



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku

LGD.410.012.01.2018  
P/18/068

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Gdańsku  
ul. Wały Jagiellońskie 36, 80-853 Gdańsk  
T +48 58 768 36 00, F +48 58 768 36 05  
[lgd@nik.gov.pl](mailto:lgd@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/068 – Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku.
<i>Kontroler</i>	Michał Thomas, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 98895 z 29 maja 2018 r.  (dowód: akta kontroli str. 1)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku, ul. Subisława 5, 80-354 Gdańsk (dalej: „Oddział”).
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Radosław Kantak, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku (dalej: „Dyrektor Oddziału”)¹.  (dowód: akta kontroli str. 2-4)

## II. Ocena kontrolowanej działalności²

### Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od Gdańsk Transport Company S.A. – koncesjonariusza autostrady A1 na odcinku Gdańsk-Toruń³ – zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej utrzymania i eksploatacji autostrady A1 na terenie województwa pomorskiego⁴. Zadania związane z planowaniem, wykonywaniem oraz monitorowaniem wyników kontroli Koncesjonariusza zostały przydzielone właściwym komórkom organizacyjnym oraz przypisane pracownikom. Oddział wywiązał się z terminowego opracowania planów kontroli na poszczególne lata 2015-2018. Opracowanie to polegało na powtarzaniu zakresów kontroli ujętych w ramowych planach kontroli otrzymywanych z Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „GDDKiA”) oraz na określeniu planowanych terminów przeprowadzenia czynności kontrolnych. Kontrole Koncesjonariusza w sposób rzetelny przeprowadziły osoby posiadające stosowne upoważnienia. Stwierdzone nieprawidłowości, dotyczące sposobu monitorowania usuwanych przez Koncesjonariusza uchybień, a także braku, w dziewięciu przypadkach, wskazania proponowanych terminów usunięcia tych uchybień, nie miały istotnego wpływu na skontrolowaną działalność Oddziału.

¹ Od 1 marca 2017 r., poprzednio: Karol Markowski pełniący obowiązki Dyrektora Oddziału od 14 września 2016 r. do 28 lutego 2017 r. (dalej: „Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami”) oraz Robert Marszałek od 1 marca 2011 r. do 13 września 2016 r.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Dalej: „Koncesjonariusz”.

⁴ Długość autostrady A1 na terenie województwa pomorskiego wynosi 65,789 km.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Organizacja procesu egzekwowania od Koncesjonariusza zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady A1 z warunkami umowy koncesyjnej

Opis stanu faktycznego

Organizację pracy Oddziału określał regulamin organizacyjny, wprowadzony Zarządzeniem Nr 2/D-1/2017 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Gdańsku z 3 marca 2017 r. Poprzednio, w okresie od 1 stycznia 2015 r. do 2 marca 2017 r., obowiązywał regulamin organizacyjny wprowadzony Zarządzeniem Dyrektora Oddziału Nr 13/D-1/2014 (zmieniony Zarządzeniem Dyrektora Oddziału Nr 2/D-1/2015 z 23 lutego 2015 r.).

Zadania związane z planowaniem, wykonywaniem i monitorowaniem wyników kontroli zostały przydzielone n.w. komórkom organizacyjnym:

- 1) Wydział Dróg i Sieci Drogowej – planowanie całościowe (sporządzanie harmonogramu kontroli na szczeblu Oddziału) i wykonywanie kontroli w zakresie utrzymania drogi;
- 2) Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem – uzgadnianie terminów i wykonywanie kontroli w zakresie BRD;
- 3) Wydział Mostów – uzgadnianie terminów i wykonywanie kontroli w zakresie obiektów inżynierskich;
- 4) Wydział Ochrony Środowiska – uzgadnianie terminów i wykonywanie kontroli w zakresie ochrony środowiska;
- 5) Dyrektor Oddziału – monitorowanie wyników kontroli oraz akceptacja raportu pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 5-65)

W celu zapewnienia zgodnych z warunkami umowy koncesyjnej z Koncesjonariuszem eksploatacji i utrzymania autostrady A1 na terenie województwa pomorskiego, Oddział realizował zadania określone w zarządzeniach wydanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad:

- Nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach (dalej: „Zarządzenie Nr 5”),
- Nr 10 z dnia 7 lutego 2018 r. w sprawie kontroli przestrzegania warunków umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II lub III (dalej: „Zarządzenie Nr 10”).

(dowód: akta kontroli str. 66-105)

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 5 GDDKiA określono jako „Jednostkę kontrolującą”, zaś zadania dotyczące kontroli w imieniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad miały realizować Oddziały GDDKiA, Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego GDDKiA (dalej: „DPP”) oraz inne komórki organizacyjne Centrali GDDKiA, która opracowywała dokument pn. „Ramowy Plan Kontroli”, służący za podstawę do opracowania Planów Kontroli przez Oddziały GDDKiA oraz DPP. Na podstawie tego planu Oddział opracowywał na dany rok własny „Plan Kontroli”, który stanowił podstawę przeprowadzania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 85-105)

Zakres kontroli nie zmieniał się i co roku obejmował następujące elementy:

- 1) wizualną ocenę stanu nawierzchni autostrady, w tym nawierzchni w punktach poboru opłat i stacjach poboru opłat oraz w Miejscach Obsługi Podróżnych (dalej: „MOP”) i w Obwodach Utrzymania Autostrady (dalej: „OUA”),

- 2) realizację obowiązkowej oceny stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich,
- 3) wizualną ocenę stanu poboczy, w tym odwodnienia,
- 4) wizualną ocenę stanu urządzeń ochrony środowiska,
- 5) wizualną ocenę pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym na MOP i OUA,
- 6) wizualną ocenę stanu oznakowania poziomego i pionowego oraz ocenę stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: „BRD”), w tym oświetlenia w punktach poboru opłat i na stacjach poboru opłat oraz OUA,
- 7) kontrolę BRD – identyfikację potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i strefie bezpieczeństwa, w tym ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- 8) wizualną ocenę stanu ogrodzenia głównego, w tym szczelności ogrodzenia MOP i OUA,
- 9) stan MOP, tj. wizualną ocenę stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, jak również szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni,
- 10) standard utrzymania zimowego tj. wizualną ocenę odśnieżania, odladzania,
- 11) ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- 12) działanie Centrum Zarządzania Autostradą, w tym ocenę prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także ocenę łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu,
- 13) wizualną ocenę stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, jak również ocenę szczelności ogrodzenia, pielęgnacji i utrzymania zieleni, stanu oświetlenia, stanu nawierzchni oraz oznakowania pionowego i poziomego, w szczególności pod kątem spełniania standardu utrzymania zimowego.

(dowód: akta kontroli str. 106-386, 457-458)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że kontrole przeprowadzane przez Oddział dotyczyły wyłącznie obszarów wskazanych w Ramowych Planach Kontroli opracowanych zgodnie z Zarządzeniem Nr 5 oraz Zarządzeniem Nr 10, a zarządzenia te w ścisły sposób enumeratywnie określają obszary kontroli, które winien przeprowadzić Oddział w ramach ustalonych kompetencji. GDDKiA nie określiła żadnych innych zagadnień do kontroli, które wykraczałyby poza bieżące utrzymanie autostrady A1. Wyjaśnił ponadto, że zgodnie z Zarządzeniem nr 10 zakres kontroli realizowanej przez Oddziały został enumeratywnie określony, co spowodowało, że z obszaru kontroli sędowanej na Oddziały wyłączono m.in. kwestie związane z kontrolą poniższych obszarów:

- proces poboru opłat,
- sporządzanie przez Koncesjonariusza comiesięcznych sprawozdań z uzyskanych przychodów z opłat oraz wyliczeń należnego przychodu,
- standardy obsługi klienta,
- sprawozdania roczne: sprawozdania finansowe, informacja o kredytodawcach i wierzycielach, informacja o aktualnych i grożących sprawach sądowych, wstępny plan „rehabilitacji” na pozostały okres eksploatacji, prognoza przewidywanego natężenia ruchu raport podsumowujący zwiększenie ruchu

w ciągu roku, informacja o kwocie posiadanej na rachunku rozbudowy poboru opłat,

- sprawozdania półroczne: powiadomienie o kwocie na rachunku na rehabilitację, kwocie dochodu netto z MOP, informacja o szczegółach skarg użytkowników i wypadków, raport o liczbie pojazdów ponadnormatywnych i zakresie zarejestrowanego przeciążenia, zestawienie natężenia ruchu za semestr,
- sprawozdania miesięczne: pełne rozliczenie ruchu drogowego i wpływów z autostrady, szczegóły przypadków naruszeń, polegających na przejeździe bez opłat.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że zgodnie z tym Zarządzeniem na Dyrektorów Oddziałów sędowano jedynie część zadań będących w gestii Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W przeciwnym wypadku oznaczałoby to przyporządkowanie Dyrektorom Oddziałów całości czynności. Jednakże czynności te dalece wykraczają poza ich kompetencje i wyraźnie określony przepisami wewnętrznymi zakres uprawnień.

(dowód: akta kontroli str. 444, 455-456, 424-434)

Warunki organizacyjne pozwalające na realizację obowiązków związanych z egzekwowaniem przestrzegania warunków ww. umowy koncesyjnej zapewniono poprzez wyznaczenie merytorycznych pracowników Oddziału (w tym Naczelników Wydziałów) posiadających odpowiednie przygotowanie zawodowe oraz doświadczenie. W każdym z lat objętych kontrolą czynności w zakresie planowania kontroli wykonywało dwóch pracowników Oddziału. W każdym z lat objętych kontrolą czynności w zakresie monitorowania wyników kontroli wykonywał jeden pracownik Oddziału. W latach 2015 r. oraz 2018 r. czynności kontrolne wykonywało sześciu pracowników Oddziału, a w latach 2016 r. oraz 2017 r. ośmiu.

(dowód: akta kontroli str. 419-420, 443)

Pracownicy uczestniczący w procesie planowania, wykonywania i monitorowania wyników kontroli posiadali dostęp do dokumentów niezbędnych dla wykonywania tych obowiązków, w tym do umowy koncesyjnej oraz procedur dotyczących m.in. rutynowych i okresowych przeglądów, utrzymania zimowego oraz bezpieczeństwa i sytuacji awaryjnych.

(dowód: akta kontroli str. 443)

Wszyscy pracownicy wykonujący czynności kontrolne posiadali stosowne upoważnienia wystawione przez Generalnego Dyrektora DKiA<sup>5</sup> oraz przez Dyrektora Oddziału<sup>6</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 71, 106-343, 415)

Nadzór nad realizacją ww. zadań kontrolnych sprawowany był przez Dyrektora Oddziału poprzez analizę raportów z kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 420)

## **2. Planowanie kontroli działań Koncesjonariusza**

Częstotliwość i zakres kontroli do przeprowadzenia przez Oddział były określone w Rocznych Planach Kontroli Oddziału, opracowywanych na podstawie tzw. Ramowych Planów Kontroli zatwierdzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA. W latach 2015-2018 (do 5 lipca) w Oddziale sporządzono łącznie cztery Roczne Plany Kontroli. Wszystkie te Plany zostały terminowo przekazane do GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 344-386)

<sup>5</sup> W okresie obowiązywania Zarządzenia Nr 5.

<sup>6</sup> Od 7 lutego 2018 r., czyli dnia wejścia w życie Zarządzenia Nr 10.

Zgodnie z § 5 pkt 3 Regulaminu Kontroli, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 5, Ramowe Plany Kontroli stanowiły podstawę do sporządzenia przez Oddział Planu Kontroli. W ramach opracowywania Rocznych Planów Kontroli w Oddziale nie dokonywano zmian merytorycznych w stosunku do Ramowego Planu Kontroli GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 83-105, 344-386)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Zarządzenie Nr 5 w § 5 ust. 3 ogólnie określa Ramowy Plan Kontroli jako podstawę do opracowania przez Oddział Rocznych Planów Kontroli bez konieczności jego doszczegółowienia, a zakres kontroli ujęty w licznie określonych obszarach jest precyzyjny oraz obejmuje wszystkie elementy związane z utrzymaniem drogi oraz bezpieczeństwem ruchu drogowego. Ze względu na charakter kontroli przeprowadzanej przez Oddział jej zakres winien być tożsamy z zakresem ujętym w Planach Ramowych. Plany kontroli sporządzane przez Oddział i Centralę nie są jednak identyczne, bowiem różnią się poziomem szczegółowości terminu przeprowadzenia kontroli. Ramowość kontroli ujętej w planie zatwierdzonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad polega na określeniu krotności przeprowadzenia kontroli w danym obszarze. Zadaniem Oddziału jest takie doszczegółowienie terminu, by wskazać datę przeprowadzenia czynności kontrolnej z miesięczną dokładnością. Dyrektor Oddziału wykonuje jedynie część zadań będących w gestii Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Oddział realizuje zadania kontrolne nie jako kompetencje własne, gdyż nie jest zarządcą odcinka autostrady A1. Ww. czynności kontrolne realizuje na polecenie Generalnego Dyrektora DKiA na zasadach określonych w Zarządzeniach Nr 5 oraz Nr 10. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił również, że zdaniem GDDKiA pracownicy Oddziału, wykonujący w 2015 r. czynności kontrolne, zasłużyli na wyróżnienie, ze względu na ich bardzo dobre i merytoryczne przygotowanie do przeprowadzania kontroli. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił ponadto, że sposób i zakres czynności kontrolnych podjętych przez Oddział w zakresie realizacji Zarządzeń Nr 5 i Nr 10 znajduje swoje odzwierciedlenie w postaci raportu z kontroli, który jest weryfikowany przez Generalnego Dyrektora DKiA.

(dowód: akta kontroli str. 446-449, 455)

Zgodnie § 3 ust. 1 i 8 obecnie obowiązującego Regulaminu Kontroli, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 10, Oddziały GDDKiA: „*mogą zgłaszać propozycje zakresów kontroli, które mogą być uwzględnione w Ramowym Planie Kontroli na rok następny*”. Z kolei w celu optymalizacji i ograniczenia liczby kontroli przy opracowywaniu Planów Kontroli, zalecane jest łączenie ze sobą kontroli ujętych w Ramowym Planie Kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 69-70)

Zakres rzeczowy planowanych kontroli u Koncesjonariusza w Rocznych Planach Kontroli w kolejnych latach nie ulegał zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 344-346, 355-356, 366-367, 376-379)

### **3. Przeprowadzanie kontroli Koncesjonariusza.**

Oddział przeprowadził kontrole w zaplanowanej liczbie i określonych terminach. Zakres rzeczowy przeprowadzonych kontroli uwzględniał wszystkie elementy ujęte w zatwierdzonych Rocznych Planach kontroli. Celem kontroli GDDKiA było potwierdzenie przestrzegania umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację

autostrady A1 bądź stwierdzenie nieprawidłowości i uchybień oraz określenie wniosków lub zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 106-386)

Zgodnie z Zarządzeniem Nr 5 nw. pojęciom nadano następujące znaczenie:

- a) nieprawidłowość – działanie lub zaniechanie, które z punktu widzenia kryteriów kontroli oraz zawartych umów jest nielegalne, niegospodarne, niecelowe lub nierzetelne, a w przypadku kontroli wykonania zadań - nieskuteczne, niewydajne lub nieoszczędne. Ponadto, za nieprawidłowość uznaje się każde działanie lub zaniechanie, które stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- b) uchybienie – odstępstwo od stanu pożądanego o charakterze wyłącznie formalnym, nie powodujące następstw dla kontrolowanej działalności, zarówno w aspekcie finansowym, wykonania zadań, jak i bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- c) wnioski i zalecenia – sugerowane działania, jakie podmiot kontrolowany powinien wykonać, a wynikające bezpośrednio z nieprawidłowości i uchybień, stwierdzonych w ramach przeprowadzonej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 83-105)

Na podstawie Zarządzenia Nr 5 Oddział w latach 2015-2018 (do 5 lipca) przeprowadził łącznie dziewięć kontroli, w tym w latach 2015-2017 po trzy kontrole rocznie.

(dowód: akta kontroli str. 135-343 )

Dwie kontrole spośród ww. nie wykazały żadnych uchybień ani nieprawidłowości. Były to kontrole dotyczące standardu utrzymania zimowego autostrady A1, przeprowadzone w dniach: 21 grudnia 2016 r. oraz 6 grudnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-156, 214-230)

Kontrola standardu utrzymania zimowego autostrady A1, zgodnie z Zarządzeniami 5 oraz 10 GDDKiA, odbywała się poprzez dokonanie oceny wizualnej nawierzchni drogi oraz Miejsc Obsługi Podróżnych, Stacji i Punktów Poboru Opłat. Oddział, zgodnie z treścią ww. Zarządzeń, informował Koncesjonariusza o terminie kontroli z siedmiodniowym wyprzedzeniem. Ponadto Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że z uwagi na fakt, iż prognozowana pogoda, o którą opierał się Oddział w trakcie ustalania terminu kontroli, ulegała zmianie, a więc nie zawsze istniała możliwość dokonania kontroli podczas zalegania na drodze czynnika zimowego (np. śnieg, oblodzenie). W przypadku jego braku, kontrola obejmowała stan zaplecza technicznego (sprzęt do zimowego utrzymania dróg, wytwornice solanki) oraz magazynowego (zużycie oraz ilość zgromadzonego chlorku sodu).

(dowód: akta kontroli str. 135-156, 214-230, 284-299, 444)

W toku pozostałych siedmiu kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w rozumieniu przepisów Zarządzenia Nr 5, z wyjątkiem kontroli dokonanej w dniu 9 maja 2017 r. W ramach czynności kontrolnych pracownicy Oddziału stwierdzili wówczas niewykonanie przez Koncesjonariusza zaleceń z poprzedniej kontroli, przeprowadzonej 19 maja 2016 r., po której Oddział nakazał Koncesjonariuszowi:

- wypełnienie szczeliny na połączeniach krawężnik-nawierzchnia asfaltowa na zjazdach do restauracji KFC oraz na spoinach między płytami betonowymi i krawężnikiem/ściekiem lub nawierzchnią asfaltową w przypadku SPO i miejsc dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne,

- uzupełnienie lub wymianę materiału w szczelinach przy płytach z betonu cementowego w miejscach, gdzie materiał zalegający już się wykruszył.
- W piśmie z 21 lipca 2017 r. Koncesjonariusz przedstawił wyjaśnienia, które w ocenie Oddziału uznane zostały za wyczerpujące.

(dowód: akta kontroli str. 187-213, 387-406)

Stwierdzone i wymienione poniżej uchybienia nie stanowiły zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz jego użytkowników, lecz odnosiły się głównie do obszarów związanych z estetyką oraz urządzeniami ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 135-343)

W ramach kontroli przeprowadzonej 18 czerwca 2015 r. stwierdzono:

- wydeptane trawniki i skarpy w okolicy restauracji KFC oraz stacji paliw Shell na terenie MOP Olsze,
- wytarte oznakowanie poziome przy obiektach gastronomicznych MOP Olsze.

(dowód: akta kontroli str. 321-343)

W ramach kontroli przeprowadzonej 22 września 2015 r. stwierdzono:

- pojedyncze rdzawe wykwity na podewkach pod słupkami barier ochronnych,
- korozję elementów mocowań kabli elektrycznych,
- korozję profili stalowych dylatacji modułowych na szerokości pasów awaryjnych,
- zaniżone pobocza na wysokość warstwy ścieralnej,
- uszkodzenia płotków ochronno-naprowadzających przy przejściu MA-35 (km. 35+015),
- nieprawidłowo wykonane elementy zieleni naprowadzającej przy trzech przejściach dla zwierząt<sup>7</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 300-320)

W ramach kontroli przeprowadzonej 17 grudnia 2015 r., dotyczącej utrzymania zimowego, stwierdzono przechylone słupki zasłony przeciwnieźnej oraz poluzowane niektóre słupki w miejscu wkopania w grunt (km. 15+800).

(dowód: akta kontroli str. 284-299)

W ramach kontroli przeprowadzonej 19 maja 2016 r. stwierdzono:

- spękania i drobne ubytki w nawierzchni na jezdniach MOP Olsze,
- szczeliny przy wjazdach do obiektów gastronomicznych na MOP-ach Olsze,
- uszkodzony stopień schodów terenowych,
- drobne uszkodzenia kostki brukowej betonowej na zatokach postojowych,
- uszkodzone krawężniki na terenie MOP Olsze,
- uszkodzoną nawierzchnię jezdni manewrowej wokół restauracji KFC na MOP Olsze Wschód,
- wykruszony materiał wypełniający spoiny przy płytach z betonu cementowego na MOP i SPO,
- skorodowany samozamykacz furtki awaryjnej przy ekranach akustycznych w km. 38+610,
- chwasty rosnące na opasce wzdłuż drogi manewrowej na MOP Olsze Zachód przy parkingu dla samochodów ciężarowych,
- zniszczoną skarpe i tereny zielone na MOP Olsze Wschód, między restauracją KFC i parkingiem MOP,

---

<sup>7</sup> Km. 55+575, km. 48+858, km. 29+700.



- MA-56 (km. 55+575) – nieudatność sadzonek krzewów w liczbie ok. 10 sztuk po prawej stronie drogi,
- niepoprawne dobranie miejsc nowych nasadzeń rokitnika (np. bezpośrednio przy obiekcie (pod okapem) lub pod obiektem w miejscu doświetlenia przejścia,
- nieprawidłowo dobrane gatunki oraz nieprawidłowo zagospodarowaną zielenią skarpe (na zbyt małej powierzchni), pomiędzy parkiem a restauracją na MOP Olsze,
- brak gaśnicy w szafce zlokalizowanej na wjeździe na stanowisko przeznaczone dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne,
- lokalne wytarcia elementów często przejeżdżanych.

(dowód: akta kontroli str. 256-283)

W ramach kontroli przeprowadzonej w dniach 5 sierpnia oraz 11 sierpnia 2016 r. stwierdzono:

- pojedyncze rdzawe wykwity na podlewkach pod słupkami barier ochronnych (nieskuteczna naprawa w latach poprzednich),
- rdzawy nalot na zawiesiach systemu odwodnienia, niebędący korozją i niemający wpływu na trwałość tych elementów,
- korozję elementów mocowań kabli elektrycznych – korozja była monitorowana, a mocowania były przewidziane do sukcesywnej wymiany w następnych latach,
- rdzawy nalot na powierzchni krawężników kamiennych – usterka niemająca wpływu na trwałość tych elementów,
- drobne uszkodzenia w nawierzchni w strefie dylatacji – na bieżąco naprawiane po ich stwierdzeniu,
- przeciek na belce podłożyskowej wiaduktu WA-45,
- zarośnięte ścieki betonowe przy krawędzi jezdni – bez większego wpływu na wartość użytkową, ale pogarszające estetykę drogi,
- na rondach węzła w Rusocinie zewnętrzna krawędź jezdni była mocno zanieczyszczona,
- MOP Kleszczewko (kierunek Gdańsk): ułamane szczelbelki ławki, wydeptany trawnik przy strefie maszyn vendingowych, uszkodzone schody terenowe prowadzące do obiektu gastronomicznego,
- MOP Kleszczewko (kierunek Łódź): luźny daszek osłaniający maszyny vendingowe, uszkodzone obrzeża i zarośnięte opaski wzdłuż jezdni manewrowej;
- MOP Olsze (kierunek Łódź): wydeptany trawnik wzdłuż chodnika łączącego parking i stację paliw oraz punkt gastronomiczny, kamyczki wysypane w miejsce wydeptanej trawy były rozdeptywane i mogły trafiać na jezdnię stanowiąc zagrożenie dla pieszych i pojazdów, które po nich przejeżdżają w przypadku wystrzelenia spod kół, szczelina pomiędzy nawierzchnią zjazdu do obiektu gastronomicznego i jezdnią asfaltową obsługującą MOP,
- MOP Olsze (kierunek Gdańsk): luźne kostki betonowe na terenie bezpośrednio wokół obiektu gastronomicznego, osunięte skarpy od strony wschodniej oraz skarpy wokół obiektu gastronomicznego wymagały odtworzenia i wzmocnienia,
- zły stan techniczny znaków U-21 na jezdni lewej zabezpieczających przed wjechaniem na zjazd na teren zarezerwowany na MOP w Goszynie.

(dowód: akta kontroli str. 231-255)

W ramach kontroli przeprowadzonej 9 maja 2017 r. stwierdzono:

- na MOP Kleszczewko Zachód (kierunek Łódź): silnie zabrudzone miejsca postojowe,
- zastoiska wody na zatoce postojowej oraz miejscach parkingowych dla samochodów ciężarowych,
- pojedyncze spękania na drodze serwisowej prowadzącej do zbiornika przy SPO Stanisławie,
- zapadnięte opaski przy jezdni w wyniku najazdu pojazdów ciężarowych,
- niewypielone pojedyncze skupiny krzewów zlokalizowane między miejscami postojowymi (MOP Kleszczewko) oraz uschnięte drzewo w klombie przed budynkiem socjalnym,
- uszkodzenia dogęszczających podków ochronno-naprowadzających,
- zły stan techniczny znaków U1 przy jezdni lewej w km.: 12+400, 20+350, 20+300, 26+600, 32+300,
- zły stan techniczny znaku B-2 na MOP Kleszczewko,
- nieczytelny znak E-15b na znaku E-3 na węźle Rusocin.

(dowód: akta kontroli str. 187-213 )

W ramach kontroli przeprowadzonej 7 września 2017 r. stwierdzono:

- pojedyncze rdzawe wykwyty na podlewkach pod słupkami barier ochronnych (nieskuteczna naprawa w latach poprzednich),
- schody skarpowe porośnięte mchem,
- przeciek na belce podłożyskowej wiaduktu WA-46 (w trakcie naprawy),
- lokalne ogniska korozji balustrady schodów skarpowych i balustrad,
- punktowe ogniska korozji profili dylatacyjnych,
- rdzawy nalot na powierzchni krawężników kamiennych – usterka monitorowana – niemająca wpływu na trwałość tych elementów,
- korozję elementów mocowań kabli elektrycznych – korozja była monitorowana, a mocowania przewidziane do sukcesywnej wymiany w następnych latach,
- w zakresie wizualnej oceny stanu poboczy oraz odwodnienia: licznie zachwaszczone krawężnikowe rynny odprowadzające, stojąca na poboczu woda na rondzie na węźle Rusocin, bardzo mocno zarośnięte elementy odwodnienia – nadmierna roślinność na prefabrykatakach betonowych,
- MOP Kleszczewko Wschód (kier. Gdańsk): uszkodzoną konstrukcję kolumny alarmowej L6 w km. 6+300 (uszkodzenie nie wpływało na funkcjonowanie urządzenia), zachwaszczone ciągi piesze oraz ławki,
- MOP Kleszczewko Zachód (kier. Łódź): porzucony wrak samochodu, zachwaszczone ciągi piesze oraz ławki,
- MOP Olsze Zachód (kier. Łódź): silnie zabrudzony pojemnik na materiały reklamowe Amber One, wykruszone krawężniki betonowe, zachwaszczone ciągi piesze oraz ławki,
- MOP Olsze Zachód (kier. Gdańsk): uszkodzony trawnik przez ruch ciężkich pojazdów, uszkodzona tablica Kociewie, klawiszujące płyty chodnikowe na opaskach, wydeptana, osuwająca się skarpa w miejscu skrótów pieszych z terenu MOP do restauracji KFC, zachwaszczone ciągi piesze oraz ławki,
- brak znaków typu U-7 na całej długości autostrady,
- brak uaktualnienia oznaczeń typu E-15 na tablicach oznakowania kierunkowego,
- nieodpowiedni stan pokrowców znaków okresowych,
- skrzywiony znak na MOP Olsze Zachód.

(dowód: akta kontroli str. 157-186)

W Zarządzeniu Nr 10 nie występowało pojęcie „uchybień”, inaczej też zdefiniowano pojęcia „nieprawidłowości”, „wniosku” i „zalecenia”:

- a) nieprawidłowość – fakt lub zjawisko niezgodne z przepisami, normami, prawidłami; za nieprawidłowość należy uznawać w szczególności okoliczności lub stan faktyczny stwierdzone w trakcie kontroli, które:
  - są niezgodne z warunkami zawartej umowy dzierżawy MOP lub umowy koncesyjnej dla autostrady płatnej,
  - są niezgodne z właściwymi przepisami prawa,
  - są niezgodne z zasadami wiedzy technicznej,
  - stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego,
  - potwierdzają niewykonanie wniosków i zaleceń z poprzedniej kontroli, które to niewykonanie jest nieuzasadnione;
- b) wnioski – działania wynikające z przesłanek, okoliczności, stanu faktycznego stwierdzonych w trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych, które podmiot kontrolowany powinien podjąć w celu usunięcia stwierdzonych w wyniku kontroli nieprawidłowości,
- c) zalecenia – sugerowane działania jakie podmiot kontrolowany mógłby podjąć, a co do których realizacji nie jest zobowiązany.

(dowód: akta kontroli str. 66-82)

Na podstawie Zarządzenia Na 10 Oddział przeprowadził jedną kontrolę (w dniach 15-16 maja 2018 r.), która wykazała opisane poniżej nieprawidłowości:

- na MOP Olsze Zachód stwierdzono wykruszoną masę wypełniającą ubytki w krawężnikach oraz braki kamieni, zabrudzone miejsca parkingowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne,
- Na MOP Olsze Wschód stwierdzono popękane płyty betonowe na opasce,
- na terenie węzła Swaróżyn (km. ok. 32+000 – 33+500, str. prawa) stwierdzono uszkodzenia sadzonek drzew i krzewów w odziomkowej części roślin spowodowane nieprawidłowo wykonywanymi pracami koszenia traw z wykorzystaniem kosiarek żyłkowych,
- ok. 15% nowo nasadzonych drzew w obrębie węzła Swaróżyn uszło lub nie rokowało na przeżycie,
- na przejściu w km. ok. 20+000 stwierdzono uschnięte trzy krzewy rokitnika zwyczajnego,
- w punkcie poboru opłat Stanisławie stwierdzono: uschnięte jedno z drzew form piennych po lewej stronie, niezgodność ilościową nasadzonych krzewów w skupinach, niewyściółkowane skupiny krzewów oraz misy drzew piennych,
- na całym odcinku trasy stwierdzono miejscowo za niskie przycięcie krzewów, w tym cięcie pędów o stosunkowo dużych średnicach,
- km. ok. 19+900 strona prawa – stwierdzono niewystarczające wyściółkowanie skupin krzewów oraz nowo nasadzonych drzew,
- stwierdzono brak wyściółkowania części skupin krzewów oraz nasadzonych drzew wzdłuż trasy zasadniczej,
- km. 27+500 – stwierdzono zbyt niskie wykoszenie trawy powodujące zniszczenie darniny i dodatkowe jej wysuszenie i zamieranie,
- km. 27+500 i 11+700 – przy przepuszczeniu dla małych zwierząt stwierdzono uszkodzenia płotków ochronno-naprowadzających,

- km. ok. 19+900 strona prawa (oraz inne miejsca gdzie wykonano w 2018 r. lub jesienią 2017 r. nasadzenia drzew) – stwierdzono zastosowanie jednego palika, który w opinii Oddziału nie spełniał założonej funkcji<sup>8</sup>,
- km. 11+700 str. prawa – nieszczelne wygrodenie w połączeniu z ekranem zapobiegającym nawiewaniu śniegu.

(dowód: akta kontroli str. 106-134)

#### **4. Monitorowanie usuwania uchybień i nieprawidłowości wykazanych podczas kontroli**

W celu monitorowania usuwania przez Koncesjonariusza uchybień wykazanych w toku kontroli Oddział nakazywał ich usunięcie oraz, w toku następnej kontroli, obejmującej ten sam zakres rzeczowy, dokonywał sprawdzenia wykonania przez Koncesjonariusza nakazanych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 106-343)

Zgodnie z § 14 ust. 1 regulaminu kontroli, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 5, kontrolujący winien był monitorować realizację zaleceń i wniosków pokontrolnych poprzez kierowanie do podmiotu kontrolowanego pism z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń pokontrolnych. Obecnie obowiązujące Zarządzenie Nr 10 dopuszcza monitorowanie realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych m.in. poprzez przeprowadzanie w trakcie kolejnych kontroli czynności sprawdzających realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych (§ 13 ust. 1 pkt. 2).

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 95)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że w latach 2015 – 2018 (do 5 lipca) Oddział nie kierował do Koncesjonariusza pism z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń i wniosków oraz, że efekt ich stosowania był oceniany w toku kolejnych kontroli, co znajduje odzwierciedlenie w poszczególnych raportach z kontroli. Podkreślił, że ww. przedziale czasowym żadne z wniosków lub zaleceń nie dotyczyło sytuacji mogących zagrozić bezpieczeństwu ruchu drogowego. Stwierdzone uchybienia odnosiły się do obszarów związanych z estetyką, urządzeniami ochrony środowiska, które polegały m.in. na zaniżeniu poboczy, wykruszeniu elementów betonowych – krawężniki na MOP-ach, niewłaściwym wykonaniu elementów zieleni naprowadzającej przy przejściach dla zwierząt, wydeptaniu trawników lub wytarciu oznakowania poziomego na terenie MOP. Uwagi na rodzaj uchybień oraz procedury Koncesjonariusza, w ocenie pracowników Oddziału termin usunięcia ww. usterek do czasu kolejnej kontroli w zakresie był odpowiedni, w szczególności w przypadkach dot. konieczności przesadzenia lub zasadzenia zieleni przydrożnej (minimalny okres niezbędny do odpowiedniej udatności roślinności).

(dowód: akta kontroli str. 444)

Zgodnie z punktem V wzoru raportu z kontroli, stanowiącego Załącznik nr 5 do Regulaminu Kontroli, będącego Załącznikiem do Zarządzenia nr 5, w raporcie z kontroli Oddział winien wskazywać proponowane terminy usunięcia nieprawidłowości i uchybień<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> W interpretacji Wydziału Ochrony Środowiska Oddziału każde drzewo powinno być przymocowane do palików, czyli do większej liczby niż jeden palik.

<sup>9</sup> Od 7 lutego 2018 r. w tym zakresie obowiązuje punkt IV Załącznika nr 3 do Regulaminu Kontroli, będącego Załącznikiem do Zarządzenia nr 10, zgodnie z którym Oddział winien wskazywać proponowane terminy usunięcia nieprawidłowości.

Oddział nie wskazał terminów usunięcia dziewięciu uchybień, z tego ośmiu uchybień w raporcie z kontroli z 21 czerwca 2016 r. (punkty 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10) oraz jednego uchybienia w raporcie z kontroli z 18 maja 2017 r. (punkt 7).

Spośród ww. stwierdzonych uchybień jedno – dotyczące kamyczków leżących na jezdni na terenie MOP Olsze Zachód – zostało określone w przez Oddział w raporcie z kontroli z 21 czerwca 2016 r. jako mogące być przyczyną uszkodzeń przejeżdżających pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 78-80, 104, 194, 236, 256-267)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział nie wskazał terminów usunięcia uchybień w raportach z ww. kontroli ponieważ zakres rzeczowy i ilościowy stwierdzonych odstępstw był nieznaczny oraz nie wpływał na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 451)

W pozostałych 52 przypadkach Oddział wskazywał proponowane terminy usunięcia nieprawidłowości i uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 116, 163, 194, 236, 262, 287, 305, 326)

#### **5. Inne czynności podejmowane w Oddziale w celu egzekwowania od Koncesjonariusza zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady z warunkami umowy**

W Oddziale nie podejmowano czynności innych niż kontrolne w celu egzekwowania od Koncesjonariusza zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady A1 z warunkami umowy koncesyjnej. Nie podejmowano również działań polegających na opiniowaniu zadań inwestycyjnych planowanych przez Koncesjonariusza, czy też opiniowaniu składanych przez Koncesjonariusza roszczeń lub innych działań dotyczących utrzymania i eksploatacji autostrady A1. Powodem takiego stanu rzeczy był fakt niewydawania przez GDDKiA Oddziałowi poleceń dotyczących ww. kwestii.

(dowód: akta kontroli str. 438, 445)

#### **6. Sprawozdania Koncesjonariusza przekazywane do Oddziału**

Oddział nie dysponował sprawozdaniami Koncesjonariusza. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział realizował zadania w obszarach ściśle określonych w Zarządzeniach Nr 5 i 10 oraz, że Oddział nigdy nie zabiegał o pozyskanie żadnych sprawozdań Koncesjonariusza (rocznych, półrocznych, miesięcznych), ponieważ pozyskiwanie tych dokumentów wykraczało poza zakres merytoryczny kontroli realizowanych przez Oddział, a także, że dokumenty te nie tylko nie były wymagane zakresem kontroli określonym w Zarządzeniach Nr 5 i 10, ale także dane zawarte w ww. dokumentach nie wносиły żadnych istotnych informacji dla Oddziału w odniesieniu do zakresu obowiązków i kompetencji określonych w regulacjach prawnych określonych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 438, 445)

Ustalone  
nieprawidłowości

- 1) Oddział nie monitorował realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych w sposób określony w § 14 ust. 1 Regulaminu Kontroli, stanowiącego załącznik do Zarządzenia Nr 5, czyli poprzez kierowanie do Koncesjonariusza pism z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń pokontrolnych. Monitorowanie to odbywało się poprzez przeprowadzanie w trakcie kolejnych kontroli czynności sprawdzających realizację wniosków i zaleceń pokontrolnych, czyli zgodnie

z obecnie obowiązującym Regulaminem Kontroli, stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 10.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział nie kierował do Koncesjonariusza pism z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń pokontrolnych, bowiem efekt ich stosowania był oceniany w toku kolejnych kontroli, co znajdowało odzwierciedlenie w poszczególnych raportach z kontroli. Wyjaśnił także, że w latach 2015-2018 (do 28 czerwca) żadne z zaleceń nie dotyczyło sytuacji mogącej zagrozić bezpieczeństwu ruchu drogowego, a stwierdzone uchybienia odnosiły się do obszarów związanych z estetyką bądź też urządzeniami ochrony środowiska.

NIK wskazuje, że określona w Zarządzeniu Nr 5, procedura monitorowania wykonania zaleceń pokontrolnych nie ograniczała się wyłącznie do sytuacji, które Oddział uznał za zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Jednocześnie Najwyższa Izba Kontroli dostrzega fakt zmiany przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przedmiotowych przepisów i dopuszczenie monitorowania realizacji zaleceń i wniosków pokontrolnych w sposób przez Oddział praktykowany.

(dowód: akta kontroli str. 74-75, 95, 106-343, 444)

- 2) W dziewięciu przypadkach Oddział nie wskazał proponowanych terminów usunięcia uchybień stwierdzonych podczas kontroli Koncesjonariusza. Było to niezgodne z punktem V wzoru raportu z kontroli, stanowiącego Załącznik nr 5 do Regulaminu Kontroli, będącego Załącznikiem do Zarządzenia Nr 5.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział nie wskazał terminów usunięcia ww. uchybień, ponieważ zakres rzeczowy i ilościowy stwierdzonych odstępstw był nieznaczny oraz nie wpływał na bezpieczeństwo ruchu drogowego

(dowód: akta kontroli str. 78-80, 104, 194, 236, 451)

NIK wskazuje, że wynikający z Zarządzenia Nr 5 obowiązek wskazania terminów usunięcia uchybień nie był uzależniony od istotności stwierdzonych uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 83-105)

Wziąwszy jednak pod uwagę całość czynności kontrolnych podjętych przez Oddział wobec Koncesjonariusza w okresie objętym kontrolą, Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż wyżej opisana nieprawidłowość nie miała istotnego wpływu na skontrolowaną działalność Oddziału.

## IV. Wniosek

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o **wskazywanie w raportach z kontroli Koncesjonariusza proponowanych terminów usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.**

<sup>10</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 524 ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykonania wniosku

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Gdańsk, 16 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Gdańsku

Kontroler  
Michał Thomas  
doradca ekonomiczny

  
.....  
podpis

*2 up.*

WICEDYREKTOR DELEGATURY  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
w Gdańsku  
  
.....  
Teresa Sawicka  
podpis

