



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Wojciech Kutyla

LLU.410.019.01.2017
P/17/081

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/17/081 – Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Kontrolą objęto lata 2012-2017 (do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
<i>Kontrolerzy</i>	1. Edward Szempruch, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/35/2017 z dnia 7 września 2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-2) 2. Wojciech Niemyski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/36/2017 z dnia 7 września 2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 3-4)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej: GDDKiA lub Centrala GDDKiA), ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Jacek Gryga p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor DKiA) od dnia 10 listopada 2017 r. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą Generalnym Dyrektorem DKiA był Krzysztof Kondraciuk (od 12 grudnia 2016 r. do 9 listopada 2017 r.), a ponadto obowiązki Generalnego Dyrektora DKiA pełnili: Jacek Bojarowicz (od 4 grudnia 2015 r. do 12 grudnia 2016 r.), Tomasz Rudnicki (od 24 kwietnia do 3 grudnia 2015 r.), Ewa Tomala-Borucka (od 13 lutego 2014 r. do 23 kwietnia 2015 r.) i Lech Witecki od 12 maja 2008 r. do 13 lutego 2014 r.) (dowód: akta kontroli, tom I str. 5-6)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Przy projektowaniu nowych odcinków autostrad w okresie objętym kontrolą GDDKiA uwzględniała standardy techniczne dotyczące ich wyposażenia w MOP o różnych funkcjach (wypoczynkowej – MOP I; wypoczynkowo-usługowej – MOP II; wypoczynkowej i usługowej – MOP III). Jednak nie w każdym przypadku skutecznie zrealizowano ustalenia projektowe z tego zakresu, zwłaszcza w odniesieniu do MOP kategorii II i III. Pomimo podejmowanych wielokrotnie prób wydzierżawiania nieruchomości przeznaczonych pod budowę MOP tych kategorii oraz dostosowania proponowanych w przetargach warunków dzierżawy do wymogów rynkowych związanych z lokalizacją MOP, działania podejmowane w tym celu w wielu

¹ 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

² Zakres przedmiotowy kontroli przeprowadzonej w Centrali GDDKiA obejmował organizację wykonywania zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji miejsc obsługi podróżnych oraz wyposażenie autostrad w MOP.

przypadkach nie doprowadziły do wyłonienia dzierżawców, którzy mieli wybudować obiekty usługowe wymagane na MOP kat. II i III oraz przejąć zadania operatora MOP. Bez pełnego wyposażenia autostrady w obiekty przeznaczone do zaspokajania różnych potrzeb uczestników ruchu, w szczególności bez MOP kat. II i III, nie można przyjąć, że spełnia ona wszystkie wymogi w zakresie zapewnienia odpowiedniego standardu bezpieczeństwa i komfortu podróży. Braki w tym zakresie są widoczne w szczególności na wschodnim odcinku A4 od Tarnowa do Korczowej (ok.180 km), bez funkcjonujących MOP kat. II i III, co oznacza m.in. brak przy obu jezdniach autostrady stacji paliw.

Procedury wyłaniania dzierżawców (operatorów MOP), którym powierzano zagospodarowanie stref usługowych i eksploatację MOP kat. II i III przy odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA, zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniały sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatorów. Umowy zawarte przez GDDKiA z dzierżawcami MOP tych kategorii należycie zabezpieczały interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad ich wykonywaniem był właściwy.

W objętych badaniami kontrolnymi dwóch umowach na budowę i eksploatację odcinków autostrad (A1 Gdańsk – Toruń i A2 Świecko – Nowy Tomyśl), zawartych przez GDDKiA z koncesjonariuszami, zamieszczono postanowienia określające m.in. zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek oraz uprawnienia GDDKiA do kontroli ich wykonania. W tym zakresie należycie zabezpieczono interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad wykonywaniem tych zobowiązań był rzetelny.

W latach 2012 – 2017 zadaniom dotyczącym budowy i eksploatacji MOP nie w każdym roku nadano w systemem kontroli zarządczej funkcjonującym w GDDKiA rangę odpowiednią do znaczenia tych obiektów dla bezpieczeństwa ruchu na autostradach (drogi klasy A) i drogach ekspresowych (kl. S). Zadania te prawidłowo zdefiniowano i przypisano komórkom organizacyjnym oraz stanowiskom pracy. Jednak zadaniom tym przypisano cele i mierniki ich realizacji w *Planach działalności GDDKiA* jedynie w dwóch z sześciu lat objętych kontrolą (w roku 2013 i 2015). Określenie w *Planach działalności* celów i skwantyfikowanych mierników ich realizacji oraz zidentyfikowanie ryzyk dla ich wykonania, stanowi istotny element systemu kontroli zarządczej GDDKiA. Jednym ze zidentyfikowanych ryzyk był brak zainteresowania dzierżawą terenów pod budowę MOP, a podjęte przez GDDKiA działania zaradcze w tym zakresie nie były w pełni skuteczne.

Większość skarg i wniosków z zakresu budowy i eksploatacji MOP złożonych do Centrali GDDKiA w badanym okresie załatwiono rzetelnie i terminowo.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- funkcjonowania na odcinku autostrady A4 od Krzyżowej do Wrocławia oraz na odcinku autostrady A18 od Golnic do Krzyżowej, obiektów z bezpośrednim dostępem do autostrady obsługujących podróżnych, działających w miejscach, w których ich funkcjonowanie lub zastosowane rozwiązania komunikacyjne stwarzają potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- braku wyposażenia autostrady A4 na odcinku od Tarnowa do granicy państwa w Korczowej (ok.180 km) w MOP ze stacjami paliw;
- nieprawidłowego oznakowania miejsc postojowych dla osób niepełnosprawnych na niektórych MOP;
- załatwienia z opóźnieniem dwóch skarg.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja wykonywania zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji MOP

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą podział zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w GDDKiA regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 54 z dnia 10 października 2008 r. i nr 18 z dnia 21 czerwca 2017 r.³ Do zadań dyrektorów oddziałów GDDKiA należały m.in. zlecenie opracowania, odbiór i opiniowanie⁴ dokumentacji niezbędnej do uzyskania: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach⁵, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej⁶ oraz do udzielenia zamówienia na realizację inwestycji, w tym na budowę miejsc obsługi podróżnych (dalej: MOP) do standardu I kategorii⁷. Zadania dotyczące MOP przypisane komórkom organizacyjnym Centrali GDDKiA⁸ polegały głównie na współpracy z oddziałami GDDKiA, nadzorze nad realizacją zadań powierzonych dyrektorom tych oddziałów⁹ oraz realizacji wybranych zadań w zakresie wydzierżawiania MOP¹⁰. Zadania te zostały przypisane do stanowisk pracy¹¹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 20-148, 438-440, tom II str. 2-5, 605)

W latach 2012-2017 zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w GDDKiA regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 81 z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz nr 17 z dnia 19 października 2016 r. W ramach systemu kontroli zarządczej przewidziano opracowanie rocznych planów działalności GDDKiA, identyfikację, analizę i ocenę ryzyka, ocenę mechanizmów kontroli, ustalenie poziomu akceptowalnego ryzyka oraz postępowania z ryzykiem.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 605)

³ Zmienione zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 21 z dnia 12 lipca 2017 r.

⁴ Opiniowanie tej dokumentacji w oddziale GDDKiA należało do zadań Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „ZOPI”), natomiast w Centrali GDDKiA do zadań Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „KOPI”) przy Generalnym Dyrektorzem DKiA.

⁵ Z zastrzeżeniem, że raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko podlegał opiniowaniu przez Departament Środowiska GDDKiA.

⁶ Z zastrzeżeniem, że opracowanie materiałów przetargowych podlegało opiniowaniu przez Departamenty: Projektów Unijnych i Monitoringu oraz Realizacji Inwestycji.

⁷ Rodzaje MOP oraz ich kategorie określono w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124). Zgodnie z § 114 tego rozporządzenia MOP I o funkcji wycieczkowej, jest wyposażony w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wycieczkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii; MOP II o funkcji wycieczkowo-usługowej, jest wyposażony w obiekty właściwe dla MOP I oraz w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej; MOP III o funkcji wycieczkowej i usługowej, jest wyposażony w obiekty właściwe dla MOP II i obiekty noclegowe oraz, w zależności od potrzeb, w agendy poczty, banku, biur turystycznych, biur ubezpieczeniowych.

⁸ W realizację zadań dotyczących MOP zaangażowane były głównie: Departament Przygotowania Inwestycji i Departament Realizacji Inwestycji, przekształcone z dniem 1 marca 2017 r. w Departament Inwestycji (dalej: „DI”), Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej: „DPP”) oraz Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych (dalej: „DZ”). Ustalono na podstawie regulaminu organizacyjnego GDDKiA określonego zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA nr 69 z dnia 22 listopada 2011 r. (ze zm.) oraz regulaminów organizacyjnych Departamentu Przygotowania Inwestycji, Departamentu Realizacji Inwestycji, DPP i DZ.

⁹ W tym: nadzór nad przygotowaniem dokumentacji projektowej, ocena tej dokumentacji, czy też monitorowanie przebiegu realizacji inwestycji

¹⁰ Do 31 grudnia 2013 r. do zadań DPP należało opracowanie dokumentacji przetargowej na wybór dzierżawców MOP. Od 1 stycznia 2014 r. zadania DPP dotyczące przeprowadzania przetargów na dzierżawę ograniczono do MOP położonych przy autostradach oraz powierzono weryfikację dokumentacji przetargowej opracowanej przez oddziały GDDKiA, związanej z wylanianiem dzierżawców MOP przy drogach ekspresowych. Od 1 kwietnia 2016 r. zadania dotyczące wydzierżawiania MOP w całości przekazano do kompetencji dyrektorów oddziałów GDDKiA, natomiast od 1 marca 2017 r. do zadań DPP należy prowadzenie spraw związanych z dzierżawą MOP zlokalizowanych w pasach drogowych autostrad płatnych.

¹¹ Zadania dotyczące nadzoru nad dokumentacją projektową (w tym lokalizacją MOP) przypisano czterem pracownikom DI, zadania dotyczące wydzierżawiania MOP oraz nadzoru nad realizacją zawartych umów dzierżawy przypisano dziewięciu pracownikom DPP, natomiast zadania dotyczące koordynacji i nadzoru nad utrzymaniem dróg (w tym MOP I kat.) przypisano ośmiu pracownikom DZ.

W badanym okresie zadania dotyczące MOP wyodrębniono, jako samodzielne pozycje, w planach działalności na rok 2013¹² i na rok 2015¹³, a ich realizację przypisano odpowiednio wydziałom partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP3 i PPP4) funkcjonującym w strukturze DPP. Zaplanowane zadania zostały zrealizowane¹⁴.

Identyfikacja, analiza i ocena ryzyka oraz opracowanie mechanizmów kontroli należały do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych¹⁵. W ramach ograniczenia ryzyka związanego z procesem opracowania dokumentacji projektowej i budowy MOP w standardzie kategorii I¹⁶ w DI opracowano listę sprawdzającą służącą weryfikacji tej dokumentacji¹⁷. Ryzyko zidentyfikowane w DPP dotyczyło podziału zadań i przypisania odpowiedzialności za wydierżawianie MOP oraz zarządzanie zawartymi umowami, pomiędzy Centralą i oddziałami GDDKiA¹⁸. Po przeprowadzonej w GDDKiA analizie realizację procedur przetargowych na dzierżawę MOP przy autostradach włączono z dniem 1 kwietnia 2016 r. do obowiązków właściwych oddziałów GDDKiA. Do zadań DPP pozostawiono opiniowanie dokumentacji przetargowej na dzierżawę MOP. Na przełomie 2012 i 2013 r. zidentyfikowano ryzyko braku zainteresowania dzierżawą terenu pod budowę MOP II lub III kategorii, z uwagi na zbyt wysokie stawki czynszowe. Działania zaradcze, które polegały m.in. na zróżnicowaniu stawek czynszu w zależności od stopnia atrakcyjności komercyjnej wydierżawianego MOP, czy też skróceniu wymaganego doświadczenia w zakresie prowadzenia stacji paliw¹⁹, nie wyeliminowały jednak problemu braku chętnych na dzierżawę niektórych MOP. W celu zmniejszenia ryzyka niewłaściwego wykonania usług utrzymaniowych²⁰ w DZ opracowano model postępowania obejmujący szczegółowy zakres działań do wykonania w ramach całorocznego, kompleksowego utrzymania infrastruktury drogowej (w tym MOP), który od 2010 r. wdrażano w postępowaniach przetargowych.

Generalny Dyrektor DKiA wykonując dyspozycje zawarte w art. 70 ust. 4 i 5 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych²¹ składał w latach 2012-2016

¹² Wśród zadań DPP zaplanowano zwiększenie liczby MOP zlokalizowanych przy autostradach o cztery.

¹³ Wśród zadań DPP zaplanowano przeprowadzenie 59 kontroli w zakresie podniesienia efektywności eksploatacji i utrzymania oraz wykonania zobowiązań umownych przez partnerów prywatnych w ramach podpisanych umów na projekty autostradowe, realizowane w systemie koncesyjnym, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz MOP-ów II i III kategorii.

¹⁴ W 2013 r. uruchomiono MOP: „Rowień”, „Wieszowa Północ” i „Wieszowa Południe” wzdłuż autostrady A1 oraz MOP „Jagłowice” wzdłuż autostrady A18. W 2015 r. zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r. opracowano regulamin kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy MOP kat. II i III, zlokalizowanych przy autostradach, a także przeprowadzono 80 kontroli obejmujących swoim zakresem również MOP.

¹⁵ Zgodnie z definicją zawartą w zarządzeniu nr 81/2011 kierującym komórką organizacyjną jest dyrektor biura/departamentu, kierownicy wyodrębnionych samodzielnych stanowisk wchodzących w skład Centrali oraz dyrektorzy oddziałów GDDKiA.

¹⁶ Zgodnie z wytycznymi dotyczącymi projektowania i etapowania budowy MOP, przekazanymi oddziałom GDDKiA za pismem Z-cy Generalnego Dyrektora DKiA nr GDDKiA-DPI-WT-lk-68/4117405/2009 z dnia 5 października 2009 r., dostosowanie MOP do kategorii II lub III należy do zadań wylonionego dzierżawcy. Opracowuje on dokumentację projektową i po uzgodnieniu z DPP występuje o uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz pozwolenie na budowę (lub zezwolenie na realizację inwestycji drogowej – dalej: ZRID).

¹⁷ Wśród pytań sprawdzających uwzględniono m.in.: czy decyzja o środowiskowych uwarunkowaniach obejmuje lokalizację MOP, czy są odstępstwa od przepisów techniczno-budowlanych, czy sporządzono wyceny istniejących MOP i uzgodniono z Centralą GDDKiA sposób postępowania z istniejącymi MOP.

¹⁸ Ryzyko to zostało również stwierdzone w ramach warsztatów moderowanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego GDDKiA, zorganizowanych w dniach 1 i 3 grudnia 2015 r.

¹⁹ Pisma Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA: nr GDDKiA-PPP-4-ŁZ-62-1907/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. i pismo nr GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13 z dnia 30 września 2013 r. skierowane do oddziałów GDDKiA.

²⁰ Zadania dotyczące przeprowadzania postępowań przetargowych oraz nadzór nad wykonaniem kompleksowych usług utrzymaniowych dróg (wraz z MOP I kat.) należały do kompetencji dyrektorów oddziałów GDDKiA.

²¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

ministrowi właściwemu ds. infrastruktury oświadczenia o stanie kontroli zarządczej. Oświadczenia złożono w oparciu o monitoring realizacji celów i zadań, samoocenę kontroli zarządczej, przeprowadzone kontrole (wewnętrzne i zewnętrzne) oraz zadania audytowe, a także inne informacje, w tym oświadczenia cząstkowe o stanie kontroli zarządczej, złożone przez kierowników komórek organizacyjnych Centrali oraz dyrektorów oddziałów GDDKiA. Każdorazowo, Generalny Dyrektor DKiA oświadczał, że w GDDKiA w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. W powyższych oświadczeniach zawarto zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej oraz zaplanowane działania usprawniające, jednak nie dotyczyły one miejsc obsługi podróżnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 156-161, tom II str. 2-224, 498-506)

W ramach wykonania wniosku pokontrolnego NIK²² w GDDKiA opracowano wzorcową dokumentację przetargową na dzierżawę MOP położonych przy autostradach i drogach ekspresowych oraz wzór obligatoryjnego programu funkcjonalnego²³. W kolejnych latach aktualizacja dokumentacji wzorcowej dotyczyła m.in.: dostosowania czynszu dzierżawnego do typu MOP, dopuszczenia możliwości skrócenia kryterium doświadczenia, liczby zarządzanych obiektów, czy też średniorocznych przychodów uzyskiwanych przez oferentów, zniesienia obowiązku utrzymania obiektu noclegowego o standardzie trzygwiazdkowym, dopuszczenia możliwości odłożenia w czasie wykonania obiektu noclegowego, odstąpienia od dwuetapowej procedury przetargowej²⁴ oraz dopuszczenia możliwości przedłużenia okresu dzierżawy o dodatkowe 10 lat²⁵. Wprowadzono również procedurę oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego²⁶, wykonywaną przez audytorów bezpieczeństwa ruchu drogowego na czterech etapach realizacji inwestycji²⁷.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 308-477, tom II str. 605)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W definicji autostrady, zawartej w art. 4 pkt 11 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²⁸ ustawodawca umieścił postanowienia dotyczące urządzeń obsługi podróżnych (lit. c), do których w szczególności zalicza się MOP (§ 110 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁹) oraz uzależnił nadanie drodze klasy autostrady po wyposażeniu jej

²² Wniosek, sformułowany po kontroli P/08/066 „Wydawanie zezwoleń na budowę połączeń dróg publicznych z obiektami działalności gospodarczej i ich realizacja”, dotyczący opracowania i wdrożenia w GDDKiA procedur postępowania przeciwdziałających oddawaniu do eksploatacji autostrad i dróg ekspresowych, nieposiadających wymaganych MOP oraz niedopuszczających do lokalizacji MOP w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu.

²³ Obligatoryjny program funkcjonalny (dalej: OPF) – opracowanie określające zakres wyposażenia MOP w obiekty i urządzenia, będące załącznikiem do umowy dzierżawy nieruchomości pod budowę MOP. Dokumentacja przekazana oddziałom GDDKiA za pismem Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA nr GDDKiA-PPP-4-TK-62.1694/09 z dnia 31 sierpnia 2009 r.

²⁴ Zrezygnowano z etapu składania ofert wstępnych.

²⁵ Zmiany przekazano oddziałom GDDKiA za pismem Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA: nr GDDKiA-PPP-4-LZ-62-1907/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. i nr GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13 z dnia 30 września 2013 r. oraz pismem dyrektora DPP nr DPP.DPP4.631.7.2016.6.lz z dnia 25 marca 2016 r.

²⁶ Zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 42 z dnia 3 września 2009 r. i nr 29 z dnia 11 czerwca 2014 r.

²⁷ I etap: opracowanie studium korytarzowego, studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowego lub koncepcji programowej. II etap: opracowanie projektu budowlanego lub koncepcji programowej. III etap: przygotowanie otwarcia drogi. IV etap: początkowa faza użytkowania drogi.

²⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440 ze zm.

²⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 124 (dalej: rozporządzenie MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.).

m.in. w urządzeniu obsługi podróżnych. Dlatego też zasadnym byłoby nadanie sprawom związanym z budową i eksploatacją MOP, w systemie kontroli zarządczej, odpowiedniej rangi, tak jak w latach 2013 i 2015. Na przykład poprzez coroczne określanie wymiernych celów oraz bieżącą analizę ryzyka związanego z budową i eksploatacją MOP.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³⁰ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

W GDDKiA obowiązki i kompetencje dotyczące budowy i eksploatacji MOP zostały zdefiniowane i przypisane komórkom organizacyjnym oraz stanowiskom pracy. Wyznaczane były cele i zadania w tym zakresie oraz monitorowany był stopień ich wykonania. Jednak w latach 2013 i 2015 zadania dotyczące MOP ujęto w Planie działalności GDDKiA i ustalono skwantyfikowane mierniki za pomocą których monitorowano stopień ich wykonania. Zadania te w całości zrealizowano. Dla zidentyfikowanych ryzyk opracowano i wdrożono działania zaradcze.

2. Przygotowanie programów zagospodarowania autostrad w zakresie wyposażenia w MOP i realizacja tych ustaleń w procesie inwestycyjnym

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą rodzaje dokumentów projektowych występujących na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji inwestycji, a także proces analizy i akceptacji tych dokumentów regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 17 z dnia 11 maja 2009 r.³¹ oraz nr 58 z dnia 23 listopada 2015 r.³² Ocena studiów techniczno-ekonomiczno-środowiskowych oraz koncepcji programowych należała do zadań KOPI, którą Generalny Dyrektor DKiA powołał zarządzeniem nr 14 z dnia 1 marca 2011 r.³³ Kontrola wykazała, że KOPI przeanalizowała studia techniczno-ekonomiczno-środowiskowe sporządzone dla wybranych do badania odcinków autostrad³⁴. Ustalono, że zaplanowane lokalizacje MOP spełniały kryteria określone w § 62 ust. 2, 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³⁵ (dalej: „rozporządzenie MI z 16 stycznia 2002 r.”). MOP zostały przewidziane oddzielnie dla każdego kierunku ruchu, odległość między sąsiednimi MOP ujętymi w planie była nie mniejsza niż 15 km, a w przypadku planowanej autostrady A2 Warszawa – Kukuryki, odległość zaplanowanego MOP od przejścia granicznego przekracza trzy km. Uzgodnione lokalizacje MOP spełniały również kryteria określone w § 62 ust. 5 pkt 1

³⁰ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

³¹ Zmienione zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 34 z dnia 3 czerwca 2015 r.

³² W załączniku nr 8 do tego zarządzenia zawarto katalog wybranych przepisów prawa zawierający podstawowe akty prawne oraz inne dokumenty wymagające uwzględnienia w trakcie opracowywania dokumentacji projektowej, wśród których wymieniono m.in. *Instrukcję zagospodarowania dróg* opracowaną w GDDKiA. Wykaz nie zawiera pełnego katalogu przepisów wymaganych do stosowania przy opracowaniu dokumentacji projektowej a opracowujący dokumentację zostali zobowiązani do stosowania wszystkich przepisów prawa wg stanu na dzień odbioru dokumentacji przez zamawiającego. W latach 2012-2017 Centrala GDDKiA nie prowadziła przetargów związanych z projektowaniem autostrad.

³³ Zmienione Zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 38 z dnia 29 października 2012 r. oraz nr 10 z dnia 23 czerwca 2016 r.

³⁴ Szczegółowym badaniem objęto odcinek autostrady A2 Warszawa – Kukuryki oraz dostosowanie istniejących odcinków autostrady A4 Wrocław – Krzywa i autostrady A18 Krzywa – Golnice, do warunków autostrady płatnej.

³⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.

ww. rozporządzenia w zakresie odległości od planowanych lokalizacji węzłów, uszczegółowione w § 115 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia. Spełniono również wymóg dotyczący rozmieszczenia MOP, co ok. 100 km, określony w art. 39 ust. 2 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE³⁶.

W trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli NIK stwierdzono przypadki funkcjonowania obiektów obsługi uczestników ruchu zlokalizowanych wzdłuż autostrady A4 lub A18 w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu oraz rozwiązania komunikacyjne przy tych obiektach zwiększające zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu, co zostało opisane w części *Ustalone nieprawidłowości*, w ramach tego obszaru.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-307, tom II str. 225-249, 352-382, 605)

Na dzień 30 września 2017 r. oddanych do użytkowania było łącznie 1.638,047 km autostrad, z czego przed 1 stycznia 2012 r. oddano 1.050,567 km³⁷, natomiast w okresie od 1 stycznia 2012 r. do 30 września 2017 r. 587,48 km³⁸.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 484-486)

Żaden z odcinków autostrad oddanych do użytkowania w latach 2012-2017 (do 30 września) nie został wyposażony we wszystkie MOP kat. II i III wykonane zgodnie z docelowym standardem (kategoria) ustalonym w dokumentacji projektowej. W dokumentacji programowej autostrad A1, A2 i A4 przewidziano wykonanie 55 MOP kat. II lub III³⁹, z których na dzień 30 września 2017 r. do użytkowania oddano 41 MOP (75%), natomiast 14 MOP (25%) wciąż nie zostało oddanych do użytkowania. MOP zlokalizowane na odcinku autostrady A4 od Tarnowa do granicy państwa (Korczoła) nie zostały doprowadzone do planowanych standardów wyposażenia w obiekty usługowe (w nawiasach kategorii MOP): „Paszczyzna Południe” (II), „Paszczyzna Północ” (III), „Palikówka” (III), „Łukawiec” (II), „Pawłosiów” (III), „Cieszacina” (II), „Chotyniec” (II), „Hruszowice” (III); na odcinku autostrady A1 od km 316+450 do 558+500: „Mszana Południe” (III), „Wiśniowa Góra Wschód” (II), „Wiśniowa Góra Zachód” (III) oraz autostrady A2 (w rejonie Mińska Mazowieckiego): „Moczydła” (II) i „Jędrzejów” (III). W trzech z 14 ww. przypadków wyłoniono już operatorów, z którymi zawarto umowy dzierżawy⁴⁰, a MOP były w trakcie budowy. W pozostałych 11 przypadkach przeprowadzono od trzech do siedmiu postępowań na dzierżawę MOP kat. II lub III, które okazały się nieskuteczne, gdyż nie wyłoniono operatorów dla tych MOP. W skrajnym przypadku, od oddania odcinka autostrady przy którym zaplanowano MOP, upłynęło

³⁶ Dz. Urz. UE L Nr 348 str. 1.

³⁷ Były to odcinki autostrady A1: od km 0+000 do km 151+900 (151,9 km, odcinek zarządzany przez koncesjonariusza), od km 291+300 do km 293+080 (1,78 km), od km 335+937 do km 351+936 (15,999 km) oraz 45,26 km autostrady A1 w rejonie Zabrze; autostrady A2: od km 2+768 do km 362+700 (359,932 km, w tym odcinek od km 2+768 do km 257+560 zarządzany przez koncesjonariusza) oraz autostrady A4: od km 0+000 do km 444+834 (w tym odcinek od km 341+412 do km 400+871 zarządzany przez koncesjonariusza); 25,271 km autostrady A6 (od km 0+000 do km 25+271) oraz 5,591 km autostrady A18 (od km 70+878 do km 76+469).

³⁸ Były to odcinki autostrady A1: od km 151+900 do km 291+300 (139,4 km), od km 293+080 do km 335+937 (42,857 km) oraz 45,989 km autostrady A1 w rejonie Zabrze; autostrady A2: od km 362+700 do km 454+910 (92,21 km) oraz 19,807 km autostrady A2 w rejonie Mińska Mazowieckiego; 224,495 km autostrady A4 (od km 444+834 do km 669+329) oraz 22,722 km autostrady A8 (od km 6+497 do km 29+219).

³⁹ 16 MOP wzdłuż autostrady A1, 14 wzdłuż autostrady A2 oraz 25 wzdłuż autostrady A4.

⁴⁰ Dotyczy MOP: „Wiśniowa Góra Wschód” (II), „Wiśniowa Góra Zachód” (III) oraz „Palikówka” (III) zaplanowanych wzdłuż autostrady A4. Umowy dzierżawy z wyłonionymi operatorami zawarto w 2012 r., natomiast przekazanie gruntów pod realizację inwestycji w przypadku MOP Wiśniowa Góra Wschód i Zachód nastąpiło 3 listopada 2016 r., natomiast w przypadku MOP Palikówka teren przekazano w dniu 7 listopada 2017 r.

ponad pięć lat⁴¹. Brak zainteresowania wydzierżawieniem terenu pod budowę MOP II lub III kategorii skutkowało np. brakiem stacji paliw wzdłuż obu jezdni autostrady A4 na odcinku ok. 180 km, od Tarnowa do przejścia granicznego w Korczowej.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 544-551, tom II str. 243-260, tom III str. 78-106)

Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP⁴² określały, iż rezerwa terenu pod budowę MOP kat. I wynosiła 3 ha, MOP kat. II – 5 ha oraz 6 ha dla MOP III kategorii. Przeprowadzone oględziny potwierdziły, że na MOP przewidzianych do wykonania w standardzie kat. II lub III, doprowadzonych aktualnie do standardów kat. I, zarezerwowano niezabudowane działki gruntu potrzebne do wyposażenia nieruchomości w obiekty przewidziane dla danej kategorii MOP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 156-161, 243-307)

W kontrolowanym okresie nie wystąpiły przypadki, w których GDDKiA zrezygnowała z wykonania docelowo MOP kat. II lub III w miejscach przewidzianych w programie zagospodarowania drogi, sporządzonym na etapie przygotowania inwestycji. Jednocześnie ustalono, że MOP oddane do użytkowania wzdłuż autostrady A1: „Lubień”, „Wiśniowa Góra”, „Machnaczy Południe”, „Ottoczyn Wschód”, „Wieszowa” i „Krzyżanów”, wzdłuż autostrady A4: „Kłaj” i „Komorów” oraz wzdłuż autostrady A2: „Baranów” i „Brwinów”; zaplanowane docelowo jako MOP III kategorii, nie zostały wyposażone w wymagany obiekt hotelowy. W przypadku ośmiu lokalizacji⁴³ GDDKiA nie podjęła próby wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP kat. III wraz z obowiązkiem wyposażenia tych MOP w obiekt noclegowy, zgodnie ze standardem wyposażenia określonym w § 63 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MI z 16 stycznia 2002 r. We wszystkich postępowaniach przetargowych dotyczących tych MOP, GDDKiA informowała potencjalnych oferentów (w materiałach przetargowych), że w okresie trwania umowy nie będzie wymagała budowy obiektu hotelowego. W przypadku dwóch MOP⁴⁴ GDDKiA przeprowadziła cztery postępowania dotyczące wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP kat. III wraz z obowiązkiem wybudowania obiektu noclegowego, które nie zakończyły się wyłonieniem dzierżawcy. W następstwie tego, zmieniono warunki przetargu i zniesiono obowiązek wybudowania obiektu noclegowego na tych MOP w okresie objętym umową. W wyniku przeprowadzonych kolejnych postępowań wyłoniono dzierżawców terenów przeznaczonych pod budowę MOP III kategorii, ale bez obowiązku wybudowania obiektu noclegowego. GDDKiA poinformowała Ministra Infrastruktury⁴⁵ o zamiarze oddawania w dzierżawę nieruchomości pod budowę MOP III kategorii, bez obowiązku wybudowania obiektu noclegowego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-307, tom II str. 494, tom III str. 78-106)

Ustalone
nieprawidłowości

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

⁴¹ Dotyczy MOP „Moczydła” i „Jędrzejów”, zaplanowanych wzdłuż autostrady A2 na obwodnicy Mińska Mazowieckiego, oddanej do użytkowania 23 sierpnia 2012 r.

⁴² Wytyczne przekazane wybranym komórkom organizacyjnym Centrali oraz oddziałom GDDKiA za pismem Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 5 października 2009 r.

⁴³ Dotyczy MOP: „Wiśniowa Góra”, „Ottoczyn Wschód”, „Machnaczy Południe”, „Wieszowa”, „Baranów”, „Brwinów”, „Kłaj” i „Komorów”.

⁴⁴ Dotyczy MOP „Krzyżanów” i MOP „Lubień”.

⁴⁵ Pismo Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA nr GDDKiA-DPP-PPP-4-LZ-749/11 z dnia 29 marca 2011 r., w którym GDDKiA stwierdziła brak wykorzystania miejsc noclegowych na funkcjonujących MOP oraz poinformowała, że obiekty planowane do oddania w dzierżawę zlokalizowane są w sąsiedztwie miast oferujących alternatywne dla MOP miejsca noclegowe.

1. Opisane poniżej obiekty obsługujące podróżnych, posiadające bezpośredni dostęp do autostrady A4, zlokalizowane na odcinku od węzła „Krzywa” (km 62+235) do węzła „Bielany Wrocławskie” (km 153+452) działają w miejscach, w których ich funkcjonowanie lub zastosowane rozwiązania komunikacyjne stwarzają potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie A4, a ponadto – z uwagi na treść § 2 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. – są niezgodne z przywołanymi dalej przepisami tego rozporządzenia. Stan taki występuje pomimo tego, że w latach 2004 – 2006 autostrada A4 na ww. odcinku podlegała przebudowie⁴⁶. Opisane niżej obiekty funkcjonowały już w okresie tej przebudowy.

Zgodnie z art. 4 pkt 11 ustawy o drogach publicznych autostrada to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych: wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie (lit. a), posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego (lit. b) oraz wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady (lit. c).

W trakcie kontroli NIK przeprowadzono oględziny, którymi objęto m.in. autostradę A4 na odcinku od granicy państwa – Jędrzychowice (km 0+000) do węzła „Bielany Wrocławskie” (km 153+452). W wyniku oględzin ustalono m.in., co następuje:

- po stronie jezdni głównej w km 62+235 znajdował się obiekt gastronomiczno-handlowy „Zajazd pod Kogutem”. Obiekt jest położony w autostradowym węźle „Krzywa” i połączony z autostradą A4 poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła na nieruchomości nienależącej do GDDKiA, położoną w tym węźle, stanowiącą połączenie drogi krajowej nr 94 klasy GP⁴⁷ z autostradą A4. Ten stan był niezgodny z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.;
- po stronie jezdni przeciwległej do głównej, w węźle autostradowym „Legnica Wschód” (km 92+160), na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie GDDKiA znajdowały się m.in.: stacja paliw oraz obiekt prywatny, w którym mieścił się sklep z papierosami oraz kantor wymiany walut. Obiekty te obsługują podróżnych wyjeżdżających na autostradę lub zjeżdżających z autostrady poprzez ten węzeł oraz są położone bezpośrednio przy autostradzie A4 i połączone z nią poprzez zjazdy publiczne z łącznicy węzła autostradowego (połączenie z drogą krajową nr 3) na nieruchomości w tym węźle. Funkcjonowanie w węźle autostradowym, obciążonym intensywnym ruchem drogowym, obiektów usługowych, do których wjazd odbywa się z wykorzystaniem zjazdów z łącznicy jako dojazdów, zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego i jest niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.;
- po stronie jezdni głównej w km 120+000 funkcjonował parking autostradowy „Jarosław” będący w trwałym zarządzie GDDKiA oraz obiekty wykorzystywane do obsługi podróżnych połączone z tym parkingiem (prywatne place postojowe dla TIR-ów), skomunikowane z autostradą za pośrednictwem wjazdu i wyjazdu na ten parking. Parking GDDKiA jest połączony z autostradą poprzez bezpośredni zjazd z jezdni autostrady (bez pasa wyłączeniowego) oraz wyjazd na jezdnię autostrady za pośrednictwem pasa włączenia stanowiącego

⁴⁶ Nr Projektu: ISPA 2001/PL/16/P/PT/009.

⁴⁷ Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r. symbolem GP oznacza się drogi główne ruchu przyspieszonego.

jednocześnie pas wyłączenia przeznaczony do zjazdu z autostrady A4 na łącznicę węzła Gościślaw w km 120+298, stanowiącym połączenie z drogą powiatową nr 2072D. Ten stan jest niezgodny z § 113 ust. 2 i ust. 8 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. Na nieruchomości stanowiącej parking GDDKiA znajdowały się m.in.: obiekt gastronomiczno-handlowy, WC oraz miejsca postojowe. Zarówno parking GDDKiA, jak i połączone z nim prywatne place postojowe dla TIR nie były ogrodzone. Na nieruchomości prywatnej przylegającej do parkingu GDDKiA urządzono miejsca postojowe dla samochodów ciężarowych. Plac ten był w części utwardzony płytami betonowymi. Samochody ciężarowe korzystające z miejsc postojowych urządzonych na placu prywatnym korzystały z wjazdu i wyjazdu na autostradę istniejących w ramach parkingu autostradowego GDDKiA. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. Z prywatnego placu z miejscami postojowymi dla TIR, przylegającego do parkingu GDDKiA prowadziła nieutwardzona droga gruntowa do drogi powiatowej nr 2072D;

- po stronie jezdni głównej w km 153+180 w węźle autostradowym „Wrocław Bielany” (połączenie z drogami krajowymi nr 5 i nr 35) działa stacja paliw oraz stanowiska postojowe. Obiekt ten jest położony bezpośrednio przy autostradzie A4 i połączony z nią poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła na nieruchomość położoną w tym węźle. Nieruchomość ta, będąca w trwałym zarządzie GDDKiA, była wdzierżawiona firmie prowadzącej stację paliw. Funkcjonowanie w węźle autostradowym, obciążonym w znacznym stopniu ruchem drogowym, obiektów usługowych, do których wjazd odbywa się z wykorzystaniem zjazdu z łącznic jako dojazdów, zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego i jest niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.;
- po stronie jezdni przeciwległej do głównej w km 153+260 w węźle „Wrocław Bielany” również działa stacja paliw (km 153+260) i są tam stanowiska postojowe dla samochodów. Obiekt ten jest położony bezpośrednio przy autostradzie A4 i jest połączony z nią poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła (połączenie z drogami krajowymi nr 5 i nr 35) na nieruchomość położoną w tym węźle. Nieruchomość, będąca w trwałym zarządzie GDDKiA, była wdzierżawiona firmie prowadzącej stację paliw. Funkcjonowanie w węźle autostradowym obciążonym w znacznym stopniu ruchem drogowym obiektów usługowych, do których wjazd odbywa się z wykorzystaniem zjazdów z łącznic jako dojazdów zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego i jest niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

Na odcinkach autostrad A4 i A18, wzdłuż których stwierdzono stany zagrażające bezpieczeństwu ruchu, podjęto działania mające na celu dostosowanie ich do warunków autostrad płatnych. W dniu 23 września 2014 r. Generalny Dyrektor DKiA zatwierdził uchwałę KOPI, która pozytywnie zaopiniowała studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe opracowane dla tego zadania. W maju 2016 r., postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu⁴⁸, zawieszono postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia do czasu przedłożenia przez GDDKiA raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Generalny Dyrektor DKiA poinformował, że niemożliwe jest kontynuowanie procesu przygotowawczego dla przedmiotowej inwestycji, gdyż do dnia 17 listopada 2017 r. GDDKiA nie uzyskała

⁴⁸ Postanowienie nr WOOŚ.4210.10.2015.KC.39.

zgody Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zwiększenie środków finansowych na wymaganą dokumentację.

2. Na drodze krajowej nr 18, na odcinku zaliczonym do dróg klasy A⁴⁹ funkcjonują dwa obiekty obsługujące podróżnych wyposażone w parkingi, stacje paliw oraz obiekty handlowe i gastronomiczne. Obiekty te nie mają statusu MOP, ale posiadają bezpośredni dostęp do autostrady A18. Działają w miejscach, w których ich funkcjonowanie lub zastosowane rozwiązania komunikacyjne stwarzają potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego w węźle Krzyżowa i na autostradzie A18, a ponadto – z uwagi na treść § 2 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. – są niezgodne z przywołanymi dalej przepisami tego rozporządzenia. Stan taki występuje pomimo tego, że węzeł Krzyżowa w okresie jego budowy (lata 2007 – 2009) był realizowany na istniejącym przebiegu szlaku autostrady A18., gdzie już wówczas funkcjonowały dalej opisane obiekty. W tym czasie autostradę A18 stanowił odcinek drogi krajowej nr 18 od węzła Golnice (km 70+878) do węzła Krzywa (km 87+856), formalna zmiana przebiegu A4 i skrócenie przebiegu A18 do Krzyżowej (km 75+200) nastąpiły od 1 stycznia 2010 r.⁵⁰, tj. po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania 12 sierpnia 2009 r. nowego odcinka A4 od Zgorzelca do Krzyżowej.

W trakcie oględzin przeprowadzonych w toku kontroli NIK na ww. odcinku A18 stwierdzono m.in., że:

- przy jezdni południowej (głównej zgodnie z kilometrażem drogi) w km 74+000, na nieruchomości będącej w trwałym zarządzie GDDKiA (pas drogowy autostrady), wydzierżawionej najemcy na cele prowadzonej działalności gospodarczej, znajdowały się obiekty obsługujące uczestników ruchu m.in.: stacja paliw, WC, obiekt gastronomiczno-handlowy, strefa wypoczynku oraz stanowiska postojowe. Koniec pasa włączenia do ruchu na A18 z wyjazdu z tej nieruchomości znajdował się w km 74+380, natomiast początek pas wyłączenia z ruchu na A18 do wjazdu na łącznicę węzła Krzyżowa, zlokalizowany był w km 75+000. Odległość między końcem pasa włączenia do ruchu na A18, a początkiem pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na łącznicę węzła Krzyżowa wynosiła 620 m. Odległość ta jest zbyt mała w stosunku do określonej w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., wymagana w takich sytuacjach to nie mniej niż 2700 m;
- przy jezdni północnej (tj. przeciwległej do głównej) w km 74+000 znajdował się zjazd publiczny z autostrady na nieruchomości prywatne nienależące do GDDKiA, przylegające do pasa drogowego autostrady. Nieruchomości te były połączone z autostradą poprzez zjazd publiczny z jezdni autostrady stanowiący połączony wjazd i wyjazd z nieruchomości (z pasem wyłączenia z ruchu oraz z pasem włączenia do ruchu na jezdnię A18). Na nieruchomościach tych znajdowały się m.in.: dwie stacje paliw z WC, myjnia samochodowa dla TIR, obiekty gastronomiczno-handlowe z WC oraz stanowiska postojowe dla TIR. Teren nieruchomości nie był ogrodzony i przylegał do działek gruntu

⁴⁹ Obecnie jako autostrada (droga klasy A) klasyfikowany jest odcinek drogi krajowej nr 18 od węzła Golnice do węzła Krzyżowa, tj. od km 70+878 do km 76+469.

⁵⁰ Zgodnie z zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie nadania numerów drogom krajowym: nr 34 z dnia 21 grudnia 2005 r. (Dz. Urz. MTiB Nr 3, poz. 9) i nr 73 z dnia 2 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. MI Nr 15, poz. 78); drodze nr 18 ustalono przebieg od: granicy państwa, przez Olszynę, Golnice do Krzywej. Przebieg tej drogi zmieniono z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 77 z dnia 10 grudnia 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 48). Nowy przebieg drogi nr 18 ustalono od granicy państwa, przez Olszynę, Golnice do Krzyżowej.

stanowiących nieutwardzoną drogę gminną prowadzącą do miejscowości Lipiany. Koniec pasa włączenia do ruchu na A18 z łącznicy węzła Krzyżowa znajdował się w km 74+950, natomiast początek pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na ww. nieruchomości, na których znajdowały się ww. obiekty usługowe, zlokalizowany był w km 74+440. Odległość między końcem pasa włączenia z łącznicy węzła Krzyżowa do ruchu na A18, a początkiem pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na ww. nieruchomości wynosiła 510 m. Funkcjonowanie zjazdu publicznego z autostrady do ww. nieruchomości było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM 2 marca 1999 r. w związku z art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych. Odległość między zjazdem z łącznicy węzła Krzyżowa (węzeł typu WA) a pasem wyłączenia z A18 do zjazdu na ww. nieruchomości (510 m) jest zbyt mała (wymagana odległość w tym przypadku to nie mniej niż 2700 m), co jest niezgodne z § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., natomiast konfiguracja tego zjazdu (dwukierunkowy) jest niezgodna z § 113 ust. 2 ww. rozporządzenia;

Według Generalnego Dyrektora DKiA dla obecnego odcinka drogi A18 (węzeł Gołnice – węzeł Krzyżowa) znajduje zastosowanie § 195 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., który stanowi, że przepisów rozporządzenia nie stosuje się do dróg, wobec których przed dniem wejścia w życie rozporządzenia została wydana decyzja o pozwoleniu na budowę lub został złożony wniosek o wydanie takiej decyzji.

Zdaniem NIK, z uwagi na postanowienia § 2 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. i prowadzoną w latach 2007-2009 budowę węzła Krzyżowa, w tym przypadku przepisy tego rozporządzenia mają zastosowanie.

3. W latach 2007-2009 zrealizowano zadanie inwestycyjne dotyczące budowy nowego odcinka autostrady A4 Zgorzelec – Krzyżowa⁵¹, które w części obejmującej budowę węzła Krzyżowa prowadzono na ówczesnym przebiegu drogi krajowej nr 18⁵², o klasie autostrady⁵³. W związku z realizacją budowy węzła Krzyżowa, w nowopowstałym układzie komunikacyjnym tego węzła i autostrady A18, wystąpiły opisane wyżej (pkt 2 sekcji Ustalone nieprawidłowości) kolizje z obowiązującymi przepisami rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., które stwierdzono w trakcie niniejszej kontroli NIK. Pomimo postanowień § 2 ww. rozporządzenia, podczas planowania i realizacji budowy węzła Krzyżowa nie usunięto kolizji przyjętych rozwiązań komunikacyjnych z przepisami ww. rozporządzenia. W ramach przygotowań do realizacji zadania inwestycyjnego obejmującego budowę węzła Krzyżowa nie wystąpiono z wnioskiem o zmianę decyzji Wojewody Jeleniogórskiego nr 1/98 z dnia 5 marca 1998 r. ustalającej lokalizację autostrady płatnej A12⁵⁴ dla

⁵¹ Ustalono na podstawie decyzji Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego nr NB/WIK/III/01/4006/Dk/72-4/09 z dnia 12 sierpnia 2009 r. w sprawie udzielenia pozwolenia na użytkowanie autostrady A4 Zgorzelec – Krzyżowa na odcinku Zgorzelec – węzeł Krzyżowa od km 0+000 do km 51+400.

⁵² Zgodnie z zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie nadania numerów drogom krajowym: nr 34 z dnia 21 grudnia 2005 r. (Dz. Urz. MTiB Nr 3, poz. 9) i nr 73 z dnia 2 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. MI Nr 15, poz. 78); drodze nr 18 ustalono przebieg od: granicy państwa, przez Olszynę, Gołnice do Krzywej. Przebieg tej drogi zmieniono z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 77 z dnia 10 grudnia 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 48). Nowy przebieg drogi nr 18 ustalono od granicy państwa, przez Olszynę, Gołnice do Krzywej.

⁵³ Ustalono na podstawie zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych nr 17 z dnia 8 grudnia 2000 r. w sprawie ustalenia klas dróg krajowych.

⁵⁴ Na podstawie § 1 pkt 4 rozporządzenia Rady Ministrów z 14 kwietnia 1995 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 43, poz. 222) autostradą budowaną i eksploatowaną, jako płatna była autostrada A-4/A-12 na odcinku Zgorzelec (Olszyna) – Krzyżowa – Wrocław ..., natomiast rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 121, poz. 1034) dotychczasową autostradę A-4/A-12 rozdzielono na autostrady A4 i A18.

odcinka od km 49+700 (granica województwa zielonogórskiego) do km 74+934 (węzeł „Krzyżowa”), w zakresie dotyczącym ustalenia lokalizacji MOP I „Lipiany PŁD” oraz MOP II „Lipiany PŁN”,. Usytuowanie tych obiektów, po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania węzła „Krzyżowa”, nie spełniało wymogów bezpieczeństwa określonych w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.

Dyrektor Oddziału GDDKiA we Wrocławiu wyjaśnił, że Oddział rozważał ówczasie możliwość dostosowania autostrady A4 i A18 do standardów autostrady płatnej w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowym opracowanym dla tego zadania w 2010 r. zawarto zalecenie likwidacji MOP Lipiany Północ i Lipiany Południe. Ma to nastąpić w związku z realizacją przebudowy autostrad A4 i A18 na odcinku Wrocław – Krzyżowa – Golnice, co jest uzależnione od zapewnienia finansowania realizacji tej inwestycji. Obecnie brak jest zapewnienia finansowania dla tego zadania inwestycyjnego.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-260, 282-307, tom II str. 267-384, 478-483, 534-547, tom III str. 121-135)

4. Brak wyposażenia obu jezdni autostrady A4 na odcinkach: od Tarnowa do przejścia granicznego w Korczowej (ok. 180 km) oraz od MOP Kraśnik Dolny do węzła „Wrocław Bielany” (ok. 107 km) w autostradowe miejsca obsługi podróżnych ze stacjami paliw (MOP kat. II lub III).

Polska od 7 lutego 1985 r. jest stroną *Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego* sporządzonej w Genewie dnia 15 listopada 1975 r. (dalej: umowa AGR)⁵⁵. W załączniku I do umowy AGR określono wykaz dróg tworzących sieć międzynarodową dróg „E”, wśród których wymieniono drogę E40⁵⁶, która przez terytorium Polski przebiega przez: Legnicę, Wrocław, Opole, Gliwice, Kraków, Przemyśl oraz biegnie w kierunku Lwowa. Warunki, jakim powinny odpowiadać główne drogi ruchu międzynarodowego, określone zostały w załączniku II do umowy AGR. W załączniku II, w części VIII *Urządzenia pomocnicze* pkt VIII. 2 zawarto m.in. postanowienia mówiące, że autostrady powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi, rozmieszczone w regularnych odstępach poza jezdnią. Określono tam również, że miejsca obsługi podróżnych powinny obejmować stację paliw, parking, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej, a w razie potrzeby – restaurację oraz motel.

W trakcie przeprowadzonych oględziny autostrady A4 na odcinkach: od granicy państwa – Jędrzychowice (km 0+000) do węzła „Bielany Wrocławskie” (km 153+452) oraz od MOP Komorów (km 491+820) do granicy państwa – przejście graniczne Korczowa (km 672+750) stwierdzono, że na ww. odcinkach autostrady A4 stanowiącej jednocześnie drogę główną E40 międzynarodowej sieci dróg, nie było autostradowych MOP kat. II lub III wyposażonych w stacje paliw. Odcinek A4 od przejścia granicznego w Korczowej do MOP Komorów (kat. II) był wyposażony w MOP wykonane według standardu dla kat. I⁵⁷, który nie odpowiadał standardowi wyposażenia miejsc obsługi podróżnych określonego w umowie AGR. Obiekty

⁵⁵ Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35 .

⁵⁶ Droga ujęta w wykazie dróg w części A: Drogi główne, pkt 1 lit. a załącznika nr I do umowy AGR.

⁵⁷ MOP oświetlone, wyposażone w miejsca parkingowe, urządzenia sanitarne oraz w pięciu z 16 przypadków w kamery monitoringu.

zlokalizowane na tym odcinku, wyposażone w miejsca postojowe oraz urządzenia sanitarne i wypoczynkowe, odpowiadały jedynie standardowi parkingów, o których mowa w umowie AGR.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że w celu zapewnienia wyposażenia MOP zaplanowanych na odcinku A4 od MOP Komorów do przejścia granicznego Korczowa w stacje paliw, GDDKiA przeprowadziła w 2011 r. postępowanie przetargowe, które wyłoniło jedynie dzierżawcę MOP „Palikówka”. W przypadku pozostałych MOP zaplanowanych wzdłuż analizowanego odcinka autostrady A4, przeprowadzone kolejne postępowania przetargowe (od trzech do sześciu) nie wyłoniły dzierżawców kolejnych MOP. Zdaniem dyrektora DPP kluczowym elementem negatywnie wpływającym na atrakcyjność MOP na podkarpackim odcinku A4 jest aktualny poziom i struktura ruchu, jak też bliskość granicy z Ukrainą, gdzie cena paliwa jest obecnie istotnie niższa niż w Polsce.

Analiza dokumentacji przetargowej dotyczącej tego odcinka autostrady A4 wykazała, że w stosunku do postępowania przeprowadzonego w 2011 r.⁵⁸ GDDKiA w kolejnych latach systematycznie zmniejszała wysokość czynszu wywoławczego oraz wysokość czynszu od uzyskanych przychodów, a także uelastyczyła wymogi dotyczące budowy stacji paliw, budynku gastronomicznego oraz obiektu noclegowego. Jednocześnie, warunki udziału w przetargu dotyczące liczby prowadzonych stacji, doświadczenia w prowadzeniu stacji paliw lub MOP, osiąganego przychodu, czy też kwoty wadium zostały zmienione dopiero w 2015 roku⁵⁹. Mimo wprowadzanych zmian, wymogi zawarte w warunkach przetargu np. prowadzenie minimum trzech stacji paliw lub uzyskanie średniego rocznego przychodu z ostatnich trzech lat w kwocie, co najmniej 30 mln. zł powodowały, że postępowania dotyczące wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP II lub III kategorii, wciąż nie przynosiły pozytywnych rozstrzygnięć.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-260, tom III str. 78-106)

5. Nieprawidłowe oznakowanie miejsc postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych na niektórych MOP.

Zgodnie z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 lipca 2015 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁶⁰ (dalej: rozporządzenie MliR z 3 lipca 2015 r.) znak P-18 „stanowisko postojowe” (rys. 5.2.4.1) stosuje się w celu wyznaczenia miejsc postoju na części jezdni i chodnika oraz na wydzielonych parkingach bez ustalonych konstrukcyjnie stanowisk. Na obszarach, gdzie wyznacza się miejsca postojowe, należy przewidzieć stanowiska przeznaczone dla pojazdów osób niepełnosprawnych, które powinny mieć nawierzchnię barwy niebieskiej.

Pismem z dnia 21 grudnia 2016 r.⁶¹ Dyrektor DZ poinformował oddziały GDDKiA o konieczności dostosowania do 30 czerwca 2017 r. oznakowania pionowego, poziomego oraz sygnałów drogowych do zapisów spełniających warunki określone

⁵⁸ Nr GDDKiA-DPP-PPP4-LZ-62-2780/11

⁵⁹ Zmniejszono okres doświadczenia z ośmiu do pięciu lat; minimalną liczbę prowadzonych stacji paliw zmniejszono z 15 do pięciu, a następnie do trzech; zmniejszono kwotę średniego rocznego przychodu z ostatnich trzech lat z 50 mln. zł do 30 mln. zł oraz zmniejszono kwotę wadium z 500 tys. zł do 200 tys. zł, a następnie do 50 tys. zł.

⁶⁰ Dz. U. poz. 1314.

⁶¹ Pismo nr DZR.ZIR.4070.53.2016.3.

rozporządzeniem MliR z 3 lipca 2015 r. W trakcie oględzin stwierdzono, że na kolor niebieski nie pomalowano nawierzchni miejsc postoju przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych na terenie dwudziestu MOP⁶².

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformował, że oznakowanie miejsc parkingowych dla osób niepełnosprawnych zostało wykonane zgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, według stanu prawnego obowiązującego w dniu zatwierdzenia projektu. Niemniej jednak zostanie uzupełnione zgodnie z warunkami zawartymi w rozporządzeniu MliR z 3 lipca 2015 r. najpóźniej do końca 2017 roku.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243-307, tom III str. 109-115)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli umieszczenie na tablicach informujących o zbliżaniu się do strefy usług (MOP) także informacji wskazującej odległość do następnego strefy usług, z analogicznym zakresem usług dostępnym podróżnym byłoby zgodne ze standardami oznakowania dróg międzynarodowych („E”) stosowanymi w Europie Zachodniej. Umieszczanie takich informacji, istotnych dla podróżnych, przewiduje aktualna wersja⁶³ załącznika nr II (część IV pkt 7.1 i 7.2) do Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (Umowa AGR)⁶⁴. Jak ustalono w trakcie oględzin przeprowadzonych na autostradach, takich informacji dotychczas nie zamieszczano. Wyjaśniano to brakiem odpowiednich zapisów w przepisach regulujących treść i zasady rozmieszczania znaków drogowych. Umieszczenie powyższej informacji, istotnej dla podróżujących autostradą zwiększy komfort podróżowania m.in. w zakresie planowania tankowania pojazdów oraz przyczyni się do poprawy bezpieczeństwa, gdyż ograniczy ryzyko przymusowego zatrzymania pojazdu np. z powodu braku paliwa.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁶⁵ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Przy projektowaniu nowych odcinków autostrad GDDKiA uwzględniła standardy techniczne dotyczące ich wyposażenia w MOP. Jednak realizacja założeń projektowych nie była w pełni skuteczna. Pomimo podejmowanych prób wydzierżawiania terenu pod budowę MOP II lub III kategorii oraz dostosowania warunków dzierżawy do wymogów rynkowych, w okresie objętym kontrolą w przypadku 11 MOP, nie doszło do wyłonienia dzierżawców, którzy mieli zrealizować obiekty usługowe na tych MOP. Stwierdzone nieprawidłowości skutkujące zagrożeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego dotyczyły odcinków autostrad A4 i A18 prowadzonych po starym śladzie i były konsekwencją działań

⁶² Dotyczy MOP położonych wzdłuż autostrady A4: „Czerna Północ”, „Czerna Południe”, „Jawornik”, „Jastrząbka”, „Paszczyna Północ”, „Paszczyna Południe”, „Dąbry”, „Bratkowice”, „Palikówka”, „Łukawiec”, „Młyniska”, „Budy”, „Cieszacina”, „Pawłowski”, „Kaszyce”, „Zamiechów”, „Hruszowice”, „Chotyńiec” oraz wzdłuż autostrady A1: „Skoszowy Wschód” i „Główny Wschód”.

⁶³ Do czasu niniejszej kontroli w Polsce nie opublikowano przetłumaczonej na język polski aktualnej wersji Umowy AGR (ECE/TRANS/S.C.1/384 z 14 marca 2008 r.), uwzględniającej jej zmiany wprowadzone przez strony zgodnie z trybem przewidzianym w art. 7, 8 i 9. Dotychczas opublikowana wersja ratyfikowanej przez Polskę Umowy AGR została zamieszczona w Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

⁶⁴ Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

⁶⁵ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

zarządcy drogi w okresie poprzedzającym okres objęty niniejszą kontrolą, a prowadzone od 2010 roku⁶⁶ czynności nie wyeliminowały potencjalnych zagrożeń.

3. Zawieranie umów na dzierżawę MOP przy autostradach oraz nadzór nad ich wykonywaniem

Opis stanu faktycznego

3.1 Do 30 września 2017 r. GDDKiA zawarła 37 umów na dzierżawę 46 MOP kat. II i III znajdujących się przy autostradach: A1 (15 MOP, z tego: osiem kat. II i siedem kat. III), A2 (12 MOP, z tego siedem kat. II i pięć kat. III), A4 (18 MOP, z tego osiem kat. II i 10 kat. III) i A18 (jeden MOP kat. II), na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA. 29 umów na dzierżawę 29 MOP kat. II i III zostało zawartych w latach 2012-2017 (do 30 września).

Dzierżawcy⁶⁷, z którymi Centrala GDDKiA zawarła umowy na dzierżawę MOP kat. II i III zostali wyłonieni w trybie przetargowym w oparciu o przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny⁶⁸.

Spośród 29 umów na dzierżawę 29 MOP-ów, zawartych w latach 2012-2017 (I-III kwartał):

- w 25 umowach na dzierżawę 25 MOP (zawartych w okresie od 26 lipca do 4 grudnia 2012 r.) kwoty czynszu podstawowego miesięcznego wahały się w przedziale od 55.500 zł do 199.800 zł (w zależności od lokalizacji MOP) powiększonego o podatek od towarów i usług. Przez okres pierwszych pełnych 12 miesięcy licząc od daty odbioru nieruchomości czynsz podstawowy wynosił 50% ustalonej stawki powiększony o podatek od towarów i usług. Zgodnie z zawartymi umowami czynsz podstawowy podlegał waloryzacji każdorocznie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „Prezes GUS”) w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Niezależnie od czynszu podstawowego, dzierżawcy zostali zobowiązani do zapłaty czynszu od przychodu stanowiącego kwotę w wysokości 3% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) powiększonego o podatek od towarów i usług;
- w czterech umowach na dzierżawę czterech MOP (zawartych w okresie od 4 marca 2014 r. do 13 listopada 2015 r.) kwoty czynszu podstawowego miesięcznego wahały się od 5.100 zł do 31.000 zł (w zależności od lokalizacji MOP) powiększonego o podatek od towarów i usług. Przy czym przez okres pierwszych pełnych 12 miesięcy licząc od daty odbioru nieruchomości czynsz podstawowy wynosił 50% ustalonej stawki powiększony o podatek od towarów i usług. Zgodnie z zawartymi umowami czynsz podstawowy podlegał waloryzacji każdorocznie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa GUS. Niezależnie od czynszu podstawowego dzierżawcy byli zobowiązani do zapłaty czynszu od przychodu stanowiącego kwotę w wysokości 1% od całości przychodu uzyskanego przez

⁶⁶ Studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe dotyczące dostosowania istniejącej autostrady A4 na odcinku Wrocław – Krzywa oraz autostrady A18 na odcinku Krzywa – Golnice do warunków autostrady płatnej opracowano na podstawie umowy nr GDDKiA-O/WR 95/PN/UR-2/2009 z dnia 5 stycznia 2010 r.

⁶⁷ Byli nimi: PKN ORLEN SA (12 umów na dzierżawę 14 MOP); BP Europa SE Oddział w Polsce (11 umów na dzierżawę 11 MOP); Lotos Paliwa Sp. z o.o. (dziewięć umów na dzierżawę 13 MOP); Shell Polska Sp. z o.o. (trzy umowy na dzierżawę sześciu MOP) i Statoil Fuel&Retail Polska Sp. z o.o.(obecnie CircleK) (dwie umowy na dzierżawę dwóch MOP).

⁶⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

dzierżawcę w danym miesiącu, z tytułu sprzedaży paliw w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) oraz w wysokości 4% całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) powiększonego o podatek od towarów i usług, z wyłączeniem przychodu z tytułu sprzedaży paliw.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 240-242)

3.2 W Centrali GDDKiA opracowano procedury i wzorcowe dokumenty dotyczące prowadzonych postępowań przetargowych na dzierżawę MOP kat. II i III przy autostradach i drogach ekspresowych. Były to m.in.: specyfikacja warunków kwalifikacji wstępnej (SWKW); informacja o warunkach przetargu (IWP); wzór umowy dzierżawy MOP wraz z wykazem kar; obligatoryjny program funkcjonalny (OPF) dla MOP poszczególnych kategorii, w tym wymagany minimalny harmonogram realizacji robót budowlanych oraz dodatkowe wymagania i informacje dot. OPF. Przedmiotowe procedury i wzorcowe dokumenty zostały przekazane dyrektorom wszystkich oddziałów GDDKiA w załączeniu do pisma przewodniego GDDKiA-PPP-4-TK-62-1694/09 z dnia 31 sierpnia 2009 r., natomiast kolejne wersje ww. dokumentów w załączeniu do pism: GDDKiA-PPP-4-ŁZ-62-1901/12 z dnia 4 czerwca 2012 r., GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13 z dnia 30 września 2013 r. i DPP.DPP4.631.3.2016.12.lz z dnia 18 marca 2016 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 308-477)

3.3 Warunki proponowane w przetargach potencjalnym dzierżawcom MOP były określone przez Generalnego Dyrektora DKiA. Opracowywanie dokumentacji przetargowej na wybór dzierżawców nieruchomości zlokalizowanych w ciągach autostrad i dróg ekspresowych w celu budowy i eksploatacji MOP, a także monitorowanie realizacji zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych we współpracy z oddziałami w zakresie prowadzonych projektów, należało do zadań DPP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 30, 54-55, 94-95, 136-137 i 308-477)

Na zlecenie GDDKiA firma zewnętrzna opracowała dwie analizy czynników wpływających na decyzje potencjalnych dzierżawców MOP, w których zawarła m.in. propozycje nowych sposobów rozliczania opłat za dzierżawę, tak aby zabezpieczyć interesy GDDKiA oraz podróżnych, a jednocześnie zachęcić potencjalnych dzierżawców MOP do uczestnictwa w kolejnych przetargach. Analizy te zostały przeprowadzone w 2007 r. i w 2013 r. W raporcie skonsolidowanym pt. „Doradztwo strategiczne w zakresie modelowania maksymalizacji przychodów z czynszów dzierżawnych za grunty pod MOP” z dnia 25 czerwca 2007 r. zawarto, m.in.:

- analizę obowiązujących umów dzierżawy gruntów pod MOP wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych oraz skonfrontowano zapisy umów z rzeczywistością;
- analizę projektów specyfikacji istotnych warunków przetargów ograniczonych na dzierżawę terenów przeznaczonych na MOP kat. II i III zlokalizowanych wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych oraz analizę projektu umowy dzierżawy nieruchomości przeznaczonych pod MOP;
- analizę sposobu naliczania płatności za użytkowanie nieruchomości gruntowych z przeznaczeniem pod MOP w krajach Europy Zachodniej;
- analizę potencjalnych źródeł przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez operatorów lokalizujących swoją działalność na terenie MOP w krajach Europy Zachodniej, pod kątem optymalizacji przychodów z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod MOP, oraz wskazano GDDKiA podstawy do ustalenia płatności z tytułu dzierżawy

w racjonalnej, ekonomicznie uzasadnionej wysokości poprzez oszacowanie potencjału przychodowego tych gruntów z perspektywy operatorów;

- analizę kluczowych czynników wpływających na sposób postrzegania przez inwestorów wartości prawa do gruntu z przeznaczeniem pod MOP dokonanej pod kątem optymalizacji przychodów z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod MOP;
- walidację możliwości zebrania danych wskaźnikowych dla rynku polskiego oraz badania wykorzystania alternatywnych wskaźników lub dostosowania dostępnych danych do potrzeb stworzenia strategicznego modelu określenia czynszów dzierżawnych na grunty pod MOP;
- model określenia płatności z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych z przeznaczeniem pod MOP, optymalizującego przychody GDDKiA z tytułu dzierżawy, składającego się zarówno z czynszu dzierżawnego, jak i z opłaty od przychodów.

W raporcie pt. „Analiza dotycząca MOP w ciągu autostrad i dróg ekspresowych” z dnia 11 września 2013 r. zawarto, m.in.:

- analizę poziomu czynszów, w tym w zależności od: klasy drogi, poziomu ruchu przy danej drodze; gęstości występowania MOP na danej drodze; bliskości aglomeracji, granicy państwa od strony wschodniej i zachodniej, a w przypadku dróg ekspresowych uwzględniono fakt, czy inwestycja realizowana jest po nowym czy istniejącym śladzie (charakteryzującym się występowaniem prywatnych obiektów typu MOP);
- próbę określenia rynkowych poziomów czynszów dzierżawnych, na podstawie bieżącej sytuacji na rynku paliw w Polsce;
- propozycję zmiany sposobu oceny ofert dla wybranego nowego sposobu rozliczeń pomiędzy GDDKiA a operatorem MOP na potrzeby postępowań przetargowych;
- propozycję zmiany sposobu rozliczania elementu zmiennego oraz stałego w umowach między operatorem MOP a GDDKiA oraz propozycję sposobu ustalenia zasad wyboru MOP kwalifikującego się do nowych zasad rozliczeń.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 478-479)

3.4 W badanym okresie GDDKiA dokonywała zmian i modyfikacji oczekiwań wobec potencjalnych dzierżawców nieruchomości przeznaczonych pod MOP.

Pierwszej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 4 czerwca 2012 r. w odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem nr GDDKiA-PPP-4-TK-62-1694/09 z dnia 31 sierpnia 2009 r., zasadnicze zmiany dotyczyły, m.in.:

- wymaganego czasu oddania do użytku: stacji paliw, parkingów i budynku WC, tj. wydłużono ten czas z 12 do 18 miesięcy od dnia wydania nieruchomości dzierżawcy;
- wprowadzenia obowiązku sporządzania przez dzierżawcę MOP harmonogramu wykonawczego wskazującego na terminy realizacji inwestycji;
- wprowadzenia kwot bazowych do naliczania kar i gradacji kar, czyli uzależnienia wysokości naliczanej kary od wagi uchybienia, jakiego dopuścił się dzierżawca;
- sposobu naliczania czynszu od przychodu (tj. czynsz od przychodu z tytułu sprzedaży paliw, obniżono z 3% do 2,5%, a czynsz od przychodu z tytułu sprzedaży pozostałych elementów podniesiono z 3% do poziomu 3,5%;

- zniesiono obowiązek uzyskiwania kategoryzacji dla obiektu noclegowego dwugwiazdkowego, tj. obiekt miał spełniać wymagania obiektu dwugwiazdkowego, ale dzierżawca nie był już zobligowany nadawać kategorii danemu obiektowi noclegowemu;
- etapowania inwestycji związanej z budową obiektu noclegowego, tj. stwierdzono, że „zainteresowanie podróźnych miejscami noclegowymi jest znikome. Wobec powyższego, aby nie dokonywać administracyjnych zmian związanych z nadaną kat. III danemu MOP, oraz aby nie zamykać sobie możliwości realizacji obiektu noclegowego na MOP, w terminie późniejszym, w uzasadnionych przypadkach, proponuje się rozważyć nie stawianie przed przyszłym dzierżawcą warunku polegającego na realizacji obiektu noclegowego. W przypadku kilku MOP kat. III zlokalizowanych przy nowobudowanych autostradach A1, A2 i A4, wydzierżawiający postanowił etapować inwestycję związaną z budową obiektu noclegowego, tzn. w okresie trwania umowy dzierżawy (20 lat) wydzierżawiający nie będzie wymagał budowy obiektu noclegowego”. Stwierdzono, że „decyzję o etapowaniu budowy obiektów noclegowych, o których mowa powyżej, podjęto po przeprowadzeniu analizy wskazującej na istnienie, w sąsiedztwie projektowanych MOP kat. III, odpowiedniej infrastruktury noclegowej zabezpieczającej podróźnym możliwość noclegu”.

Drugiej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 30 września 2013 r. W odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem nr GDDKiA-PPP-4-ŁZ-62-1907/12 z 4 czerwca 2012 r., istotne zmiany warunków dzierżawy dotyczyły, m.in.:

- odstąpienia od procedury dwuetapowej, na rzecz dokonywania wyboru dzierżawcy nieruchomości w jednoetapowym przetargu nieograniczonym;
- klasyfikowania MOP pod względem atrakcyjności ich lokalizacji, do celów ustalania stawek czynszu od przychodów. Dokonano sklasyfikowania MOP do odpowiednich klas atrakcyjności, tj.: A, B i C. Dla MOP klas A i B (obiekty dobre z komercyjnego punktu widzenia) zalecono stosowanie następujących stawek czynszu od przychodów: 1% od przychodów netto ze sprzedaży paliw i 4% od przychodów netto ze sprzedaży pozostałych elementów. Dla MOP klasy C (obiekty słabe z komercyjnego punktu widzenia) zalecono stosowanie progresywnych stawek czynszu od przychodu ze sprzedaży paliw, tj.: 0,25% (przy wysokości rocznego przychodu netto z sprzedaży paliw od 0 do 10 mln zł), 1% (przy wysokości rocznego przychodu netto ze sprzedaży paliw od 10 do 24 mln zł) i 1,5% (przy wysokości rocznego przychodu netto z tego tytułu powyżej 24 mln zł), natomiast stawkę czynszu od pozostałej sprzedaży dla MOP klasy C ustalono w wysokości 4%;
- poziomu wartości czynszu podstawowego, tj. zalecono stosowanie następujących poziomów wartości czynszów wywoławczych: dla obiektów klasy A – 15 tys. zł, klasy B – 10 tys. zł i dla klasy C – 1 tys. zł;
- możliwości przedłużenia okresu dzierżawy nieruchomości o dodatkowe 10 lat.

Trzeciej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 25 marca 2016 r. W odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem nr GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13 z 30 września 2013 r. istotne zmiany dotyczyły, m.in.:

- warunków udziału w przetargu, tj. zmniejszono: kryterium dotyczące lat doświadczenia w prowadzeniu na terenie Unii Europejskiej lub Europejskiego

Obszaru Gospodarczego działalności polegającej na obsłudze podróżnych, w miejscach obsługi podróżnych przy autostradach, drogach ekspresowych i drogach krajowych, lub w prowadzeniu stacji paliw (z 8 do 5 lat), a także kryterium dotyczące liczby prowadzonych stacji paliw (z 10 do 5);

- kwoty minimalnego czynszu dzierżawnego, tj. dopuszczono możliwość obniżenia wartości tego czynszu;
- złagodzenia wymagań stawianych dzierżawcy w zakresie czasu realizacji inwestycji;
- wymagań stawianych potencjalnemu dzierżawcy w OPF, np. dla obiektów, dla których prowadzony jest kolejny przetarg dopuszczono możliwość rezygnacji z wymagania realizacji wolnostojącej restauracji na rzecz baru bistro zlokalizowanego w budynku stacji paliw, a także dopuszczono możliwość zmniejszenia wymagań w zakresie liczby dystrybutorów dostępnych na stacji paliw oraz wielkości toalet;
- wartości kwoty bazowej do naliczania i gradacji kar.

Jedną z niezmiennych zasad procedury przetargowej ustalonej przez Generalnego Dyrektora DKiA było natomiast przeplatanie na szlaku danej drogi MOP kat. II lub III dzierżawionych przez różnych operatorów (tzw. zasada A-B-C-A-B-C), zgodnie z którą w celu zachowania konkurencji pomiędzy operatorami poszczególnych MOP na danym odcinku autostrady lub drogi ekspresowej, pomiędzy MOP prowadzonymi przez danego operatora usytuowanymi po tej samej stronie drogi musiały znajdować się, co najmniej dwa MOP prowadzone przez innych operatorów. Zasada ta obejmowała również istniejące już stacje paliw w ciągu autostrad i dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 308-477 i tom III str. 78-86 i 91-106)

3.5 Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora DKiA „GDDKiA na bieżąco analizuje i poszukuje alternatywnych rozwiązań umożliwiających wyposażenie dróg kl. A i S w MOP kat. II i III. Do połowy bieżącego roku tradycyjna metoda poszukiwania dzierżawcy/operatora przynosiła realizację celów. Na chwilę obecną pracujemy nad wdrożeniem innych rozwiązań mogących przynieść realizację celów, np. długoterminowe zwolnienia z opłat dzierżawnych lub alternatywne powiązanie w jednym przetargu dwóch lokalizacji, z których jedna ma bardzo dobrą perspektywę, a druga nieco gorszą”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 225-233)

3.6 W umowach dzierżawy nieruchomości przeznaczonych na MOP kat. II i III rzetelnie zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie możliwości egzekwowania od dzierżawców terminowej realizacji wyposażenia MOP w elementy określone w OPF (np. stację paliw, obiekt noclegowy, miejsca postojowe i parkingowe, urządzenia sanitarne, obiekty handlowe i usługowe itd.).

W każdym OPF stanowiącym załącznik do umowy dzierżawy określono terminy realizacji poszczególnych elementów umowy, natomiast w Specyfikacji Kar Umownych (SKU) stanowiącej również załącznik do każdej umowy dzierżawy określono wysokość i zasady naliczania kar umownych w zakresie terminowej realizacji OPF oraz w zakresie realizacji zapisów umowy.

Ponadto, w umowach dzierżawy określono wysokość kar umownych w wypadku wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego (np. w przypadku, kiedy dzierżawca zostanie postawiony w stan likwidacji, lub naruszy postanowienia umowy polegające np. na wykonywaniu prac budowlanych, wykończeniowych lub innych w sposób sprzeczny z umową i dokumentacją techniczną), a także

w przypadku naruszenia przez dzierżawcę któregokolwiek z obowiązków związanych z odbiorem nieruchomości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 240-242)

3.7 We wszystkich 37 umowach dzierżawy nieruchomości przeznaczonych na MOP kat. II i III zlokalizowanych przy odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA zawarto m.in. postanowienia umożliwiające GDDKiA przeprowadzanie kontroli przedmiotu dzierżawy oraz prowadzenia nadzoru na wykonywaniem rzeczowych i finansowych zobowiązań przyjętych przez dzierżawcę danego MOP. Znajdowały się w nich, m.in. zapisy, że:

- dzierżawca zapewni wydzierżawiającemu lub osobom upoważnionym przez wydzierżawiającego możliwość wstępu na nieruchomości oraz MOP, w każdym czasie oraz dokonania kontroli stanu nieruchomości oraz MOP, wyposażenia, funkcjonowania oraz wszelkiej dokumentacji z tym związanej;
- wydzierżawiający oraz osoby przez niego upoważnione mają prawo wydawać dzierżawcy wiążące, uzasadnione polecenia związane z usunięciem ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu MOP wynikające z naruszenia obowiązujących przepisów prawa lub realizacji obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy.

Zasady i sposób przeprowadzania kontroli u dzierżawców MOP kat. II i III na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA zostały ustalone przez Generalnego Dyrektora DKiA w regulaminie kontroli projektów autostradowych⁶⁹.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 171-207, 240-242)

3.8 W badanym okresie GDDKiA planowała i przeprowadzała kontrole w stosunku do podmiotów dzierżawiących MOP kat. II i III na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA. Kontrole te dotyczyły, m.in.: oceny stanu MOP, tj. wizualnej oceny stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, a także szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni, jak również wykonywania przez dzierżawcę przeglądów technicznych obiektów budowlanych MOP oraz wywiązywania się z wynikających z tego wniosków i zaleceń. Kontrole te były przeprowadzane raz w roku na danym MOP przez właściwe dla danego odcinka autostrady oddziały GDDKiA.

W toku tych kontroli stwierdzano nieprawidłowości, które w szczególności dotyczyły: niesprawnych toalet, uszkodzeń ławek w strefie wypoczynku, niewłaściwego utrzymania stanu nawierzchni bitumicznych oraz z kostki betonowej, uszkodzeń siatki ogrodzeniowej, niewłaściwego utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, niewłaściwego utrzymania zieleni. Zespoły kontrolujące wydawały zalecenia i terminy usunięcia nieprawidłowości.

Ponadto, DPP przeprowadzał kontrole poprawności rozliczeń z tytułu czynszu od przychodów u dzierżawców MOP na odcinkach dróg zarządzanych przez GDDKiA. Kontrole te były przeprowadzane raz w roku u każdego z dzierżawców MOP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 485-535, 572-577)

⁶⁹ Zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III kat. zlokalizowanych przy autostradach (dalej: „zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych”). Poprzednio obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych, realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dostosowania do poboru opłat i dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych (dalej: „zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych”).

3.9 Spośród 34 MOP udostępnionych podróżnym w standardzie kat. I w latach 2012-2017 (do 30 września) przy autostradach: A1, A2 i A4 zarządzanych przez GDDKiA - 13 zostało udostępnionych podróżnym w dniu oddania do użytku odcinków autostrad, przy których były one zlokalizowane, natomiast 20 po upływie od trzech do 38 miesięcy od tej daty. W jednym przypadku miejsce obsługi podróżnych, tj. MOP Mszana Południe (przewidziany w programie zagospodarowania autostrady A1 docelowo, jako MOP kat. III) nie zostało do dnia zakończenia kontroli NIK (tj. do 22 listopada 2017 r.) oddane do użytkowania nawet w standardzie kat. I, pomimo, że odcinek autostrady A1 przy której ww. MOP jest zlokalizowany został oddany do użytku w listopadzie 2012 r.

Zastępca Dyrektora DI wyjaśnił, że przyczynami opóźnień w oddawaniu do użytku niektórych MOP kat. I były:

- późniejsze uzyskanie pozwolenie na użytkowanie MOP w stosunku uzyskanego pozwolenia na użytkowanie autostrady,
- zamawiający stwierdzał usterki/wady kontraktowe (np. uwagi Państwowej Straży Pożarnej) uniemożliwiające uzyskanie pozwolenia na użytkowanie MOP,
- na budowę niektórych MOP kat. I przy autostradach zawierano odrębne umowy (niekiedy dwa lata po zawarciu umowy na budowę danego odcinka autostrady),
- ograniczenie umowy na realizację odcinka autostrady z uwagi na upadłość wykonawcy (wyłączono wówczas z realizacji niektóre obiekty w tym np. MOP).

Zastępca Dyrektora DI wyjaśnił, że w przypadkach, gdy GDDKiA uznała, że opóźnienie powstało z uwagi na zwłokę wykonawcy nakładano na niego karę umowną za opóźnienia w realizacji kontraktu oraz za odstąpienie od umowy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 544-551 i tom III str. 149-158)

W przypadku 26 MOP kat. II i III udostępnionych podróżnym w latach 2012-2017 (do 30 września) przy autostradach: A1, A2, A4 i A18 zarządzanych przez GDDKiA – dziesięć oddano do użytku w okresie do 12 miesięcy od dnia przekazania nieruchomości dzierżawcy do realizacji umowy, tj. do wybudowania MOP w standardzie kat. II lub III, natomiast 16 w okresie odpowiednio od 13 do 19 miesięcy od dnia przekazania nieruchomości danemu dzierżawcy.

Ponadto, trzy MOP, tj.: Wiśniowa Góra Wschód kat. II i Wiśniowa Góra Zachód kat. III (zlokalizowane w ciągu autostrady A1) oraz MOP Palikówka kat. III (zlokalizowany w ciągu autostrady A4) były w trakcie kontroli NIK w budowie. Nieruchomości pod budowę ww. MOP przekazano dzierżawcy, tj. PKN ORLEN SA odpowiednio w dniach: 3 listopada 2016 r. (MOP Wiśniowa Góra Wschód i Zachód) i 7 listopada 2017 r. (MOP Palikówka).

Według wyjaśnień Dyrektora DPP, GDDKiA w każdym przypadku na bieżąco monitorowała postępy prac inwestycyjnych, oraz wspierała dzierżawców w procesach pozyskiwania stosownych dokumentów związanych z realizacją budowy MOP kat. II i III. Przyczyny tych opóźnień były różne, w tym m.in.:

- niezawiniony przez dzierżawcę długotrwały proces uzyskiwania decyzji pozwolenia na budowę oraz decyzji zatwierdzającej projekt robót geologicznych do wykonania sieci monitoringowej wód podziemnych (99 dni opóźnienia w przypadku MOP kat. II Rowień Wschód);
- niezawiniony przez dzierżawcę długotrwały proces uzyskiwania pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenia planu ruchu przez Okręgowy Urząd Górniczy (91 dni opóźnienia w przypadku MOP kat. III Mszana Północ);
- trudności z uzyskaniem przez dzierżawcę potwierdzonej przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej mapy do celów

projektowych oraz problem z uzyskaniem decyzji pozwolenia na budowę związany z wątpliwościami Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, dotyczącymi możliwości wydania dokumentu na podstawie decyzji środowiskowej dla autostrady, która to obejmowała także przedmiotowy MOP (146 dni opóźnienia w przypadku MOP kat. II Rudka);

- zawieszenie procedowania wniosku o pozwolenie na budowę MOP kat. II Niesułków i MOP kat. III Nowostawy. Zawieszenie było spowodowane brakiem możliwości wydania stosownego pozwolenia na rozbudowę MOP przez Urząd Wojewódzki w Łodzi z uwagi, iż na dzień złożenia wniosku przez dzierżawcę nie była wydana decyzja Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego dotycząca wykonania wszystkich warunków określonych w pozwoleniu na użytkowanie dla całej autostrady A2;
- problem związany z brakiem możliwości całościowego zaopatrzenia docelowego MOP w wodę z wodociągu zarządzanego przez Gminę Baranów z uwagi na brak infrastruktury wodociągowej w okolicy MOP a Mazowiecki Urząd Wojewódzki nie wyraził zgody na budowę studni głębinowej zasilającej MOP w wodę (61 dni opóźnienia w przypadku MOP kat. II Baranów Południe i kat. III Baranów Północ);
- niezawiniony przez dzierżawcę długotrwały proces pozyskiwania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla inwestycji oraz złe warunki atmosferyczne mające istotny wpływ na końcowy termin budowy (18 dni opóźnienia w przypadku MOP kat. III Brwinów Południe i kat. II Brwinów Północ);
- długotrwałe procedowanie nad decyzją o środowiskowych uwarunkowaniach przez Regionalną Dyрекcję Ochrony Środowiska oraz przewlekłe opóźnienia w wydaniu pozwolenia na użytkowanie przez Małopolski Inspektorat Nadzoru Budowlanego (83 dni w przypadku MOP kat. III Kłaj i MOP kat. II Stanisławice) itd.

Dyrektor DPP wyjaśnił, że w większości przypadków GDDKiA uznawała, że dzierżawca nie ponosił kontraktowej odpowiedzialności za powstałe opóźnienia. Niemniej jednak w przypadkach, gdy GDDKiA uznała, że opóźnienie powstało z uwagi na zwłokę dzierżawcy nakładano na niego karę umowną stosując się do Specyfikacji Kar Umownych stanowiącej załącznik do umowy dzierżawy.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 544-551 i tom III str. 140-144)

3.10 GDDKiA, na wniosek Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów w Warszawie (dalej: „UOKiK”), przekazała w załączeniu do pisma przewodniego z dnia 14 lutego 2013 r. informacje dot. przetargów na dzierżawę MOP, zlokalizowanych przy autostradach: A1, A2, A4 i A18, które przeprowadzone zostały przez Generalnego Dyrektora DKiA w latach 2011/2012. Przekazano m.in. informacje dot.: daty ogłoszenia danego przetargu, numeru postępowania, nazw firm, które brały udział w przetargu, cen zaproponowanych przez oferentów, daty rozstrzygnięcia przetargu, lokalizacji i kategorii MOP oraz czasu realizacji inwestycji i okresu, na jaki zawarto umowę dzierżawy. Przekazano również dodatkowe wyjaśnienia dotyczące m.in. sposobów wyłaniania dzierżawców (operatorów) poszczególnych MOP. GDDKiA nie posiadała jednak informacji, w jaki sposób UOKiK wykorzystał przekazane dane dot. przetargów na dzierżawę MOP, które przeprowadzono w latach 2011/2012.

Dyrektor Departamentu Ochrony Konkurencji UOKiK w informacji udzielonej kontrolerom NIK w dniu 23 listopada 2017 r. stwierdził, że „analiza informacji

pozyskanych w toku badania przedmiotowej sprawy nie wykazała przesłanek potwierdzających podejrzenie zawarcia antykonkurencyjnego porozumienia przez uczestników przetargów na MOP-y przy autostradzie A4, a zarazem – wykazała istnienie przesłanek, w świetle których analizowane zachowanie przedsiębiorców może być uzasadnione w inny sposób niż zawarciem zmowy”. Poinformował ponadto, że „UOKiK nie znalazł przesłanek mogących potwierdzić dokonanie pomiędzy oferentami uzgodnienia dotyczącego wspólnego nieskładania ofert. W związku z powyższym uznano, że brak jest podstaw do dalszej analizy sprawy i wszczęcia postępowania wyjaśniającego”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 151-154 i tom III str. 136-138)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę ujednoczenia rozwiązań praktykowanych w GDDKiA, w odniesieniu do kształtowania ogólnych umownych klauzul waloryzacyjnych, dotyczących waloryzacji wynagrodzenia wykonawców usług wypłacanego na podstawie umów wieloletnich⁷⁰, z uwzględnieniem celu tej waloryzacji, jakim jest utrzymanie realnej wartości tego wynagrodzenia poprzez uwzględnienie inflacyjnych zmian cen rynkowych.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷¹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Stwierdzono, że procedury wylaniania dzierżawców (operatorów), którym powierzano zagospodarowanie stref usługowych i eksploatację MOP kat. II i III przy autostradach zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniały sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatorów. Umowy zawarte przez GDDKiA z dzierżawcami MOP tych kategorii należy zabezpieczały również interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad ich wykonywaniem był właściwy.

4. Egzekwowanie realizacji zobowiązań umownych z zakresu wykonania i zagospodarowania MOP przez podmioty, z którymi zawarto umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady

Opis stanu
faktycznego

4.1 Według stanu na dzień 30 września 2017 r. długość odcinków autostrad pozostających w zarządzie koncesjonariuszy wynosiła ogółem 467,8 km, z tego:
– 151,9 km wynosiła długość odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń, który pozostawał w zarządzie Gdańsk Transport Company SA⁷² (dalej: „GTC SA”);

⁷⁰ W toku kontroli stwierdzono, że waloryzacja wynagrodzenia wykonawców z tytułu utrzymania autostrad wraz z MOP I kategorii zróżnicowana była w zakresie stosowanego wskaźnika (np. „średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług ogłoszony przez GUS” lub „prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, podawany w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy zgodnie z art. 142 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych:), w zakresie częstotliwości stosowania (np. jednokrotna lub wielokrotna), czy też w zakresie inicjatywy zastosowania (np. automatyczna lub na wniosek strony/stron).

⁷¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁷² Na podstawie umowy o budowę i eksploatację autostrady zawartej w dniu 31 sierpnia 2004 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Gdańsk Transport Company SA.

- 255 km wynosiła długość odcinka autostrady A2 Świecko-Konin (z tego 106 km odcinek Świecko-Nowy Tomyśl), który pozostawał obecnie w zarządzie Spółki Autostrada Wielkopolska II SA⁷³;
- 60,9 km wynosiła długość odcinka autostrady A4 Katowice-Kraków, który pozostawał w zarządzie Spółki Stalexport SA⁷⁴.

Badaniami kontrolnymi w ww. zakresie objęto dwa odcinki autostrad powierzonych koncesjonariuszom, tj. odcinek autostrady A1 od km 0+000 do km 151+900 Gdańsk-Toruń oraz odcinek autostrady A2 od km 1+995 do km 107+900 Świecko-Nowy Tomyśl.

W umowie o budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń Minister Infrastruktury zobowiązał GTC SA, do: „przed odpowiednio pierwszym nieprzekraczalnym terminem otwarcia autostrady (lub odcinka autostrady), na którym znajdować się ma dane miejsce obsługi podróżnych, koncesjonariusz wybudował każde podstawowe miejsce obsługi podróżnych, jako miejsce obsługi podróżnych typu MOP I⁷⁵, oraz każde miejsce obsługi podróżnych o podwyższonym standardzie, jako miejsce obsługi podróżnych typu podwyższone MOP I”. W załączniku nr 12 do umowy, jako miejsca o podwyższonym standardzie wymieniono MOP-y Olsza (km 42+050 po wschodniej i km 42+100 po zachodniej stronie autostrady A1) oraz MOP-y Malankowo (km 106+550 po wschodniej i km 107+200 po zachodniej stronie autostrady A1).

Ponadto w przedmiotowej umowie postanowiono, że zasady przetargowe będą zastrzegać, że żadne kolejne stacje paliw po tej samej stronie autostrady nie będą prowadzone pod nazwą tego samego koncernu paliwowego, a rozmieszczenie stacji może być dokonywane wyłącznie według konfiguracji A, B, C, A, B, C oraz, że przy wyborze podmiotów prowadzących miejsca obsługi podróżnych koncesjonariusz będzie przestrzegać tych zasad. Strony zastrzegły, że każda umowa zawarta przez GTC SA z podmiotami prowadzącymi MOP będzie przewidywała możliwość jej rozwiązania z dniem rozwiązania umowy koncesyjnej niezależnie od przyczyny, chyba że umowa zostanie przeniesiona na GDDKiA z dniem takiego rozwiązania.

W umowie o budowę i eksploatację odcinka autostrady A2 Świecko-Nowy Tomyśl Minister Infrastruktury zobowiązał Spółkę Autostrada Wielkopolska SA do wykonania zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, prac projektowych oraz wybudowania 10 MOP kat. I (po pięć na każdym kierunku), w tym czterech (po dwa w każdym kierunku), które docelowo powinny osiągnąć standard kategorii II. W przedmiotowej umowie wyszczególniono nazwy, lokalizacje, kategorie docelowe oraz fazy realizacji tych MOP oraz stwierdzono, że „w odniesieniu do MOP, które docelowo powinny osiągnąć standard rodzaju II, koncesjonariusz zobowiązany jest, co najmniej do oddania w terminie końcowym do użytkowania MOP odpowiadającemu standardowi rodzaju I.

⁷³ Na podstawie umowy o budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 zawartej w dniu 30 sierpnia 2008 r. pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Spółką Autostrada Wielkopolska SA i umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinkach: Świecko-Poznań, Poznań-Konin, Konin-Stryków zawartej w dniu 12 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a Spółką Autostrada Wielkopolska SA.

⁷⁴ Na podstawie umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A4 na odcinku: Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej oraz eksploatację autostrady na tym odcinku zawartej w dniu 19 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a Spółką Stalexport SA.

⁷⁵ Zgodnie z załącznikiem nr 34 do umowy koncesyjnej było to 10 MOP I: Kleszczewko (km 6+350), Gajewo (km 71+200), Drzonowo (km 116+500), Nowy Dwór (km 129+650) i Nowa Wieś (km 144+550) zlokalizowane po wschodniej stronie autostrady A1, oraz MOP I: Kleszczewko (km 6+400), Gajewo (km 69+500), Drzonowo (km 116+650), Nowy Dwór (km 129+700) i Nowa Wieś (km 144+600) zlokalizowane po zachodniej stronie autostrady A1.

Następnie należy sukcesywnie prowadzić rozbudowę tych MOP w celu uzyskania ich rodzaju docelowego”. W załączniku do umowy koncesyjnej stwierdzono, że koncesjonariusz jest zobowiązany do „budowy MOP kat. II wyposażonego, jako MOP kat. I do czasu odpowiedniego poziomu ruchu zapewniającego opłacalność realizacji MOP kat. II, kiedy to taki MOP zostanie przebudowany do standardu MOP kat. II”. Ponadto, zapisy tej umowy stanowiły m.in., że:

- z MOP korzystać będą wyłącznie użytkownicy autostrad;
- usługi świadczone będą całodobowo;
- koncesjonariusz będzie miał prawo do zawarcia umowy z poddzierżawcą MOP, ale jego służby eksploatacyjne będą ściśle nadzorować i kontrolować działalność tych obiektów w celu zapewnienia wymaganego poziomu świadczonych usług;
- umowy poddzierżawy będą negocjowane na normalnych warunkach przyjętych w obrocie gospodarczym z zachowaniem zasady konkurencyjnych przetargów;
- postępowania przetargowe będą prowadzone w taki sposób, aby uniemożliwić eksploatację i utrzymanie dwóch kolejnych, następujących po sobie MOP w jednym kierunku, przez podwykonawcę, prowadzącego stację paliw tego samego koncernu paliwowego itd.

(dowód: akta kontroli, tom III str. 1-75 i 145)

4.2 Zasady i sposób przeprowadzania kontroli, w tym m.in. MOP znajdujących się w ciągach autostrad pozostających w zarządzie koncesjonariuszy, zostały ustalone przez Generalnego Dyrektora DKiA w zarządzeniu nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r., a poprzednio w zarządzeniu nr 14 z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 171-207)

4.3 W badanym okresie GDDKiA planowała i przeprowadzała kontrole MOP na odcinkach autostrad pozostających w zarządzie koncesjonariuszy, w tym na odcinkach autostrad: A1 Gdańsk-Toruń i A2 Świecko-Nowy Tomyśl. Kontrole te były przeprowadzane raz w roku przez właściwe dla danego odcinka autostrady oddziały GDDKiA i swoim zakresem obejmowały, m.in.: ocenę stanu technicznego MOP, czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych i parkingów, a także szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni, jak również wykonywania przez koncesjonariuszy przeglądów technicznych obiektów budowlanych MOP oraz wywiązywania się z wynikających z tego wniosków i zaleceń.

Ponadto, w ramach wizualnej oceny: stanu nawierzchni autostrady, pielęgnacji i utrzymania zieleni oraz stanu ogrodzenia głównego wzdłuż autostrady dokonywano również oceny stanu nawierzchni dróg i miejsc postojowych na MOP, a także oceny stanu pielęgnacji i utrzymania zieleni oraz szczelności ogrodzenia wokół MOP.

W toku tych kontroli stwierdzano nieprawidłowości, które w szczególności dotyczyły: niesprawnych toalet, uszkodzeń ławek w strefie wypoczynku, niewłaściwego utrzymania stanu nawierzchni bitumicznych oraz nawierzchni z kostki betonowej, uszkodzeń siatki ogrodzeniowej, niewłaściwego utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, niewłaściwego utrzymania zieleni. Zespoły kontrolujące wydawały zalecenia i terminy usunięcia tych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 488-535, 572-577)

4.4 Do czasu zakończenia niniejszej kontroli, koncesjonariusz płatnego odcinka autostrady A1 Gdańsk-Toruń (od km 0+000 do km 151+900) wybudował i udostępnił

podróżnym (oprócz 10 MOP kat. I) cztery MOP-y kat. II, tj.: Olsze (42+050 km, po wschodniej i 42+100 km, po zachodniej stronie autostrady), oraz Malankowo (106+550 km, po wschodniej i 107+200 km, po zachodniej stronie autostrady), natomiast koncesjonariusz płatnego odcinka autostrady A2 Świecko-Nowy Tomyśl (od km 1+995 do km 107+900) wybudował i udostępnił podróżnym (oprócz dwóch MOP kat. I) cztery MOP kat. II, tj.: Sosna (5+300 km, po południowej stronie autostrady), Gnilec (5+200 km, po północnej stronie autostrady), Rogoziniec (85+200 km, po południowej stronie autostrady) i Chociszewo (85+200 km, po północnej stronie autostrady).

Udostępnienie podróżnym MOP kat. I i II na ww. odcinkach autostrad A1 i A2 nastąpiło w terminach ustalonych w umowach koncesyjnych zawartych z GTC SA i Autostrada Wielkopolska SA.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 553-555 i tom III str. 1-75 i 145)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁷⁶ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Stwierdzono, że umowy na budowę i eksploatację odcinków autostrad A1 i A2 zawarte przez GDDKiA z koncesjonariuszami zgodnie z dyspozycją art. 63 pkt 9 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁷⁷, zawierały postanowienia określające m.in. zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, uwzględniające konkurencję. W tym zakresie należy zabezpieczono interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad wykonywaniem tych zobowiązań był rzetelny.

5. Załatwianie skarg dotyczących budowy i eksploatacji MOP

Opis stanu
faktycznego

W Centrali GDDKiA wyznaczono komórkę organizacyjną (Biuro Generalnego Dyrektora – Wydział Legislacji, Skarg i Wniosków), której powierzono m.in. prowadzenie rejestru skarg, wniosków i petycji oraz nadzór nad terminowością ich załatwiania przez właściwe komórki organizacyjne GDDKiA. Prowadzony rejestr skarg i wniosków zawierał m.in.: informacje o dacie wpływu skargi lub wniosku do Centrali GDDKiA; dane o osobie lub instytucji wnoszących skargę lub wniosek; syntetyczny opis problemu; informację o obiegu dokumentów w sprawie (m.in., kto, kiedy i komu w Centrali GDDKiA przekazał skargę lub wniosek do załatwienia); informację o sposobie załatwienia skargi lub wniosku oraz datę udzielenia odpowiedzi osobie lub instytucji skarżącej lub wnioskującej.

Według przedmiotowego rejestru w latach 2012-2017 (do 31 sierpnia) do Centrali GDDKiA wpłynęło ogółem 2.226 skarg i wniosków, z tego 13 dotyczyło m.in. budowy i eksploatacji MOP przy autostradach i drogach ekspresowych. W skargach i wnioskach tych podnoszono m.in. następujące problemy z zakresu budowy i eksploatacji MOP:

- utrzymania zjazdu i istniejącego MOP „Legnickie Pole” przy autostradzie A4;

⁷⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁷⁷ Dz. U. z 2017 r. poz. 1057.

- nieczynnych toalet na MOP „Polesie” przy autostradzie A2;
- stanu sanitarnego toalet na MOP „Góra Św. Anny” przy autostradzie A4 i MOP „Głowno Wschód” przy autostradzie A1;
- uniemożliwienia przez GDDKiA rozbudowy i korzystania ze stacji paliw usytuowanej w miejscowości Lipiany przy autostradzie A18;
- pozostawionych na MOP-ach przy drodze ekspresowej S8 przyczep kempingowych;
- odstąpienia od realizacji MOP „Lipiany Północ” przy autostradzie A18;
- rezygnacji przez GDDKiA z budowy MOP przy drodze ekspresowej S17 Warszawa – Kurów w km 15+100;
- zaprojektowania i utworzenia MOP „Przebiernów” przy drodze ekspresowej S3;
- wstrzymania budowy ekranów akustycznych przy MOP „Sucha Wschodnia” wzdłuż drogi ekspresowej S7;
- niegospodarności przy budowie drogi S5 na terenie GDDKiA w Bydgoszczy polegającej na zaprojektowaniu i przystąpieniu do budowy na ww. drodze dwóch MOP we wsi Szczutki, które zdaniem skarżącego były niepotrzebne.

Przedmiotowe skargi i wnioski z zakresu budowy i eksploatacji MOP zostały załatwione przez GDDKiA w terminie do 30 dni od dnia ich wpływu do Centrali GDDKiA, za wyjątkiem dwóch skarg złożonych w dniach: 23 września 2014 r. (poz. 337 w rejestrze) oraz 16 maja 2016 r. (poz. 107 w rejestrze), które zostały załatwione odpowiednio w dniach: 3 listopada 2014 r. i 10 października 2016 r., tj. po upływie 41 i 147 dni od dnia ich wpływu do Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 33, 67, 107-108, 147-148, 221-222)

Według wyjaśnień Generalnego Dyrektora DKiA „sygnały obywatelskie podnoszone w skargach dotyczących budowy i eksploatacji MOP były wykorzystywane przez GDDKiA w celu poprawy funkcjonowania oraz zwiększenia zadowolenia użytkowników MOP”. Efektem wniesionych skarg było również zwiększenie ilości kontroli na dzierżawionych MOP a także podejmowanie działań dyscyplinujących wobec dzierżawców oraz firm świadczących na rzecz GDDKiA usługi w zakresie utrzymania autostrad i dróg ekspresowych (w tym MOP) w wymaganym standardzie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 232-233)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Dwie skargi spośród 13 skarg i wniosków z zakresu budowy i eksploatacji MOP, złożonych do Centrali GDDKiA w latach 2012-2017 (do 31 sierpnia) załatwiono po terminie określonym w art. 237 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁷⁸. Dotyczyło to skarg złożonych w dniach: 23 września 2014 r. (poz. 337 w rejestrze) oraz 16 maja 2016 r. (poz. 107 w prowadzonym rejestrze), które załatwiono odpowiednio w dniach: 3 listopada 2014 r. i 10 października 2016 r., tj. odpowiednio po upływie 41 i 147 dni od dnia ich złożenie w Centrali GDDKiA. Zgodnie z ww. art. 237 Kpa skargi powinny być załatwione bez zbędnej zwłoki, nie później niż w ciągu miesiąca, a w przypadku skarg złożonych lub przekazanych przez parlamentarzystów i radnych – w ciągu dwóch tygodni.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 221-222)

⁷⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1257 (dalej: Kpa).

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśnił, że „faktycznie przekroczono termin na załatwienie dwóch ww. skarg. W przypadku nieterminowego załatwienia skargi (poz. 107/2016), zostało przekazane pouczenie do Oddziału GDDKiA w Warszawie dotyczące przestrzegania przepisów Kpa w zakresie terminów i sposobu załatwiania spraw”. Poinformował, że „obecnie Biuro Dyrektora Generalnego nie jest w stanie ustalić przyczyn opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi na przedmiotowe skargi, gdyż osoba zajmująca się tymi sprawami nie jest już pracownikiem GDDKiA”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 481-484)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości⁷⁹ działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze.

Stwierdzono, że w Centrali GDDKiA większość skarg i wniosków objętych kontrolą załatwiano rzetelnie i terminowo, za wyjątkiem dwóch skarg, które załatwiono z opóźnieniem. Nieprawidłowość ta nie miała jednak charakteru zasadniczego i nie wpłynęła w istotny sposób negatywnie na kontrolowaną działalność.

IV. Uwagi i wnioski

Uwagi o charakterze systemowym

W obszarze wyposażenia autostrad i dróg ekspresowych w MOP kat. II i III zauważalne jest, że niektóre lokalizacje tych MOP nie są atrakcyjne dla komercyjnych podmiotów gospodarczych, ze względu na brak realnych perspektyw odzyskania przez operatora MOP, w okresie trwania umowy, środków zainwestowanych w budowę obiektów usługowych, a także z uwagi na nieopłacalność bieżącej działalności. GDDKiA, jako zarządca dróg krajowych, zobowiązana jest jednak do wybudowania autostrady i drogi ekspresowej zgodnie z założeniami projektowymi, w tym do wyposażenia tych dróg w miejsca obsługi podróżnych. Zgodnie z art. 4 pkt 10 i 11 ustawy o drogach publicznych, urządzenia obsługi podróżnych przeznaczone wyłącznie dla użytkowników tych dróg są niezbędnym elementem dróg klasy A i S. Bez wyposażenia tych dróg w takie obiekty i urządzenia, do których zalicza się w szczególności MOP (§ 110 ust. 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.) nie powinno się uznawać, że dana droga jest już autostradą lub drogą ekspresową. Z uwagi na powyższe, na GDDKiA ciąży obowiązek opracowania strategii doprowadzenia do wyposażenia „niedochodowych” MOP kat. II i III w urządzenia i obiekty przewidziane obligatoryjnym programem funkcjonalnym.

Podstawową funkcją MOP jest zapewnienie użytkownikom autostrad i dróg ekspresowych pełnego zakresu usług niezbędnych do bezpiecznego i w miarę komfortowego odbycia podróży. Do czego potrzebne są m.in.: rozmieszczone w regularnych odstępach na drogach klasy A i S: stacje paliw, parkingi z sanitariatami i strefami wypoczynku oraz obiekty gastronomiczne i niekiedy także noclegowe.

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 Kontroli⁸⁰, wnosi o:

⁷⁹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

⁸⁰ Dz. U. z 2017 r., poz. 524 (dalej: „ustawa o NIK”).

1. Bezzwłoczne podjęcie działań w celu wyeliminowania potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, związanych z obiektami obsługi podróży funkcjonującymi przy autostradzie A4/A18 na odcinku Wrocław – Krzyżowa – Golnice, opisanymi w pkt 2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, w sekcji Ustalone nieprawidłowości.
2. Opracowanie skutecznej strategii doprowadzenia do funkcjonowania stacji paliw na wszystkich MOP zaprojektowanych docelowo jako obiekty kat. II i III na odcinku Korczowa – Tarnów autostrady A4, które obecnie nie są wyposażone w stacje paliw i funkcjonują jako MOP w standardzie kat. I.
3. Dostosowanie sposobu oznakowania miejsc postojowych dla pojazdów osób niepełnosprawnych na MOP do obowiązujących przepisów.
4. Terminowe załatwianie skarg z zakresu budowy i eksploatacji MOP wnoszonych do Centrali GDDKiA.

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
i wykonania wniosków

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 i wykonania wniosków pokontrolnych 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 4 grudnia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

/ – /

.....
podpis