



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.016.01.2017

P/17/081

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź

T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90

llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/081 – Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli <sup>1</sup> Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	1. Maciej Kończalik – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLO/131/2017 z dnia 8 września 2017 r. 2. Renata Cynamon – doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLO/130/2017 z dnia 8 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi <sup>2</sup> , ul. Irysowa 2, 91-857 Łódź
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maciej Tomaszewski powołany na stanowisko Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Łodzi (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności<sup>3</sup>

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie<sup>4</sup>.

Oddział zrealizował większość zadań związanych z projektowaniem i budową MOP przy drogach ekspresowych (drogi klasy S) objętych kontrolą, a także rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi w GDDKiA procedurami wyłaniał operatorów MOP o rozszerzonym zakresie funkcji (kat. II) na odcinku drogi ekspresowej S8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe. Wybudowanie i przekazanie do korzystania podróżnym dziesięciu MOP w standardzie kategorii I (o funkcji wypoczynkowej) nastąpiło jednak dopiero po upływie od jednego do dwóch miesięcy po udostępnieniu do ruchu poszczególnych odcinków drogi S8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe i zapewniło podróżnym początkowo jedynie podstawowy zakres usług (parkingi, urządzenia wypoczynkowe i sanitarne). Dla zapewnienia podróżnym pełnego zakresu usług, założenia projektowe przewidywały na tym odcinku S8 docelowo uruchomienie pięciu MOP kat. II wyposażonych w stacje paliw i obiekty gastronomiczno-handlowe. Do czasu zakończenia kontroli NIK, zorganizowane przez Oddział przetargi pozwoliły na wyłonienie dzierżawców (operatorów) dla trzech nieruchomości przeznaczonych pod budowę i eksploatację MOP-ów kategorii II, nie udało się natomiast pozyskać dzierżawców/operatorów dla dwóch MOP kat. II.

<sup>1</sup> Dalej: NIK

<sup>2</sup> Dalej: GDDKiA, Oddział

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Zakres kontroli przeprowadzonej w Oddziale obejmował wykonywanie w latach 2012–2017 zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych.

W przypadku braku ofert Oddział w uzgodnieniu z Generalną Dyrekcją Dróg Krajowych i Autostrad modyfikował kryteria udziału w przetargach uwzględniając sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatorów MOP. W umowach podpisanych z operatorami zabezpieczono interesy Skarbu Państwa oraz zawarto postanowienia umożliwiające Oddziałowi kontrolę przedmiotu dzierżawy oraz prowadzenie nadzoru nad wykonaniem rzeczowych i finansowych zobowiązań przez dzierżawcę MOP.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- niezapewnienia warunków ograniczonej dostępności drogi ekspresowej S-8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa, na skutek niepodjęcia skutecznych działań w celu ograniczenia możliwości bezpośredniego dojazdu do ww. drogi z terenu jednego z obiektów obsługi podróżnych, zlokalizowanego na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa w miejscowości Studzianki na km 346+000 kierunek Wrocław, stwarzającego zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- niewyposażenie MOP II Paprotnia wykonanego w standardzie MOP I w urządzenia wypoczynkowe wymagane dla tego typu obiektów, zgodnie z § 114 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>5</sup>, zwanego dalej „rozporządzeniem MTiGM”.

### **III. Opis ustalonego stanu faktycznego**

#### **1. Organizacja wykonywania zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych**

Opis stanu faktycznego

**1.1. Określanie celów i zadań dotyczących wyposażenia w MOP eksploatowanych oraz planowanych do wybudowania odcinków dróg ekspresowych pozostających we właściwości terytorialnej Oddziału lub powierzonych do realizacji przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na obszarze właściwości innego oddziału oraz ustalanie harmonogramów ich realizacji**

W Oddziale, w okresie objętym kontrolą, zgodnie z obowiązującymi wytycznymi<sup>6</sup> tworzone były plany działalności na kolejne lata, które zawierały najważniejsze cele wraz z miernikami i zadaniami służącymi ich realizacji.

Plany działalności na lata 2012 – 2015 były tworzone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na podstawie zgłoszonych wcześniej przez Oddział zadań do realizacji. Od 2016 r. Generalny Dyrektor przysyłał plan działalności Oddziału, a Oddział w oparciu o podane cele tworzył własny plan działań do realizacji.

(dowód: akta kontroli str.:64-134,151-188,190-247, 253-305, 320-340)

<sup>5</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 124.

<sup>6</sup> Komunikat nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r.; Zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 października 2016r.

Zadanie dotyczące wyposażenia w MOP eksploatowanych oraz planowanych do wybudowania odcinków dróg ekspresowych, tj. wydzierżawienie MOP-ów II kategorii w ciągu drogi ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź – Południe ujęto w „Planie działalności Oddziału w Łodzi na 2014 rok”. W pozostałych latach objętych kontrolą w planach nie wskazano zadań związanych z MOP-ami.

Celem operacyjnym dotyczącym wyposażenia w MOP dróg ekspresowych w 2014 r. była poprawa komfortu i standardów podróżowania po sieci dróg pozostających w gestii Oddziału. Miernikiem tego celu była ilość oddanych do użytkowania miejsc obsługi podróżnych (cel: 5 szt.), a najważniejszym planowanym zadaniem służącym realizacji celu było wydzierżawienie MOP-ów II kategorii w ciągu drogi ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź – Południe. W Informacji na temat realizacji „Planu działalności Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rok 2014” wykazano, iż cel operacyjny został zrealizowany w 1/5 części, tj. wydzierżawiono 1 MOP kategorii II z 5 planowanych.

(dowód: akta kontroli str.: 238-252)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w kolejnych latach, po 2014 roku, nie wprowadzano do Planu działalności GDDKiA zadania związanego z wyłonieniem w postępowaniu przetargowym dzierżawców pozostałych przy drodze ekspresowej S8 MOP II, ponieważ pracownicy GDDKiA nie mieli żadnego przełożenia na podmioty, które mogły złożyć oferty dzierżawy.

(dowód: akta kontroli str. 934-935)

### **1.2. Monitorowanie stopnia wykonania zadań i osiągnięcia celów za pomocą wyznaczonych mierników**

Cele roczne określone były w planie działań GDDKiA. Poszczególne komórki otrzymywały cele/ przedsięwzięcia do realizacji w danym roku wraz z miernikami określającymi stopień realizacji celu. Dodatkowo wskazywane były najważniejsze zadania służące realizacji celu operacyjnego. Na początku kolejnego roku wykonanie zadań było rozliczane i składane w formie Informacji na temat realizacji Planu działalności Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str.: 64-134, 151-189, 215-340)

### **1.3. Wskazanie komórek organizacyjnych lub osób odpowiedzialnych za określone cele i zadania dotyczące wyposażenia dróg ekspresowych w MOP**

Cele i zadania określone w planach działań były przypisane do konkretnych komórek i osób. Zadanie zaplanowane na 2014 r., dotyczące wyposażenia w MOP eksploatowanych oraz planowanych do wybudowania odcinków dróg ekspresowych było przypisane Naczelnikowi Wydziału Nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str.: 64-134, 151-189, 215-340)

### **1.4. Identyfikacja ryzyka w odniesieniu do celów i zadań dotyczących wyposażenia dróg ekspresowych w MOP, a po analizie zidentyfikowanego ryzyka i możliwych jego skutków, dla każdego istotnego ryzyka określenie działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego ryzyka do akceptowalnego poziomu.**

W Oddziale GDDKiA Naczelnicy Wydziałów w oparciu o cele zawarte w Planie działalności tworzyli „Arkusze oceny ryzyka”, w których identyfikowali potencjalne ryzyka oraz określali działania zaradcze.

W Planie działalności Oddziału w Łodzi na rok 2014 wskazane było istotne ryzyko nieosiągnięcia planowanej wartości miernika. Dla zadania wydzierżawienia MOP-ów kategorii II zdefiniowane ryzyko to brak chętnych na dzierżawę na warunkach określonych w ogłoszeniu o przetargu. Plan działalności przedstawiał też przewidywaną reakcję na ryzyko, tj. zmianę warunków przetargu i wskazywał osobę odpowiedzialną.

W oparciu o ww. założenia w Oddziale GDDKiA w 2014 r., w związku z brakiem ofert w pierwszym postępowaniu na wydzierżawienie MOP-u, podjęto działania mające na celu zmianę warunków kolejnego przetargu, tj. zaproponowano obniżenie części stałej czynszu podstawowego.

(dowód: akta kontroli str.: 65-134, 151-189, 215-247, 306-319, 341-352)

Naczelnicy Wydziałów na początku roku sporządzali „Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej” za poprzedni rok i dołączali do nich Informacje na temat realizacji Planu działalności. Dyrektor Oddziału po dokonaniu analizy i oceny ryzyka sporządzał Oświadczenie, które określało stan kontroli zarządczej w Oddziale.

W Oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2016 Dyrektor Oddziału stwierdził, iż w Oddziale w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza i wskazał zastrzeżenia do jej funkcjonowania w odniesieniu do konkretnych ryzyk oraz opisał działania, jakie zostały podjęte w celu poprawy funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str.: 248-252, 479-541)

#### **1.5. Definiowanie zadań z zakresu budowy i eksploatacji MOP i przypisanie obowiązków i kompetencji dotyczących ich realizacji do komórek organizacyjnych i stanowisk pracy**

Zakres zadań i działań poszczególnych komórek organizacyjnych w Oddziale określał Regulamin organizacyjny. Aktualny Regulamin został wprowadzony Zarządzeniem nr 3 z dnia 31 marca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str.: 353-376)

Zadania dotyczące miejsc obsługi podróźnych zostały przypisane do indywidualnych zakresów obowiązków pracowników Oddziału GDDKiA, Najszerzy zakres zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP przypisany był do Wydziału Nieruchomości i do Naczelnika tego Wydziału.

(dowód: akta kontroli str.: 377-449)

#### **1.6. Podział na poszczególne komórki organizacyjne kompetencji oraz zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych. Zasady współdziałania komórek organizacyjnych i pracowników z różnych pionów zarządczych przy załatwianiu spraw dotyczących projektowania, budowy i eksploatacji MOP**

Zadania dotyczące budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych zostały rozdzielone na komórki organizacyjne Oddziału. Wydziały, do których zostały przypisane zadania to Wydział Dokumentacji, Wydział Nieruchomości, Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego oraz Rejony.

(dowód: akta kontroli str.: 353-376)

Dyrektor oddziału wyjaśnił, że *współpraca pomiędzy komórkami organizacyjnymi i poszczególnymi pracownikami została wypracowana przez wieloletnie doświadczenie a ponadto zapisana jest w regulaminach organizacyjnych oraz Księdze Zarządzania Procesami, gdzie wskazane są ścieżki połączeń pomiędzy*

*poszczególnymi komórkami organizacyjnymi Oddziału w procesach inwestycyjnych i eksploatacyjnych.*

(dowód: akta kontroli str.: 551-554, 18-63)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. W kontrolowanym okresie w łódzkim Oddziale GDDKiA identyfikację ryzyka w zakresie celów i zadań Oddziału przeprowadzano raz w roku co było zgodne z Komunikatem nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 roku, natomiast niezgodne z Zarządzeniem nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wedle którego identyfikacja ryzyka powinna być przeprowadzana co najmniej dwa razy w roku, a fakt identyfikacji ryzyka powinien być udokumentowany wpisami w rejestrze ryzyka.

(dowód: akta kontroli, str. 12-15, 65-134, 151-186, 190-237, 238-247, 306-319, 341-352, 458-463)

2. Zadanie związane z wyłonieniem w postępowaniu przetargowym dzierżawców pozostałych przy drodze ekspresowej S8 MOP II na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe nie zostało zamieszczone w Planie działalności Oddziału na 2015 r. i kolejne lata.

(akta kontroli, str. 151-186, 65-134, 190-214)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Łódzki Oddział GDDKiA co do zasady prawidłowo organizował i realizował pracę w zakresie budowy i eksploatacji MOP. Wyznaczane były cele i zadania w tym zakresie oraz monitorowany był stopień ich wykonania. Sformułowane uwagi dotyczyły przede wszystkim odstąpienia od przeprowadzenia dwa razy w roku identyfikacji ryzyk w zakresie zadań i celów Oddziału, pomimo takiego wymogu określonego w Zarządzeniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, a także nieuwzględnienia w Planach działalności Oddziału na lata 2015 - 2017 zadań związanych z wyłonieniem dzierżawców MOP-ów kat. II przy drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź – Południe.

## **2. Przygotowanie programów zagospodarowania dróg ekspresowych, w zakresie wyposażenia w MOP i realizacja tych ustaleń w procesie inwestycyjnym**

Opis stanu  
faktycznego

### **2.1. Dostęp Oddziału do opracowań koncepcyjnych dotyczących rozmieszczenia MOP różnych rodzajów na całym przebiegu trasy dróg ekspresowych.**

Na zlecenie łódzkiego Oddziału w 2000 r. wykonano „Koncepcję programowo - przestrzenną dla przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 Warszawa – Wrocław”, w 2005 r. przeprowadzono aktualizację ww. koncepcji na odcinku Piotrków Trybunalski – granica województwa łódzkiego. W 2010 r. wykonano także koncepcję budowy drogi ekspresowej S8

na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1), którym to węzłem GDDKiA nadał w 2011 r. nazwy odpowiednio węzeł Wieluń i węzeł Łódź - Południe.

Zarówno w dokumencie koncepcji programowej jak i jej aktualizacji na odcinku Piotrków Trybunalski – granica województwa łódzkiego wykazano działające przy drodze krajowej miejsca prowadzenia działalności gospodarczej ukierunkowane na obsługę podróżnych (bary, stacje paliw, motel) nazywając je jednocześnie MOP-ami, zgodne z nazewnictwem przyjętym w rozporządzeniu MTiGM.

Przedmiotowa aktualizacja koncepcji z przyjętymi rozwiązaniami m.in. w zakresie obsługi podróżnych została przyjęta przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorzem Dróg Krajowych i Autostrad w dniu 10 października 2005 roku, a następnie w dniu 25 października 2005 roku przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Generalnym Dyrektorzem Dróg Krajowych i Autostrad.

W koncepcji dla drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy – węzeł Wrocław (A1) przewidziano budowę pięciu par Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP I i MOP II) w miejscowościach Guzów, Sięganów, Paprotnia, Dąbrowa Wielka i Chojny.

(dowód: akta kontroli str. 551-554, 697-706, 717-742, 1284-1316, 1329-1330)

## **2.2. Przestrzeganie warunków technicznych ustalonych w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 roku przy lokalizowaniu MOP na drogach ekspresowych.**

Na drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe zaprojektowano 5 par MOP-ów (typu I i II połączonych kładką nad jezdniami).

Przeprowadzone oględziny czterech z nich (MOP II Sięganów oraz MOP I Chojny w kierunku na Wrocław, a także MOP II Chojny i MOP Paprotnia w kierunku na Łódź planowany, jako MOP II, a wykonany w standardzie MOP I) wykazały, że przy projektowaniu i wyposażaniu trzech z nich uwzględniono wszystkie standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty tej klasy.

Ustalono ponadto, że lokalizacja MOP-ów na ww. odcinku drogi ekspresowej była zgodna z wymogami określonymi w Rozporządzeniu MTiGM oraz w „Wytycznych projektowania dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe) WPD-1”<sup>7</sup>

(dowód: akta kontroli str. 551-554, 966-967, 1284-1296, 1448-1449)

Na odcinku rozbudowanej drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa umożliwiono połączenie z drogą ekspresową 21 obiektom funkcjonującym wcześniej przy drodze krajowej. Szesnaście z nich uzyskało dostęp do S8 poprzez drogi zbiorczo – rozprowadzające, a pięć poprzez bezpośredni wjazd i wyjazd na tę drogę (cztery zgodnie z projektem, a jeden uzyskał dostęp na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego<sup>8</sup>, zwanego dalej „NSA”).

(dowód: akta kontroli str. 557-851, 1317-1328, 1331-1332)

Dyrektor Oddziału w kwestii doboru parametrów decydujących o tym czy obiekt obsługi podróżnych umiejscowiony przy drodze S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa będzie miał bezpośredni wjazd i wyjazd, a jakie o tym czy obiekt będzie miał dojazd z drogi zbiorczo – rozprowadzającej wyjaśnił: (...)podczas opracowywania w 2000 r. (...) Koncepcji Programowo – Przestrzennej dla przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi

<sup>7</sup> Stanowiących załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 5/95 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 31 marca 1995 r., zwanych dalej „Wytycznymi projektowania dróg”.

<sup>8</sup> Wyrok NSA sygn. II OSK 3293/14 z dnia 3 marca 2015 r.

ekspresowej, a następnie wykonania w 2005 r. (...) aktualizacji Konceptji programowej (...), kierowano się przede wszystkim spełnieniem warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. (...). Kierowano się ponadto poszanowaniem praw nabytych podmiotów posiadających zjazdy z drogi krajowej nr 8 (co pozwalało ograniczyć konflikty społeczne i wypłaty wielomilionowych odszkodowań). (...) Dodatkowo koszty generowałyby konieczność wykonania rozbiórki istniejących obiektów i budowa nowego zagospodarowania, zgodnie z warunkami określonymi w Rozporządzeniu(...).

(dowód: akta kontroli str. 551-554, 557-851)

W piśmie z dnia 8 stycznia 2008 r.<sup>9</sup> Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, kierowanym do Oddziałów GDDKiA wskazano że oddziały ustalając program zagospodarowania drogi ekspresowej, winny uwzględniać istniejący stan zainwestowania w urządzenia obsługi podróżnych, tak aby je maksymalnie wykorzystać przy docelowym ich zaprojektowaniu nadając im odpowiednią kategorię. We wskazanym piśmie podkreślono, że część istniejącej infrastruktury nie będzie mogła być wykorzystana na dotychczasowe cele, gdyż ich lokalizacja będzie w sprzeczności z przepisami rozporządzenia MTiGM w zakresie odległości między sąsiednimi MOP-ami. Jednocześnie stwierdzono, że MOP-y zaprojektowane zgodnie z wymogami rozporządzenia MTiGM mają być objęte liniami rozgraniczającymi, jako integralny składnik projektu i tym samym w momencie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej przejść z mocy prawa na własność Skarbu państwa.

Zgodnie z pismem GDDKiA z dnia 21 grudnia 2011 r.<sup>10</sup> zalecono Dyrektorom Oddziałów GDDKiA, aby przeanalizowali ekonomiczną zasadność wykupu każdej z istniejących nieruchomości z obiektami i urządzeniami obsługi uczestników ruchu na potrzeby MOP dla dróg ekspresowych projektowanych po śladzie istniejących dróg.

(dowód: akta kontroli str. 1333-1335 )

Dyrektor Oddziału w kwestii przeprowadzenia ww. analiz w odniesieniu do nieruchomości położonych na odcinku drogi krajowej Nr 8 dostosowanym do parametrów drogi ekspresowej S8, wyjaśnił, iż *konceptja programowa ustalająca m.in. przebieg linii rozgraniczającej ww. drogi była opracowana, uzgodniona i zatwierdzona przez działające Zespół Opinii Przedsięwzięć Inwestycyjnych<sup>11</sup> i Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych<sup>12</sup> w 2005 r., a więc przed ukazaniem się pism w 2008 r i 2011 r. (...). Ponadto (...) w dniu 8.01.2008 r. prowadzone przez Wojewodę Łódzkiego postępowanie w sprawie wydania decyzji ustalającej lokalizację drogi było w końcowej fazie (decyzje wydano w dniach 25 stycznia i 13 marca 2008 r.).*

(dowód: akta kontroli str. 551-554)

Na posiedzeniu w dniu 10 października 2005 r. ZOPI po wskazaniu elementów koncepcji wymagających uzupełnienia, m.in. dotyczących lokalizacji miejsc postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, nakazał jej złożenie do zatwierdzenia KOPI.

W dniu 25 października 2005 r. KOPI zatwierdziła aktualizację koncepcji, w tym proponowaną lokalizację MOP-ów.

(dowód: akta kontroli str. , 697–706, 717-742)

<sup>9</sup> Pismo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r. Nr GDDKiA/BPI-2/Msz/2413/2007.

<sup>10</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 21 grudnia 2011 r. Nr GDDKiA/DPI/WW/TS/4117/1256/1/11.

<sup>11</sup> Zwany dalej ZOPI.

<sup>12</sup> Zwany dalej KOPI.



Analiza lokalizacji węzłów i obiektów obsługi podróżnych usytuowanych przy drodze S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego wykazała, że odległości między ww. obiektami były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu MTiGM oraz w „Wytucznych projektowania dróg”, z wyjątkiem obiektu w miejscowości Studzianki, który uzyskał bezpośrednie połączenie z drogą S8 na podstawie wyroku NSA z dnia 3 marca 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1336-1337)

Ogłędziny obiektu obsługi podróżnych w miejscowości Studzianki położonego przy drodze S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa wykazały, że obiekt ten nie został ogrodzony od strony biegnącej wokół niego drogi serwisowej.

(dowód: akta kontroli, str. 542-544)

W informacji z przeprowadzonej w 2013 r. kontroli doraźnej realizacji projektu „Rozbudowa DK8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka” Centrum Projektów Unijnych, wskazało na *brak ogrodzenia „MOP-ów” usytuowanych wzdłuż drogi S8 oraz istnienie wjazdów awaryjnych bez zamykania bram.*

Brak ogrodzenia obiektów obsługi podróżnych usytuowanych wzdłuż drogi S8 oraz istnienie wjazdów awaryjnych bez zamykania bram wykazało Centrum Unijnych Projektów Transportowych<sup>13</sup> w informacji z przeprowadzonej w 2013 r. kontroli doraźnej realizacji projektu „Rozbudowa DK8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka”. Umożliwiało to, zdaniem CUPT, przejazdy na drogę S8 z dróg ruchu lokalnego. CUPT wskazało również, że *usytuowane przy drodze S8 MOP-y należące do prywatnych właścicieli i adoptowane do obsługi drogi ekspresowej stanowiące wyposażenie techniczne drogi i powinny spełniać wymagania rozporządzenia MTiGM.*

W nawiązaniu do powyższej informacji i w oparciu o stanowisko zajęte przez inżyniera kontraktu i wykonawcę projektu Dyrektor Oddziału przedstawiła CUPT stanowisko wskazujące, że prywatne obiekty nie są miejscami obsługi podróżnych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>14</sup>, zwanej dalej „ustawą o drogach”, gdyż nie są zlokalizowane w pasie drogi ekspresowej oraz nie spełniają warunków technicznych określonych w „Wytucznych projektowania dróg”. W związku z powyższym, według Dyrektora Oddziału, *nie można stosować w odniesieniu do tych obiektów przepisów odnoszących się do urządzeń i obiektów typu MOP.*

W odpowiedzi na zalecenia pokontrolne CUPT dotyczące niezwłocznego wyгородzenia trzech obiektów mających bezpośredni dojazd do drogi S8, Dyrektor Oddziału stwierdziła m.in., że zarządca drogi nie miał możliwości wykonania ogrodzenia ww. obiektów, z uwagi na brak prawa własności do terenu poza liniami pasa drogowego, na którym położone są przedmiotowe obiekty. Jednocześnie zobowiązała się wystąpić do właścicieli ww. obiektów z zaleceniem szczelnego ich wyгородzenia.

Odpowiadając na pismo Oddziału z prośbą o uszczelnienie wyгородzenia obiektów jeden z właścicieli odmówił jego wykonania zwracając się jednocześnie o wskazanie podstawy prawnej takiego obowiązku w sytuacji, gdy jego firma nie była stroną umowy na budowę drogi ze środków unijnych. Oddział przyjął do wiadomości odpowiedź i nie wzywał więcej ww. podmiotu do ogrodzenia obiektu. Właściciele pozostałych dwóch obiektów nie udzieli Oddziałowi odpowiedzi.

(dowód: akta kontroli str. 1373-1375, 1384-1429)

<sup>13</sup> Dalej: CUPT

<sup>14</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1440 ze zm.

W pasie drogi ekspresowej S8 od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa zaprojektowano i wybudowano, zgodnie z zaleceniami GDDKiA, cztery odrębne miejsca postojowe dla samochodów z ładunkami niebezpiecznymi oraz dla kontroli ITD<sup>15</sup>. Oględziny jednego z parkingów ADR<sup>16</sup> wykazały, że został on połączony z drogą S8 zgodnie z wymogami określonymi w rozporządzeniu MGiTM oraz „Wytycznymi projektowania dróg”.

(dowód: akta kontroli str. 542-544, 1331-1332, )

### **2.3. Terminy oddawania do użytkowania MOP-ów na odcinkach dróg ekspresowych realizowanych przez Oddział.**

Przy drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe wszystkie MOP (zarówno MOP I<sup>17</sup> jak i MOP II wykonane w standardzie MOP I<sup>18</sup>) zostały udostępnione podróżnym po terminie oddania do użytkowania poszczególnych odcinków drogi ekspresowej. MOP-y w miejscowościach Chojny i Dąbrowa Wielka oddano do użytkowania w grudniu 2014 r., a odcinek drogi przy którym są zlokalizowane w listopadzie 2014 r., MOP-y w miejscowościach Paprotnia oraz Sięganów oddano do użytkowania w lutym 2015 r., natomiast odcinek S8 przy którym się znajdują w grudniu 2014 r., MOP-y w miejscowości Guzów przekazano do użytkowania w maju 2015 r., a odcinek drogi przy której są zlokalizowane oddano do ruchu w kwietniu 2015 r.

(dowód: akta kontroli str.: 968-972)

Pierwszy przetarg na dzierżawę nieruchomości pod budowę i eksploatacją MOP-ów kategorii II na drodze S8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe został ogłoszony w dniu 7 lipca 2014 r. podczas, gdy Łódzki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego udzielił GDDKiA pozwolenia na użytkowanie pierwszego odcinka ww. drogi decyzją z dnia 10 kwietnia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 968-972, 975-988, 1450-1456)

Zgodnie z „Wytycznymi projektowania i etapowania budowy MOP” opracowanymi przez GDDKiA rozpoczęcie przez dzierżawcę budowy urządzeń na MOP II i MOP III powinno nastąpić w terminie, co najmniej 12 miesięcy przed terminem oddania do użytkowania drogi ekspresowej.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zgodnie z udzielonymi zezwoleniami i decyzjami oraz postanowieniami Prawa Budowlanego, inwestycja musi być ukończona i teren uporządkowany. Dopiero po odbiorze budowlanym dzierżawcy dysponując uprzednio uzyskaną decyzją o warunkach zabudowy oraz aktualnymi mapami do celów projektowych oraz dokumentacją powykonawczą mogą sporządzić swój projekt budowlany, a następnie zwrócić się o jego zatwierdzenie i wydanie pozwolenia na budowę. Nie jest to możliwe, aby stało się to wcześniej, a zwłaszcza w trakcie lub przed oddaniem do użytkowania drogi wraz z MOP w standardzie I. Z powodu przytoczonych powyżej okoliczności nie jest możliwy do zachowania określony w Wytycznych termin 12 miesięczny przed oddaniem do użytkowania drogi. Przygotowanie dokumentacji do ogłoszenia przetargu na dzierżawę MOP II przy drodze ekspresowej S8, rozpoczęto w miesiącu maju 2013 r. (...) Ogłoszenie przetargu w tym terminie (...) było uzależnione od zakończenia postępowań przetargowych na dzierżawę MOP położonych również przy drodze S8 na sąsiadującym odcinku zarządzanym przez Oddział GDDKiA we Wrocławiu. Warunkowało to zastosowanie zasady „A,B,C” (przemienności operatorów MOP).

<sup>15</sup> Inspekcji Transportu Drogowego.

<sup>16</sup> Parking dla samochodów przewożących ładunki niebezpieczne.

<sup>17</sup> MOP I: Guzów Północ, Sięganów Południe, Paprotnia Północ, Dąbrowa Wielka Wschód, Chojny Zachód;

<sup>18</sup> MOP II: Guzów Południe, Sięganów Północ, Paprotnia Południe, Dąbrowa Wielka Zachód, Chujny Wschód,

Ponadto według Dyrektora Oddziału *rozpoczęcie jakichkolwiek prac projektowych wymaga uprzedniego uzyskania decyzji o warunkach zabudowy, a dzierżawcy MOP nie mogliby ich uzyskać przed zakończeniem robót budowlanych i uzyskaniem przez GDDKiA decyzji zezwalającej na użytkowanie MOP w standardzie I, wyłanianie dzierżawców nie przyspieszyłoby budowy MOP II, a mogłoby jedynie spowodować roszczenia dzierżawców z tytułu niemożności prowadzenia prac budowlanych i działalności gospodarczej na MOP II.*"

W uzupełnieniu wyjaśnień ww. Dyrektor Oddziału stwierdził, że „Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP” rozesłane były przez Centralę GDDKiA w dniu 7 października 2009 r.<sup>19</sup>. W tym dniu dokumentacja projektowa dla przedmiotowego odcinka drogi ekspresowej była znacząco zaawansowana. Opracowane Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe zostało przyjęte przez ZOPI w dniu 24 czerwca 2009 r. oraz przez KOPI w dniu 4 września 2009 r., która dokonała wyboru lokalizacji MOP, nie zmieniając zakresu budowy MOP.

(dowód: akta kontroli str. 854-858, 936)

Obiekty obsługi podróżnych funkcjonujące przy drodze krajowej Nr 8, których usytuowanie nie kolidowało z zaprojektowanym zagospodarowaniem pasa drogowego drogi ekspresowej S8 zostały skomunikowane z tą drogą bezpośrednio lub za pomocą dróg zbiorczo-rozprowadzających, co umożliwiło im kontynuowanie dotychczasowej działalności w zakresie obsługi podróżnych. Miejsca postojowe dla samochodów z ładunkami niebezpiecznymi zostały zaprojektowane i wybudowane w pasie drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 854-858)

#### **2.4. Przypadki oddania dróg ekspresowych do eksploatacji bez pełnego wyposażenia w MOP wykonanych w standardzie docelowym, ustalonym w Programie funkcjonalno-użytkowym drogi.**

Przy drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe wszystkie 10 MOP-ów oddano do użytkowania w standardzie MOP I. Jednocześnie w koncepcji zagospodarowania przedmiotowej drogi, w projektach zagospodarowania terenu oraz projektach budowlanych i wykonawczym przewidziano docelowe zagospodarowanie pięciu z nich jako MOP-ów kat. II, tj. ze stacją paliw i restauracją. Tereny przedmiotowych MOP-ów II, wraz z wybudowaną infrastrukturą MOP I, miały zostać przeznaczone do wydzierżawienia celem wybudowania i eksploatacji stacji paliw i restauracji.

(dowód: akta kontroli str. 854-858, 1284-1296)

Do dnia zakończenia kontroli wydzierżawiono trzy z pięciu MOP-ów mających funkcjonować jako MOP-y II kategorii. W wyniku trwającego postępowania przetargowego do Oddziału wpłynęły dwie oferty na dzierżawę nieruchomości pod budowę kolejnego MOP II Paprotnia.

(dowód: akta kontroli str. 975-988)

#### **2.5. Przypadki przejęcia pod budowę MOP terenów, które nie spełniały warunków dla wykonania planowanego obiektu**

W GDDKiA Oddział w Łodzi nie wystąpiły przypadki przejęcia pod budowę MOP terenów niespełniających warunków do wykonania planowanego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 557-563)

<sup>19</sup> Pismo z dnia 5 października 2009 r. Nr GDDKiA.PPI-WT-ik-68/4117/2009

## **2.6. Miejsca obsługi podróżnych, które są przewidziane jako MOP kategorii II i III a funkcjonują bez wyposażenia przewidzianego programem zagospodarowania drogi.**

Na drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe w kierunku Łodzi funkcjonują dwa MOP-y zaplanowane jako MOP II kategorii a wykonane w standardzie MOP I. Są to MOP II Guzew i MOP II Paprotnia. W obu przypadkach w chwili zakończenia kontroli trwało postępowanie przetargowe, w wyniku którego wpłynęły do Oddziału dwie oferty na dzierżawę MOP II Paprotnia.

(dowód: akta kontroli str. 557-563)

## **2.7. Przypadki trwałej zmiany w programie zagospodarowanie, polegającej na rezygnacji z wykonania MOP w kat. II lub III w miejscach, w których ustalony na etapie przygotowywania inwestycji program zagospodarowania drogi przewidywał wykonanie MOP tych kategorii.**

W GDDKiA Oddział w Łodzi nie wystąpiły przypadki rezygnacji z wykonania MOP II lub III, a jedynie na etapie projektu budowlanego odcinka 8 drogi ekspresowej S8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe miała miejsce zmiana lokalizacji MOP I i II Guzew.

(dowód: akta kontroli str. 557-563)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Niezapewnienie warunku ograniczonej dostępności drogi ekspresowej S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa łódzkiego na skutek niepodjęcia skutecznych działań w celu zapobieżenia możliwości wjazdu na drogą ekspresową S8 z jednego z obiektów obsługi podróżnych. W treści załącznika II Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)<sup>20</sup>, w punkcie II.3 wskazano, że drogi ekspresowe to drogi zarezerwowane dla ruchu samochodowego, dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu, na których w szczególności zabronione są zatrzymywanie i postój. W art. 4 pkt 10 lit. c) ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach przyjęto zaś, iż droga ekspresowa winna być wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi. W dokumentacji projektowej pn. Projekt i rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – Rawa Mazowiecka, w opisie szczegółowych właściwości funkcjonalno-użytkowych drogi również wskazano na jej ograniczoną dostępność, możliwą do realizacji jedynie przez węzły. W trakcie oględzin kontrolerzy stwierdzili, że jeden z obiektów obsługi podróżnych bezpośrednio połączony z drogą ekspresową S8 na wymienionym odcinku nie był ogrodzony i był możliwy przez teren tego obiektu wjazd na drogę ekspresową. W toku oględzin z drogi serwisowej na teren stacji wjechał pojazd ciężarowy, który bez zatrzymywania się wjechał następnie z terenu stacji na drogę ekspresową. W ocenie kontrolerów taki sposób zorganizowania przejazdu przez teren stacji wskazuje na niespełnienie przez zarządcę drogi, wynikającego z ww. regulacji warunku ograniczenia dostępności do drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 542-544)

Na występowanie nieprawidłowości w tym obszarze wskazano również w informacji pokontrolnej Centrum Unijnych Projektów Transportowych

<sup>20</sup> Umowa sporządzona w Genewie 15 listopada 1975 r. (Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35).

w której zamieszczono informację, iż GDDKiA nie określiła zasad adaptacji istniejących obiektów do obsługi drogi ekspresowej, przez co nie został spełniony warunek ograniczenia dostępności do drogi poza węzłami.

(dowód: akta kontroli str. 1357-1373)

Dyrektor Oddziału GDDKiA wyjaśnił, że zaprojektowana organizacja ruchu drogowego na jezdniach zbierająco–rozprowadzających oraz na parkingach mających bezpośrednio wjazdy i wyjazdy na drogę ekspresową nie przewidywała połączeń z drogami dojazdowymi (serwisowymi w pasie drogowym drogi ekspresowej) oraz innych kategorii. Poczynione jednak zabezpieczenia (oznakowanie drogi, ogrodzenia, zapory) okazują się często nieskuteczne w stosunku do uczestników ruchu lokalnego.

(dowód: akta kontroli str. 872-874)

W ocenie NIK Oddział nie podjął skutecznych działań w celu ograniczenia dostępności do drogi ekspresowej S8 z nieruchomości przylegających, z naruszeniem obowiązujących przepisów. Konieczność wygradzenia obiektów z bezpośrednim połączeniem z drogą nie została jednak przewidziana w pozwoleniach na budowę zjazdu wydanych przed rozbudową drogi DK8 do standardów drogi ekspresowej S8 (poza jednym parkingiem gdzie wskazano na konieczność odgradzenia części parkingu od znajdujących się po drugiej stronie drogi serwisowej zbiorników). GDDKiA nie wyegzekwowała obowiązku wygradzenia obiektów od ich właścicieli także na etapie ustaleń co do sposobu podłączenia ich nieruchomości do drogi ekspresowej, jak również na etapie eksploatacji wybudowanych obiektów.

2. Wyposażenie MOP II Paprotnia, wykonanego w standardzie MOP kat. I, niezgodnie ze standardami określonymi w § 114 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM, na skutek niewyposażenia ww. MOP w urządzenia wypoczynkowe, wymagane na tego typu obiektach.

W trakcie oględzin kontrolerzy stwierdzili brak ww. urządzeń. Dyrektor Oddziału wyjaśnił że MOP II Paprotnia został pobudowany w standardzie MOP I z przeznaczeniem do wydzierżawienia podmiotowi gospodarczemu, który doposaży MOP do standardu MOP II. GDDKiA w dokumentach przetargowych, w Obligatoryjnym Programie Funkcjonalnym<sup>21</sup> określającym elementy wyposażenia wydzierżawianych MOP II określiła wymagane wyposażenie MOP w urządzenia służące wypoczynkowi podróżnych: ławki, zadaszone miejsca piknikowe ze stołem i ławami, place zabaw z huśtawkami, bujakami itp. Koszty zakupu, montażu i utrzymania tych urządzeń miały obciążać dzierżawców, których wyłanianie w przypadku MOP II Paprotnia trwa od lipca 2014 roku.

(dowód: akta kontroli str. 854- 858, 965)

NIK wskazuje, iż w piśmie GDDKiA – DPP4- MB-63-2118/4 z 21 maja 2014 r. znajdują się zalecenia, by w przypadku, gdy któryś z MOP-ów nie zostanie wydzierżawiony, infrastrukturę związaną z funkcją wypoczynkową zapewnił Oddział GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1263 )

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Nieruchomości wyposażenie przewidzianego do wydzierżawienia MOP II Paprotnia miało spoczywać na jego dzierżawcy. Wyposażenie to sprecyzowane zostało w obligatoryjnym programie funkcjonalnym uzgodnionym ostatecznie z Centralą w 2014 r., a znanym z pierwotnej wersji w 2013 r. Ponoszenie przez Skarb Państwa wydatków na wyposażenie MOP-u byłoby nieuzasadnionym „prezenterem” dla przyszłego dzierżawcy.

<sup>21</sup> Dalej: OPF

(dowód: akta kontroli str. 1459-1460)

W ocenie NIK, niezapewnienie przez GDDKiA wymaganego wyposażenia MOP Paprotnia do momentu jego wydzierżawienia skutkowało tym, iż od trzech lat podróżni korzystali z MOP, który nie spełniał wszystkich funkcji zastrzeżonych dla wskazanej kategorii MOP w przepisach Rozporządzenia MTiGM, Wpływało to negatywnie na komfort podróżowania drogą ekspresową.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że:

1. Na etapie planowania i projektowania drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski – granice województwa nie ustalono jasnych kryteriów, w oparciu o które podejmowano następnie decyzje o sposobie podłączenia do jezdni drogi ekspresowej S8 obiektu obsługującego podróżnych zlokalizowanego przy tej drodze, tj. o podłączeniu określonego obiektu do drogi zbiorczo-rozprowadzającej, czy też o bezpośrednim jego podłączeniu do jezdni drogi ekspresowej (z użyciem pasów wyłączenia z ruchu i włączenia do ruchu). Brak takich wytycznych spowodował, iż właściciele gruntów pozbawiani zostali możliwości zweryfikowania jakie kryteria wpływały na pozbawienie ich nieruchomości bezpośredniego dostępu do drogi ekspresowej, czy też na zmianę sposobu dostępu do tej drogi. Brak sprecyzowania tych kryteriów i ich upowszechnienia wśród przedsiębiorców prowadzących takie obiekty, posiadające dotychczas bezpośredni dostęp do jezdni drogi DK8, a w wyniku rozbudowy tej drogi do klasy S, pozbawionych takiego dostępu, miał w konsekwencji przełożenie na ilość skarg oraz prowadzonych w związku z tym spraw sądowych przeciwko GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 872-931, 1317-1328)

2. Sposób rozmieszczenia dróg wyjazdowych na jednym z MOP stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu. Zagrożenie to wynika z faktu, iż drogi manewrowe są wobec siebie tak ustawione, iż kierowcy samochodów ciężarowych nie widzą drogi, na którą mają wjechać. W trakcie oględzin MOP kat. II Paprotnia wybudowanego w standardzie MOP kat. I, kierowca zaparkowanego na terenie MOP-u samochodu ciężarowego wskazał kontrolerom NIK na ograniczoną widoczność wyjeżdżających z parkingu kierowców tirów w odniesieniu do jadących wzdłuż miejsc parkingowych dla samochodów osobowych.

(dowód: akta kontroli str. 542-544, 1457)

3. Oznakowanie informujące kierowców o zbliżaniu się do MOP-ów usytuowanych przy drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe nie zawiera informacji o odległości do kolejnego MOP wyposażonego w stację paliw. Brak takich informacji wpływa negatywnie na komfort podróżowania i bezpieczeństwo na drodze. Kierowca bez pełnej informacji w tym zakresie nie może bowiem właściwie zaplanować dalszej drogi. Na łódzkim odcinku drogi ekspresowej S8 kierowca po minięciu MOP II Chojny nie ma możliwości zatankowania pojazdu do końca wskazanej drogi, tj. na odcinku 92 km. Pierwsza stacja paliw na drogach klasy A i S jest na autostradzie A2 kierunek Warszawa w odległości 137 km od MOP II Chojny i w kierunku na Poznań w odległości 165 km.

(dowód: akta kontroli str. 542-544)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

W Oddziale przy projektowaniu i wyposażaniu w MOP drogi ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe uwzględniano standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. Niezrealizowano jedynie, przewidzianego w rozporządzeniu MTiGM, wymogu wyposażenia jednego z MOP-ów kategorii II wykonanego w standardzie MOP I w urządzenia wypoczynkowe.

Niezrealizowano również podczas rozbudowy drogi krajowej Nr 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa wymogów określonych w Umowie europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR) oraz w ustawie o drogach, dotyczących ograniczenia dostępności do drogi ekspresowej S8 poprzez obiekty obsługi podróżnych bezpośrednio połączone z tą drogą.

### **3. Zawieranie umów na dzierżawę MOP oraz nadzór nad ich wykonaniem**

#### **3.1. Tryby wyłaniania dzierżawców z którymi Oddział zawierał umowy na dzierżawę MOP kat. II i III.**

Opis stanu  
faktycznego

W kontrolowanym okresie Oddział zorganizował siedem postępowań przetargowych, których przedmiotem była dzierżawa nieruchomości usytuowanych w ciągu drogi ekspresowej S-8 na odcinku węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe w celu budowy i eksploatacji pięciu MOP kat. II.

Postępowania przetargowe były prowadzone w oparciu o przepis art. 70<sup>1</sup> ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>22</sup>, zwanej dalej „Kc”, oraz art. 22 ust.2 ustawy o drogach.

W dwóch postępowaniach wyłoniono dzierżawców trzech z pięciu MOP-ów, z którymi zawarto następnie umowy dzierżawy. Były to MOP II Sięganów, MOP II Chojny oraz MOP II Dąbrowa Wielka.

W trwającym postępowaniu przetargowym na dzierżawę nieruchomości pod budowę i eksploatację MOP II Paprotnia i MOP II Guzów, w wyznaczonym terminie na złożenie ofert, tj. do dnia 30 października 2017 r. wpłynęła do Oddziału dwie oferty dotyczące dzierżawy terenu pod budowę MOP II Paprotnia. Do dnia zakończenia kontroli, tj. do dnia 10 listopada 2017 r. nie rozstrzygnięto ww. przetargu.

W okresie objętym kontrolą zorganizowano również dwa przetargi na dzierżawę części terenu MOP-ów zlokalizowanych na odcinku drogi S8 między węzłem Wieluń a węzłem Łódź - Południe, w celu prowadzenia małej gastronomii z obiektów mobilnych.

W pierwszym z przetargów dotyczącym dzierżawy części terenu MOP II Paprotnia oraz MOP II Guzów w wyznaczonym terminie do Oddziału nie wpłynęły żadne oferty. W związku z przetargiem na dzierżawę części terenu pięciu MOP-ów kategorii I wpłynęły cztery oferty dotyczące trzech miejsc obsługi podróżnych. Do dnia zakończenia kontroli nie podpisano umów z żadnym z oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 975-1176)

#### **3.2. Procedury i wzorcowe dokumenty przeznaczone do wykorzystania w organizowanych przetargach na dzierżawę MOP stosowane w Oddziale.**

<sup>22</sup> Dz. U. z 2017 r., poz. 459 ze zm.

Wybór trybu zawarcia umowy na dzierżawę nieruchomości pod budowę i eksploatację MOP-ów kat. II w drodze przetargu określony w art. 70<sup>1</sup> oraz art. 70<sup>3</sup> - 70<sup>5</sup> Kc został uzgodniony z GDDKiA (zwanej również dalej „Centralą”) w oparciu o opinię doradcy prawnego GDDKiA. W opinii tej wskazano na brak, na gruncie przepisów, ustawy o drogach oraz ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami<sup>23</sup>, wymogu przeprowadzenia przetargu na dzierżawę ww. nieruchomości. Zaznaczono jednocześnie, że ze względu na realizację zasady celowości i przejrzystości finansów publicznych przetargi takie powinny zostać przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 1177)

Wzory umowy dzierżawy nieruchomości, Informacji o Warunkach Przetargu, Obligatoryjny Program Funkcjonalnych oraz wzór oferty zostały opracowane przez GDDKiA i przekazane Oddziałowi. Na ich podstawie Oddział sporządzał dokumentację przetargową i po jej pozytywnym zaopiniowaniu przez GDDKiA organizował przetarg.

GDDKiA kilkakrotnie weryfikowała treść wzorcowych dokumentów przetargowych. Zmiany te polegały m.in. na odstąpieniu od stosowanej dwuetapowej procedury przetargowej i dokonywania wyboru dzierżawcy w przetargu jednoetapowym, wprowadzeniu zróżnicowanych stawek czynszu w zależności od atrakcyjności lokalizacji MOP, odstąpieniu od zasady związanej z wymogiem dotyczącym usytuowania po tej samej stronie drogi między MOP-ami tego samego dzierżawcy dwóch obiektów prowadzonych przez innych dzierżawców (zasada „ABC”) na rzecz analogicznej zasady z jednym MOP-em prowadzonym przez innego dzierżawcę (zasada „AB”), zmianie warunków udziału w przetargu.

(dowód: akta kontroli str. 975 – 988, 1178 - 1251)

### **3.3. Ustalenie warunków proponowanych w przetargach potencjalnym dzierżawcom MOP.**

Warunki proponowane potencjalnym dzierżawcom MOP II na odcinku drogi ekspresowej S-8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe określiła GDDKiA. W zakresie systemu rozliczeń z dzierżawcami były one zróżnicowane w zależności od kategorii MOP. Każdy z MOP-ów w odniesieniu do stopnia atrakcyjności komercyjnej miał zostać zakwalifikowany do jednej z trzech kategorii: A, B (obiekty dobre z komercyjnego punktu widzenia) oraz C (obiekty słabe pod względem komercyjnym). W przypadku MOP-ów kat. A i B miała obowiązywać stała stawka czynszu od przychodu. W odniesieniu do MOP-ów kat. C zalecono stosowanie progresywnych stawek czynszu od przychodu netto z tytułu sprzedaży paliw oraz stałych stawek od pozostałej sprzedaży. Zróżnicowano ponadto w zależności od kategorii wysokość czynszu podstawowego.

(dowód: akta kontroli str. 975 – 988, 1178 – 1233, 1252 - 1257, 1268 - 1269)

GDDKiA ustaliła ponadto w Informacji o Warunkach Przetargu, zwanej dalej „IoWP”, warunki udziału w przetargu uzależnione m.in. od doświadczenia w prowadzeniu działalności polegającej na obsłudze podróżnych w MOP-ach, prowadzenia określonej liczby stacji paliw, wysokości średniego rocznego przychodu za ostatnie trzy lata obrotowe.

(dowód: akta kontroli str. 975 – 988, 1217 - 1233)

---

<sup>23</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 2147 ze zmi.



### **3.4. Modyfikacja oczekiwań wobec potencjalnych dzierżawców, co do poziomu zobowiązań cenowych lub zakresu i terminów realizacji zobowiązań rzeczowych.**

Przed organizacją w lipcu 2014 r. pierwszego przetargu na dzierżawę nieruchomości pod budowę i eksploatację pięciu MOP-ów na odcinku drogi S-8 od węzła Walichnowy do węzła Łódź - Południe, Oddział pismem z dnia 16 stycznia 2014 r. wystąpił do GDDKiA z propozycją obniżenia i zróżnicowania czynszu podstawowego, pomimo zakwalifikowania wszystkich MOP-ów do kategorii A. Swoją propozycję Oddział uzasadniał brakiem ofert w postępowaniu przetargowym organizowanym przez Oddział we Wrocławiu oraz informacją o wynikach przetargów organizowanych przez Oddział w Poznaniu.

GDDKiA nie wyraziła zgody na powyższe zmiany, uzależniając jednocześnie ich zastosowanie w przyszłości od nieudanej próby wydzierżawienia MOP w warunkach określonych kategoryzacją.

W związku z brakiem ofert w przetargu na dzierżawę pięciu MOP-ów przy drodze S-8 ogłoszonym w dniu 7 lipca 2014 r., Oddział pismem z dnia 15 września 2014 r. wystąpił do GDDKiA z propozycją obniżenia minimalnego czynszu podstawowego o 50% w perspektywie następnych postępowań przetargowych.

W odpowiedzi na powyższą propozycję GDDKiA wyraziła zgodę na obniżenie czynszu podstawowego o kwotę niższą niż zaproponował Oddział. Ponadto Centrala rekomendowała zmiany w zakresie OPF dotyczące zróżnicowania wymagań stawianych przyszłym dzierżawcom MOP w zakresie zagospodarowania obiektu w zależności od jego lokalizacji, redukcji liczby stanowisk tankowania pojazdów ciężarowych oraz miejsc konsumpcyjnych w obiektach gastronomicznych.

Przed ogłoszeniem w dniu 30 października 2014 r. drugiego przetargu na dzierżawę MOP-ów przy drodze S-8 Oddział poinformował GDDKiA o obniżeniu czynszu podstawowego oraz weryfikacji wyposażenia MOP-ów zgodnie z rekomendacją Centrali. Odstąpiono jedynie, po przeprowadzonej analizie, od zróżnicowania w poszczególnych MOP-ach wyposażenia określonego w OPF.

Ww. przetarg zakończył się podpisaniem umowy z Polskim Koncernem Naftowym „Orlen” S.A. na dzierżawę MOP II Sięganów.

W związku z organizacją trzeciego przetargu na dzierżawę MOP-ów ogłoszonego w dniu 16 stycznia 2015 r. zakończonym wydzierżawieniem MOP II Dąbrowa Wielka i MOP II Chojny, Oddział zaproponował Centrali rezygnację z kryteriów zasady „ABC” operatorów lub ograniczenia jej tylko do zasady „AB”.

Centrala wyraziła zgodę na wprowadzenie zasady „AB” dopiero w kolejnym czwartym przetargu.

Pomimo takich modyfikacji kryteriów przetargowych kolejne dwa przetargi zakończyły niepowodzeniem, ponieważ nie wpłynęły do Oddziału żadne oferty.

Wraz z informacją o braku ofert na dzierżawę MOP II Paprotnia i MOP II Guzów Oddział wystąpił do GDDKiA pismem z dnia 11 sierpnia 2016 r. o zmianę określonych IoWP warunków udziału w przetargu w zakresie doświadczenia w prowadzeniu działalności polegającej na obsłudze podróżnych w MOP-ach, prowadzenia określonej liczby stacji paliw, wysokości średniego rocznego przychodu za ostatnie trzy lata obrotowe. Ponadto zaproponowano wydłużenie czasu dzierżawy do 25 lat, tj. do okresu amortyzacji infrastruktury stacji paliw.

Centrala zaakceptowała powyższe zmiany z jednoczesnym zmniejszeniem wadium oraz zaproponowała także zmniejszenie wymogów stawianych dzierżawcom w OPF. Zaproponowała jednocześnie zachowanie bez zmian zapisów umowy dzierżawy dotyczących czasu jej trwania.

W piśmie z dnia 11 października 2016 r. Oddział poinformował Centralę o modyfikacji loWP w zakresie obniżenia warunków udziału w przetargu oraz OPF w zakresie wyposażenia i funkcjonowania stacji paliw zgodnie ze stanowiskiem GDDKiA.

Centrala zaakceptowała zmiany dokonane przez Oddział w loWP i OPF, jednocześnie zarekomendowała dokonanie ponownej oceny MOP-ów Paprotnia i Guzew w oparciu o zestaw pytań kwalifikujących dany MOP do określonej kategorii w celu zweryfikowania, czy w związku z faktem wydzierżawienia pozostałych MOP-ów i nieskutecznością prowadzonych przetargów, nie zostaną one zakwalifikowane do kategorii C.

(dowód: akta kontroli str. 1252 - 1276)

Według wyjaśnień Naczelnika Wydziału Nieruchomości oba obiekty miały kategorię B z minimalnym czynszem stałym 10.000 zł i jego obniżenie byłoby nieuzasadnione, czego dowodem było otwarcie ofert w ostatnim przetargu i oferta dotycząca MOP II Paprotnia na 35.150 zł podstawowego czynszu.

(dowód: akta kontroli str. 14 - 15)

W dniu 5 stycznia 2017 r. wpłynęło do Oddziału pismo z GDDKiA, zgodnie z którym Centrala rekomendowała zmiany maksymalnych warunków, które muszą spełniać oferenci, z wyjątkiem średniego rocznego przychodu za ostatnie trzy lata obrotowe, który podniosła w stosunku do ostatnich rekomendacji z 6 mln zł do 10 mln zł. Ponadto zaproponowała redukcję wymagań określonych w umowie dla polis ubezpieczeniowych.

W kolejnym piśmie z dnia 11 kwietnia 2017 r. GDDKiA poinformowała wszystkie Oddziały o konieczności dostosowania warunków przetargowych do zmieniających się warunków rynkowych. Modyfikacja ta dotyczyła dopuszczenia do udziału w przetargu podmiotów prowadzących stacje paliw, funkcjonujących pod marką handlową innego podmiotu.

W dniu 21 lipca 2017 r. ogłoszono szósty przetarg na dzierżawę nieruchomości pod budowę MOP II Paprotnia i MOP II Guzew wyznaczając termin do dnia 29 września 2017 r., a następnie przedłużono go od 30 października 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1279 - 1283)

### **3.5. Zabezpieczenie w umowach zawartych z dzierżawcami MOP-ów interesów Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie możliwości egzekwowania od dzierżawcy terminowej realizacji wyposażenia MOP w obiekty handlowe i usługowe określone w Obligatoryjnym Programie Funkcjonalnym (OPF).**

Interesy Skarbu Państwa zostały zabezpieczone w należyty sposób w umowach na dzierżawę MOP, zawieranych z operatorami tych obiektów przez Oddział.

W trzech umowach zawartych z dzierżawcami MOP II Sięganów, MOP II Chojny i MOP II Dąbrowa Wielka przewidziano kary umowne w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania przez dzierżawców obowiązków o charakterze niepieniężnym. Kary te podzielono na kary za nieterminową realizację OPF i zapisów umowy dzierżawy oraz kary za brak bieżącego wywiązywania się z umowy dzierżawy. Kary dotyczące nieterminowej realizacji OPF i zapisów umowy dzierżawy to kary za zwłokę w realizacji elementu stacji paliw, obiektu gastronomicznego, a także pozostałych elementów MOP wymienionych w OPF oraz kary z tytułu braku terminowego przekazania wydzierżawiającemu dokumentów związanych z realizacją inwestycji (m.in. harmonogramu wykonawczego, polis ubezpieczeniowych, projektu budowlanego, raportu z postępu prac). Kary za brak bieżącego wywiązywania się dzierżawcy z umowy dzierżawy mogły być nakładane z tytułu braku oświadczenia o przychodach,

poddzierżawy bez uzyskania pisemnej zgody wydzierżawiającego, niewłaściwego utrzymania terenu nieruchomości, niewłaściwego zagospodarowania i eksploatacji MOP.

W umowach przewidziano również możliwość wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym m.in. w przypadku gdy dzierżawca opóźniłby rozpoczęcie lub zakończenie inwestycji lub realizacji jej etapu.

W ramach należytego zabezpieczenia umowy Dzierżawca zobowiązany został do przedstawienia Wydierżawiającemu gwarancji bankowej lub ubezpieczeniowej.

W przypadku opóźnienia dzierżawcy w zapłacie czynszu podstawowego lub czynszu od przychodu, opłat dodatkowych lub innych świadczeń pieniężnych Wydierżawiający miał prawo żądać opłaty odsetek.

(dowód: akta kontroli str. 989 - 1176)

### **3.6. Zapisy umów dzierżawy MOP zawierające postanowienia umożliwiające GDDKiA kontrolę przedmiotu dzierżawy oraz prowadzenie nadzoru nad wykonaniem rzeczowych i finansowych zobowiązań przez dzierżawcę MOP.**

W umowach dzierżawy MOP przewidziano prawo wydzierżawiającego do kontroli stanu Nieruchomości oraz MOP, wyposażenia, funkcjonowania oraz wszelkiej dokumentacji z tym związanej. Wydierżawiający oraz osoby przez niego upoważnione miały mieć prawo wydawać dzierżawcy wiążące, uzasadnione polecenia związane z usunięciem ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu MOP-ów wynikające z naruszenia obowiązujących przepisów prawa lub realizacji obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy.

Wydierżawiający mógł ponadto, zgodnie z zapisami umów dzierżawy, dokonywać sprawdzenia informacji wynikających z dokumentów i ksiąg finansowych w zakresie wysokości przychodów osiąganych przez dzierżawców z działalności gospodarczej na MOP-ach. W przypadku gdyby okazało się, że kwota przychodów rzeczywiście należnych byłaby wyższa niż kwota wynikająca z ww. dokumentów, dzierżawcy mieli zapłacić różnicę między czynszem od przychodu ustalonym na podstawie dokumentów przedstawionych przez dzierżawcę, a czynszem od przychodu ustalonym w oparciu o przychody rzeczywiście należne, powiększoną o należne podatki, w tym podatek VAT oraz odsetki ustawowe

(dowód: akta kontroli str. 989 - 1176)

### **3.7. Wykonywanie przez Oddział GDDKiA wynikających z umów dzierżawy uprawnień kontrolnych w stosunku do podmiotów dzierżawiących MOP.**

Na etapie przystosowywania przez dzierżawców MOP I do kategorii MOP II pracownicy Oddziału weryfikowali i uzgadniali zagospodarowanie terenu, sprawdzali postęp robót dostosowawczych oraz termin ich zakończenia. Kontroli podlegały również dokumenty formalne, do których złożenia lub posiadania zobowiązany był dzierżawca (gwarancja należytego wykonania umowy, ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej, ubezpieczenia majątkowe, płatności podatków).

Pracownicy Oddziału podczas codziennych objazdów dróg dokonywali również oględzin terenów MOP-ów i w przypadku stwierdzenia jakichkolwiek nieprawidłowości powiadamiali o tym fakcie dzierżawców.

Oddział prowadził również kontrole dzierżawionych MOP-ów zgodnie z zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 12 stycznia 2015 roku 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. Przedmiotowe zarządzenie nie dotyczyło MOP-ów na drogach ekspresowych, niemniej jednak decyzją Dyrektora Oddziału w maju 2017 r. powołana została komisja, która przeprowadziła kontrole w tym samym zakresie w czerwcu 2017 r.

Zgodnie z wyjaśnieniami Naczelnika Wydziału Nieruchomości Oddział nie dokonywał dotychczas sprawdzenia dokumentacji fiskalnej i zamierza to przeprowadzić po zamknięciu roku obrachunkowego przez dzierżawców i sporządzeniu audytu z sprawozdania z budżetu i ewentualnych rocznych korekt. (...) Sprawdzenie będzie miało miejsce po zamknięciu przez dzierżawcę roku budżetowego 2017.

(dowód: akta kontroli str. 551 – 851)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Oddział stosował ustalone przez GDDKiA procedury wylaniania operatorów, którym powierzane było zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP kategorii II na odcinku drogi ekspresowej S-8 od węzła Wieluń do węzła Łódź - Południe. W przypadku nieskuteczności przetargów Oddział w uzgodnieniu z Centralą GDDKiA modyfikował oczekiwania wobec potencjalnych dzierżawców w zakresie zobowiązań cenowych i rzeczowych, uwzględniając tym samym sytuację rynkową oraz uzasadnione interesy operatorów. Umowy zawierane przez GDDKiA z operatorami MOP należycie zabezpieczały również interes Skarbu Państwa, a nadzór Oddziału nad ich wykonaniem był prowadzony rzetelnie.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

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>24</sup>, wnosi o wyegzekwowanie od przedsiębiorcy prowadzącego obiekt obsługi podróżnych w miejscowości Studzianki, ograniczenia bezpośredniej dostępności usługobiorców do tego obiektu z poza drogi ekspresowej S8.

## 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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli, 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 Łodzi.

<sup>24</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 524.

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.

Łódź, dnia 22 listopada 2017 r.

Kontroler  
Maciej Kończalik  
Główny specjalista kontroli państwowej

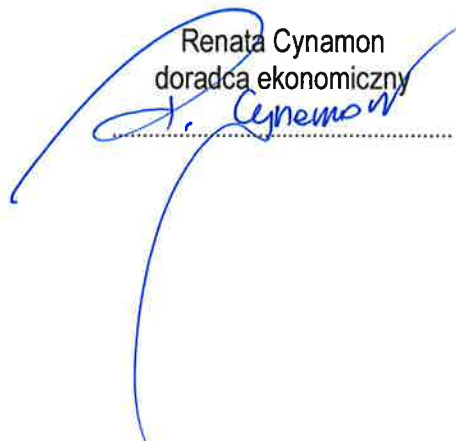
  
.....  
podpis

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

  
.....  
podpis

Renata Cynamon  
doradca ekonomiczny

  
.....

