przeznaczenia, o której mowa w ust. 3a, stosuje się przepisy ust. 4 i 5.”;

3) art. 37c otrzymuje brzmienie:

„Art. 37c. Opłaty za przejazd autostradą pobrane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad stanowią przychód Funduszu, a opłaty pobrane przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia mogą stanowić przychód tej spółki, o ile umowa zawarta z ministrem właściwym do spraw transportu tak stanowi.”;

4) w art. 37e ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Wysokość opłat za przejazd autostradą, o której mowa w art. 37a ust. 3 i 3a, nie może przekraczać stawek maksymalnych za przejazd 1 km autostrady dla kategorii pojazdów określonych w załączniku do ustawy.”;

5) art. 37f otrzymuje brzmienie:

„Art. 37f. Minister właściwy do spraw transportu określi, w drodze rozporządzenia, w granicach stawek maksymalnych, o których mowa w art. 37e, wysokość opłat za przejazd autostradą, o których mowa w art. 37a ust. 3 oraz 3a.”;

6) art. 37g otrzymuje brzmienie:

„Art. 37g. Od opłat za przejazd, o których mowa w art. 37a ust. 2, 3 i 3a, są zwolnione pojazdy uprzywilejowane wykonujące zadania w zakresie określonym w art. 53 ust. 2 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908, z późn. zm.<sup>6)</sup>).”;

7) w art. 39b:

a) w ust. 1:

– po pkt 5 dodaje się pkt 5a w brzmieniu:

„5a) środków pochodzących z opłat za przejazdy, pobieranych przez drogową spółkę specjalnego przeznaczenia, o ile umowa zawarta z ministrem właściwym do spraw transportu nie stanowi inaczej;”;

– pkt 11b otrzymuje brzmienie:

„11b) wpływów z opłat i kar określonych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.<sup>1)</sup>) oraz wpływów z opłat określonych w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088, z późn. zm.<sup>7)</sup>), z zastrzeżeniem ust. 3;”;

b) dodaje się ust. 3 w brzmieniu:

„3. Wpływy z opłat, o których mowa w art. 13 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, mogą stanowić przychód drogowej spółki specjalnego przeznaczenia na mocy umowy zawartej z ministrem właściwym do spraw transportu, jeżeli umowa tak stanowi.”;

8) w art. 39f w ust. 1 dodaje się pkt 3 i 4 w brzmieniu:

„3) finansowanie przedsięwzięć drogowych powierzonych drogowej spółce specjalnego przeznaczenia;

4) wypłatę wynagrodzenia dla drogowej spółki specjalnego przeznaczenia.”;

9) art. 39h otrzymuje brzmienie:

„Art. 39h. Program jest realizowany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, drogowe spółki specjalnego przeznaczenia i Bank Gospodarstwa Krajowego, pod nadzorem ministra właściwego do spraw

transportu oraz ministra właściwego do spraw finansów publicznych.”;

10) w art. 39i dodaje się pkt 3 w brzmieniu:

„3) przedsięwzięć drogowych powierzonych drogowej spółce specjalnego przeznaczenia – są określone w umowie zawieranej przez tę spółkę z ministrem właściwym do spraw transportu.”;

11) art. 39k otrzymuje brzmienie:

„Art. 39k. 1. Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dokonuje wypłat ze środków Funduszu odpowiednio na rzecz spółek lub wykonawców robót w wysokości i terminach wynikających z umów, o których mowa w art. 39i pkt 1 i 2, a na wniosek ministra właściwego do spraw transportu dokonuje wypłat wynagrodzenia na rzecz drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w wysokości i terminach wynikających z umowy, o której mowa w art. 39i pkt 3.

2. Bank Gospodarstwa Krajowego, na wniosek drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, dokonuje wypłat ze środków Funduszu na rzecz wykonawców przedsięwzięć drogowych.”.

Art. 13. W ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 i Nr 217, poz. 2124 oraz z 2005 r. Nr 113, poz. 954, Nr 175, poz. 1462 i Nr 267, poz. 2251) w art. 1 dodaje się ust. 4 w brzmieniu:

„4. Uprawnienia, obowiązki i zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad lub Generalnej Dyrekcji Dróg Krajo-



wych i Autostrad stosuje się odpowiednio do drogowej spółki specjalnego przeznaczenia, z tym że spółce tej przysługuje prawo nieodpłatnego użytkowania w stosunku do nieruchomości nabytych w trybie ustawy lub przejętych od Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.”.

Art. 14. W ustawie z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. Nr 267, poz. 2251) w art. 3 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych;”.

Art. 15. Koszty utworzenia spółki, w tym środki na pokrycie kapitału zakładowego i kosztów podjęcia działalności spółki, ponosi minister właściwy do spraw transportu.

Art. 16. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

- 
- <sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i 1364, Nr 169, poz. 1420, Nr 172, poz. 1440 i 1441 i Nr 179, poz. 1486 oraz z 2006 r. Nr 104, poz. 708 i 711.
- <sup>2)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 1996 r. Nr 156, poz. 775, z 1997 r. Nr 106, poz. 673, Nr 115, poz. 741 i Nr 141, poz. 943, z 1998 r. Nr 155, poz. 1014, z 2000 r. Nr 48, poz. 550, z 2001 r. Nr 4, poz. 26, z 2002 r. Nr 25, poz. 253 i Nr 240, poz. 2055, z 2004 r. Nr 99, poz. 1001, Nr 123, poz. 1291 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 169, poz. 1417 i Nr 183, poz. 1538 oraz z 2006 r. Nr 107, poz. 721.
- <sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 155, poz. 1297 i Nr 172, poz. 1440 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 61.
- <sup>4)</sup> Zmiany wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 96, poz. 959, Nr 116, poz. 1207, Nr 145, poz. 1537 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 163, poz. 1362 i Nr 184, poz. 1539 oraz z 2006 r. Nr 79, poz. 551.
- <sup>5)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 123, poz. 1291, Nr 145, poz. 1537 i Nr 281, poz. 2785 oraz z 2005 r. Nr 78, poz. 684 i Nr 183, poz. 1538.
- <sup>6)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2005 r. Nr 109, poz. 925, Nr 175, poz. 1462, Nr 179, poz. 1486 i Nr 180, poz. 1494 i 1497 oraz z 2006 r. Nr 17, poz. 141 i Nr 104, poz. 708 i 711.
- <sup>7)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2004 r. Nr 273, poz. 2703 oraz z 2005 r. Nr 141, poz. 1184, Nr 155, poz. 1297, Nr 163, poz. 1362, Nr 172, poz. 1440 i Nr 180, poz. 1494 i 1497.

## UZASADNIENIE

W ramach realizacji zadań, które wynikają z „Harmonogramu 100 dni” – celów zapisanych w Programie działań Rządu Premiera Kazimierza Marcinkiewicza „Solidarne Państwo” – Ministerstwo Transportu opracowało projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia. Zgodnie z projektem ustawy spółki te powstawałyby w celu realizacji priorytetowych zadań w zakresie infrastruktury drogowej.

Polska posiada blisko 380.000 km dróg publicznych, z tego tylko 252 000 km posiada nawierzchnię twardą. Drogi krajowe stanowią zaledwie 5% długości dróg. Drogi wojewódzkie (samorządowe), które wspomagają sieć dróg krajowych, stanowią tylko 8% sieci. Pozostałą sieć tworzą drogi powiatowe i gminne.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza siecią dróg krajowych zamiejskich o długości blisko 16.500 km, nie licząc dróg zarządzanych przez spółki, które zawarły umowę o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrady płatnej (211 km). Zarządzanie drogami krajowymi przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad obejmuje m.in. przygotowanie inwestycji, nadzór nad ich wykonaniem oraz utrzymanie dróg w okresie letnim i zimowym. Czynności związane z przygotowaniem i realizacją inwestycji drogowych są bardzo pracochłonne i wymagają zatrudnienia wysoko kwalifikowanej kadry, co jest trudne do zrealizowania przez pracowników służby cywilnej zatrudnionych w urzędzie administracji centralnej. Po wejściu Polski do Unii Europejskiej na administrację drogową zostały nałożone dodatkowe zadania wynikające z Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej bez zwiększenia zatrudnienia wysoko kwalifikowanej kadry.

W połowie lat 90-tych kierownictwo resortu właściwego do spraw transportu uznało, że najlepszym modelem budowy autostrad jest system koncesyjny oparty na finansowaniu przez stronę prywatną. Posiadane środki budżetowe miały być przeznaczane na utrzymanie dróg zarządzanych przez administrację drogową i na niewielkie modernizacje czy przebudowy.

Okazało się w praktyce, że proces wyłaniania partnera prywatnego w systemie koncesyjnym – poczynając od rozpoczęcia postępowania przetargowego do uruchomienia poboru opłat – trwa bardzo długo, nawet ponad 10 lat, jak w przypadku autostrady A1. Zasadniczym problemem okazał się znacznie większy, niż początkowo zakładany,

udział strony publicznej w przedsięwzięciach autostradowych (tj. wielkość wymaganej gwarancji Skarbu Państwa, gwarantowanych wypłat z Krajowego Funduszu Drogowego, zakres ponoszonego ryzyka). Zaangażowanie środków finansowych oraz potencjału administracji rządowej w przygotowanie przedsięwzięć autostradowych stało się istotną przyczyną zaniechania w okresie ostatnich 10 lat realizacji programu budowy dróg ekspresowych (planowano sieć 5-7 tys. km), które są bardzo istotne dla rozwoju kraju.

Dotychczasowe rozwiązania systemowe dotyczące programu budowy autostrad i innych dróg krajowych, jak również stan realizacji tego programu został krytycznie oceniony przez Najwyższą Izbę Kontroli. Dlatego też zaproponowano nowe rozwiązania polegające m.in. na możliwości powołania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, które mają stanowić uzupełnienie dotychczasowego systemu budowy dróg i autostrad – szczególnie w przypadkach priorytetowych z punktu widzenia m.in. rozwoju sieci drogowej – przedsięwzięć. Priorytetami obecnego Rządu są: budowa autostrady A1, drogi ekspresowej S3 i S19 oraz Warszawskiego Węzła Drogowego. Przewiduje się, że zostanie przeprowadzona analiza wykonalności każdego z ww. przedsięwzięć priorytetowych, także pod kątem realizacji w ramach drogowych spółek specjalnego przeznaczenia.

Koncepcja drogowych spółek specjalnego przeznaczenia przyjęta przez Ministerstwo Transportu zakłada, że spółki te będą mogły działać zarówno na etapie przygotowania, jak i realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi.

Tworzenie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia stanowić ma nowy instrument organizacyjno-prawny w realizacji dużych przedsięwzięć infrastrukturalnych istniejący równolegle z systemem tradycyjnym budowy dróg publicznych (budowa i zarządzanie drogami przez administrację drogową), jak i z systemem budowy i zarządzania drogami przez podmioty prywatne (w systemie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym lub partnerstwa publiczno-prywatnego). Jak wynika z doświadczeń, w ramach istniejącego systemu nie było i nie będzie możliwe zrealizowanie rządowego programu wybudowania w krótkim czasie sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Administracja drogowa, a w szczególności Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w dotychczasowej swojej strukturze wyczerpała możliwości techniczne, organizacyjne i finansowe w zakresie prowadzenia dużych inwestycji. Należy zauważyć, że

instytucja ta od lat działa w niezmienionej organizacji rzeczowo-etatowej przy jednoczesnym znaczącym zwiększeniu zadań powierzonych do wykonania, wynikających tak z pogarszającego się stanu dróg krajowych, jak i wymogów co do sieci drogowej związanych z członkostwem w Unii Europejskiej. Kilka ostatnich lat funkcjonowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad pokazuje, że nie wykorzystuje ona corocznych środków finansowych przyznanych na realizację inwestycji drogowych także z powodu ograniczonych środków finansowych przeznaczonych na jej działalność oraz braku możliwości zatrudnienia dostatecznej liczby wysoko kwalifikowanych pracowników.

W związku z opisaną sytuacją istnieje poważne ryzyko niewykorzystania dużej ilości środków finansowych, które są przewidziane w ramach funduszy z Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Powoływane spółki jako dodatkowe, obok Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, podmioty uprawnione m.in. do korzystania ze środków unijnych zwiększą zarazem możliwość absorpcji tych środków.

Niezależnie od powyższego będą miały szanse na przygotowywanie i realizację inwestycji drogowych szybciej, efektywniej – przy wykorzystaniu wysoko kwalifikowanej kadry i menedżerskiego systemu zarządzania.

Reasumując, drogowe spółki specjalnego przeznaczenia powoływane będą dla uzyskania koncentracji sił i środków do wykonania wskazanego przedsięwzięcia drogowego z zakresu dróg krajowych, wybranego z zadań należących dotychczas do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, który z kolei będzie kontynuował pozostałe inwestycje z tego zakresu.

Sfinansowanie rządowego programu wybudowania w krótkim czasie sieci autostrad i dróg ekspresowych będzie wiązało się z koniecznością wyasygnowania również znacznie większej ilości środków finansowych z budżetu państwa i środków Unii Europejskiej na budowę dróg krajowych w porównaniu z dotychczasowymi wydatkami. Takie zwiększenie puli środków finansowych na drogi jest konieczne, niezależnie czy inwestycje te miałyby być prowadzone przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, w systemie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, czy też przez spółki specjalnego przeznaczenia przewidziane w niniejszym projekcie.

Dotychczasowa struktura administracji drogowej, określona przepisami o drogach publicznych, a więc w odniesieniu do dróg krajowych – struktura Generalnej Dyrekcji

Dróg Krajowych i Autostrad pozostaje poza zakresem regulacji dotyczącej przedmiotowych spółek. Projektowana regulacja ma stworzyć dla Rządu uzupełniające narzędzie wykonania programu wybudowania w krótkim czasie sieci autostrad i dróg ekspresowych. Zadania dotychczasowej administracji drogowej i nowych spółek będą komplementarne i razem zwiększą zdolności krajowe w zakresie budowy dróg krajowych.

Niezależnie od propozycji tworzenia drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, przewidzianych w niniejszym projekcie ustawy, Minister Transportu zamierza podjąć równoległe działania mające na celu usprawnienie funkcjonowania struktur administracji drogowej w szczególności w aspekcie organizacji procesu inwestycyjnego.

Wyrazem realizacji tych zamierzeń jest zmiana struktury Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wprowadzona zarządzeniem nr 10 Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 1 marca 2006 r. oraz przewidziana w art. 11 niniejszego projektu (poprawka nr 4) możliwość tworzenia oddziałów regionalnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, które zajmowałyby się, np. przygotowaniem i budową całego ciągu autostrady lub drogi ekspresowej na terenie kilku województw.

Ustawa jest także elementem programu szeroko zakrojonych działań prowadzonych w sektorze transportu w związku z przygotowaniem do nowego okresu programowania 2007-2013. Na początku 2003 r. w ówczesnym resorcie infrastruktury powstał projekt ustawy o komercjalizacji administracji drogowej. Z jej mocy planowano powołać Zarząd Dróg Krajowych działający w formie spółki akcyjnej lub przedsiębiorstwa państwowego. Koncepcja komercjalizacji administracji drogowej została odrzucona przez Parlament. Dalsze prace musiały się więc koncentrować na modernizacji istniejącej administracji z wszelkimi ograniczeniami związanymi z jej statusem prawnym.

U podstaw zamierzonej modernizacji administracji drogowej leży analiza instytucjonalna, która została przeprowadzona w grudniu 2004 r. z pomocą fińskiej administracji drogowej. W marcu 2005 r. analiza została uszczegółowiona, opracowano również kierunkowe rekomendacje. Na ich podstawie wprowadzono nową strukturę organizacyjną centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a w najbliższym czasie zmieniona i ujednolicona zostanie struktura organizacyjna wszystkich oddziałów. Jednocześnie postępuje proces informatyzacji i wdrażania informatycznego systemu zarządzania. Przy dalszym wsparciu fińskiej administracji drogowej, w lipcu bieżącego roku przewiduje się powstanie ostatecznego harmonogramu wdrożenia pełnego zakresu mo-

dernizacji. Planuje się, że podstawowy zakres modernizacji wewnętrznej zostanie zakończony do końca marca 2007 r., przy czym strukturalne procesy modernizacyjne, takie jak informatyzacja i wdrożenie systemu zarządzania przez wyniki, potrwać może znacznie dłużej.

Podejmowane są także inne działania, niedotyczące bezpośrednio resortu, mające na celu przyspieszenie procesów inwestycyjnych w drogownictwie m.in. zmiana przepisów o zamówieniach publicznych, lobbowanie na rzecz zmian w przepisach o ochronie środowiska oraz prawie budowlanym i przepisach o zagospodarowaniu przestrzennym. Tworzenie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia ma znaczenie dla możliwości realizacji zadań ministra właściwego do spraw transportu, takich jak:

- przyspieszenie budowy i modernizacji dróg krajowych,
- wywiązanie się z zobowiązań wynikających z Traktatu o przystąpieniu Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej w zakresie dostosowania nawierzchni dróg krajowych do obciążeń 11,5 t/oś leżących w europejskich korytarzach transportowych,
- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- poprawa warunków wykonywania usług transportu drogowego.

Liczba powołanych spółek będzie uzależniona od ilości zadań inwestycyjnych na drogach krajowych wynikających z rządowych programów, a także środków finansowych zgromadzonych na te cele. Przyjmując założenie, że projekt niniejszy zostanie uchwalony przez Sejm RP w roku bieżącym, możliwe będzie utworzenie pierwszej drogowej spółki specjalnego przeznaczenia jeszcze w tym roku.

Powołanie spółek oraz rozpoczęcie przez nie działalności będzie się odbywać na podstawie planów opracowanych przez ministra właściwego do spraw transportu. Minister w tym zakresie będzie korzystał z doświadczeń wynikających z realizacji projektów infrastruktury drogowej w obecnym okresie programowania funduszy UE i w tych sprawach będzie współpracował z ministrem właściwym do spraw rozwoju regionalnego.

Poniżej przedstawione zostały szczegółowe wyjaśnienia regulacji przedmiotowego projektu.

## Art. 1

Przepis ogólny określający zakres przedmiotowy i podmiotowy ustawy. Zawiera definicję przedsięwzięć drogowych, przez które rozumie się przedsięwzięcia w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.). Projektowana regulacja nie dotyczy dróg krajowych w miastach na prawach powiatu.

Przedmiotowa ustawa stanowi nowy akt prawny i dotyczy zagadnień wcześniej nieregulowanych w innych aktach prawnych.

## Art. 2

Proponuje się, aby minister właściwy do spraw transportu, działając w imieniu Skarbu Państwa, tworzył spółki dla przygotowania lub realizacji przedsięwzięć drogowych oraz określał te przedsięwzięcia drogowe, których przygotowanie lub realizacja może być powierzona spółce. Dokonując wyboru przedsięwzięć drogowych minister właściwy do spraw transportu powinien uwzględniać kierunki rozwoju sieci drogowej, w tym zobowiązania wynikające dla Polski z członkostwa w Unii Europejskiej, a także potrzeby przebudowy infrastruktury drogowej z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju regionalnego oraz uwzględniając projekty drogowe o charakterze priorytetowym, spośród projektów przewidzianych do realizacji przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Określanie kierunków rozwoju sieci drogowej, przez które należy rozumieć ustalanie strategii rozwoju sieci drogowej zarówno długoterminowe jak i krótkoterminowe, jest jednym z ustawowych zadań ministra właściwego do spraw transportu zgodnie z art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

## Art. 3

Przepis dotyczy tworzenia i działania spółek w formie spółki akcyjnej. W sprawach nieuregulowanych w ustawie do spółki stosować się będzie przepisy Kodeksu spółek handlowych.

Przewiduje się, że minister właściwy do spraw transportu będzie:

- zawiązywał drogową spółkę specjalnego przeznaczenia w imieniu Skarbu Państwa oraz obejmował całość kapitału zakładowego tej spółki,

- reprezentował Skarb Państwa w spółce,
- ustalał brzmienie statutu spółki,
- powoływał i odwoływał członków zarządu oraz członków rady nadzorczej, przy czym w skład rady nadzorczej spółki, w celu umożliwienia zainteresowanym organom administracji publicznej współpracy w realizacji przedsięwzięć drogowych, wchodzić będą również osoby wyznaczane przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych, ministra właściwego do spraw rozwoju regionalnego i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Rada nadzorcza będzie składać się z nie mniej niż 5 i nie więcej niż 7 osób, a zarząd z nie mniej niż 3 i nie więcej niż 5 osób. Przewiduje się, że minister właściwy do spraw transportu, powołując członków zarządu spółki, będzie kierował się kryteriami dotyczącymi kwalifikacji i doświadczenia, w tym w zakresie zarządzania podmiotami gospodarczymi, finansów, drogownictwa lub transportu drogowego. Proponuje się ograniczenie liczby członków rady nadzorczej i zarządu w stosunku do przepisów Kodeksu spółek handlowych. Spowoduje to obniżenie kosztów funkcjonowania takiej spółki.

Minister właściwy do spraw transportu reprezentuje w spółce Skarb Państwa i ma wszystkie instrumenty do reprezentowania Skarbu Państwa w tym zakresie, wynikające z ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 493, z późn. zm.). Także w statucie drogowej spółki specjalnego przeznaczenia minister właściwy do spraw transportu będzie regulował kwestie związane z problemem zbywania akcji.

Ze względu na wagę zadań, do realizacji których planuje się powołanie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, przewidziano, że kapitał zakładowy spółki ma wynosić nie mniej niż 1 000 000 zł, a wkład pieniężny nie może być niższy niż 500 000 zł.

Ustawa dopuszcza utworzenie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia z minimalnym kapitałem zakładowym. Jest to rozwiązanie wystarczające z punktu widzenia możliwości prowadzenia przez te spółki działalności o charakterze zastępstwa inwestorskiego. Efektywność przygotowania i realizacji powierzonego spółce przedsięwzięcia finansowanego w systemie tradycyjnym nie będzie bowiem zależec od poziomu kapitalizacji danej spółki.

Poziom kapitału nie jest również przeszkodą w prowadzeniu działalności polegającej na pozyskiwaniu pozabudżetowych źródeł finansowania na realizację powierzonego przedsięwzięcia. Ustawa wyposaża drogowe spółki specjalnego przeznaczenia w szereg moż-



liwości w tym zakresie, z których najważniejsze to możliwość uzyskania gwarancji Skarbu Państwa oraz możliwość pobierania opłat stanowiących przychód spółki. Są to dwa nieodzowne warunki przy budowaniu każdej pozabudżetowej transakcji finansującej powierzone przedsięwzięcie. Pozostałe warunki transakcji finansowania pozabudżetowego wynikać będą z powierzonego przedsięwzięcia. W tym kontekście, to skala powierzonego przedsięwzięcia oraz możliwości generowania i wykorzystywania przychodów długookresowych drogowych spółek specjalnego przeznaczenia generować będą potencjał finansowania pozabudżetowego.

Z tego też punktu widzenia należy oceniać wpływ powstania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia na deficyt i dług publiczny. Przy finansowaniu tradycyjnym powierzonego przedsięwzięcia powstanie tych spółek nie powoduje żadnych nowych obciążeń deficytu i długu publicznego (spółki będą realizować przedsięwzięcia, które obecnie znajdują się w gestii Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i są finansowane w sposób tradycyjny). Powstanie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia może natomiast przyczynić się do ograniczenia obecnego wpływu inwestycji drogowych na deficyt i dług publiczny, ponieważ powstaną nowe możliwości generowania finansowania pozabudżetowego. Trudno jest na obecnym etapie określić skalę korzyści z tego tytułu.

#### Art. 4

Celem działalności spółki będzie przygotowanie lub realizacja przedsięwzięć drogowych realizowana przez:

- zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony dróg w rozumieniu ustawy o drogach publicznych,
- wykonywanie obowiązków zarządcy drogi w zakresie ustalonym w art. 20 ustawy o drogach publicznych, z wyłączeniem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1 i 8 tej ustawy,
- sporządzanie dokumentacji do decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu albo decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, do decyzji o pozwoleniu na budowę, do decyzji o pozwoleniu na użytkowanie, a także innej dokumentacji niezbędnej do przygotowania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego,

- występowanie z wnioskami o wydanie ww. decyzji,
- nabywanie nieruchomości pod drogi w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa,
- gospodarowanie nieruchomościami przeznaczonymi lub zajętyymi przez drogi w zakresie określonym w umowie, którą zawierać będzie minister właściwy do spraw transportu ze spółką,
- pobieranie opłat za przejazd autostradą, o których mowa w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym,
- pobieranie opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg krajowych,
- organizację finansowania powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego,
- inną działalność bezpośrednio związaną z przygotowaniem lub realizacją powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego, nienaruszającą zasad wolnej konkurencji.

Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia będą mogły wykonywać takie same zadania, jakie w obecnym stanie prawnym ma Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, z zastrzeżeniem, że nie będą opracowywać projektów planów rozwoju sieci drogowej, a także wydawać decyzji administracyjnych, w tym zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobierać opłat i kar pieniężnych z tego tytułu. Zadania te nadal będzie wykonywał Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Przewiduje się, że spółce będzie przysługiwało wynagrodzenie prowizyjne za wykonanie powierzonych jej przedsięwzięć drogowych w wysokości do 3,5% wartości tego przedsięwzięcia, z wyłączeniem przypadku, w którym spółce przyznano prawo pobierania opłat i w którym stanowią one zarazem przychód spółki. Wysokość i warunki wypłaty tego wynagrodzenia będzie określała umowa spółki z ministrem właściwym do spraw transportu.

Ustawa określa przypadki, w których płatne jest wynagrodzenie prowizyjne oraz maksymalną wysokość tego wynagrodzenia. Przewiduje się, że nie przekroczy ono 3,5% wartości przedsięwzięcia, przy czym zakłada się, iż zazwyczaj takie wynagrodzenie wystąpi w sytuacji, gdy spółka będzie de facto pełnić funkcję inwestora zastępczego.

W tego rodzaju umowach o zastępstwo inwestycyjne – górny poziom wynagrodzenia sięga 5% i więcej. Poziom wynagrodzenia prowizyjnego określany będzie w tych granicach, w umowie zawartej ze spółką, na podstawie biznes planu przygotowanego przez spółkę. W biznes planie spółka określi wielkość zatrudnienia, poziom wynagrodzeń oraz pozostałe elementy kosztów własnej działalności. Wszystkie propozycje w tym

zakresie podlegać będą ocenie ze strony Ministra Transportu. Wynagrodzenie ustalane będzie na poziomie niezbędnym do pokrycia wszystkich kosztów działalności spółki. Ograniczenie maksymalnego wynagrodzenia do poziomu 3,5% wartości powierzonego przedsięwzięcia stanowi jednocześnie ograniczenie kosztów działalności danej spółki. Należy przy tym zauważyć, że drogowa spółka specjalnego przeznaczenia nie powinna generować zysków w okresie rozliczeniowym.

#### Art. 5

Wprowadzony przepis art. 5 zawiera nakaz stosowania przez spółkę Prawa zamówień publicznych do zamówień stosowanych przez spółkę.

#### Art. 6

W niniejszym projekcie ustawy określono ogólne zasady tworzenia i działania spółek. Konkretnie zadania i szczegółowe warunki będą określone w umowie zawieranej przez ministra właściwego do spraw transportu z daną spółką, w granicach zakresu zadań spółki opisanego w art. 4 projektu i z uwzględnieniem potrzeb realizacji danego projektu drogowego.

Projekt umowy ma być opracowywany przez spółkę na podstawie wytycznych ustalonych przez ministra właściwego do spraw transportu. Proponowane rozwiązanie oraz określenie spółce terminu na opracowanie projektu umowy, zostało podyktowane dotychczasowymi doświadczeniami z umowami koncesyjnymi i pozwoli na przyspieszenie zawierania umów.

Projekt umowy ma być opiniowany przez Bank Gospodarstwa Krajowego w zakresie sposobu i terminów wpłaty z Krajowego Funduszu Drogowego oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie dotyczącym jego zadań wynikających z ustawy o drogach publicznych, a powierzonych spółce. Umowa zawierana przez ministra właściwego do spraw transportu ze spółką oddziaływać będzie bowiem na kompetencje zarówno Banku Gospodarstwa Krajowego, jak i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Z uwagi na fakt, że działanie spółek będzie wymagało współdziałania ze strony Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad został zawarty przepis zobowiązujący ten organ do wykonania umowy w zakresie go dotyczącym.

#### Art. 7

Przepis zawiera katalog zagadnień, które powinny zostać określone w umowie ministra właściwego do spraw transportu ze spółką. Jest to katalog otwarty z uwagi na okoliczność, że każdy z projektów drogowych ma specyficzne warunki realizacji tak techniczne, jak i ekonomiczne, i w zależności od ich rodzaju kształtowana będzie docelowa treść umowy.

#### Art. 8

Przygotowanie lub realizacja przedsięwzięć drogowych powierzonych spółkom, w tym wynagrodzenie dla spółki, będzie finansowane:

- ze środków pochodzących z budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej,
- ze środków bezzwrotnych Unii Europejskiej,
- ze środków Krajowego Funduszu Drogowego,
- z pożyczek i kredytów zaciąganych przez spółkę lub Skarb Państwa,
- z emisji obligacji,
- ze środków własnych spółki,
- z wpływów z innych tytułów.

W przypadku gdy przedsięwzięcie drogowe będzie finansowane z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego, przewiduje się wprowadzenie tego przedsięwzięcia do Programu rzeczowo-finansowego tego Funduszu.

Jeżeli zawarta ze spółką umowa tak postanowi to przygotowanie lub realizacja przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce będzie finansowana również z wpływów z opłat pobieranych za przejazd autostradą (drogą ekspresową) oraz z opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg krajowych.

Przewiduje się, że spółkom będą mogły być udzielane przez Skarb Państwa gwarancje i poręczenia na zasadach powszechnie obowiązujących, z tym że spółki zwolnione będą z opłat prowizyjnych. Zwolnienie powyższe jest uzasadnione z uwagi na fakt, że obciążenie spółek kosztami opłat prowizyjnych od gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa generowałoby dodatkowe koszty w strukturze finansowej spółki. Ponadto oznaczałoby to najczęściej przepływy finansowe między różnymi źródłami środków pochodzących z budżetu państwa bądź innych środków publicznych. Opłaty prowizyjne, które stanowią przychód budżetu państwa, byłyby pokrywane w większości ze środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego.

Biorąc pod uwagę znaczenie dla kraju przedsięwzięć drogowych, których przygotowanie lub realizacja będzie powierzona spółkom, uwzględniono możliwość zaciągania przez Skarb Państwa kredytów i pożyczek dla spółek ze względu na istniejące procedury w zakresie udzielania takich kredytów lub pożyczek szczególnie w międzynarodowych instytucjach finansowych.

#### Art. 9

Projekt przewiduje możliwość wyboru przez spółkę na zasadach ogólnych jednego wykonawcy do realizacji przedsięwzięcia drogowego i zawarcia z nim umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację drogi. Spółka będzie miała prawo powierzyć operatorowi w umowie operatorskiej pobieranie opłat za przejazd autostradą (drogą ekspresową) oraz opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele zlokalizowane w ciągach dróg krajowych.

Nie przewiduje się ustawowej regulacji w zakresie określania warunków wyboru przez spółkę wariantu realizacji przedsięwzięcia drogowego w formie umowy operatorskiej, gdyż uznać należy, że szczegóły realizacji powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego należą do kompetencji samej spółki i ona obciążona jest ryzykiem doprowadzenia do wykonania swoich decyzji gospodarczych. Brak regulacji ustawowej nie stoi jednak na przeszkodzie, aby takie warunki określone zostały w umowie zawieranej przez spółkę z ministrem właściwym do spraw transportu.

Przewiduje się, że decyzję zarządu spółki o realizacji inwestycji w trybie umowy o budowę i eksploatację, jak każdą decyzję gospodarczą, poprzedzi szereg analiz, z których najważniejszą będzie analiza porównawcza realizacji inwestycji w systemie operatorskim i tradycyjnym (tzw. analiza komparatorowa). Decyzja zostanie podjęta, w przypadku, w którym przewiduje się, że realizacja inwestycji w systemie operatorskim będzie tańsza. W takich przypadkach pobieranie opłat za przejazdy (myta) będzie można powierzyć operatorowi. Umowa o budowę i eksploatację może być również oparta na opłatach wpłacanych przez sektor publiczny (tzw. ukryte myto).

W przypadku gdy tańsza jest realizacja w systemie tradycyjnym spółka występować będzie w charakterze inwestora zastępczego, za co otrzymywać będzie wynagrodzenie prowizyjne. Po zakończeniu budowy spółka powinna przeprowadzić kolejną analizę komparatorową, tym razem dla etapu utrzymania.

Wszystkie decyzje spółki, w tym kryteria i sposób wyłaniania operatora, będą podlegały szczególnemu nadzorowi Ministra Transportu, działającego przez Radę Nadzorczą.

#### Art. 10

Przepis zawiera wymagania odrębne dla ogłoszeń o zamówieniach oraz specyfikacji istotnych warunków w przypadku wyboru wykonawców umowy operatorskiej w stosunku do przepisów ogólnych ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 19, poz. 177, z późn. zm.). Przedmiotowe odrębności wynikają z dotychczasowych doświadczeń w zakresie postępowań przetargowych mających na celu wybór koncesjonariusza. Złożenie przez wykonawców dodatkowych oświadczeń, o których mowa w art. 10 ust. 2, ma pełnić jedynie funkcję informacyjną. Powyższe oświadczenia mają stanowić informację o bezpośrednich lub pośrednich powiązaniach kapitałowych między uczestnikami tego samego postępowania, co w konsekwencji ma służyć doprowadzeniu do większej przejrzystości w zakresie udziału podmiotów w danym postępowaniu.

#### Art. 11

W związku z rozwiązaniami przyjętymi w projekcie niezbędne staje się wprowadzenie zmian w ustawie o drogach publicznych. Zmiany dotyczą:

- uprawnień spółki do poboru opłat za przejazd przez obiekty mostowe i tunele i regulacji dotyczących przeznaczenia opłat,
- upoważnienia spółki do wykonywania niektórych zadań z zakresu działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie zarządzania drogami,
- możliwości tworzenia oddziałów regionalnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, które zajmowałyby się, np. przygotowaniem i budową całego ciągu autostrady lub drogi ekspresowej na terenie kilku województw. Zmiana taka pozwoli na usprawnienie organizacji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Przewiduje się powoływanie oddziałów regionalnych w sytuacji, gdy wielkość przedsięwzięcia drogowego będzie wykraczać poza obszar jednego województwa. Podział zadań między dotychczasowymi oddziałami a oddziałami regionalnymi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nastąpi w wewnętrznych aktach normatywnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

#### Art. 12

Zmiany w ustawie o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stanowią konsekwencję przyjętego w projekcie modelu funkcjonowania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia i dotyczą:

- upoważnienia spółki do wykonywania niektórych zadań z zakresu działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, m.in. w zakresie nabywania nieruchomości lub uzyskania potrzebnej dokumentacji do przygotowania inwestycji drogowych,
- uprawnień spółki do poboru opłat za przejazd autostradą,
- uprawnień spółki do korzystania ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Mając na uwadze przyjęty w ustawie sposób funkcjonowania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, w którym przewidziano m.in. możliwość samodzielnego nabywania przez spółkę nieruchomości w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa na potrzeby realizowanego przedsięwzięcia drogowego oraz okoliczność, że spółka de facto będzie wykonywała niektóre z zadań przypisanych dotychczas wyłącznie Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad, wydaje się uzasadnione odpowiednie stosowanie do niej przepisów innych ustaw odnoszących się do uprawnień Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad bądź wskazanie samej spółki jako beneficjenta określonych uprawnień lub kompetencji.

#### Art. 13

Zmiany w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych dotyczą upoważnienia spółki do wykonywania niektórych zadań z zakresu działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

#### Art. 14

Zmiana w ustawie o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego wynika z konieczności uwzględnienia spółek jako podmiotów, które mogą korzystać ze środków przeznaczonych na drogi krajowe przez ministra właściwego do spraw transportu obok Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

## Art. 15

Koszty utworzenia spółki będzie ponosił minister właściwy do spraw transportu. Wykorzysta w tym celu środki zaplanowane w części 39 budżetu państwa na rok 2006.

## Art. 16

Przepis określa termin wejścia w życie ustawy.

Przepisy projektowanej ustawy nie są sprzeczne z prawem Unii Europejskiej. W trakcie prac nad niniejszym projektem analizowano zapisy pod kątem zgodności wspólnotowych przepisów dotyczących pomocy publicznej. W wyniku analizy uznano, że realizacja przedsięwzięć w zakresie dróg publicznych nie stanowi działalności rynkowej, zatem przekazanie tych zadań drogowym spółkom specjalnego przeznaczenia wraz z zapewnieniem publicznych środków finansowych nie będzie miało wpływu na działalność podmiotów gospodarczych na rynkach konkurencyjnych. Zagwarantowane jest to również przez wyczerpujące określenie zakresu działalności spółek w art. 4 projektu, obejmujące wyłącznie realizację przedsięwzięć drogowych, a nie inne rodzaje działalności. Niemniej w przyszłości, na etapie przygotowania konkretnych przedsięwzięć drogowych przekazywanych do realizacji przez spółki, gdy będzie znany zakres przedsięwzięcia, sposób jego realizacji i finansowania oraz jego wartość, dokonana będzie jego analiza z punktu widzenia spełnienia przesłanek art. 87 ust. 1 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) i obowiązku notyfikacyjnego, o którym mowa w art. 88 ust. 3 TWE.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414) projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej z dniem jego skierowania do uzgodnień międzyresortowych. Podmioty zarejestrowane w rejestrze Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji podmiotów wykonujących zawodową działalność lobbingsową nie zgłosiły uwag.





## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Cel wprowadzenia ustawy

Celem wprowadzenia ustawy jest stworzenie możliwości powołania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia jako nowego podmiotu uprawnionego do przygotowania i realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi w rozumieniu ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2086, z późn. zm.). Powołanie takich spółek powinno stworzyć przesłanki do przyspieszenia budowy autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych oraz dostosowania nawierzchni dróg krajowych do obciążeń 11,5 t/oś leżących w europejskich korytarzach transportowych.

### 2. Podmioty, na które oddziałuje przedmiotowy akt prawny

Przedmiotowy akt prawny oddziałuje na zakres zadań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz ministra właściwego do spraw transportu, a także pośrednio na funkcjonowanie podmiotów zajmujących się realizacją inwestycji w zakresie drogownictwa.

Niektóre z zadań planowanych do wykonania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zostaną powierzone drogowej spółce specjalnego przeznaczenia, co poszerzy krąg podmiotów uprawnionych do realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.

### 3. Wpływ regulacji na dochody i wydatki budżetowe i sektora publicznego

Zgodnie z art. 15 projektu ustawy koszty utworzenia spółki ponosi minister właściwy do spraw transportu. W bieżącym roku przewidziano powołanie jednej spółki. W tym celu zostaną wykorzystane środki zaplanowane w części 39 budżetu państwa na rok 2006.

Wpływ działalności drogowych spółek specjalnego przeznaczenia na sektor finansów publicznych będzie ustalany każdorazowo przy powoływaniu spółki przez ministra właściwego do spraw transportu na podstawie art. 2 ustawy. Zależnie od rodzaju i zakresu

przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce harmonogram finansowania może opierać się na środkach publicznych przy wsparciu grantów Unii Europejskiej. Może również zawierać w sobie finansowanie własne spółek. Możliwa jest każda kombinacja źródeł finansowania określonych w art. 8 ustawy, tj. środków pochodzących z budżetu państwa ustalonych w ustawie budżetowej, środków bezzwrotnych Unii Europejskiej, środków Krajowego Funduszu Drogowego, pożyczek i kredytów zaciąganych przez spółkę lub Skarb Państwa, emisji obligacji, a także środków własnych spółki.

Spółka może pozyskiwać finansowanie z rynku finansowego na przygotowanie lub realizację przedsięwzięcia drogowego powierzonego spółce. Zgodnie z art. 8 ust. 3 spółka może korzystać w tym celu z gwarancji i poręczeń Skarbu Państwa, przy czym przewiduje się, że spółka jest zwolniona z opłat prowizyjnych z tego tytułu.

Podstawowym celem utworzenia drogowych spółek specjalnego przeznaczenia jest zapewnienie możliwości realizacyjnych zwiększonego programu inwestycyjnego w sektorze drogownictwa. Będzie temu towarzyszyć przeznaczenie znacznie większej ilości środków finansowych z budżetu państwa na budowę dróg krajowych w porównaniu z dotychczasowymi wydatkami. Zwiększenie wydatków nie jest jednak związane z samym faktem powoływania spółek, których działanie ma służyć także racjonalizacji kosztów realizacji programu rzeczowego. Skuteczność działania spółek oceniana będzie przez pryzmat efektywności w realizacji celu, jakim jest oddanie do eksploatacji celu inwestycyjnego w określonym terminie. Drugorzędnym aspektem jest sposób zapewnienia finansowania realizacji tego celu. Ustawa dopuszcza tutaj pełne spektrum możliwości: od całkowicie publicznego finansowania, aż po finansowanie całkowicie prywatne nieobciążające długu publicznego i sektora finansów publicznych. Choć przychody spółki pochodzą będą w przeważającej części ze środków publicznych, mogą one zostać ustalone na poziomie rynkowym, co zapewni pozabudżetowe traktowanie długu takich spółek.

Wiarygodność spółek będzie budowana w długim okresie. Działalność spółek przede wszystkim zacznie się od przygotowywania projektów, czyli od sfery, która powinna być finansowana ze środków publicznych.

Ustawa, regulując warunki tworzenia drogowych spółek specjalnego przeznaczenia, nie ogranicza sposobów realizacji przez utworzoną spółkę powierzonego jej do przygo-

towania lub realizacji przedsięwzięcia drogowego, w szczególności przyjętego wariantu finansowania.

Charakter relacji między Ministrem Transportu a spółką może być trojakiemu rodzaju:

- spółka występująca w charakterze inwestora zastępczego,
- spółka występująca w charakterze „koncesjonariusza publicznego”,
- kombinacja obu powyższych relacji.

Koncepcja inwestora zastępczego zakłada powierzenie drogowej spółce specjalnego przeznaczenia określonego zakresu zadań z obszaru przygotowania lub realizacji odcinka autostrady bądź drogi ekspresowej. Nieodłącznym elementem koncepcji inwestora zastępczego jest wynagrodzenie prowizyjne, które zostanie określone w umowie z Ministrem Transportu.

Koncepcja „koncesjonariusza publicznego” zakłada powierzenie drogowej spółce specjalnego przeznaczenia określonego zakresu zadań z obszaru realizacji lub utrzymania odcinka autostrady bądź drogi ekspresowej. Nieodłącznym elementem koncepcji „koncesjonariusza publicznego” jest powierzenie spółce prawa do poboru opłaty (w przypadku autostrady płatnej) bądź zapewnienie wynagrodzenia w formie ukrytego myta, które zostanie określone w umowie z Ministrem Transportu. Spółce można również powierzyć prawo do wyboru podmiotu zajmującego się budową lub eksploatacją autostrady bądź drogi ekspresowej przez okres dłuższy niż trzy lata (prawo do wyboru „koncesjonariusza prywatnego”, w projekcie nazwanego „operatorem”).

Na schemacie poniżej przedstawiono możliwe warianty działalności spółki w zależności od potrzeb:

	Odcinek autostrady priorytetowej	Odcinek drogi ekspresowej priorytetowej
Etap przygotowania	inwestor zastępczy wynagrodzenie prowizyjne	inwestor zastępczy wynagrodzenie prowizyjne
Etap realizacji	inwestor zastępczy wynagrodzenie prowizyjne lub koncesjonariusz	inwestor zastępczy wynagrodzenie prowizyjne lub koncesjonariusz
Etap utrzymania	koncesjonariusz prawo do poboru myta	koncesjonariusz prawo do poboru myta lub wynagrodzenie – ukryte myto

Na potrzeby niniejszej oceny skutków regulacji można przyjąć, że:

- koszt budowy 1 km autostrady wynosi średnio 3,5 mln euro,

- koszt budowy 1 km drogi ekspresowej dwujezdniowej wynosi średnio 2,5 mln euro,
- koszt przygotowania autostrady lub drogi ekspresowej wynosi od 15% do 25% kosztów inwestycyjnych (25% na obszarze silnie zurbanizowanym aglomeracyjnym),
- koszt utrzymania 1 km autostrady wynosi średnio 30 tys. euro rocznie,
- koszt utrzymania 1 km drogi ekspresowej dwujezdniowej wynosi średnio 25 tys. euro rocznie.

Założyć można, że powstanie spółek doprowadzi do efektywnej realizacji inwestycji przy koszcie budowy i eksploatacji na poziomie kosztów uzyskiwanych w systemie tradycyjnym, tj. przez administrację drogową (poziomy kosztów przedstawione powyżej).

Finansowe konsekwencje działalności drogowych spółek specjalnego przeznaczenia zależą będą od przyjętego wariantu. Przyjmując powyższe założenia można wnioskować, co następuje:

	100 km odcinek autostrady priorytetowej	100 km odcinek drogi ekspresowej priorytetowej
Etap przygotowania	inwestor zastępczy koszt przygotowania wyniesie od 52,5 do 70 MEUR koszt wynagrodzenia prowizyjnego wyniesie od 1,8 do 2,45 MEUR	inwestor zastępczy koszt przygotowania wyniesie od 37,5 do 50 MEUR koszt wynagrodzenia prowizyjnego wyniesie od 1,3 do 1,75 MEUR
Etap realizacji	inwestor zastępczy koszt budowy wyniesie 350 MEUR koszt wynagrodzenia prowizyjnego wyniesie 12,25 MEUR lub koncesjonariusz koszt budowy wyniesie 350 MEUR	inwestor zastępczy koszt budowy wyniesie 250 MEUR koszt wynagrodzenia prowizyjnego wyniesie 8,75 MEUR lub koncesjonariusz koszt budowy wyniesie 250 MEUR
Etap utrzymania	koncesjonariusz	koncesjonariusz

	koszt utrzymania wyniesie 3 MEUR rocznie	koszt utrzymania wyniesie 2,5 MEUR rocznie
--	---	---

Przy czym:

1. Jedyne koszty, jakie powstają w systemie to koszty wynagrodzenia prowizyjnego. Przy czym odpowiadają one kosztom ponoszonym przez administrację drogową lub inwestora zastępczego w analogicznych sytuacjach. Wynagrodzenie prowizyjne może być wypłacane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.
2. Koszty budowy mogą być pokrywane w całości bądź w części ze środków Krajowego Funduszu Drogowego, bądź ze spodziewanych wpływów „koncesjonariusza publicznego” bądź „prywatnego”, z myta lub myta ukrytego.
3. Koszty eksploatacji pokrywane będą w całości z myta lub myta ukrytego.
4. Myto ukryte może być płacone ze środków Krajowego Funduszu Drogowego.

Natomiast przed rozpoczęciem działalności przez spółki minister do spraw transportu każdorazowo będzie dodatkowo analizował wielkości kosztów kwalifikowanych projektów realizowanych z funduszy UE w kontekście możliwego zwrotu podatku VAT i będzie podejmował konieczne działania w tym zakresie.

W związku z koniecznością negocjowania i zawierania umów ze spółkami oraz nadzoru inwestycji prowadzonych przez spółki zaistnieje potrzeba zwiększenia zatrudnienia w Ministerstwie Transportu o 15 etatów, co będzie się wiązało ze wzrostem funduszu płac w Ministerstwie począwszy od 2007 r., o około 780 000 zł rocznie. Dotychczas istniejąca struktura zatrudnienia Ministerstwa Transportu nie pozwala na realizację nowych zadań Ministra wynikających z projektowanej ustawy.

#### 4. Wpływ regulacji na rynek pracy

Przewiduje się, że powołanie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia powinno spowodować przyspieszenie tempa realizacji budowy dróg krajowych. To założenie wynika m.in. z faktu, że w aktualnym stanie prawnym jedynym organem uprawnionym do zamawiania inwestycji w zakresie dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg

Krajowych i Autostrad. Możliwość powołania spółek do realizowania inwestycji drogowych dotychczas przewidzianych do wykonania przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad poszerzy krąg podmiotów w tym zakresie, co w konsekwencji uprawnia do oczekiwania znaczącego postępu w realizacji priorytetowych inwestycji infrastrukturalnych. Należy również pamiętać, że to założenie dotyczy całego okresu, w którym przewidziane jest wykorzystywanie środków finansowych z budżetu Unii Europejskiej. Powoływane spółki będą mogły przygotowywać i realizować inwestycje drogowe znacznie szybciej, efektywniej, przy wykorzystaniu dodatkowych środków finansowych, wysoko kwalifikowanej kadry i menedżerskiego systemu zarządzania. Zadania dotychczasowej administracji drogowej i nowych spółek będą komplementarne i razem zwiększą zdolności krajowe w zakresie budowy dróg krajowych.

Zwiększenie tempa realizacji inwestycji drogowych przyczyni się do tworzenia nowych miejsc pracy w sektorze budownictwa drogowego. Zatrudnienie znajdą pracownicy różnych branż począwszy od etapu budowy na etapie eksploatacji kończąc.

#### 5. Wpływ regulacji na konkurencyjność wewnętrzną i przedsiębiorczość

Drogowe spółki specjalnego przeznaczenia będą realizowały w przeważającej części duże inwestycje drogowe. Zostaną w to zaangażowane duże przedsiębiorstwa posiadające dobrą kondycję finansową i wyposażone w odpowiedni sprzęt jak i personel. Zostaną również otwarte miejsca pracy dla mniejszych przedsiębiorstw polskich. Spółki będą zobowiązane do stosowania, przy wyborze tak wykonawców jak i operatorów – przepisów Prawa zamówień publicznych. Mając na uwadze te cechy regulacji wydaje się, że utworzenie spółek będzie miało pozytywny wpływ na konkurencyjność wewnętrzną gospodarki. Zwiększy się zakres zamówień na roboty budowlane kierowane przez sektor publiczny do sektora prywatnego, co dodatnio może wpłynąć na aktywność gospodarczą przedsiębiorców. Przedmiotowa regulacja nie będzie miała wpływu na konkurencyjność zewnętrzną.

#### 6. Wpływ na sytuację i rozwój regionalny

Przewiduje się, że powołanie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia jako nowych podmiotów uprawnionych do występowania w charakterze inwestorów w zakresie

dróg krajowych – obok Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, pozwoli na przyspieszenie budowy i przebudowy dróg krajowych, przez realizację większej niż dotąd liczby przedsięwzięć drogowych, a także zapewni realizację inwestycji drogowych w poszczególnych regionach, co z kolei usprawni transport drogowy, poprawi bezpieczeństwo i komfort ruchu drogowego, a tym samym stworzy nowe warunki dla działalności potencjalnych inwestorów.

W oparciu o istniejące plany budowy autostrad i głównych dróg krajowych praktycznie we wszystkich regionach kraju planowane jest prowadzenie przez drogowe spółki specjalnego przeznaczenia inwestycji drogowych, które spowodują ożywienie przedsiębiorczości w tych regionach, a co za tym idzie wzrost gospodarczy powodujący wzrost zatrudnienia i dochodów ludności. Pozwoli to na uaktywnienie danego regionu przez wykorzystanie lokalnych warunków gospodarczych, w tym lokalnej bazy surowcowej i lokalnych przedsiębiorców.

#### 7. Konsultacje społeczne

Projekt w prezentowanej wersji został przekazany do konsultacji:

- 1) Polskiego Kongresu Drogowego,
- 2) Stowarzyszenia Inżynierów i Techników Komunikacji RP,
- 3) Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa,
- 4) Polskiego Stowarzyszenia Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych,
- 5) Polskiej Izby Inżynierów Budownictwa,
- 6) Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP.

W trakcie konsultacji uwagi zgłosili: Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP, Polskie Stowarzyszenie Wykonawców Nawierzchni Asfaltowych, Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa RP, Ogólnopolska Izba Gospodarcza Drogownictwa, Polski Kongres Drogowy.

Zgłaszający uwagi proponowali rozważenie innego zakresu przedmiotu funkcjonowania spółek specjalnego przeznaczenia, tj. aby spółki specjalnego przeznaczenia były two-



rzony jedynie do organizacji procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych, nie zaś do samej eksploatacji drogi. Ponadto zgłaszano wątpliwości co do przebiegu podziału kompetencji między dotychczasową administracją drogową a spółkami. W toku konsultacji padały różne opinie odnośnie do projektu ustawy. Tytułem przykładu można wymienić, że Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa RP wniósł o niekontynuowanie prac nad projektem ustawy, z uwagi na duże koszty wdrożenia tego rozwiązania w życie. Z kolei Polski Kongres Drogowy uznał projekt tworzenia spółek specjalnego przeznaczenia za rozwiązanie korzystne jako zwiększające potencjał obsługi inwestycji w sektorze drogownictwa.

Uwagi te dotyczące założeń ustawy nie zostały uwzględnione.

Koncepcja przyjęta przez Ministerstwo Transportu zakłada, że spółki będą mogły być powoływane zarówno do przygotowania jak i realizacji przedsięwzięć w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania drogami krajowymi. W myśl projektowanej ustawy możliwe jest utworzenie spółki, która będzie zajmowała się i przygotowaniem i realizacją przedsięwzięcia drogowego, jak też spółki, która będzie zajmować się samym przygotowaniem lub samą realizacją (w tym eksploatacją) przedsięwzięcia. Utworzenie spółek będzie bowiem stanowiło alternatywę w stosunku do systemu tradycyjnego (budowa i zarządzanie drogami przez administrację drogową) jak i do systemu budowy i zarządzania drogami przez podmioty prywatne (w systemie ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym lub partnerstwa publiczno-prywatnego). Jak wynika z doświadczeń w tym zakresie, dotychczas istniejące systemy nie były i nie będą w stanie zrealizować rządowych programów wybudowania w krótkim czasie sieci autostrad i dróg ekspresowych.

Z uwagi na fakt, że spółki będą zajmować się przygotowaniem lub realizacją zadań priorytetowych Rządu będą miały również możliwość uzyskania prawa poboru opłat za przejazd po autostradach i drogach ekspresowych, a także opłat za przejazdy przez obiekty mostowe i tunele. Wpływy z tych opłat będą mogły stanowić źródło przychodu spółki, jeżeli umowa z ministrem tak postanowi.

Zadania dotychczasowej administracji drogowej i nowych spółek będą komplementarne i razem zwiększą zdolności krajowe w zakresie budowy dróg.

Natomiast podejmowane są także inne działania mające na celu przyspieszenie procesów inwestycyjnych w drogownictwie m.in. zmiana przepisów o zamówieniach pu-

blicznych, zmiana struktury Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wprowadzona zarządzeniem nr 10 Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 1 marca 2006 r. W tym zakresie projekt dopuszcza możliwość tworzenia oddziałów regionalnych Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, które zajmowałyby się, np. przygotowaniem i budową całego ciągu autostrady lub drogi ekspresowej na terenie kilku województw.

Nie uwzględniono uwag Ogólnopolskiej Izby Gospodarczej Drogownictwa i Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP dotyczących ograniczenia liczby członków rady nadzorczej spółki. Z uwagi na zakres zadań wymienionych w projekcie ustawy organów administracji publicznej powinny one posiadać przedstawicieli w radzie nadzorczej spółki. Ponadto osoby te będące pracownikami urzędów będą musiały dzielić swój czas między obowiązki wynikające z dotychczasowej pracy i rady nadzorczej, stąd istnieje konieczność zachowania dotychczasowej liczby członków rady nadzorczej.

Uwzględnione zostały uwagi formalne i porządkowe zgłoszone przez Ogólnopolską Izbę Gospodarczą Drogownictwa i Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa RP.



URZĄD  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ  
KOMITETU INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ  
SEKRETARZ STANU

*Ewa Ośniecka - Tamecka*

Min.EOT/*Ally* /2006/DP/alr

Warszawa, *26* czerwca 2006 r.

**Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów**

**Opinia o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia wyrażona na podstawie art. 2, ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Sekretarza Komitetu Integracji Europejskiej, Ewę Ośniecką – Tamecką**

*Szanowna Pani Minister!*

W związku z przedłożonym *projektem ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia* (pismo nr RM-10-94-06), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

- I. Przedmiotowy *projekt ustawy o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia*, zwany dalej *projektem ustawy*, ma na celu stworzenie ram prawnych do powołania drogowych spółek specjalnego przeznaczenia jako nowego podmiotu uprawnionego do przygotowania i realizacji przedsięwzięć drogowych w zakresie dróg krajowych, w tym ich budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarządzania.
- II. Zgodnie z założeniami *projektu ustawy* tworzenie drogowych spółek specjalnego przeznaczenia ma stanowić nowy instrument organizacyjno – prawny umożliwiający skuteczniejszą realizację przedsięwzięć drogowych, istniejący równolegle z systemem tradycyjnym budowy dróg publicznych (budowa i zarządzanie drogami przez administrację drogową), jak i z systemem budowy i zarządzania drogami przez podmioty prywatne (w systemie stworzonym na podstawie ustawy o autostradach płatnych). Systemy te mają współistnieć, nie prowadząc do eliminacji podmiotów gospodarczych już działających w tym obszarze.
- III. W treści art. 4 *projektu ustawy* doprecyzowano przedmiot działalności gospodarczej, jaką mogą podejmować drogowe spółki specjalnego przeznaczenia. Przepis pkt 10 w art. 4 ust 2 *projektu ustawy*, stwierdza, iż wymieniona „inna działalność” ma być bezpośrednio związana

GABINET  
SEKRETARZA RADY MINISTRÓW

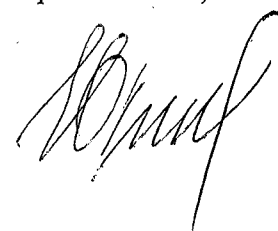
2006-06-29

z przygotowaniem lub realizacją powierzonego spółce przedsięwzięcia drogowego oraz ma nie naruszać reguł konkurencji. Ponadto, zgodnie z brzmieniem art. 7 pkt 1 *projektu ustawy* wszystkie zadania powierzone spółce zostaną określone w umowie zawieranej między ministrem właściwym do spraw transportu a spółką. Wyeliminuje to możliwość konkurowania przez projektowane spółki z podmiotami rynkowymi w zakresie realizacji, innych niż powierzone, przedsięwzięć drogowych, a także inwestycji o charakterze rynkowym, nie związanych z drogownictwem.

- IV. Przedmiotowa regulacja nie przewiduje możliwości zbywania akcji projektowanych spółek, co znajdzie odzwierciedlenie każdorazowo w statucie powoływanej spółki.
- V. Uzasadnienie *projektu ustawy* zostało uzupełnione o informację, że na etapie przygotowania konkretnych przedsięwzięć drogowych, które zostaną przekazane projektowanym spółkom, po określeniu zakresu i wartości przedsięwzięcia, a także sposobu jego realizacji każdorazowo będzie ono analizowane z punktu widzenia spełnienia przesłanek zawartych w art. 87 ust. 1 TWE oraz konieczności notyfikacji planowanego środka w trybie art. 88 ust. 3 TWE.

**W konkluzji stwierdzam, że przedłożony do zaopiniowania projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.**

Z poważaniem,



Do uprzejmej wiadomości:

Pan Jerzy Polaczek  
Minister Transportu