



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.022.01.2017

P/17/081

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań

T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01

[lpo@nik.gov.pl](mailto:lpo@nik.gov.pl)

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/081 – Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Tomasz Otworowski, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/135/2017 z 31 sierpnia 2017 r. 2. Piotr Białka, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/136/2017 z 31 sierpnia 2017 r. 3. Renata Robińska, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LPO/180/2017 z 30 października 2017 r.  (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Siemiradzkiego 5a, 60-763 Poznań (dalej: Oddział GDDKiA)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Napierała, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu <sup>1</sup> (dalej: Dyrektor Oddziału)  (dowód: akta kontroli str. 8-14)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości<sup>2</sup>, działania w zakresie projektowania, budowy i eksploatacji MOP usytuowanych w ciągu dróg ekspresowych<sup>3</sup>. Stwierdzone nieprawidłowości nie miały charakteru zasadniczego i nie wpłynęły w sposób istotny na kontrolowaną działalność.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział GDDKiA uwzględnił przy projektowaniu i wyposażaniu dróg ekspresowych w MOP standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne oraz opracowane przez Generalnego Dyrektora DKiA wytyczne dotyczące organizacji procesu inwestycyjnego MOP, a także stosował obowiązujące w GDDKiA zasady prowadzenia postępowań przetargowych na dzierżawę tych obiektów. W zakresie swojej właściwości terytorialnej Oddział dysponował opracowaniami koncepcyjnymi rozmieszczenia MOP na wszystkich drogach ekspresowych ujętych w rządowych programach budowy dróg krajowych. Stosowane procedury przetargowe zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane warunki uwzględniały skuteczność prowadzonych wcześniej postępowań. Zawarte umowy z operatorami

<sup>1</sup> Od 21 marca 2016 r. oraz od 1 października 2006 r. do 3 lutego 2014 r. . W okresie od 10 czerwca 2014 r. do 21 marca 2016 r. p. Ryszard Sikora, a w okresie od 3 lutego 2014 r. do 5 marca 2014 p. Piotr Styczeń.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>3</sup> Zakres kontroli przeprowadzonej w Oddziale GDDKiA obejmował wykonywanie w latach 2012–2017 zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych (drogi klasy S).

MOP należycie zabezpieczały interes Skarbu Państwa i zapewniały Oddziałowi GDDKiA możliwość sprawowania właściwego nadzoru nad ich wykonaniem.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły w szczególności:

- nie w pełni skutecznego nadzoru nad realizacją przez zleceniobiorców zadań dotyczących utrzymania MOP kat. I w odpowiednim standardzie, którym to zleceniobiorcom powierzono takie zadania w ramach umów na kompleksowe całoroczne utrzymanie drogi klasy S, w tym także MOP nieprzekazanych dzierżawcom;
- braku pełnego dostosowania przestrzeni publicznej niektórych MOP dla osób niepełnosprawnych;

Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na kontrolowaną działalność.

### III. Wyniki kontroli

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Oddział GDDKiA corocznie określał w Planie<sup>4</sup> działalności cele i zadania dotyczące m.in. wzrostu dostępności komunikacyjnej sieci dróg, racjonalnej gospodarki gruntami, poprawy komfortu i standardów podróżowania, zapewnienia możliwie najlepszej funkcjonalności dróg. W odniesieniu do wyznaczonych celów i zadań przeprowadzano również identyfikację ryzyk mogących mieć wpływ na ich realizację wraz z określeniem środków zaradczych zmniejszających je do poziomu akceptowanego.

W Oddziale GDDKiA nie określano odrębnie celów i zadań dotyczących wyposażenia w MOP eksploatowanych oraz planowanych do wybudowania odcinków dróg ekspresowych. Jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora ds. Inwestycji, wyposażenie dróg w MOP wraz z harmonogramem ich realizacji stanowiło element zarówno obszaru przygotowania inwestycji, jego realizacji i następnie utrzymania oraz podlegało analizie w ramach poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego. Ponadto realizacja przyjętych założeń dotyczących MOP w każdym z tych etapów składała się na realizację celu i osiągnięcie założonego miernika dla całego procesu.

(dowód: akta kontroli str.162-167, 399-409)

1.2. Za zapewnienie adekwatnego, skutecznego i efektywnego systemu kontroli zarządczej odpowiedzialny był Dyrektor Oddziału GDDKiA. Najistotniejszym elementem kontroli zarządczej był system wyznaczania celów i zadań dla komórek organizacyjnych, monitorowanie ich realizacji oraz zarządzanie ryzykiem. Monitorowanie stopnia wykonania zadań Dyrektor Oddziału GDDKiA przeprowadzał corocznie w ramach przeglądu systemu zarządzania.

Identyfikację ryzyk przeprowadzano nie rzadziej niż raz w roku w odniesieniu do celów i zadań, które określano w rocznej perspektywie. Zasady identyfikacji ryzyka były zgodne ze standardami określonymi w Komunikacie nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych<sup>5</sup>.

W ramach przeprowadzanej analizy ryzyk nie dokonano identyfikacji ryzyka w zakresie braku skuteczności przeprowadzanych postępowań przetargowych na dzierżawę MOP. W okresie lat 2010-2017 przeprowadzono 17 postępowań, z których 12 nie zostało zakończonych zawarciem umowy dzierżawy z uwagi

<sup>4</sup> Plan działalności Oddziału na kolejny rok kalendarzowy.

<sup>5</sup> Komunikat ten został wydany przez Ministra Finansów na podstawie delegacji ustawowej z art. 69 ustawy z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.) – dalej: ustawa o finansach publicznych.

na brak ofert. Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami brak jednoznacznej identyfikacji ryzyka skuteczności przeprowadzanych postępowań wynikał z rozproszenia zadań związanych z MOP w różnych komórkach organizacyjnych. Przeprowadzenie identyfikacji ryzyka w tym obszarze ma nastąpić po nowelizacji regulaminu organizacyjnego Oddziału GDDKiA w styczniu 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 15-33, 162-167, 391-398, 410-441, 1079-1080, 1853-1859)

1.3. Zadania dotyczące MOP w Oddziale GDDKiA zgodnie z regulaminem organizacyjnym<sup>6</sup> zostały zasadniczo rozdzielone pomiędzy trzy wydziały. Do zadań Wydziału Zamówień Publicznych należało prowadzenie postępowań przetargowych na dzierżawę MOP znajdujących się na drogach klasy S, a zadaniem Wydziału Dokumentacji było przygotowanie i uzgadnianie z Centralą GDDKiA dokumentacji przetargowej, natomiast dla Wydziału Dróg i Sieci Drogowej określono zadania dotyczące pełnienia obowiązków wydzierżawiającego objekty zgodnie z zawartymi umowami na dzierżawę MOP, w tym egzekwowanie postanowień i zobowiązań wynikających z tych umów. Ponadto z regulaminu wynikało, że Wydział Dokumentacji uczestniczył w przygotowaniu dokumentacji projektowej, a Wydział Realizacji w koordynowaniu zadań związanych z budową dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich i terminowym przebiegiem procesu inwestycyjnego. W regulaminie organizacyjnym nie wskazano komórki organizacyjnej, do zadań której należałyby sprawy kontroli zarządczej. Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że zakresem tych spraw zajmuje się pracownik w ramach przypisanych pozaplanowych zadań. Wydzielenie odrębnej komórki organizacyjnej obejmującej swą działalnością obszar kontroli zarządczej zaplanowano do wprowadzenia w nowym projekcie regulaminu organizacyjnego.

(dowód: akta kontroli str. 15-161, 1853-1859)

1.4. W okresie lat 2010 – 2017<sup>7</sup> Oddział GDDKiA w trybie przetargu nieograniczonego udzielił zamówień publicznych na pełnienie usług kompleksowego utrzymania odcinków dróg ekspresowych, obejmujących 16 MOP kategorii I tj.:

– droga S5 odcinek węzeł Mieleszyn (gr. województwa) – Gniezno – Poznań (A2)<sup>8</sup> (osiem MOP)

Koszt utrzymania czterech MOP kat. II i III, pełniących funkcję przewidziane dla kat. I, do czasu pozyskania dzierżawców wynosił miesięcznie 38 tys. zł brutto (bez uwzględnienia kwoty waloryzacji). W przypadku pozostałych czterech obiektów kat. I koszt ich utrzymania zawierał się w cenie ryczałtowej miesięcznego wynagrodzenia<sup>9</sup> należnego usługodawcy z tytułu kompleksowego – całorocznego (zimowego i letniego) utrzymania drogi.

– droga S5 odcinek Kaczkowo – Bojanowo – Rawicz – Korzeńsko (cztery MOP)<sup>10</sup>

Koszt utrzymania MOP wynosił miesięcznie 25,8 tys. zł brutto, z czego koszt utrzymania dwóch MOP kat. II i III pełniących funkcje usługowe przewidziane dla kat. I do czasu pozyskania dzierżawców wynosił 1,23 tys. zł brutto/m-c, natomiast pozostałych dwóch obiektów kat. I - 24,6 tys. zł brutto/m-c<sup>11</sup>.

<sup>6</sup> Załącznik nr 1 do zarządzenia nr 6/2017 z 31 marca 2017 r. Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad

<sup>7</sup> Dalej: okres objęty kontrolą.

<sup>8</sup> Umowa Nr GDDKiA/O-PO/R-2/12/2013 z 23 września 2013 r. wraz z Aneksem nr 1/2014 z 30 grudnia 2014 r. oraz Aneksem nr 2/2017 z 5 maja 2017 r.

<sup>9</sup> Koszt ten wynosił 380 tys. zł brutto (bez kosztu waloryzacji). W wyniku zwiększenia zakresu rzeczowego (oddanie do użytkowania kolejnego odcinka drogi S5 Gniezno – węzeł Mieleszyn) i przeprowadzenia stosownych negocjacji od maja 2017 r. koszt utrzymania drogi S5 na odcinku Poznań (A2) – węzeł Mieleszyn (w tym ośmiu MOP-ów) wynosił 510,4 tys. zł brutto.

<sup>10</sup> Umowa Nr GDDKiA.O.PO.D-3.2413.60.2015 z 12 maja 2016 r.

<sup>11</sup> Koszty umowne bez uwzględnienia waloryzacji.

- droga S8 odcinek węzeł Syców Wschód – Węzeł Wieluń<sup>12</sup> (dwa MOP)  
Koszt utrzymania dwóch MOP kat. I wynosił 13,5 tys. zł /m-c<sup>13</sup>.

W ramach utrzymania MOP na drodze S5 i S8 usługodawca zobowiązany był do m.in. utrzymania pełnego oznakowania pionowego oraz poziomego, zapewnienia kompletnego wyposażenia w urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), utrzymania nawierzchni bez oznak degradacji, zapewnienia sprawności, czystości i kompletnego wyposażenia toalet, zapewnienia właściwej pielęgnacji zieleni, zachowania obiektów architektury bez uszkodzeń, zachowania sprawności systemu oświetlenia oraz systemu monitorującego, usuwania z nawierzchni MOP (wraz z chodnikami) śniegu, błota pośniegowego oraz innych skutków zjawisk wynikających z zimowych warunków atmosferycznych. Ponadto usługodawca został zobowiązany do podjęcia natychmiastowych działań w celu likwidacji przyczyn stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zamawiający zapewnił sobie prawo do kontroli jakości świadczonych usług utrzymania i czasu reakcji wykonawcy na występujące zdarzenia.

- droga S11 na odcinku od węzła Tarnowo Podgórne do węzła Poznań Zachód (dwa MOP)

Oddział GDDKiA zawarł umowę<sup>14</sup> na utrzymanie dwóch MOP<sup>15</sup> wyłącznie w zakresie sprzątnięcia terenu obiektu, utrzymywania czystości budynku WC w tym uzupełniania środków higienicznych i czystości, opróżniania śmietników wraz z wywozem odpadów oraz koszenia trawy. Miesięczny koszt usługi wynosił 10,2 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1636)

W toku kontroli ustalono, że wszystkie sześć MOP<sup>16</sup>, objęte oględzinami, znajdowały się poza koroną drogi. MOP pełniły swoje funkcje odrębnie dla każdego kierunku ruchu a połączenie z drogą główną zapewniały pasy wyłączenia i włączenia. Obiekty wyposażone były w stanowiska postojowe, jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie. Dodatkowo na czterech MOP wydzielono teren zarezerwowany pod obiekt małej gastronomii, a na dwóch teren dla dodatkowych dziesięciu stanowisk parkingowych dla samochodów ciężarowych.

Stanowiska postojowe zostały wydzielone na parking dla pojazdów osobowych (36 - 43 miejsc), parking dla pojazdów ciężarowych (25-40 miejsc), parking dla autobusów (3-4 miejsca). MOP posiadały również stanowiska do ważenia pojazdów oraz wydzielone stanowisko<sup>17</sup> dla Policji oraz Inspekcji Transportu Drogowego. Ponadto w zależności od lokalizacji, na MOP zorganizowano również miejsca do przeładunku przeciążonych pojazdów ciężarowych, miejsca postojowe dla pojazdów ciężarowych z przyczepami, miejsca postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne oraz miejsca do serwisowania wozów kempingowych. W strefie parkingu dla pojazdów osobowych wydzielono od dwóch do trzech miejsc postojowych przeznaczonych dla osób niepełnosprawnych, a na czterech MOP wydzielone miejsca dla rodzin przewożących dzieci. Stanowiska dla osób niepełnosprawnych posiadały specjalne oznakowanie, a kolor nawierzchni pokryty był niebieską farbą. Cztery MOP posiadały obniżony krawężnik na styku stanowisk i chodnika.

Na wszystkich MOP zlokalizowano wolnostojący budynek WC z wydzielonymi oznaczonymi osobnymi wejściami do toalet dla kobiet i mężczyzn. WC zostały wyposażone w umywalki, kabiny ustępowe, kabinę z przewijakiem dla dziecka oraz

<sup>12</sup> Umowa Nr O.PO.D-3.2413.61.2015 z 13 maja 2016 r.

<sup>13</sup> Bez uwzględnienia waloryzacji.

<sup>14</sup> Umowa Nr O.PO.D-3.2413.32.2017 z 30 czerwca 2017 r.

<sup>15</sup> MOP Skórzewo i MOP Pałędzie.

<sup>16</sup> Droga S5 (MOP Łabiszynek i Modliszewko), droga S8 (MOP Ochędzyn i Niwiska), droga S11 (MOP Skórzewo i Pałędzie).

<sup>17</sup> Na MOP Ochędzyn i Niwiska wydzielono po dwa takie stanowiska.

pomieszczenie wyposażone w urządzenia dla osób niepełnosprawnych ruchowo. Na czterech MOP drzwi prowadzące do toalety przeznaczonej dla osób niepełnosprawnych oznaczono specjalnym piktogramem. Na dwóch MOP w budynkach WC wydzielono odrębne kabiny natryskowe. Toalety były czyste i zaopatrzone w środki higieny osobistej, dozowniki z mydłem sprawne. Budynki wyposażone były w przeciwporażeniowe wyłączniki prądu ponadto cztery z nich zaopatrzone zostały w ręczne gaśnice przeciwpożarowe.

MOP zostały wyposażone w obiekty małej architektury w formie miejsc piknikowych (wiat), ławek wolnostojących, placów zabaw dla dzieci, urządzeń rekreacji i wypoczynku. Ponadto w ramach systemu ochrony przeciwpożarowej MOP zaopatrzone w hydranty wodne. Obiekty posiadały odwodnienie wód powierzchniowych wraz z odprowadzeniem do separatorów i osadników oraz odprowadzenie ścieków bytowo-gospodarczych do kanalizacji gminnej lub szamba bezodpływowego.

Parametry układu geometrycznego MOP tj. szerokości i długości pasów włączenia i wyłączenia, szerokości jezdni manewrowych, wymiary stanowisk postojowych oraz wyposażenie MOP odpowiadały dokumentacji projektowej i warunkom określonym w § 113-116 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>18</sup> (dalej: rozporządzenie o warunkach technicznych dróg). Oznakowanie pionowe na odcinkach poprzedzających lokalizację czterech MOP było zgodne z projektem stałej organizacji ruchu. Natomiast na drodze S8 w obrębie MOP-ów Niwiska i Ochędzyn w odległości 2 km od tych obiektów usytuowano znaki D18/26c (z oznaczeniem 2 km), których nie przewidywał zatwierdzony projekt stałej organizacji ruchu pozostający w dyspozycji Kierownika Rejonu w Kępnie. Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Kierownik Rejonu nie dysponował w dniu oględzin aktualnym aneksem do projektu stałej organizacji ruchu, który wprowadzał wskazane oznakowanie pionowe.

(dowód: akta kontroli str. 1639-1859, 1872-1880, 1918-1920)

We wszystkich umowach zawartych na całościowe utrzymanie dwóch odcinków drogi S5 i odcinka drogi S8 na okres 72 miesięcy przewidziano waloryzację wynagrodzenia usługodawcy w oparciu o 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 finansach publicznych. W związku z zawartą umową z 2013 r., na kompleksowe utrzymanie drogi S5 Poznań – Gniezno, z tytułu przyjętych zasad waloryzacji<sup>19</sup> kwoty wynagrodzenia należnego wykonawcy tych usług w latach 2015 – 2017 (do końca października) zostały zwiększone łącznie o 184 tys. zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1346, 1431-1455, 1576-1600, 1637-1638)

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami, Oddział GDDKiA nie przeprowadzał analizy doboru wskaźnika na potrzeby waloryzacji. Projekt umowy dla modelu „Utrzymaj Standard” został opracowany na poziomie Centrali przez Departament Zarządzania Drogami i Mostami (obecnie Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych) i przekazany do zastosowania do Oddziału GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1886)

Oddział GDDKiA nie stosował na drogach ekspresowych oznakowania informującego użytkowników drogi o rodzaju funkcji usługowych kolejnego MOP i jego odległości od poprzedniego obiektu.

<sup>18</sup> Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

<sup>19</sup> Prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych na lata 2015, 2016, 2017 wyniósł odpowiednio 101,2 %, 101,7% i 101,3%.

Według Z-cy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami obowiązujące wytyczne oznakowania określone w pkt 5.1.1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>20</sup> uniemożliwiają zastosowanie takiego oznakowania. Jednocześnie Oddział GDDKiA uznał jednak za uzasadnione rozważenie zastosowania oznakowania pionowego informującego użytkowników drogi o odległości do następnej (najbliższej) stacji paliw.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1886)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Nadzór Oddziału GDDKiA nad realizacją przez zleceniobiorców zadań dotyczących utrzymania MOP kat. I w odpowiednim standardzie, którym to zleceniobiorcom powierzono takie zadania w ramach umów na kompleksowe całoroczne utrzymanie drogi klasy S, w tym także MOP nie przekazanych dzierżawcom, nie był w pełni skuteczny. Nieprawidłowości dotyczyły:

- na MOP Skórzewo i Pałędzie, zlokalizowanych przy drodze S11, w budynkach WC braku wyposażenia w podręczny sprzęt gaśniczy, który został określony w dokumentacji projektowej<sup>21</sup>;
- na MOP Niwiska i Ochędzyn, zlokalizowanych przy drodze S8, braku kontenerów na śmieci, których ustawienie pod wiatami przewidywała dokumentacja projektowa;
- braku oznaczenia właściwym piktogramem drzwi prowadzących do toalety dla osób niepełnosprawnych w budynkach WC usytuowanych na MOP Łabiszynek i Modliszewko (droga S5);

(dowód: akta kontroli str. 1639-1641, 1693-1695, 1773-1786, 1794, 1798-1800, 1823-1824, 1832-1852)

Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił brak sprzętu gaśniczego na MOP na drodze S11 przeoczeniem na etapie realizacji inwestycji (Oddział GDDKiA uzupełnił sprzęt gaśniczy i wyposażył budynki w gaśnice proszkowe 4 kg).

W związku z brakiem kontenerów na śmieci polecono usługodawcy utrzymującemu odcinek drogi S8 wyposażenie wiat na MOP w odpowiednie kontenery na śmieci.

Piktogramy na MOP na drodze S11 zostały umieszczone na drzwiach toalet dla osób niepełnosprawnych niezwłocznie po stwierdzeniu ich braku.

(dowód: akta kontroli str. 1853-1880)

2. Oddział GDDKiA nie zapewnił pełnego dostosowania przestrzeni publicznej MOP Skórzewo i Pałędzie, zlokalizowanych przy drodze S11, dla osób niepełnosprawnych. Przy wydzielonych stanowiskach parkingowych dla osób niepełnosprawnych nie zapewniono bowiem obniżenia krawężnika na styku z chodnikiem. Dostęp do chodnika dla osób niepełnosprawnych został przewidziany w miejscu obniżenia krawężnika przed budynkiem WC, do którego droga osoby niepełnosprawnej musiała prowadzić po jezdni manewrowej dla pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 1693-1695, 1794)

Ograniczoną dostępność parkingu dla osób niepełnosprawnych Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił zatwierdzoną dokumentacją projektową

<sup>20</sup> Dz. U. poz. 220, poz. 2181, z późn. zm.

<sup>21</sup> Projekt Wykonawczy nr 15/05 – Budynki WC.

na podstawie, której wykonano obiekt. MOP został oddany do użytkowania w czerwcu 2012 r. zgodnie z dokumentacją, która nie przewidywała obniżenia krawężnika na styku krawężnika i chodnika a jedynie w obrębie budynku WC. Kolejne wydzielenie miejsc parkingowych przeprowadzono ponownie w lipcu 2015 r. pozostawiając krawężnik bez obniżenia.

(dowód: akta kontroli str. 1853-1880)

W myśl §165 rozporządzenia o warunkach technicznych dróg wszystkie obiekty przeznaczone dla użytkowników drogi powinny zapewniać bezpieczeństwo ich użytkowania, w tym również przez osoby niepełnosprawne. Ponadto, w przypadku wystąpienia uskoku o wysokości od 2 cm do 15 cm między chodnikiem a jezdnią w otoczeniu wydzielonego parkingu dla osób niepełnosprawnych, zgodnie z § 115 ust. 5 rozporządzenia o warunkach technicznych dróg, należy wyposażyć taki uskok w rampę.

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W ocenie NIK wydzielenie odrębnej komórki organizacyjnej zajmującej się obszarem kontroli zarządczej pozytywnie wpłynęłoby na skuteczność prowadzenia identyfikacji ryzyk, prawdopodobieństwa ich wystąpienia, skutków oraz działań, które należy podjąć w celu jego zmniejszenia.

2. NIK zwraca uwagę, że Rejony powinny niezwłocznie dysponować aktualną organizacją ruchu obowiązującą na administrowanych drogach. To do zadań<sup>22</sup> Rejonu należy w szczególności dokonywanie objazdów i kontroli dróg, a zgodnie z wytycznymi<sup>23</sup> Generalnego Dyrektora DKiA dokonywanie objazdów drogi miało na celu m.in. sprawdzenie stałego oznakowania pionowego.

3. NIK zwraca także uwagę, że przyjęcie wskaźnika wzrostu/spadku cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy publikowanego przez Główny Urząd Statystyczny za podstawę umownych klauzul waloryzacyjnych, bardziej odpowiada istocie waloryzacji oraz celom, dla których wprowadzono możliwość waloryzowania wynagrodzeń wypłacanych na podstawie umów długoterminowych przez jednostki sektora finansów publicznych. Korzystając z tego wskaźnika<sup>24</sup> Oddział GDDKiA poniósłby mniejszy o 249 tys. zł koszt waloryzacji w stosunku do faktycznej kwoty zwiększenia wynagrodzenia wykonawcy dokonanego wg klauzuli waloryzacyjnej ustalonej w obowiązującej umowie na utrzymanie drogi S5 na odcinku Gniezno – Poznań.

(dowód: akta kontroli str. 1303-1346, 1431-1455, 1576-1600, 1637-1638)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. W Oddziale GDDKiA wykonywanie większości zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych zorganizowano zgodnie ze standardami kontroli zarządczej, określonymi przez Ministra Finansów. Stwierdzona utrudniona dostępność przestrzeni MOP dla osób niepełnosprawnych oraz nie w pełni skuteczny nadzór nad realizacją warunków umowy kompleksowego utrzymania drogi nie wpłynęły w istotny sposób negatywnie na kontrolowaną działalność.

<sup>22</sup> § 21 Regulaminu Organizacyjnego.

<sup>23</sup> Zarządzenie nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych

<sup>24</sup> GUS w latach 2015, 2016, 2017 określił wskaźnik na poziomie odpowiednio 100%, 99,1% i 99,4%.



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

2.1. Oddział GDDKiA administrował odcinkami trzech dróg ekspresowych: S5 (Mielno – Gniezno – Poznań – Leszno – Korzeńsko), S8 (Syców – Kępno – Wieruszów) oraz S11 (Szczecinek – Piła – Poznań – Kórnik – Ostrów Wielkopolski – Kępno). Wg stanu na koniec października 2017 r. długość użytkowanych odcinków dróg ekspresowych wynosiła 184 km<sup>25</sup>. Pozostały ciąg dróg krajowych nr 5, 11 przewidzianych docelowo do wybudowania w standardzie drogi ekspresowej obejmował łącznie 352 km.

Przed przystąpieniem do prac projektowych i robót budowlanych dotyczących wykonania dróg ekspresowych<sup>26</sup> Oddział GDDKiA dysponował opracowaniami studialno-koncepcyjnymi dla wszystkich odcinków dróg (w tym rozmieszczenia MOP) za wyjątkiem odcinka Szczecinek – Piła, z uwagi na, jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami, brak przyznaných środków finansowych na prace studialne. Ciąg drogi S11 przebiegającej przez teren woj. Wielkopolskiego został ujęty w rządowym, wieloletnim Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023. Ponadto, w związku z przyznaniem w ostatnim czasie środków finansowych na prace przygotowawcze Oddział GDDKiA prowadził aktualnie postępowania przetargowe na wyłonienie wykonawców prac studialnych dla odcinków drogi S11 Szczecinek – Piła – Poznań oraz Kórnik – Ostrów Wielkopolski - Kępno.

Koncepcja rozmieszczenia MOP z kat. I, II i III została ujęta w opracowaniach studialnych takich jak: studium techniczno-ekonomiczne (STĒ), studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe (STĒŚ), koncepcja programowa (KP) w zależności od okresu czasu opracowania. Odbiór poszczególnych stadiów dokumentacji odbywał się na posiedzeniach Zespołu/Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (ZOPI/KOPI), które dokonywało oceny poprawności przyjętych rozwiązań pod względem m.in. zgodności z warunkami technicznymi. W skład ZOPI wchodził m.in. przedstawiciel Centrali GDDKiA, natomiast przewodniczącym KOPI był Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA, a członkami byli m.in. przedstawiciele kierownictwa Oddziałów GDDKiA. Taki skład zapewniał również uzyskanie spójności koncepcji rozmieszczenia MOP na odcinkach stykowych dróg ekspresowych pozostających we właściwości terytorialnej różnych Oddziałów GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 162-390, 1057-1077, 1853-1859, 1917)

2.2. Oddział GDDKiA zapewnił przestrzeganie warunków technicznych przy lokalizacji i projektowaniu MOP określonych w rozporządzeniu o warunkach technicznych dróg. Geometria obiektów, odległości i szerokości wjazdów i zjazdów spełniały wymagania bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wszystkie obiekty pełniły funkcję MOP kat. I tj. były wyposażone w stanowiska postojowe (parkingi), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie. Odległość pomiędzy MOP nie była mniejsza niż 10 km<sup>27</sup>, a przyjęta funkcja obsługi użytkowników ruchu odpowiadała zakresowi określonemu w §§ 114 i 115 rozporządzenia o warunkach technicznych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 1639-1641, 1693-1695, 1798-1800)

2.3. Sieć dróg ekspresowych administrowanych przez Oddział GDDKiA została wyposażona w 16 czynnych z planowanych 18 obiektów obsługi uczestników ruchu

<sup>25</sup> S5 - 90,921 km, S8 – 23,782 km, S11 – 69,730 km.

<sup>26</sup> Rozpoczęcie robót budowlanych na drodze S11 na odcinku Poznań – Kórnik nastąpiło w kwietniu 2006 r..

<sup>27</sup> W przypadku drogi S8 odległość MOP Niwiska i Ochędzyn w kierunku Łodzi wynosiła niespełna 22 km natomiast w kierunku Wrocławia 38 km.

wg stanu na październik 2017 r. Wszystkie MOP wykonano w standardzie jak dla kat. I. Na drodze S5 zlokalizowano 12 obiektów<sup>28</sup> a na drodze S8 i S11 po dwa MOP<sup>29</sup>. Zgodnie z założeniami koncepcyjnymi z 16 obiektów osiem powinno pełnić funkcję MOP-u kat. I, pięć kat. II, a trzy kat. III. Nie wykonano MOP Kierzno Płn. kat. II i Kierzno Płd. kat. III na drodze S8.

Odstąpienie od wykonania obiektów Kierzno Płn. i Kierzno Płd. w ramach robót kontraktowych budowy drogi ekspresowej S8 Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił decyzją Z-cy Generalnego Dyrektora DKiA. Zgodnie z przekazanymi wytycznymi dokumentacja projektowa w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych dla MOP kat. II i III powinna obejmować wyłącznie roboty ziemne oraz doprowadzenie niezbędnej sieci (przyłączy instalacji) niezbędnych do późniejszego funkcjonowania obiektu. W przypadku pozostałych MOP kat. II i III usytuowanych na drogach S5 i S11 zostały one wykonane w formie obiektu kat. I przez wykonawcę drogi z uwagi na rozpoczęcie procesu inwestycyjnego przed opracowaniem tych wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 442- 449, 1078, 1853-1859, 1881-1886)

Oddawane do użytkowania kolejne odcinki dróg ekspresowych nie posiadały pełnego wyposażenia w MOP. W przypadku drogi S5 odcinek Gniezno – Poznań oddany do eksploatacji w czerwcu 2012 r., posiadał wykonane i czynne dwa MOP Wagowo i Sanniki kat. I. Pozostałe cztery MOP oddano do użytkowania w styczniu 2013 r. (siedem miesięcy później). Natomiast na oddanym do ruchu we wrześniu 2014 r. odcinku Kaczkowo – Korzeńsko wyposażenie drogi w cztery MOP nastąpiło w listopadzie 2014 r. (blisko dwa miesiące później). W przypadku drogi S8, której odcinek został oddany do ruchu w grudniu 2013 r., wyposażenie w dwa MOP kat. I nastąpiło w czerwcu 2014 r. (sześć miesięcy później).

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami, działaniem priorytetowym dla Oddziału GDDKiA było zapewnienie przejeźdźności drogi na jej ciągu głównym i warunkowe udostępnienie drogi do użytkowania kilka miesięcy przed umownym zakończeniem robót kontraktowych, w tym również oddaniem MOP do użytkowania.

(dowód: akta kontroli str. 1078, 1881-1886)

2.4. W trakcie prowadzenia robót budowlanych oraz postępowań przetargowych na pozyskanie dzierżawców MOP-ów, jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora ds. Inwestycji, nie występowały próby przejęcia istniejących nieruchomości z obiektami i urządzeniami obsługi uczestników ruchu na potrzeby MOP.

(dowód: akta kontroli str. 442-449)

2.5. W okresie objętym kontrolą nie wystąpiły przypadki zmiany kategoryzacji MOP na wykonanych odcinkach dróg w stosunku do założeń przyjętych na etapie koncepcyjnym. Wprowadzone zmiany dotyczyły nazewnictwa MOP oraz nieistotnych, ze względu na przewidziane do pełnienia funkcje usługowe, zmian projektowych.

(dowód: akta kontroli str. 442-449)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Stwierdzono, że przy projektowaniu i wyposażaniu dróg klasy S w MOP uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy oraz przestrzegano wytycznych ustalonych przez Generalnego Dyrektora DKiA,

<sup>28</sup> Łabiszynek, Modliszewko, Łubowo, Pierzyska, Wagowo, Sanniki, Siekierki, Czerlejno, Golina Wielka, Trzebosz, Dębno, Folwark.

<sup>29</sup> S8: Ochędzyn i Niwiska, S11: Skórzewo i Pałędzie.

dotyczących sposobu organizowania wykonawstwa MOP tych kategorii. Oddawane do użytkowania kolejne odcinki dróg ekspresowych nie posiadały jednak pełnego wyposażenia w MOP pełniące funkcję w standardzie przewidzianych dla kat. II i III.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W dniach 4 i 8 września 2017 r. Oddział GDDKiA zawarł łącznie pięć umów na dzierżawę MOP Pierzyska i Łubowo kat. III oraz Siekierki i Czerlejno kat. II zlokalizowanych na drodze ekspresowej S5 na odcinku Poznań (A2) - Gniezno oraz MOP-u Skórzewo kat. II na drodze ekspresowej S11 w ciągu komunikacyjnym stanowiącym zachodnią obwodnicę Poznania. Wszystkie postępowania Oddział GDDKiA prowadził na podstawie przepisów ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>30</sup> (dalej ustawa Kodeks cywilny). Informacja na temat trybu postępowania przetargowego została podana w Informacji o Warunkach Przetargu, w części określającej tryb postępowania. Umowa na dzierżawę MOP Skórzewo została poprzedzona trzema postępowaniami przetargowymi<sup>31</sup> zakończonymi unieważnieniem z powodu braku ofert. Natomiast w przypadku czterech MOP zlokalizowanych na drodze S5 do wyłonienia dzierżawców doszło po przeprowadzeniu również trzech postępowań<sup>32</sup> zakończonych unieważnieniem w związku ze zmianą zakresu postępowania, a następnie w związku z brakiem ofert.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1080, 1083-1261)

Postępowania były wszczynane zgodnie z wytycznymi projektowania i etapowania MOP<sup>33</sup> tj. w terminie co najmniej 12 miesięcy przed planowanym terminem oddania do użytkowania drogi ekspresowej. Natomiast w przypadku drogi S5 na odcinku Gniezno – Poznań (A2) postępowanie przetargowe na dzierżawę MOP kat. II i III zostało wszczęte miesiąc po oddaniu drogi do użytkowania w czerwcu 2012 r.

Jak wyjaśnił Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami droga została dopuszczona do ruchu (przejezdność jezdni głównej) w związku z organizacją Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej Euro 2012 w Polsce. Natomiast pozostałe elementy drogi, w tym MOP, były w tym okresie na etapie prowadzenia robót budowlanych i wykończeniowych. Kształt obiektów wybudowanych w standardzie kat. I uzyskano na koniec 2012 r. Wcześniej z uwagi na technologię prowadzonych robót na terenie MOP oraz dużą liczbę podwykonawców robót głównego wykonawcy nie było warunków udostępnienia terenu potencjalnemu dzierżawcy obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 1079-1080, 1881-1886)

3.2. Przy organizowanych przetargach na dzierżawę MOP Oddział GDDKiA stosował opracowane przez Centralę GDDKiA warunki, procedury, wytyczne oraz wzorcowe dokumenty<sup>34</sup>, w których skład wchodziły: wzór umowy, Specyfikacja Warunków Kwalifikacji Wstępnej (SWKW) określająca m.in. kryteria dopuszczające do przetargu, opis przedmiotu dzierżawy, Informacja o Warunkach Przetargu (IWP), Obligatoryjny Program Funkcjonalny (OPF) określający szczegółowe oczekiwania zamawiającego dotyczącego zagospodarowania MOP, zakresu inwestycji oraz czasu realizacji. Opracowana na potrzeby postępowania dokumentacja przetargowa podlegała uzgadnianiu z Centralą GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 442-558)

<sup>30</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 459 ze zm.

<sup>31</sup> Daty wszczęcia postępowań: 25 maja 2010 r., 15 maja 2013 r., 18 marca 2015 r.

<sup>32</sup> Data wszczęcia postępowań: 3 lipca 2012 r., 18 lipca 2012 r., 16 czerwca 2015 r.

<sup>33</sup> Przekazanymi przez Z-cę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w 2009 r.

<sup>34</sup> Pisma Nr GDDKiA/BPI-2/Msz/2413/2007 z 8 stycznia 2008 r., Nr GDDKiA-PPP-4-TK-62-1694/09 z 31 sierpnia 2009 r., GDDKiA-DPI-WT-lk-68/4117/409/2009 z 5 października 2009 r., Nr GDDKiA-DZ-WZDtp-4200/39/13 z 8 marca 2013 r., Nr GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13 z 30 września 2013 r., Nr DPP.DPP4.631.7.2016.62.mw z 21 grudnia 2016 r. i Nr DPP.WPP.631.7.2017.5.lz z 11 kwietnia 2017 r.

3.3. Zgodnie z powyższymi wytycznymi do września 2013 r. pięć postępowań przetargowych przeprowadzono dwuetapowo, a w późniejszym okresie w jednoetapowym przetargu nieograniczonym ogłaszano osiem postępowań. W postępowaniach na dzierżawę MOP-ów kat. III Zamawiający nie wprowadził wymogu wyposażenia terenu w obiekt noclegowy w okresie 20 letniej dzierżawy, pozostawiając to wyłącznie decyzji dzierżawcy. Okres dzierżawy dla pięciu postępowań przeprowadzanych w okresie lat 2010-2013 wynosił 20 lat od dnia przekazania nieruchomości. W kolejnych latach, w ogłaszanych postępowaniach IWP dopuszczał wydłużenie okresu 20 lat o kolejne 10.

Zamawiający wprowadził dwa rodzaje opłaty miesięcznej (czynszu) za dzierżawę obiektu: czynsz podstawowy oraz czynsz od przychodu. We wszystkich postępowaniach wysokość czynszu podstawowego stanowiła element oferty, wpływający na rozstrzygnięcie postępowania, natomiast w pięciu postępowaniach wprowadzono dodatkowo czynsz wywoławczy, który został określony na poziomie 10 tys. zł, 15 tys. zł oraz 25 tys. zł.

W przypadku czynszu od przychodu Oddział GDDKiA stosował dwie stawki:

– 0,25% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu z tytułu sprzedaży paliw w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości - w przypadku gdy przychód netto z tytułu sprzedaży paliw, w poprzednim roku kalendarzowym, nie przekroczył kwoty 10 mln zł, lub 1%, 2,5% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu z tytułu sprzedaży paliw w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości – w przypadku gdy przychód netto z tytułu sprzedaży paliw w poprzednim roku kalendarzowym był równy, bądź większy niż 10 mln zł, – 3,5%, 4% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości z wyłączeniem przychodu z tytułu sprzedaży paliw, w tym z tytułu poddzierżawy.

Czynsz od przychodu powiększany miał być o podatek VAT według stawki obowiązującej w dniu wystawienia faktury.

Ponadto ustalono, że czynsz podstawowy będzie podlegał corocznie waloryzacji w oparciu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego.

W postępowaniach prowadzonych do 2016 r. Zamawiający wymagał od oferenta udokumentowania ośmiu lat doświadczenia w prowadzeniu na terenie Unii Europejskiej lub na terenie Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) działalności, polegającej na obsłudze podróżnych, w miejscach obsługi podróżnych, na autostradach, drogach ekspresowych lub drogach krajowych w rozumieniu przepisów obowiązujących w kraju, gdzie taka działalność była prowadzona, lub minimum ośmiu lat doświadczenia w prowadzeniu stacji paliw (licząc wstecz od terminu składania Ofert). Kryterium to mogło być uznane za spełnione także wówczas, jeżeli dane Państwo, w którym działalność była prowadzona, było jednocześnie członkiem Unii Europejskiej przez okres krótszy niż osiem lat. Następnie w postępowaniach prowadzonych w 2017 r. kryterium zostało obniżone do pięciu lat.

Kolejnym wymogiem było prowadzenie przez dzierżawcę co najmniej dziesięciu stacji paliw. W przypadku, gdy stacje były prowadzone pod własną marką, podmiot składający ofertę powinien przedstawić pisemną umowę z podmiotem, który spełniał warunek prowadzenia minimum dziesięciu stacji pod własną marką, na podstawie której wskazany podmiot udzielał licencji do używania marki handlowej, pod którą stacje były prowadzone (znaków towarowych), co najmniej przez okres trwania dzierżawy. W postępowaniach w 2017 r. wymóg prowadzenia dziesięciu stacji zmniejszono do trzech.

Warunkiem udziału w postępowaniu było również uzyskanie średniego rocznego

przychodu za ostatnie trzy lata obrotowe (na podstawie „Rachunku zysków i strat” pozycja „Przychód netto ze sprzedaży produktów, towarów i materiałów” lub „Przychód netto ze sprzedaży i zrównane z nimi”) w wysokości nie mniejszej niż 30 mln zł. W 2017 r. wysokość wymaganego dochodu zmniejszono do 10 mln zł. Dzierżawca został zobowiązany do wykonania obiektu w terminie 18 miesięcy od dnia przekazania nieruchomości.

(dowód: akta kontroli str. 1081-1294)

W celu zachowania zasad konkurencji pomiędzy dzierżawcami poszczególnych obiektów na określonym odcinku drogi ekspresowej, pomiędzy MOP prowadzonymi przez danego dzierżawcę, usytuowanymi po tej samej stronie drogi ekspresowej, musiały znajdować się co najmniej dwa MOP prowadzone przez inne podmioty. Zasada ta została oparta o wzór: ABCABC itd., gdzie A, B i C oznaczają MOP prowadzone przez różnych operatorów A, B i C. Zasada ta miała również zastosowanie w przypadku stacji paliw prowadzonych w MOP, nawet jeśli obiekt prowadzony miał być przez różne podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 482-483)

Ustalanie warunków dzierżawy MOP było poprzedzone analizą opłacalności przedsięwzięcia dla oferenta. Analiza oparta była na zestawie pytań kwalifikujących MOP do jednej z trzech kategorii A, B, C, gdzie kategoria A to obiekty zlokalizowane atrakcyjnie pod względem komercyjnym, kategoria B średnio atrakcyjnie, natomiast kategoria C to obiekty mało atrakcyjnie o niekorzystnym położeniu. Pytania dotyczyły charakterystyki lokalizacji miejsca obiektu w odniesieniu do m.in. klasy drogi, położenia względem dużych ośrodków miejskich, bliskości granic państwa, poziomu natężenia ruchu (SDR – średni dobowy ruch), występowania czynników negatywnie wpływających na możliwość zagospodarowania terenu. Zakwalifikowanie MOP do jednej z kategorii warunkowało przyjęcie adekwatnej wysokości stawek czynszu od przychodu.

(dowód: akta kontroli str. 544-549, 558-558c)

3.4. W okresie lat 2010 – 2017 Oddział GDDKiA postępowaniami przetargowymi na dzierżawę objął dziesięć MOP<sup>35</sup>. Do końca października 2017 r. pięć postępowań zakończyło się zawarciem umowy dzierżawy. Liczba zorganizowanych przetargów na dzierżawę MOP kształtowała się od dwóch do pięciu postępowań<sup>36</sup>. Powtarzanie przetargów było poprzedzone analizą i wprowadzeniem zmian warunków dzierżawy w zakresie m.in. wysokości czynszu wywoławczego oraz stawek czynszu od przychodu, długości okresu wymaganego doświadczenia – prowadzenia działalności, liczby prowadzonych stacji paliw, wysokości uzyskanego przez oferenta rocznego przychodu. Modyfikacje warunków przetargu uzyskały zatwierdzenie Centrali GDDKiA.

Według Zastępcy Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami, poza warunkami przetargowymi określonymi w postępowaniu istotnym dla potencjalnego dzierżawcy MOP była długość eksploatowanego odcinka, na którym zlokalizowany był obiekt oraz poziom natężenia ruchu. Skuteczne rozstrzygnięcie przetargów na dzierżawę czterech MOP na odcinku drogi S5 Poznań (A2) – Gniezno nastąpiło dopiero w wyniku oddania do użytkowania kolejnego odcinka drogi S5 Gniezno – węzeł Mieleszyn (gr. województwa), w wyniku czego zwiększeniu uległo natężenie ruchu na całym 53 km odcinku drogi S5.

(dowód: akta kontroli str. 559-1056, 1079-1082)

<sup>35</sup> Droga S5: Łubowo, Pierzyska, Siekierki, Czerlejno, Golina Wielka, Folwark; droga S8: Kierzno Północ, Kierzno Południe; droga S11: Pałędzie, Skórzewo.

<sup>36</sup> Pięć postępowań dla jednego MOP, po cztery postępowania dla pięciu MOP oraz po dwa postępowania dla czterech MOP.

3.5. W umowach Oddział GDDKiA zapewnił sobie prawo do wypowiedzenia umowy ze skutkiem natychmiastowym w przypadku m.in.: wykonywania przez dzierżawcę robót budowlanych niezgodnie z dokumentacją techniczną lub innymi planami zatwierdzonymi przez Zamawiającego, zwłoki przekraczającej 21 dni w realizacji etapu prac, opóźnienia rozpoczęcia realizacji inwestycji stwarzającego zagrożenie ukończenia wszystkich robót zgodnie z terminem wynikającym z umowy, dwukrotnego w ciągu roku kalendarzowym wystąpienia zdarzenia polegającego na pozbawieniu Zamawiającego dostępu i kontroli nieruchomości, opóźnienia w przedstawieniu prawidłowych gwarancji bankowych oraz przedstawienia ubezpieczenia nieruchomości przekraczającego 21 dni.

W umowach wydzierżawiający zapewnił sobie również prawo do naliczania kar umownych określonych jako wielokrotność kwoty bazowej, która w dniu podpisania umowy wynosiła 1 tys. zł. Z umów wynikało, że za zwłokę w realizacji elementu stacji paliw (wraz z wiatą, sklepem i WC) kara wynosiła dziesięciokrotność kwoty bazowej, za zwłokę w wykonaniu urządzeń sanitarnych dla podróźnych w pobliżu strefy wypoczynkowej i za zwłokę w realizacji obiektu gastronomicznego i hotelowego sześciokrotność kwoty bazowej, za brak miejsc parkingowych, których liczba wynikała z OPF pięciokrotność tej kwoty. Okres naliczania kar dotyczył każdego dnia trwania naruszenia warunków umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1261)

3.6. Zgodnie z zawartymi umowami<sup>37</sup> na dzierżawę Oddział GDDKiA zapewnił sobie prawo do wstępu na MOP w każdym czasie oraz prawo do przeprowadzania kontroli ich stanu, wyposażenia, funkcjonowania oraz niezbędnej dokumentacji. Ponadto Zamawiający miał prawo wydawać dzierżawcy polecenia związane z usunięciem ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu MOP.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1261)

Ustalona  
nieprawidłowość

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

W czterech umowach z 4 i 8 września 2017 r.<sup>38</sup> dotyczących dzierżawy MOP Siekierki, Czerlejno, Pierzyska, Łubowo błędnie przyjęto, że pierwsza waloryzacja czynszu podstawowego oraz kwoty bazowej nastąpić ma w lutym 2013 r. w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok 2012.

Strony ustaliły, że czynsz podstawowy oraz kwota bazowa będą waloryzowane corocznie w oparciu o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez GUS.

(dowód: akta kontroli str. 1083-1226)

Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami, nieprawidłowy zapis dotyczący waloryzacji wynikał z omyłki pisarskiej i niedostosowania wzoru umowy z okresu lat 2010-2012 do aktualnych warunków. Umowy miały zostać skorygowane poprzez zawarcie aneksów.

(dowód: akta kontroli str. 1881-1886)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Stwierdzona jednostkowa nieprawidłowość nie spowodowała negatywnych skutków i w związku z tym pozostaje bez wpływu na tę ocenę. Ustalono, że procedury wylaniania operatorów, którym powierzane jest zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP kat. II i III przy drogach ekspresowych, zapewniają odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniają sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatora.

Ocena cząstkowa

<sup>37</sup> Art. 17.

<sup>38</sup> Artykuł 9.15.

Umowy zawierane przez Oddział GDDKiA z operatorami MOP tych kategorii należycie zabezpieczały również interes Skarbu Państwa, a nadzór Oddziału GDDKiA nad ich wykonywaniem był właściwy.

## IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>39</sup>, wnosi o podjęcie działań mających na celu pełne dostosowanie przestrzeni publicznej MOP dla osób niepełnosprawnych do obowiązujących standardów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Poznań, 27 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy  
Tomasz Otworowski  
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor  
z up. Tomasz Nowiński  
Wicedyrektor

.....  
*podpis*

.....  
*Podpis*

Renata Robińska  
doradca techniczny

.....  
*podpis*

<sup>39</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524.