



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

LKA.410.008.02.2018
P/18/068

TEKST UJEDNOLICONY

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/068 – Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach
Kontrolerzy	Beata Pękuł, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/116/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. Tomasz Raszka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/119/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. Waldemar Góra, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/123/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. Karol Pastuszka, inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/117/2018 z dnia 6 kwietnia 2018 r. Bogusław Gębica, doradca ekonomiczny (Dowód: akta kontroli str. 1-5)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie ¹ , ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski – p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad ² (dowód: akta kontroli str. 6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmował w okresie objętym kontrolą³ działania w celu zapewnienia realizacji obowiązków wynikających z umów zawartych z koncesjonariuszami odcinków autostrad płatnych, jednak działania te nie były w pełni skuteczne.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w GDDKiA stworzono warunki organizacyjne pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariuszy odcinków autostrad płatnych utrzymania i eksploatacji tych dróg zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej oraz wykonywanie innych czynności, związanych z tymi umowami, które zostały powierzone Generalnej Dyrekcji przez ministra właściwego do spraw transportu.

Prawidłowo weryfikowano i analizowano dokumentację finansową związaną z wykonywaniem umów koncesyjnych oraz składane przez koncesjonariuszy sprawozdania. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły

¹ Dalej: „GDDKiA” lub „Generalna Dyrekcja”.

² Dalej: „Generalny Dyrektor”.

³ Tj. lata 2015-2018 do czasu zakończenia kontroli (26 czerwca 2018 r.).

jednostkowych przypadków nienaliczenia należnych odsetek za krótkotrwałą zwłokę we wpłatach dokonanych przez koncesjonariuszy po wyznaczonym terminie płatności oraz niewyegzekwowania od koncesjonariuszy autostrady A2 niektórych składowych sprawozdań rocznych.

W obowiązujących w GDDKiA regulaminach kontroli określono zasady planowania i wykonywania kontroli wywiązywania się koncesjonariuszy z obowiązków zawartych w postanowieniach umów koncesyjnych oraz monitorowania ich wyników, jednak zakres rzeczowy kontroli, ustalany corocznie w ramowych planach kontroli nie zapewniał kompletnej i aktualnej wiedzy o sposobie wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków określonych w umowach koncesyjnych. Ponadto, w Generalnej Dyrekcji w procesie planowania kontroli nie wykorzystywano posiadanych materiałów analitycznych (m.in. sprawozdania koncesjonariuszy i operatorów autostrad, bazy wypadków drogowych, raportów niezależnego inżyniera). Zdaniem NIK, korzystanie z tych materiałów umożliwiłoby bardziej efektywne planowanie i prowadzenie kontroli oraz lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umów koncesyjnych.

Corocznie planowano kontrole dotyczące bieżącego utrzymania autostrad oraz bezpieczeństwa na drogach. Jednakże w toku kontroli procesu poboru opłat przez koncesjonariuszy nie dokonywano (poza trzema wyjątkami) pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów w punktach poboru opłat⁴, [...]⁵.

Nie korzystano również z możliwości [...]⁶.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Kontrola zgodności działań koncesjonariuszy z umowami koncesyjnymi na utrzymanie i eksploatację odcinków autostrad płatnych – planowanie, realizacja i monitorowanie wyników kontroli zgodności eksploatacji i utrzymania autostrady z warunkami umów koncesyjnych

Opis stanu faktycznego

1.1. Organizację pracy GDDKiA w okresie objętym kontrolą określono w Regulaminie Organizacyjnym⁷, wprowadzonym Zarządzeniem nr 16 Generalnego Dyrektora z 16 czerwca 2008 r.⁸ (do 28 lutego 2017 r.), a następnie (od 1 marca 2017 r.) Zarządzeniem nr 7 z 1 marca 2017 r.⁹

Zgodnie z RO komórką organizacyjną GDDKiA wiodącą w zakresie ogólnych procesów związanych z kontrolą koncesjonariuszy był Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁰, w ramach którego, na mocy Zarządzenia Nr 25 utworzono Wydział Rozliczeń i Planowania¹¹, do zadań którego należało m.in. *koordynowanie*

⁴ Zwanych dalej „PPO”.

⁵ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷ Dalej: „RO”.

⁸ Zmienionym Zarządzeniem Nr 25 Generalnego Dyrektora z 30 maja 2014 r. - dalej „Zarządzenie Nr 25”.

⁹ W sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego GDDKiA – dalej: Zarządzenie Nr 7”.

¹⁰ Dalej: „DPP”.

¹¹ W mieście Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego 3.

wszystkich procesów kontrolnych prowadzonych przez DPP i Oddziały w ramach projektów koncesyjnych. Ponadto, do zadań DPP należała m.in. koordynacja i przeprowadzanie kontroli realizacji projektów realizowanych przez Departament, w tym kontroli w terenie i współpraca w tym zakresie z innymi komórkami organizacyjnymi GDDKiA.

Od czasu zmiany regulaminu organizacyjnego GDDKiA w dniu 1 marca 2017 r.¹², za koordynowanie procesów kontroli koncesjonariuszy w DPP odpowiadali pracownicy Wydziału Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹³ będący „opiekunami” poszczególnych umów koncesyjnych¹⁴ (w ramach kontroli prowadzonych przez Centralę GDDKiA) oraz osoba zatrudniona na wydzielonym stanowisku do spraw kontroli projektów autostradowych zrealizowanych w systemie PPP/koncesyjnym oraz kontroli umów dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych¹⁵ kat II i III.

(dowód: akta kontroli str. 19-83, 992, 999, 1012, 1017, 1035)

Zasady planowania i przeprowadzania kontroli projektów autostradowych określone zostały Zarządzeniami Generalnego Dyrektora: nr 14 z 18 maja 2012 r.¹⁶, nr 5 z 12 stycznia 2015 r.¹⁷ i nr 10 z 7 lutego 2018 r.¹⁸.

(dowód: akta kontroli str. 90-131)

W oparciu o zapisy umów koncesyjnych (kontrole przeprowadzano u czterech koncesjonariuszy: A1-Gdańsk Transport Company SA¹⁹; A2-Autostrada Wielkopolska SA²⁰, Autostrada Wielkopolska II SA²¹; A4-Stalexport Autostrada Małopolska SA²²) w GDDKiA corocznie opracowywany był Ramowy plan 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. Określono w nich obowiązkowy zakres i częstotliwość przeprowadzania kontroli, które powinny zostać uwzględnione przy opracowywaniu rocznych planów kontroli prowadzonych przez DPP oraz przez poszczególne Oddziały GDDKiA.

Kontrolami prowadzonymi przez Oddziały GDDKiA objęto obowiązki koncesjonariuszy określone w umowach koncesyjnych. Zakres rzeczowy kontroli miał obejmować:

¹² Zadania dotychczasowych wydziałów DPP (w tym te dotyczące koordynacji kontroli umów koncesyjnych) zostały połączone w jeden wydział – Wydział Partnerstwa Publiczno-Prawnego. Do struktury DPP włączono natomiast dodatkowo dwa osobne wydziały: Wydział Eksploatacji i Poboru Opłat (WEP) oraz Wydział Rozwoju i Strategii Poboru Opłat (WRS).

¹³ Zwanego dalej WPP.

¹⁴ Do zadań, których należało m.in. prowadzenie bieżącej obsługi i kompletu rozliczeń zawartych umów koncesyjnych, prowadzenie monitoringu zadań realizowanych przez partnera prywatnego w celu sprawnej realizacji powierzonych koncesjonariuszowi zadań wynikających z umowy, oraz prowadzenie kompletu rozliczeń finansowych z koncesjonariuszem.

¹⁵ Zwanych dalej „MOP”.

¹⁶ W sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie ppp oraz w zakresie dostosowania do poboru opłat i dzierżawy MOP (obowiązujący w okresie maj 2012 – styczeń 2015) – dalej: „Zarządzenie nr 14/2012”.

¹⁷ W sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych, realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach (obowiązujący w okresie: styczeń 2015 – 6 luty 2018) – dalej: „Zarządzenie nr 5/2015”.

¹⁸ W sprawie kontroli przestrzegania warunków umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II lub III (obowiązujący od 7 lutego 2018) – dalej: „Zarządzenie nr 10/2018”.

¹⁹ Zwany dalej „GTC”.

²⁰ Zwana dalej „AWSA”.

²¹ Zwana dalej „AWSA II”.

²² Zwany dalej „SAM”.

1. wizualną ocenę stanu: nawierzchni autostrady, w tym nawierzchni PPO/SPO²³ oraz MOP i OUA²⁴; urządzeń ochrony środowiska; poboczy, w tym odwodnienia; oznakowania poziomego i pionowego oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego²⁵, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA, a także wykonywanie przeglądów technicznych ww. elementów oraz wywiązywanie się z wynikających z nich wniosków i zaleceń,
2. wizualną ocenę: pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym na MOP i OUA oraz odśnieżania i odładzania (przeprowadzanej w okresie zimowym w ramach kontroli standardu utrzymania zimowego),
3. realizację przez Partnera obowiązkowej oceny stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich,
4. identyfikację potencjalnych zagrożeń (i ich źródeł) dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i w strefie bezpieczeństwa, w tym ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami – kontrole BRD,
5. ocenę działania 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).

Pracownicy DPP przeprowadzali kontrole poprawności rozliczeń z koncesjonariuszami (płatności w ramach umów koncesyjnych) oraz kontrole procesu poboru opłat. Ponadto, w ramach Odcinka II A2 (AWSAII) pracownicy DPP przeprowadzali cykliczne audyty, weryfikując obowiązki koncesjonariusza w zakresie zapewnienia dostępności autostrady i tzw. Poziomu Usług, który szczegółowo określa Tabela 11 Załącznika nr 20-B do Umowy. Audyty te prowadzone były poza rocznym planem, w oparciu o art. 11.4 Umowy koncesyjnej (dowód: akta kontroli str. 132-165)

Zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 5/2015, za opracowanie ramowych planów kontroli odpowiadał DPP²⁶. Przygotowywane przez ten Departament ramowe plany kontroli²⁷ były przesyłane do oddziałów, które na ich podstawie opracowywały własne plany kontroli²⁸. Plan kontroli DPP zatwierdzał Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, nadzorujący DPP. Zakres rzeczowy (niezmieniany w okresie objętym kontrolą) który winien zostać uwzględniony w ramowych planach kontroli określony został w tzw. „Wykazie aktów prawnych oraz dokumentów pomocnych przy kontroli odcinków projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III zlokalizowanych przy drogach klasy A”. W toku opracowywania ramowych planów kontroli nie wykorzystywano informacji zawartych w posiadanych przez GDDKiA materiałach analitycznych, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

Poza kontrolami wskazanymi w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”, wszystkie kontrole koncesjonariuszy wynikające z rocznych planów kontroli zaplanowane w latach 2015-2017 zostały zrealizowane.

²³ Sekcji Poboru Opłat.

²⁴ Obwodu Utrzymania Autostrady.

²⁵ Dalej „BRD”.

²⁶ Również wg Zarządzenia nr 10/2018 opracowywanie ramowych planów kontroli było obowiązkiem DPP.

²⁷ Plany te podlegały zatwierdzeniu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

²⁸ Zatwierdzane przez dyrektorów oddziałów.

W okresie objętym kontrolą pracownicy GDDKiA przeprowadzali kontrole/audyty u koncesjonariuszy płatnych odcinków autostrad w zakresie standardów płynności poboru opłat określonych w umowach koncesyjnych. U koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (AWSA II) przeprowadzono w okresie objętym kontrolą łącznie 12 audytów obejmujących okresy miesięczne od kwietnia 2015 r. do marca 2016 r. oraz 4 audyty obejmujące okresy kwartalne, tj.: II, III i IV kwartał 2016 r. oraz I kwartał 2017 r. Pozostałych trzech koncesjonariuszy (GTC, AWSA i SAM) skontrolowano w ww. zakresie jeden raz w każdym roku okresu 2015-2017 z tym, że kontrola koncesjonariusza autostrady A1 (GTC) przeprowadzona w 2015 r. dotyczyła wyłącznie procesu poboru opłat realizowanego w roku 2014 przy użyciu kart płatniczych flotowych. W związku z tym koncesjonariusz ten nie był objęty kontrolą w zakresie standardów płynności poboru opłat za 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 179-475)

Generalny Dyrektor wyjaśnił w tej sprawie, że kontrola procesu poboru opłat w 2015 r. została przeprowadzona zgodnie z planem kontroli, który nie określa tak zakresu, jak i okresu jaki ma zostać objęty kontrolą. Szczegółowy zakres ww. kontroli został zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora i obejmował proces poboru opłat realizowany przy wykorzystaniu kart płatniczych i flotowych na autostradzie A1 za wskazany okres, obejmujący jeden pełny rok kalendarzowy. Dla prawidłowego wykonania tej kontroli w momencie rozpoczynania kontroli konieczne było dysponowanie pełnymi danymi za cały rok obrotowy (w tym przypadku za 2014 rok), tym samym, aby zrealizować założony cel kontrolny i wykonać rzetelną i miarodajną analizę, kontrola w takich przypadkach mogła być wykonana dopiero w roku następującym po roku badanym.

(dowód: akta kontroli str. 479-480)

Kontrole w ww. zakresie za rok 2018, zostały ujęte w planach kontroli w drugim lub trzecim kwartale 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 164-165)

Kontrole koncesjonariusza odcinka autostrady A1 (GTC) w powyższym zakresie przeprowadzono w siedzibie GDDKiA. Polegały one na sprawdzeniu procesu poboru opłat na losowo wybranych pasach zjazdowych lub wjazdowych w oparciu o przesłane przez koncesjonariusza nagrania video z kamer systemu CCTV²⁹ zamontowanych na dwóch końcowych PPO (Nowa Wieś i Rusocin), na których występują największe spiętrzenia ruchu obserwowane we wszystkie weekendy w okresach objętych daną kontrolą, tj. od godzin popołudniowych w piątek do niedzieli. Sprawdzano m.in. liczbę otwartych pasów i zapewnienie pełnej obsady stanowisk poboru opłat. Nagrania z kamer umożliwiały skontrolowanie jedynie liczby otwartych pasów w jednym kierunku (wjazdu lub zjazdu), dlatego w większości przypadków (łącznie 50 na 59 skontrolowanych w latach 2016-2017), w odpowiednich rubrykach dot. liczby otwartych pasów w drugim kierunku wpisano: „niewidoczne”, a w uwagach podawano, że brak widoczności wszystkich bramek uniemożliwił weryfikację pełnej obsady stanowisk poboru opłat, lub że nagrania dotyczyły wyłącznie bramek zjazdowych lub wjazdowych. Badano również liczbę obsłużonych pojazdów w ciągu dwóch losowo wybranych 15-minutowych przedziałów czasu z każdego pojedynczego nagrania (łącznie odpowiednio: 28 i 31 nagrań z dwóch okresów objętych ww. kontrolami), zawierających się w godzinach

²⁹ System ten ma zwiększać bezpieczeństwo w centrach poboru opłat oraz na terenie obwodów utrzymania autostrady, jego kamery rozlokowane są m.in. w strategicznych miejscach, które gwarantują przyjęte wymogi bezpieczeństwa. Kamery CCTV nie są zamontowane nad pasami poboru opłat, a jedynie przy krawędzi jezdni placów i stacji poboru opłat po jednej stronie pasów wjazdowych i zjazdowych. Żaden z systemów autostrady A1 wykorzystujących rejestrację obrazu nie wykonuje nagrań z tego co dzieje się na konkretnym pasie poboru opłat.

o maksymalnym i minimalnym natężeniu ruchu. W ten sposób ustalono liczbę obsłużonych pojazdów w ciągu godziny (odpowiednio: 312-360 pojazdów na godzinę oraz 280-340 pojazdów na godzinę). W konkluzji stwierdzono, że osiągnięte przepustowości na bramkach w ciągu godziny są na poziomie wyników osiągniętych na innych autostradach w Polsce. Odnotowano też przypadki odstąpienia od poboru opłat (otwarcie bramek zjazdowych na 0,5 godziny, zgodnie z poleceniem ministra właściwego ds. transportu³⁰ z 24 czerwca 2016 r.³¹). Było ich odpowiednio: 5 i 9 w każdym z dwóch okresów objętych ww. kontrolami. W kolejnych dwóch przypadkach (gdy również brak widoczności wszystkich bramek uniemożliwił weryfikację pełnej obsady stanowisk poboru opłat) odnotowano fakt tworzenia się zatorów drogowych (z każdą godziną coraz dłuższych). We wnioskach z ww. kontroli podano, że nie stwierdzono nieprawidłowości w przygotowaniu kontrolowanego do obsługi wzmożonego ruchu. Wyniki kontroli we wszystkich trzech badanych obszarach potwierdziły należyte wypełnianie obowiązków wynikających z umowy koncesyjnej. Nie wydano zaleceń z kontroli. Żadna z ww. kontroli nie obejmowała sprawdzenia czasu oczekiwania pojazdów na PPO, co opisano w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 179-210)

Czas oczekiwania pojazdów na PPO w ciągu autostrady A1 był kontrolowany przez Niezależnego Inżyniera³². [...] ³³.

(dowód: akta kontroli str. 489-517)

W toku kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 (AWSA) w 2015 r. przedstawiciele GDDKiA trzykrotnie występowali do AWSA o udostępnienie zestawień rejestrujących wszystkie zidentyfikowane w 2015 r. na wszystkich PPO Odcinka I przypadki przekroczenia [...] ³⁴.

Przedstawiciele GDDKiA stwierdzili w raporcie z ww. kontroli, że w związku z tym, że w okresie od stycznia do połowy listopada 2015 r. (kiedy to nastąpiło przekazanie wykonawcy terenu budowy) nie były prowadzone na ww. obiektach prace bezpośrednio ingerujące w ich funkcjonalność (a jedynie prace projektowe), koncesjonariusz był zobowiązany do zachowania założonego standardu obsługi poboru opłat i wykazał stwierdzone w tym okresie przypadki [...] ³⁵. W konkluzji stwierdzono, że „stanowiska Stron w tej kwestii nadal pozostają rozbieżne”.

W trakcie kolejnych kontroli (za 2016 r. i 2017 r.) kontrolerzy GDDKiA dokonali jednodniowych wizytacji w jednym z PPO (odpowiednio: PPO Nagradowice i PPO Gołuski) [...] ³⁶ W raporcie z kontroli (dot. łącznie kontroli za lata 2015-2016), w

³⁰ Zwanego dalej „Ministrem”.

³¹ W dniu 24 czerwca 2016 r. Minister wydał polecenie odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą A1 - jeżeli średni czas oczekiwania pojazdów na uiszczenie opłaty za przejazd w PPO wyniesie powyżej 45 minut – poprzez podniesienie szlabanów na wszystkich pasach zjazdowych przez okres do 30 minut.

³² Zwany dalej „NI”.

³³ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁴ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁵ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁶ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze

części „Wnioski i zalecenia pokontrolne” podano, że „GDDKiA niezmiennie stoi na stanowisku, że wnioskowane nagrania z kamer Operatora, dokumentujące standard obsługi podróżnych na PPO, powinny być przedstawiane do wglądu GDDKiA, na potrzeby prowadzenia czynności kontrolnych”. W raporcie z kontroli dot. 2017 r. potwierdzono, że w zakresie objętym kontrolą proces poboru opłat na PPO Gołuski przebiegał zgodnie z Regulaminem Poboru Opłat i nie sformułowano zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 211-243)

W sprawie działań podejmowanych wobec ww. koncesjonariusza Generalny Dyrektor podał, że: strona publiczna – nawet jeśli stwierdzi niedotrzymanie założonego standardu obsługi, nie dysponuje adekwatnym narzędziem do nakładania na koncesjonariusza kar umownych [...]³⁷. W praktyce jedyną, bardzo radykalną sankcją za niedopełnienie obowiązków umownych przez AWSA jest rozwiązanie umowy, w sytuacji istotnej rozbieżności stanowisk Stron można również dążyć do otwarcia formalnego sporu, czyli zgodnie z umową koncesyjną wstąpić na ścieżkę arbitrażu międzynarodowego, jednakże podjęcie decyzji w zakresie ww. rozwiązań leży w gestii ministra właściwego do spraw transportu.

(dowód: akta kontroli str. 481-482)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjmując do wiadomości ww. wyjaśnienia, NIK zwraca uwagę, że uprawnienie GDDKiA do przeprowadzania kontroli działalności spółek eksploatujących odcinki autostrad ma na celu m.in. wykrywanie naruszeń ich obowiązków wynikających z umów koncesyjnych i zapewnienie ich usuwania. Analiza umów koncesyjnych dotyczących autostrady A4 oraz I odcinka autostrady A2 wskazuje, że nie wyposażyły one strony publicznej w adekwatne do skali ujawnianych nieprawidłowości instrumenty dyscyplinowania koncesjonariuszy. Fakt przyjęcia w tych umowach możliwości odstąpienia od umowy, jako jedynej możliwej do zastosowania przez stronę publiczną sankcji w przypadku naruszania przez koncesjonariuszy warunków umownych powoduje, iż w praktyce GDDKiA nie posiada instrumentów pozwalających na podejmowanie w takich sytuacjach działań proporcjonalnych do skali i charakteru wykazanych nieprawidłowości.

Opis stanu
faktycznego

W trakcie przeprowadzonych przez pracowników GDDKiA audytów koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (AWSA II), które przeprowadzono w Centrum Zarządzania Autostradą w Kotowie w latach 2015-2017, [...]³⁸.

(dowód: akta kontroli str. 244-460)

[...]³⁹

(dowód: akta kontroli str. 483-484)

Opisane wyżej przypadki [...]⁴⁰.

zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁷ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁸ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

³⁹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

(dowód: akta kontroli str. 518-558)

W ww. sprawie GDDKiA zasięgnęła – w lutym 2015 r. opinii prawnej⁴¹, z treści której wynikało, [...]⁴²

(dowód: akta kontroli str. 461-468)

W związku z wynikami ww. kontroli w DPP sporządzono notatkę⁴³ zawierającą propozycję zlecenia doradcy technicznemu GDDKiA, przeprowadzenia badania czasu oczekiwania na PPO Balice (najbardziej newralgicznego PPO). Koszt wykonania takich badań oszacowano na kwotę ok. 45 tys. zł brutto. Generalny Dyrektor zdecydował o podjęciu działań alternatywnych, polegających na zainstalowaniu na stałe kamer (po jednej na każdym końcu odcinka płatnego) rejestrujących ruch od strony wjazdowej na autostradę. Obserwacje ruchu na podstawie powyższych nagrań z kamer, miały prowadzić odpowiednio terenowo Oddziały GDDKiA w Krakowie i Katowicach. Na wniosek GDDKiA ww. oddziały przeprowadziły analizę oraz wizję w terenie pod kątem wyboru miejsca umieszczenia kamer, które na bieżąco pozwalałyby na podgląd sytuacji na terenie przyległym z PPO w Brzęczkowicach i w Balicach, będących w zarządzie innego podmiotu niż koncesjonariusz autostrady A4. Podjęto decyzję o zainstalowaniu kamery na słupie energetycznym, należącym do Zarządu Dróg Powiatowych na terenie województwa małopolskiego. Kamera została zainstalowana i działa od października 2017 r., podgląd do obrazu z kamery posiadał Oddział GDDKiA w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 485-486)

Pozostałe dwie kontrole koncesjonariusza autostrady A4 nie obejmowały sprawdzenia czasów oczekiwania pojazdów na PPO. Pierwsza z nich polegała na sprawdzeniu obsługi w okresie wzmożonego ruchu, tj. zapewnienia pełnej obsady stanowisk do obsługi pojazdów na PPO, liczby otwartych pasów dla pojazdów wjeżdżających i wyjeżdżających, liczby obsługiwanych pojazdów w ciągu wybranego okresu na losowo wybranej bramce (w oparciu o nagrania video z PPO i wydruki z systemu poboru opłat przesłane przez kontrolowanego), przy czym przekazane nagrania uniemożliwiały kontrolującemu zbadanie czasu oczekiwania przez użytkowników na PPO. Brak było możliwości przyjrzenia się samemu procesowi obsługi przez inkasenta ze względu na ustawienie kamer, przekazane materiały video pokazywały jedynie podjazd użytkowników do kiosku obsługi oraz odjazd. Zbadano też liczbę obsługiwanych pojazdów na wybranych losowo pasach obsługi na obu PPO, w ciągu losowo wybranego 15-minutowego przedziału czasowego. W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień, we wnioskach i zaleceniach powtórzono, że na podstawie przekazanych nagrań nie było możliwości przeprowadzenia analizy, dotyczącej sprawdzenia czasów oczekiwania na placach poboru opłat określonych w umowie koncesyjnej. Druga z ww. kontroli polegała na sprawdzeniu działań koncesjonariusza dotyczących systemu poboru opłat, w tym w szczególności zarządzania incydentami na obu PPO, tj. sposobu administrowania, a następnie zabezpieczenia incydentów

⁴⁰ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴¹ Memorandum z 13 lutego 2015 r. w przedmiocie przepustowości Placu Poboru Opłat, sporządzone przez zewnętrzną kancelarię prawną.

⁴² Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴³ Notatka nr DPP.DPP4.601.1.2016.27.ak z dnia 8 lipca 2016 r.

(np. wymuszenia przejazdu, nieprawidłowego zwolnienia z opłat, wybrania nieprawidłowej kategorii przez inkasenta, niewłaściwego zachowania się użytkownika), zarejestrowanych w systemie. Zweryfikowano też sposób odniesienia się do wybranych skarg, które wpływały do koncesjonariusza. W wyniku przeprowadzonej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 453-460, 469-475)

[...]44.

(dowód: akta kontroli str. 484-485)

GDDKiA występowała do SAM z wnioskami⁴⁵ o przekazanie nagrań z kamer umieszczonych na wszystkich pasach poboru opłat na obu PPO dot. wybranych dni. Koncesjonariusz odmówił przekazania nagrań argumentując, że zastosowany przez GDDKiA tryb nie jest przewidziany w umowie koncesyjnej ani w innych przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli str. 680-682, 693-694)

Generalny Dyrektor informował⁴⁶ ministra właściwego do spraw transportu o trudnościach w pozyskiwaniu od koncesjonariuszy (A2 i A4) danych, umożliwiających weryfikację poprawności procesu poboru opłat na PPO. Zlecił również opracowanie opinii prawnej dot. dopuszczalności przekazania ww. nagrań przez koncesjonariuszy w kontekście przepisów o ochronie danych osobowych (z treści której wynikało, że dane te mogą być przekazane GDDKiA bez naruszenia stosownych przepisów⁴⁷). Opinię tę przedstawił Ministrowi wraz z prośbą o wsparcie w pozyskaniu ww. nagrań od koncesjonariuszy.

W kwietniu 2016 r. Minister zwrócił się do GDDKiA z wnioskiem⁴⁸ o przeprowadzenie analizy możliwości uzyskania bieżącego nadzoru nad płynnością ruchu na PPO na wszystkich koncesyjnych odcinkach autostrad poprzez monitoring za pomocą kamer, co miało umożliwić monitorowanie standardów obsługi podróżnych (m.in. czasu oczekiwania na dokonanie transakcji). W odpowiedzi⁴⁹ GDDKiA poinformowała Ministra o miejscach i rodzajach zainstalowanych kamer na poszczególnych odcinkach, możliwościach ich wykorzystania w kontrolach poboru opłat i standardu usług oraz o problemach z uzyskaniem nagrań od niektórych koncesjonariuszy (A2 i A4). Przedstawiła także możliwe rozwiązania dotyczące zainstalowania dodatkowych kamer z możliwością dostępu do nagrań on-line. Kolejny raz zwróciła się też do Ministra⁵⁰ o wsparcie w pozyskaniu ww. nagrań od koncesjonariuszy.

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli⁵¹ GDDKiA nie otrzymała od Ministra odpowiedzi na ww. pismo, nie prowadzono też dalszej korespondencji z Ministrem w tej sprawie.

(dowód: akta kontroli str. 583-584, 681-682, 688-694, 702)

Informacje nt. skarg i wniosków zgłaszanych koncesjonariuszom przez użytkowników były przekazywane do GDDKiA w ramach okresowych sprawozdań. Ponadto w przypadku kontroli poboru opłat na autostradzie A2 za lata 2015-2016

⁴⁴ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁴⁵ M.in. pisma z: 15 kwietnia 2015 r., 31 lipca 2015 r., 19 kwietnia 2016 r.

⁴⁶ M.in. pismami z 11 czerwca 2015 r. i 28 października 2015 r.,

⁴⁷ Memorandum z 15 maja 2015 r. w przedmiocie dopuszczalności przekazania nagrań z kamer oraz wyciągów z systemu poboru opłat, sporządzone przez Ewę Kacperek z Biura Hogan Lovells.

⁴⁸ Pismo z 13 kwietnia 2016 r.

⁴⁹ Pisma z 26 kwietnia 2016 r. i 21 czerwca 2016 r.

⁵⁰ W piśmie z 21 czerwca 2016 r.

⁵¹ 8 czerwca 2018 r.

oraz na autostradzie A4 za 2017 r. kontrolerzy weryfikowali m.in. sposób i czas rozpatrzenia skarg przez koncesjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 220, 474, 1528-1564)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „każdy zgłaszany przypadek skarg i wniosków był analizowany przez pracowników DPP. Dodatkowo *Regulamin kontroli (...)* dopuszczał możliwość podjęcia kontroli doraźnej, w przypadku gdy okoliczności faktyczne uzasadniają natychmiastowe działanie (np. informacje uzyskane od użytkowników). Wówczas taka kontrola mogła odbyć się poza Planami kontroli”. W latach 2015-2018 GDDKiA nie przeprowadzała dodatkowych, doraźnych kontroli „płynności poboru opłat”.

(dowód: akta kontroli str. 701-702, 1108)

W ramach kontroli prowadzonych przez Oddziały GDDKiA w latach 2015-2017 powtarzającą się (w 10 raportach z kontroli⁵²) nieprawidłowością było występowanie na autostradzie A2 stałych przeszkód mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków⁵³. Podstawę prawną wskazania tych zagrożeń stanowił pkt 7.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁵⁴, które zaczęło obowiązywać po zatwierdzeniu przez GDDKiA projektów organizacji ruchu na wymienionych w raportach odcinkach autostrady A2. Ponadto, zgodnie z zapisami art. 63d ust. 1 ustawy o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁵, kontrole GDDKiA przeprowadzane były w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację autostrady lub wyłącznie eksploatację autostrady. Wobec powyższego, zdaniem GDDKiA, zgodnie z zapisami umowy koncesyjnej brak było podstaw by zobowiązać Koncesjonariusza do modernizacji Odcinka II autostrady pod kątem BRD. Ujęte w raportach z kontroli nieprawidłowości nie zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 742-843)

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK przyjmuje do wiadomości fakt, iż niezgodność części elementów konstrukcji drogi z obowiązującymi normami wynika z zaostrenia standardów bezpieczeństwa, które nastąpiło po zatwierdzeniu organizacji ruchu na koncesyjnym odcinku autostrady. Mając jednak na uwadze bezpieczeństwo użytkowników autostrady, NIK zwraca uwagę na potrzebę podjęcia przez GDDKiA działań w celu doprowadzenia ww. odcinków autostrady do aktualnie obowiązujących standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W przypadku 22 spośród 25 kontroli bądź audytów standardów płynności poboru opłat przeprowadzonych przez GDDKiA w okresie objętym kontrolą, [...] ⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 179-475)

⁵² Dotyczy to raportów: O.PO.Z-1.0810.7.2.EK.2015 z 25 maja 2015 r., O.PO.Z-1.0810.7.1.EK.2015 z 26 maja 2015 r., O.PO.Z-1.0810.7.9.EK.2015 z 1 października 2015 r., O.PO.Z-1.0810.7.10.EK.2015 z 1 października 2015 r., O.PO.Z-2.441.5.2016.mg z 17 listopada 2016 r., O.PO.Z-2.441.6.2016.mg z 1 listopada 2016 r., O.PO.Z-2.441.3.2017.mg z 8 czerwca 2017 r., O.PO.Z-2.441.4.2017.mg z 9 czerwca 2017 r., O.PO.Z-2.441.5.2017.mg z 17 listopada 2017 r., O.PO.Z-2.441.6.2017.mg z 17 listopada 2017 r.

⁵³ W tym, m.in.: podpory obiektów, lampy oświetleniowe, konstrukcje wsporcze znaków.

⁵⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

⁵⁵ Dz. U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.

⁵⁶ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Generalny Dyrektor wyjaśnił w tej sprawie, że: „GDDKiA nie ma możliwości przeprowadzenia przy udziale wyłącznie pracowników GDDKiA badania mającego na celu sprawdzenie czasów oczekiwania na placach poboru opłat. Analizy takie powinny być wykonane przez niezależny, profesjonalny podmiot zewnętrzny. Analiza powinna być kompleksowa, z wykorzystaniem odpowiedniego sprzętu umożliwiającego rejestrację ruchu na PPO, a co za tym idzie z zaangażowaniem również zespołu osób, które dokonają finalnego opracowania zebranego materiału. Weryfikacja czasu oczekiwania jest procesem pracochłonnym z uwagi na konieczność precyzyjnego wykonania badań przez okres co najmniej 3 miesiące, aby analiza była wiarygodna i mogła posłużyć podjęciu dalszych działań kontraktowych. W tym miejscu zwracam również uwagę na wysokie koszty związane ze zleceniem takowych badań. (...) [...]”⁵⁷. Szczególnie istotne jest to w sytuacjach, w jakich mamy do czynienia zarówno w przypadku AWSA (A2), AWSAII (A2), jak i GTC (A1), kiedy koncesjonariusz rozbudował maksymalnie, zgodnie z zawartą umową koncesyjną, Placę Poboru Opłat zapewniając liczbę pasów wjazdowych/zjazdowych zgodną z zawartą umową. Tworzenie się zatorów na PPO może w takiej sytuacji wynikać z tego, że: koncesjonariusz zapewnia niewystarczającą przepustowość na PPO poprzez brak pełnej obsady wszystkich stanowisk (co jest właśnie przedmiotem kontroli, o których mowa), oraz – równorzędnie – liczba pasów wjazdowych/zjazdowych jest niewystarczająca (...). Reasumując, w istniejącej sytuacji umownej, elementem, który powinien być szczególnie kontrolowany w kontekście czasu przejazdu przez PPO są czynności wykonywane przez GDDKiA, wymienione powyżej, a dotyczące czasu obsługi na placach poboru opłat”.

Ponadto, w sprawie braku mierzenia całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na PPO na autostradzie A1, Generalny Dyrektor wyjaśnił, że przeprowadzone kontrole dotyczyły liczby pasów zjazdowych/wjazdowych i zapewnienia pełnej obsady stanowisk do obsługi pojazdów na PPO oraz czasu obsługi pojazdu przez kasjera lub system automatyczny. Przytoczył treść pkt 1.6. załącznika nr 10 do umowy koncesyjnej, [...]”⁵⁸.

W sprawie nieprzeprowadzenia pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na PPO na autostradzie A4 w trakcie dwóch kontroli wyjaśnił, że w latach 2015-2016 na obu PPO koncesjonariusz prowadził działania zmierzające do usprawnienia ruchu, związane z rozbudową PPO, wymianą urządzeń poboru opłat, zmianą organizacji ruchu, jak też wprowadzeniem nowych form płatności, w tym opłaty elektronicznej, a [...]”⁵⁹. Stwierdził ponadto, że kontrola przeprowadzona w 2017 r. przez GDDKiA obejmowała inne aspekty systemu poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 480-481, 485-487)

[...]”⁶⁰.

⁵⁷ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁵⁸ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁵⁹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁰ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze

W ocenie NIK, również kontrole koncesjonariusza autostrady A1 w ww. zakresie, przeprowadzone na podstawie zapisów kamer monitoringu, choć bardzo pracochłonne i wiążące się ze znacznym zaangażowaniem pracowników, nie dawały możliwości stwierdzenia, czy koncesjonariusz zapewnił pełną obsadę stanowisk do obsługi pojazdów na PPO (tj. czy wszystkie pasy były uruchomione i obsadzone), gdyż nagrania z kamer umożliwiały skontrolowanie jedynie liczby otwartych pasów w jednym kierunku (wjazdu lub zjazdu).

Zdaniem NIK, istniała możliwość rzetelnego sprawdzenia czasów oczekiwania na PPO. [...] ⁶¹.

Przyjmując do wiadomości stanowisko Generalnego Dyrektora w sprawie kontroli dot. autostrady A4, NIK wskazuje, że prace nad rozszerzeniem PPO prowadzone były w okresie wcześniejszym (w latach 2012-2013), a tylko one były podstawą wyłączenia odpowiedzialności koncesjonariusza za długi czas oczekiwania na przejazd przez PPO. Natomiast w latach 2015-2016 prowadzono działania związane z wymianą urządzeń poboru opłat, zmianą organizacji ruchu, jak też wprowadzeniem nowych form płatności, w tym opłaty elektronicznej, które nie stanowiły przeszkody w przeprowadzeniu kontroli, co zresztą potwierdza fakt, że jedną taką kontrolę czasu oczekiwania pojazdów na PPO (opisaną wyżej) w tym okresie (w listopadzie 2015 r.) przeprowadzono.

(dowód: akta kontroli str. 461-468, 559-582, 739-741)

[...] ⁶².

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „dotychczasowa współpraca z NI nie dała GDDKiA podstaw do stwierdzenia, że wykonuje on swoje obowiązki nienależycie, a przygotowywane przez niego raporty noszą znamiona nierzetelnych. (...) Dni robocze stanowią absolutnie zdecydowaną większość w skali wszystkich dni w danych latach kalendarzowych, w których użytkownicy korzystają z autostrady, zatem koncentrowane się właśnie na dniach roboczych, nie wydaje się nosić znamion błędnego, czy nieuzasadnionego podejścia, niemogącego dać należytego obrazu sytuacji na autostradzie w kontekście natężenia ruchu. Ewentualne przyjęcie jako uzasadnionego podejścia, że to właśnie dni nierobocze (i np. tylko w okresie lata), których jest zdecydowanie mniej w każdym roku kalendarzowym, niż dni roboczych, w których ruch ma niestandardowe, nieporównywalne do dni roboczych natężenie, miały stanowić wyznacznik dla poziomu ruchu na autostradzie, nie wydaje się prawidłowe”.

(dowód: akta kontroli str. 489-517, 698-701)

NIK nie podziela stanowiska Generalnego Dyrektora w tej sprawie. Fakt, że dni roboczych jest więcej niż nieroboczych w ciągu roku kalendarzowego nie oznacza, że należy ww. kontrole przeprowadzać tylko w dni robocze. W ocenie NIK, takie podejście jest niczym nieuzasadnione. W celu umożliwienia dokonania pełnej i rzetelnej oceny zjawiska natężenia ruchu na autostradzie i związanego z tym czasu oczekiwania pojazdów na przejazd przez PPO, należałoby takie kontrole przeprowadzać zarówno w dni robocze, jak i w dni wolne od pracy.

zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶¹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶² Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

2. Pomimo udokumentowanych 24 przypadków naruszenia przez koncesjonariusza standardów obsługi klienta [...] ⁶³

(dowód: akta kontroli str. 244-265,289-300,344-354,366-395,416-433,587-676)

Generalny Dyrektor wyjaśnił w tej sprawie, [...] ⁶⁴.

(dowód: akta kontroli str. 482-483, 559-582)

NIK nie podziela ww. stanowiska Generalnego Dyrektora, [...] ⁶⁵.

[...] ⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1482-1484)

[...] ⁶⁷.

(dowód: akta kontroli str. 589-582)

[...] ⁶⁸.

[...] ⁶⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1504-1527)

3. GDDKiA nie wyegzekwowała przeprowadzenia w 2016 r. przez jej Oddział w Poznaniu kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na odcinkach koncesyjnych autostrad z wymaganą przepisami częstotliwością, tj. co najmniej raz na 6 miesięcy. Na 15 km (z ok. 105 km) odcinka koncesyjnego autostrady AWSA II Oddział GDDKiA w Poznaniu przeprowadził kontrolę w ww. zakresie tylko raz w 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 703-705, 1565-1568)

⁶³ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁴ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁵ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁶ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁷ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁸ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁶⁹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

4. GDDKiA nie wyegzekwowała przeprowadzenia przez jej Oddział w Katowicach w latach 2015 i 2017 kontroli utrzymania zimowego, w tym wizualnej oceny odśnieżania oraz odladzania autostrady.

Jak wyjaśniła Z-ca Generalnego Dyrektora powodem nieprzeprowadzenia takich kontroli było przede wszystkim niewystępowanie w ich trakcie warunków zimowych, pozwalających na ocenę prawidłowości i skuteczności działań w zakresie zimowego utrzymania autostrady zgodnie z przyjętym standardem.

(dowód: akta kontroli str. 705-706)

NIK wskazuje, że niewystępowanie warunków zimowych w dniu kontroli w większości przeanalizowanych przypadków nie stanowiło przeszkody w przeprowadzeniu czynności kontrolnych. Spośród 22 objętych analizą Raportów z kontroli przeprowadzonych przez Oddziały GDDKiA, które swym zakresem obejmowały kontrolę „standardu utrzymania zimowego – wizualną ocenę odśnieżania, odladzania” jedynie dwie kontrole⁷⁰ przeprowadzono w dniach, w których wystąpiły „warunki zimowe” (niska temperatura, opady deszczu ze śniegiem). W pozostałych przypadkach⁷¹ – w dniu przeprowadzania kontroli warunki zimowe nie występowały, zaś czynności kontrolne polegały na sprawdzeniu stanu przygotowania koncesjonariuszy do „sezonu zimowego” (sprzęt i materiały do odśnieżania, odladzania)⁷².

5. W toku opracowywania ramowych planów kontroli GDDKiA na lata 2015-2018 nie wykorzystywano szeregu materiałów analitycznych przydatnych w toku planowania kontroli, m.in. raportów niezależnych inżynierów, sprawozdań koncesjonariuszy (zawierających m.in. skargi użytkowników autostrad, statystyki ruchu i informacje o utrudnieniach w ruchu) oraz baz wypadków drogowych, co - w ocenie NIK - należy uznać za przejaw niedochowania należytej staranności.

W okresie objętym kontrolą zakres rzeczowy, który winien zostać uwzględniony w ramowych planach kontroli na kolejne lata określał tzw. „Wykaz aktów prawnych oraz dokumentów pomocnych przy kontroli odcinków projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III zlokalizowanych przy drogach klasy A”. Opracowanie to nie było datowane ani podpisane. Nie zostało również formalnie przyjęte (np. jako załącznik do regulaminu kontroli). Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora, stanowiło ono „matrycę działań dla wszystkich uczestników procesu kontrolnego”.

(dowód: akta kontroli str. 1489-1493 1499-1502)

W sprawie statusu tego opracowania Generalny Dyrektor wyjaśnił, że był to „przygotowany przez DPP na przełomie 2014 i 2015 roku wewnętrzny dokument roboczy/pomocniczy”, który przedstawia „w sposób syntetyczny: przedmiot/główny temat kontroli planowej, jej podstawowy zakres wynikający wprost z konkretnych

⁷⁰ Oddział w Katowicach – raport nr 70/2016, Oddział w Poznaniu - raport nr 59/2016.

⁷¹ Oddział w Bydgoszczy – raport o nr: 61/2017; Oddział w Gdańsku – raporty o nr: 68/2015, 68/2016, 59/2017; Oddział w Zielonej Górze – raport o nr: 4/2017; Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 73/2015, 65/2017, 77/2015, 67/2016, 64/2017; Oddział w Krakowie – raporty o nr 1/2016 i 2/2017.

⁷² W tym w trzech przypadkach oceny stanu przygotowań dokonano na podstawie „oświadczeń Przedstawiciela Koncesjonariusza” (Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 77/2015, 67/2016, 64/2017), zaś w ośmiu raportach (Oddział w Bydgoszczy – raporty o nr 80/2015 i 80/2016, Oddział w Zielonej Górze – raporty o nr 2/2015 i 2/2016; Oddział w Poznaniu – raporty o nr: 74/2015, 61/2016, 75/2015 i 63/2017) nie podano informacji na temat panujących warunków atmosferycznych w dniu przeprowadzania kontroli, ponadto w części raportów nieprecyzyjny sposób dokumentowania czynności kontrolnych nie pozwalał na jednoznaczne określenie, jakie czynności zostały w trakcie kontroli faktycznie przeprowadzone, co utrudniało rzetelną weryfikację ustaleń kontroli i dokonanie oceny pracy kontrolerów.

zapisów umów koncesyjnych (z ich wskazaniem), a także częstotliwość kontroli oraz wykaz dokumentów pomocnych przy kontroli”.

(dowód: akta kontroli str. 1489-1492)

W sprawie wykorzystywania w procesie przygotowywania ramowych planów kontroli tych materiałów Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „zakres Ramowego Planu Kontroli jest na tyle szeroki, że obejmuje zdecydowaną większość (lub wręcz wszystkie) obowiązki koncesjonariuszy wynikające z umów koncesyjnych w połączeniu z odpowiednimi Instrukcjami Eksploatacji i Utrzymania”.

(dowód: akta kontroli str. 1492-1493)

Zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 5/2015, za opracowanie ramowych planów kontroli odpowiadał DPP⁷³.

Osoba opracowująca ramowy plan kontroli na rok 2018⁷⁴ wyjaśniła w tej sprawie: „Nie przypominam sobie, żebym, przygotowując ramowy plan kontroli na 2018 rok, korzystał z wymienionych ani innych materiałów analitycznych”.

(dowód: akta kontroli str. 1569)

Zdaniem NIK, niewykorzystywanie posiadanych informacji, których analiza pozwoliłoby na lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umów koncesyjnych i bardziej efektywne prowadzenie kontroli w tym zakresie należy uznać za przejaw niedochowania pozaprawnych standardów działania w tym zakresie. NIK wskazuje ponadto, że przywołany w wyjaśnieniach „Wykaz aktów prawnych oraz dokumentów pomocnych przy kontroli odcinków projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym w systemie Partnerstwa Publiczno-Prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III zlokalizowanych przy drogach klasy A” jakkolwiek określony jako „wewnętrzny dokument roboczy/pomocniczy”, faktycznie w pełni determinował zakres rzeczowy kontroli przeprowadzanych w latach 2015-2018. W ocenie NIK prowadzone na jego podstawie kontrole nie zapewniały Generalnej Dyrekcji kompletnej i aktualnej wiedzy o sposobie wykonywania przez koncesjonariuszy obowiązków określonych w umowach, czego przykładem może być brak pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na PPO w przypadku większości kontroli bądź audytów dotyczących standardu poboru opłat lub płynności poboru opłat (tak został on określony w ww. ramowym planie), co zostało opisane jako odrębna nieprawidłowość.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Przyjmując do wiadomości wyrażone w wyjaśnieniach obawy przed podejmowaniem dochodzenia racji strony publicznej w drodze arbitrażu, przewidzianej we wszystkich umowach, NIK zwraca uwagę, iż przyjęcie w umowach koncesyjnych tego mechanizmu rozstrzygania sporów uznać należy za niekorzystne dla Skarbu Państwa oraz ograniczające możliwości skutecznej ochrony interesów użytkowników autostrad. W praktyce, arbitrażowe sposoby rozstrzygania sporów ograniczają bowiem Skarbowi Państwa możliwość dochodzenia swoich praw wynikających z krajowego porządku prawnego i mogą ograniczyć mu szanse na uzyskanie rozstrzygnięcia zgodnego z obowiązującymi w Polsce przepisami prawa powszechnie obowiązującego⁷⁵.

⁷³ Również wg Zarządzenia nr 10/2018 opracowywanie ramowych planów kontroli było obowiązkiem DPP.

⁷⁴ Starszy specjalista A.K.

⁷⁵ co znajduje potwierdzenie m.in. w postępowaniu ws. zwrotu wypłaconej w nadmiernej wysokości rekompensaty dla AWSA tj. 894.956,9 tys., która wynikała z nieuwzględnienia przez koncesjonariusza aktualnych prognoz dotyczących ruchu pojazdów i przychodów opracowanych w 2004 r., a wykorzystał dane z dokumentu opracowanego w 1999 r. (korzystniejszego dla siebie), rozstrzygniętego na korzyść Skarbu Państwa decyzją Komisji Europejskiej z dnia 25 sierpnia 2017 r. w sprawie udzielonej pomocy państwa względem spółki AW S.A., w której to stwierdziła,

Przed sądem polubownym Skarb Państwa nie ma wielu gwarancji procesowych, które wynikają z przepisów normujących postępowanie przed sądem powszechnym a także, że jego spór z koncesjonariuszem zostanie rozstrzygnięty zgodnie z przepisami prawa unijnego.

Ponadto, postępowanie arbitrażowe przewidziane w umowach koncesyjnych jest jednoinstancyjne, co powoduje, że ewentualnego błędu popełnionego przez arbitrow w postępowaniu przed sądem polubownym nie będzie już można naprawić w postępowaniu przed sądem II instancji, jak to ma miejsce normalnie w ramach sądownictwa powszechnego. Skarb Państwa zobowiązał się też w zawartych umowach nie kwestionować orzeczeń sądów polubownych przed polskimi sądami państwowymi i nie wnosić żadnych odwołań od ich orzeczeń, co wiąże się z ryzykiem poddawania się arbitrażowi osób prywatnych, które mogą nie być niezależne od stron sporu.

Ocena cząstkowa

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli, w GDDKiA stworzono warunki organizacyjne pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariuszy odcinków autostrad płatnych utrzymania i eksploatacji tych dróg zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej oraz wykonywanie innych czynności, związanych z tymi umowami, które zostały powierzone Generalnej Dyrekcji przez ministra właściwego do spraw transportu.

Corocznie planowano kontrole dotyczące bieżącego utrzymania autostrad oraz aspektów związanych z bezpieczeństwem na drogach. Jednakże w toku kontroli procesu poboru opłat przez koncesjonariuszy, przeprowadzanych przez pracowników GDDKiA, nie dokonywano (poza trzema wyjątkami) pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na PPO, stanowiącego umowy wyznacznik poziomu obsługi użytkowników autostrad. Wykonywano natomiast pracochłonne pomiary czasu obsługi pojazdów przez kasjera na PPO na odcinkach koncesyjnych autostrad (tzw. przepustowości bramek), które - w ocenie NIK - były nieskuteczne, ponieważ nie umożliwiały pozyskania wiarygodnych informacji, czy koncesjonariusze zapewnili użytkownikom autostrad określony w umowach koncesyjnych standard obsługi, a w konsekwencji jego wyegzekwowania.[...]76

2. Egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków nieobjętych kontrolami

2.1. Zagadnienia organizacyjne

Zgodnie z p. III Regulaminu Organizacyjnego z 2014 r.⁷⁷ zadania dotyczące egzekwowania od koncesjonariuszy obowiązków wynikających z umów należały do DPP, w skład którego wchodziły: Wydział A1 i Projektów PPP (DPP1); Wydział A2 (DPP2); Wydział Rozliczeń i Planowania (DPP3); Wydział A4 i Miejsc Obsługi Podróżnych (DPP4). Od czasu zmiany RO GDDKiA w dniu 1 marca 2017 r. zadania te realizowali pracownicy WPP będący „opiekunami” poszczególnych umów koncesyjnych oraz jedna osoba zatrudniona w WPP na stanowisku do spraw *kontroli projektów autostradowych zrealizowanych w systemie PPP/koncesyjnym oraz kontroli umów dzierżawy MOP kat. II i III.*

że nadmierna rekompensata stanowi pomoc publiczną niezgodną z prawem i rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej, Trybunał Arbitrażowy orzekł w tej sprawie wcześniej na korzyść koncesjonariusza.

⁷⁶ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷⁷ Dalej: „RO”.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązki związane z prowadzeniem czynności wobec koncesjonariuszy były przydzielone poszczególnym pracownikom, podległym bezpośrednio Naczelnikowi Wydziału, posiadającym dostęp do dokumentów przekazywanych przez koncesjonariusza, zgodnie z Umową Koncesyjną. Były to m.in. sprawozdania dzienne, miesięczne, kwartalne czy też roczne oraz inne raporty przekazywane przez koncesjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 19-83, 992, 999, 1012, 1017, 1035)

Realizując zadania wynikające z umów zawartych z Koncesjonariuszami, DPP w razie konieczności korzystał ze wsparcia zewnętrznych doradców: prawnych, finansowych oraz technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1102, 1192-1209)

[...]78.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1102, 1112-1133)

Zgodnie z postanowieniami umów, [...]79. W pakiecie przesyłanych do GDDKiA rocznych sprawozdań finansowych znajdowały się opinie i poświadczenia biegłych rewidentów badających sprawozdania finansowe koncesjonariuszy.

(dowód: akta kontroli str. 1101-1102, 1134-1191)

Jako czynności inne niż kontrola, podejmowane w celu egzekwowania od koncesjonariuszy obowiązków określonych w umowach koncesyjnych, p.o. Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA wskazała:

- w razie rozbudowy infrastruktury autostrady – weryfikowanie i uzgadnianie dokumentacji projektowej (Centrala i Oddział) oraz monitorowanie jakości robót (Oddział);
- prowadzenie własnego monitoringu eksploatacji – np. cykliczne audyty Odcinka II A2;
- weryfikowanie sprawozdań koncesjonariuszy dot. eksploatacji autostrady (np. finansowych, ruchowych, dot. bezpieczeństwa, dostępności i poziomu świadczonych usług);
- weryfikowanie dokumentacji finansowej koncesjonariuszy (np. sprawozdań finansowych, zmian do umów kredytowych, prognoz finansowych przygotowanych dla Głównych Kredytodawców);
- weryfikowanie (przy udziale doradcy finansowego) prognoz finansowych, przygotowanych przez Koncesjonariusza (SAM) dla Głównych Kredytodawców, zgodnie z zapisami Umowy Kredytowej;
- weryfikowanie zasadności i zakresu roszczeń odszkodowawczych;
- weryfikowanie dokumentacji dot. umów z poddierżawcami/podwykonawcami koncesjonariuszy;
- koordynowanie sporów z koncesjonariuszami (w tym arbitrażowych);
- egzekwowanie należności Skarbu Państwa;
- weryfikowanie faktur z tytułu płatności na rzecz koncesjonariuszy;
- weryfikowanie dopuszczalności zmian w stawkach opłat za przejazd;

⁷⁸ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁷⁹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

- weryfikowanie zasadności i treści propozycji zmian do umów koncesyjnych (aneksów) oraz projektów porozumień i ugód;
 - udział w spotkaniach z koncesjonariuszami i NI (m.in. w radach budowy, Konferencjach Uzgadniających, spotkaniach Komitetu Zarządzającego);
 - bieżący, telefoniczny kontakt z pracownikami koncesjonariuszy oraz NI, będący uzupełnieniem korespondencji listownej i mailowej.
- (dowód: akta kontroli str. 1102-1104, 1213-1292, 1339-1351)

2.2. Obowiązki sprawozdawcze

GDDKiA dysponowała, wymaganymi na mocy umów koncesyjnych sprawozdaniami, [...] ⁸⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1383-1404)

[...] ⁸¹.

(dowód: akta kontroli str. 1269-1276)

[...] ⁸².

(dowód: akta kontroli str. 1105, 1295-1331)

[...] ⁸³.

(dowód: akta kontroli str. 1105, 1109, 1339-1351)

[...] ⁸⁴.

(dowód: akta kontroli str. 1332-1337)

W analizowanym okresie GDDKiA nie zgłaszała zastrzeżeń co do treści i terminów przedkładanych przez koncesjonariuszy sprawozdań.

2.3. Rozliczenia finansowe wynikające z umów koncesyjnych

Obowiązki związane z weryfikowaniem i analizą dokumentacji finansowej związanej z wykonywaniem umów koncesyjnych przydzielono Departamentowi Partnerstwa

⁸⁰ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸¹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸² Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸³ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁸⁴ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

Publiczno-Prywatnego⁸⁵. W okresie objętym kontrolą do 1 marca 2017 r. kwestie rozliczeń finansowych z koncesjonariuszami poszczególnych odcinków autostrad przypisano odpowiednim wydziałom tego Departamentu⁸⁶, tj. Wydziałowi A1, Wydziałowi A2 i Wydziałowi A4 i Miejsc Obsługi Podróżnych. Po tej dacie ww. obowiązki zostały przydzielone nowo utworzonemu Wydziałowi Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (WPP)⁸⁷.

(dowód: akta kontroli str. 1108-1109)

Łączne wpływy od wszystkich czterech koncesjonariuszy na rzecz budżetu państwa w okresie objętym kontrolą wyniosły⁸⁸ **532 852,5 tys. zł**, z tego: 130 037,1 tys. zł w 2015 r., 138 462,2 tys. zł w 2016 r., 234 335,0 tys. zł w 2017 r. i 30 018,2 tys. zł w I kwartale 2018 r. Obejmowały one przede wszystkim wpływy z poboru opłat przez koncesjonariuszy autostrady A1 i odcinka II autostrady A2 oraz inne wpływy wynikające z umów zawartych z tymi i z pozostałymi koncesjonariuszami (głównie z tytułu czynszu dzierżawnego za korzystanie z pasa autostrady).

Łączne wypłaty na rzecz koncesjonariuszy⁸⁹ w okresie objętym kontrolą wyniosły **4 705 129,5 tys. zł**, z tego: 1 306 150,9 tys. zł w 2015 r., 1 555 332,4 tys. zł w 2016 r., 1 561 315,8 tys. zł w 2017 r. i 282 330,4 tys. zł w I kwartale 2018 r. Obejmowały one przede wszystkim „wynagrodzenie za dostępność” na rzecz koncesjonariuszy autostrady A1 i odcinka II autostrady A2 oraz inne płatności wynikające z umów zawartych z koncesjonariuszami (m.in. koszty postępowań arbitrażowych, usługi eksperta w sporze pomiędzy stroną publiczną i koncesjonariuszami).

(dowód: akta kontroli str. 1405)

[...] ⁹⁰

(dowód: akta kontroli str. 1405-1422, 1459-1460)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. [...] ⁹¹.

2. W przypadku trzech (spośród 80) wpłat dokonanych w okresie objętym kontrolą przez koncesjonariuszy z tytułu umów koncesyjnych po obowiązującym

⁸⁵ Zgodnie z Zarządzeniem nr 25 Generalnego Dyrektora z dnia 30 maja 2014 r., zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

⁸⁶ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym DPP przyjętym w czerwcu 2014 r.

⁸⁷ Zgodnie z Zarządzeniem nr 7 Generalnego Dyrektora z 1 marca 2017 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego GDDKiA.

⁸⁸ Wszystkie kwoty w tym rozdziale wystąpienia podano wg sprawozdań Krajowego Funduszu Drogowego.

⁸⁹ Dot. wyłącznie koncesjonariuszy autostrady A1 i odcinka II autostrady A2.

⁹⁰ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

⁹¹ Pouczenie: Jawność została wyłączona ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy – art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.) i art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.). Wyłączenia tego dokonano w interesie przedsiębiorcy.

terminie płatności, GDDKiA nie dokonało naliczenia należnych odsetek za zwłokę. Dotyczyło to:

- zapłaty za podział dochodu netto z MOP na autostradzie A1 za 2016 r. na kwotę 4 230 254,41 zł (faktura nr 6400000133 z 12 lipca 2017 r. wystawiona dla GTC z terminem zapłaty 30 dni od daty otrzymania faktury), dokonanej 17 sierpnia 2017 r. (1 dzień po terminie), gdyż GTC otrzymał fakturę 17 lipca 2017 r.,
- zapłaty za czynsz dzierżawny za korzystanie z pasa autostrady A1 za 2018 r. (etap I i II) na kwotę 1 934 722,99 zł, (faktura nr 5001800002 z 4 stycznia 2018 r. wystawiona dla GTC z terminem zapłaty 14 dni od daty otrzymania faktury) dokonanej w części (w kwocie 1 185 108,85 zł) 24 stycznia 2018 r. (1 dzień po terminie), gdyż GTC otrzymał fakturę 9 stycznia 2018 r.,
- zapłaty za czynsz dzierżawny za korzystanie w I półroczu 2018 r. z pasa autostrady A2 na odcinku II (Świecko - Nowy Tomyśl) na kwotę 4 016 768,58 zł (faktura nr 5001800004 z 4 stycznia 2018 r. wystawiona dla AWSA II z terminem zapłaty „do piętnastego dnia danego miesiąca”), dokonanej 18 stycznia 2018 r. (3 dni po terminie).

Przyczyną braku wcześniejszego naliczenia odsetek, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, było przeoczenie opóźnienia w zapłacie faktur.

W toku niniejszej kontroli koncesjonariuszom naliczono odsetki za zwłokę od ww. należności w łącznej wysokości 1 785,73 zł, które koncesjonariusze wpłacili na rachunek GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1475, 1487-1488)

3. Jedna z siedmiu faktur za czynsz dzierżawny za korzystanie z pasa autostrady A2 na odcinku II (nr 5500000001 na kwotę 3 942 453,33 zł za I półrocze 2015 r.) została wystawiona przez GDDKiA koncesjonariuszowi (AWSA II) z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych w umowie koncesyjnej oraz odpowiedniej procedurze rozliczeń⁹². W dokumentach tych określono bowiem termin płatności z tego tytułu na 15 stycznia danego roku, przy czym faktura VAT miała być dostarczona koncesjonariuszowi w terminie do 7 stycznia. Natomiast ww. fakturę wystawiono 14 stycznia 2015 r. z terminem zapłaty „7 dni od daty otrzymania”.

W konsekwencji płatność została dokonana przez koncesjonariusza 23 stycznia 2015 r., tj. po 4 dniach od daty jej otrzymania (19 stycznia 2015 r.) i po 8 dniach od terminu wskazanego w umowie koncesyjnej (i ww. procedurze rozliczeń).

(dowód: akta kontroli str. 1406-1422, 1437-1440, 1476-1478)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że przyczyną opóźnienia w wystawieniu faktury były nieprzewidziane problemy techniczne w generowaniu faktur, które wystąpiły w związku z wprowadzonymi 1 stycznia 2015 r. zmianami w sposobie ewidencji księgowej faktur sprzedaży.

(dowód: akta kontroli str. 1488)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, w GDDKiA prawidłowo weryfikowano i analizowano dokumentację finansową związaną z wykonywaniem umów koncesyjnych, a także przeprowadzono rozliczenia z koncesjonariuszami. Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczące nienaliczenia należnych odsetek za zwłokę

⁹² Nr 10/AWSAII/2014/DPP2 – rozliczenia z AWSA II z tytułu czynszu dzierżawnego.

w przypadku trzech (spośród 80) wpłat dokonanych w okresie objętym kontrolą przez koncesjonariuszy z tytułu umów koncesyjnych po wyznaczonym terminie płatności, miały charakter incydentalny i dotyczyły kwot o niewielkiej wartości.

IV. Uwagi

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 Kontroli⁹³, zwraca uwagę na:

1. Możliwość pomniejszania wynagrodzenia koncesjonariusza II odcinka autostrady A2 z tytułu miesięcznej opłaty za dostępność o tzw. korektę z tytułu poziomu usług, w udokumentowanych przypadkach naruszenia przez koncesjonariusza standardów obsługi klienta w zakresie czasu oczekiwania pojazdów na przejazd przez PPO.
2. Celowość wykonywania pomiarów całkowitego czasu oczekiwania pojazdów na PPO, w trakcie przeprowadzanych u koncesjonariuszy kontroli bądź audytów standardów płynności poboru opłat oraz – w przypadku stwierdzenia naruszenia przez nich standardów obsługi klienta w zakresie ww. czasu oczekiwania - egzekwowanie od koncesjonariuszy podjęcia działań w celu zapewnienia ww. standardów.
3. Obowiązek egzekwowania od koncesjonariuszy AWSA i AWSA II przekazywania rocznych prognoz natężenia ruchu i prognoz przewidywanego przychodu z opłat oraz w przypadku AWSA II dodatkowo sprawozdań z założeń polityki optymalizacji opłat.
4. Potrzebę uwzględniania posiadanych przez GDDKiA materiałów analitycznych w procesie opracowywania ramowych planów kontroli zgodności eksploatacji koncesyjnych odcinków autostrad z warunkami umów.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Warszawa, dnia 27 września 2018 r.

⁹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.; dalej: ustawa o NIK.

