



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.011.01.2018

P.18.068

# 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

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/068 – Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	Maciej Sterczała, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/84/2018 z 11 maja 2018 r.
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Siemiradzkiego 5A, 60-763 Poznań (dalej: Oddział)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Ryszard Sikora – Dyrektor Oddziału w okresie od 6 czerwca 2014 r. do 20 marca 2016 r., Marek Napierała – Dyrektor Oddziału od 21 czerwca 2016 r.

## II. Ocena<sup>1</sup> kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 do 2018 roku (9 lipca), Oddział posiadał możliwości organizacyjne pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariuszy odcinka I autostrady A2 (od węzła Nowy Tomyśl do węzła Modła) i odcinka II autostrady A2<sup>2</sup> (od węzła Trzciel do węzła Nowy Tomyśl, w granicach województwa wielkopolskiego) właściwego utrzymania i eksploatacji drogi, zgodnie z warunkami umów koncesyjnych. Przygotowywane przez wyznaczonych pracowników Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału roczne „Plany kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego oraz w zakresie dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II i III kategorii, zlokalizowanych przy autostradach” (dalej: „roczne plany kontroli”), w zakresie przedmiotowym były tożsame z ramowymi planami kontroli przekazywanymi corocznie do Oddziału przez Centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad<sup>3</sup>. Kontrole te były przeprowadzane przez upoważnionych do tego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor) pracowników wyznaczonych komórek organizacyjnych Oddziału. W przypadkach sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień, Oddział podejmował działania w celu ich wyeliminowania.

Oddział dysponował kopiami umów koncesyjnych zawartych z koncesjonariuszami odcinka I i odcinka II autostrady A2. Z uwagi na to, że zamieszczone w tych umowach zapisy dotyczące obowiązków koncesyjnych w zakresie eksploatacji i utrzymania autostrady nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia zarówno w rocznych planach kontroli, jak i w treści dokumentów znajdujących się w aktach

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. W przypadku, gdy 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 się ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

<sup>2</sup> W latach 2015–2017.

<sup>3</sup> Ramowe plany kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno–prywatnego oraz w zakresie dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II i III kategorii, zlokalizowanych przy autostradach.

przeprowadzonych kontroli, ocena stopnia egzekwowania przez Oddział wywiązywania się przez koncesjonariuszy z przedmiotowych obowiązków jest znacząco utrudniona.

Zaplanowane i przeprowadzone przez Oddział kontrole dotyczyły zarówno bieżącego utrzymania autostrady A2 przez koncesjonariuszy (w tym miejsc obsługi pasażerów), jak i realizowania przez nich wymaganych przeglądów technicznych oraz funkcjonowania Centrum Zarządzania Autostradą, natomiast przedmiotem kontroli nie była realizacja, wynikających z postanowień koncesyjnych, planowanych remontów kapitałnych i modernizacji autostrady.

Pomimo, że w toku przeprowadzanych przez Oddział, dziesięciu kontroli dotyczących bezpieczeństwa ruchu drogowego, stwierdzono nieprawidłowości dotyczące występowania w pasie autostradowym stałych przeszkód mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków drogowych w przypadkach wypadnięcia pojazdów z jezdni, w ośmiu raportach z kontroli nie sformułowano w tym zakresie wniosków oraz zaleceń pokontrolnych, co było niezgodne z postanowieniami obowiązującego Regulaminu kontroli<sup>4</sup>.

W 2016 r. Oddział przeprowadził po jednej kontroli odcinka I i odcinka II autostrady A2 w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: BRD), podczas gdy kontrole takie powinny być przeprowadzane przez organ zarządzający ruchem<sup>5</sup> przynajmniej jeden raz na sześć miesięcy, tj. przynajmniej dwa razy w roku<sup>6</sup>. Częstotliwość wykonywania takich kontroli w 2015 i 2017 r. była właściwa.

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

#### **1. Przygotowanie organizacyjne Oddziału do kontroli koncesjonariuszy autostrady A2**

*Opis stanu faktycznego*

Zgodnie z art. 18a ust. 1-3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>7</sup> Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA) wykonującej również zadania zarządu dróg krajowych, a w skład GDDKiA wchodzi oddziały, których obszar działania pokrywa się z obszarem województwa<sup>8</sup>.

W latach 2015–2018 przeprowadzanie okresowych kontroli odcinka I i odcinka II autostrady A2 w zakresie zgodności budowy i eksploatacji z warunkami umowy o budowę i eksploatację lub samą eksploatację oraz z obowiązującymi przepisami w zakresie utrzymania i ochrony autostrady<sup>9</sup>, należało do zadań następujących komórek organizacyjnych Oddziału: wydziałów: Dróg i Sieci Drogowej, Mostów, Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Ochrony Środowiska oraz Rejonów: Nowy Tomyśl, Gniezno i Konin.

(dowód: akta kontroli str. 12-32, 33-34, 35-54, 55-58, 59-82)

<sup>4</sup> §11 ust. 9 i 10 „Regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach” będącego załącznikiem do zarządzenia nr 5 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 12 stycznia 2015 r. (Regulamin kontroli).

<sup>5</sup> Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1260 ze zm.) na drogach krajowych ruchem zarządza Generalny Dyrektor.

<sup>6</sup> § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

<sup>7</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

<sup>8</sup> Zgodnie ze statutem GDDKiA, w jej skład wchodzi m.in. oddział wojewódzki z siedzibą w Poznaniu dla województwa wielkopolskiego.

<sup>9</sup> Zgodnie z rocznymi planami kontroli.

Oddział posiadał kopie umów koncesyjnych na budowę i eksploatację zarówno odcinka I (węzeł Nowy Tomyśl – węzeł Modła) jak i odcinka II (Świecko – węzeł Nowy Tomyśl) autostrady A2, a pracownicy Oddziału przygotowujący roczne plany kontroli znali ich treść w zakresie obowiązków koncesjonariuszy dotyczących utrzymania i eksploatacji tych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 105a)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę na niezamieszczenie w regulaminie organizacyjnym Oddziału informacji o realizowaniu przez Wydział Ochrony Środowiska zadania dotyczącego przeprowadzania okresowej kontroli autostrady w zakresie zgodności budowy i eksploatacji z warunkami umowy o budowę i eksploatację lub samą eksploatacją i obowiązującymi przepisami odnoszącymi się do drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 12-82)

**Ocena częściowa**

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli przygotowanie organizacyjne Oddziału pozwalało na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariuszy autostrady A2 ich obowiązków w zakresie jej utrzymania i eksploatacji, wynikających z umów koncesyjnych.

## 2. Planowanie kontroli koncesjonariuszy

*Opis stanu  
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 5 ust. 1 i 2 Regulaminu kontroli, Centrala GDDKiA przekazywała corocznie do Oddziału, zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora, ramowe plany kontroli zawierające informacje o przewidywanych do realizacji przez Oddział, GDDKiA Oddział w Zielonej Górze oraz Centralę GDDKiA, kontrolach koncesyjnych odcinków autostrady A2 oraz zlokalizowanych przy niej miejscach obsługi pasażera (MOP)<sup>10</sup>. Plany te zawierały informacje o: przedmiocie kontroli (oznaczenie autostrady, odcinka lub MOP), zakresie kontroli, nazwie podmiotu kontrolowanego, nazwie jednostki kontrolującej oraz wymaganej częstotliwości kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 129-135, 332-339, 456-465, 583-585)

W latach 2015–2018, na podstawie ramowych planów kontroli, Oddział sporządził roczne plany kontroli zawierające informacje zamieszczone w ramowych planach kontroli na dany rok uzupełnione o informacje dotyczące planowanego i faktycznego terminu poszczególnych kontroli. Roczne plany kontroli, po ich zatwierdzeniu przez Dyrektora Oddziału, były terminowo przekazywane do Departamentu Partnerstwa Publiczno–Prywatnego Centrali GDDKiA (DPP).

(dowód: akta kontroli str. 136-140, 340-344, 345-348, 467-468, 469-472)

Zakres przedmiotowy zaplanowanych do realizacji przez Oddział kontroli odcinka I autostrady A2 wymienionych zarówno w ramowych jak i w rocznych planach kontroli na lata 2015–2018 był niezmienny i dotyczył następujących obszarów:

- wizualnej oceny stanu nawierzchni autostrady, w tym nawierzchni PPO<sup>11</sup>/SPO<sup>12</sup> oraz MOP i OUA<sup>13</sup> (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego nawierzchni i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) na odcinku I i odcinku II (w granicach woj. wielkopolskiego) autostrady A2,

<sup>10</sup> MOP-y wyszczególnione w ramowych planach kontroli na lata 2015-2018 (Łęka i Police) zlokalizowane są przy odcinkach autostrady A2 nieobjętych umowami koncesyjnymi.

<sup>11</sup> Punkt poboru opłat.

<sup>12</sup> Stacja poboru opłat.

<sup>13</sup> Obwód utrzymania autostrady.

- realizacji przez koncesjonariusza obowiązkowej oceny stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich,
- wizualnej oceny stanu poboczy w tym odwodnienia (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego poboczy i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- wizualnej oceny stanu urządzeń ochrony środowiska (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego urządzeń ochrony środowiska i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- wizualnej oceny pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym na MOP i OUA,
- wizualnej oceny stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego oraz wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń), oceny stanu urządzeń BRD, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego urządzeń BRD i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- kontroli BRD – identyfikacji potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i w strefie bezpieczeństwa, w tym oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- wizualnej oceny stanu ogrodzenia głównego, w tym w szczelności ogrodzenia MOP i OUA (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego ogrodzenia głównego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- stanu MOP, tj. wizualnej oceny stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych parkingów, jak również szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego obiektów budowlanych MOP i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- standardu utrzymania zimowego, tj. wizualnej oceny odśnieżania i odladzania,
- oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- działania Centrum Zarządzania Autostradą (w tym oceny prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także oceny łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu).

Zakres przedmiotowy zaplanowanych do realizacji przez Oddział kontroli odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego) wymienionych zarówno w ramowym, jak i w rocznym planie kontroli na 2015 r. był tożsamy z zakresem przedmiotowym kontroli zaplanowanym na ten rok dla odcinka I.

Zakres przedmiotowy zaplanowanych do realizacji przez Oddział kontroli odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego) wymienionych zarówno w ramowym, jak i w rocznym planie kontroli na 2016 r., różnił się od zakresu przedmiotowego zaplanowanego dla odcinka I tym, że nie obejmował następujących obszarów kontroli:

- stanu MOP, tj. wizualnej oceny stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych parkingów, jak również szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego obiektów budowlanych MOP i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),

- działania Centrum Zarządzania Autostradą (w tym oceny prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także oceny łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu).

Zakres przedmiotowy zaplanowanych do realizacji przez Oddział kontroli odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego) wymienionych zarówno w ramowym, jak i w rocznym planie kontroli na 2017 r., obejmował 3 obszary kontrolne dotyczące:

- wizualnej oceny stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego, a także wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń), oceny stanu urządzeń BRD, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądu technicznego urządzeń BRD i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),

- kontroli BRD – identyfikacji potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i w strefie bezpieczeństwa, w tym oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,

- oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami.

Na rok 2018 nie zaplanowano przeprowadzania przez Oddział kontroli dotyczących odcinka II autostrady A2.

Zgodnie z ramowymi planami kontroli, w badanym okresie jednostką kontrolującą proces poboru opłat na odcinku I i na odcinku II autostrady A2 był DPP.

(dowód: akta kontroli str. 129-135, 136-140, 332-339, 340-344, 345-348, 467-468, 469-472, 456-465, 583-585)

Pracownicy Oddziału, którzy w latach: 2015–2018 sporządzali projekty rocznych planów kontroli, znali postanowienia umów koncesyjnych dotyczących odcinka I i odcinka II autostrady A2 w zakresie ich utrzymania i eksploatacji. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonym w toku kontroli przez Dyrektora Oddziału, przy opracowywaniu rocznych planów kontroli uwzględniano zapisy umów koncesyjnych dla odcinka I i II autostrady A2 dotyczące obowiązków koncesjonariuszy w odniesieniu do ich utrzymania i eksploatacji. [...] <sup>14</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 612, 654, 656)

Z treści wyjaśnień złożonych w toku kontroli przez Dyrektora Oddziału wynika, że w latach 2015–2018 Oddział nie dysponował żadnymi sprawozdaniami sporządzanymi przez koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2.

(dowód: akta kontroli str. 610)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące  
badanej działalności*

Zaplanowane na lata 2015–2018 <sup>15</sup> kontrole koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 były przeprowadzane przez Oddział na podstawie art. 63d ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym

<sup>14</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.), w związku z art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji dotyczących postanowień umów koncesyjnych na budowę i eksploatację odcinka I i odcinka II autostrady A2.

<sup>15</sup> W 2018 r. do czasu kontroli NIK, nie przeprowadzono kontroli koncesjonariuszy autostrady A2 zakończonych sporządzeniem raportów z kontroli.

Funduszu Drogowym<sup>16</sup>, zgodnie z którym Generalny Dyrektor lub drogowa spółka specjalnego przeznaczenia są uprawnieni do kontroli budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady.

Przygotowywane przez Oddział roczne plany kontroli, poza zaplanowanymi terminami poszczególnych obszarów kontrolnych, były tożsame w treści z przekazywanymi do Oddziału przez Centralę GDDKiA ramowymi planami kontroli i nie odwoływały się bezpośrednio do postanowień umów koncesyjnych określających obowiązki koncesjonariuszy w zakresie utrzymania i eksploatacji autostrad. Wprawdzie pracownicy bezpośrednio opracowujący roczne plany kontroli Oddziału znali treść umów koncesyjnych, a według wyjaśnień Dyrektora Oddziału, odpowiednie ich postanowienia były uwzględniane przy opracowywaniu tych dokumentów, nie znalazło to jednak odzwierciedlenia w treści zarówno rocznych planów kontroli jak i raportów z kontroli. Z ustaleń kontroli wynika także, iż pracownicy Oddziału przeprowadzający kontrole w przywołanym zakresie, nie znali obowiązków koncesjonariuszy dotyczących utrzymania i eksploatacji autostrady A2. (dowód: akta kontroli str. 129-135, 136-140, 209-320, 332-339, 340-344, 345-348, 353-433, , 456-465, 467-468, 469-472, 479-582, 583-585, 612, 654, 656, 657-674)

W wyjaśnieniach, Dyrektor Oddziału podał, że procedura opracowywania planów kontroli opisana w Regulaminie kontroli jest ściśle określona i nie wskazuje konieczności modyfikacji ramowych planów kontroli pod kątem specyfiki autostrady w obszarze właściwości działania Oddziału. „Jak wynika z § 5 ust. 3 ww. regulaminu, Oddział ustala Plan Kontroli na podstawie zatwierdzonego Ramowego Planu Kontroli, zgodnie z załącznikiem nr 2 do regulaminu, opracowanym przez Centralę GDDKiA.” Dyrektor Oddziału wyjaśnił też, że w okresie objętym kontrolą NIK, przedmiotem kontroli koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 nie była realizacja, [...] <sup>17</sup>, planowanych remontów kapitalnych i modernizacji autostrady (tzw. „oczekiwana częstotliwość prac”).

(dowód: akta kontroli str. 610, 613)

W ocenie NIK, zamieszczony w ww. Regulaminie kontroli zapis, z którego wynika, że roczny plan kontroli powinien być opracowywany „na podstawie” ramowego planu kontroli, pozwala na modyfikowanie postanowień w nim zawartych, w szczególności w odniesieniu do szczegółowości zakresu przedmiotowego planowanych kontroli, w celu powiązania planowanych czynności kontrolnych z zakresem obowiązków koncesyjnych dotyczących utrzymania i eksploatacji autostrady A2. NIK zwraca uwagę, że wynikający z § 5 ust. 3 Regulaminu kontroli, obowiązek opracowania przez Oddział rocznego planu kontroli, nie powinien sprowadzać się jedynie do powtórzenia zakresów przedmiotowych planowanych kontroli i ustalenia terminów ich realizacji, ale powinien być procesem uwzględniającym zarówno analizę obszarów ryzyka dla poszczególnych obszarów kontroli, jak i specyfikę obowiązków w zakresie utrzymania i eksploatacji autostrady, nałożonych na koncesjonariuszy w umowach koncesyjnych.

W ocenie NIK, Oddział wywiązywał się z obowiązku opracowywania i terminowego przekazywania do Centrali GDDKiA rocznych planów kontroli, jednak powiązanie zakresów przedmiotowych kontroli zamieszczonych w ramowych planach kontroli z zakresem obowiązków koncesyjnych dotyczących utrzymania i eksploatacji

Ocena częściowa

<sup>16</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1057 ze zm.

<sup>17</sup> Na podstawie art. 5 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz. U. z 2018 r. poz. 1330, ze zm.), w związku z art. 11 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. z 2018 r. poz. 419, ze zm.) NIK wyłączyła jawność informacji dotyczących postanowień umów koncesyjnych na budowę i eksploatację odcinka I i odcinka II autostrady A2.

autostrady A2 miałyby pozytywny wpływ na jakość zarówno sporządzanych przez Oddział rocznych planów kontroli, jak i przeprowadzanych na ich podstawie kontroli.

### **3. Przeprowadzanie kontroli koncesjonariuszy i monitorowanie usuwania stwierdzonych nieprawidłowości. Inne czynności podejmowane w celu egzekwowania od koncesjonariuszy zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady A2 z warunkami umów koncesyjnych**

*Opis stanu faktycznego*

W latach 2015–2017 Oddział przeprowadzał kontrole koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 na podstawie upoważnień zbiorczych na dany rok kalendarzowy udzielanych jego pracownikom przez Generalnego Dyrektora, w których poza osobami upoważnionymi do kontroli wymieniano łącznie obszary kontroli przewidziane do realizacji w ramowych oraz w rocznych planach kontroli.

W 2015 r. kontrole koncesjonariuszy odbywały się na podstawie upoważnień:

- nr BP.WL.011.165.2015 z dnia 11 maja 2015 r., wydanego dla 19 pracowników Oddziału w zakresie 15 obszarów kontroli oraz
- nr BP.WL.011.166.2015 z dnia 11 maja 2015 r. wydanego dla eksperta zewnętrznego w zakresie trzech obszarów kontroli.

W 2016 r. kontrole koncesjonariuszy odbywały się na podstawie upoważnień:

- nr BP.WL.011.23.2016 z dnia 5 lutego 2016 r., wydanego dla 19 pracowników Oddziału, w zakresie 12 obszarów kontroli,
- nr BP.WL.011.3532.2016 z dnia 14 listopada 2016 r., wydanego dla 20 pracowników Oddziału, w zakresie 12 obszarów kontroli,
- nr BP.WL.011.22.2016 z dnia 5 lutego 2016 r., wydanego dla dwojga pracowników Oddziału, w zakresie dwóch obszarów kontroli,
- nr BP.WL.011.21.2016 z dnia 5 lutego 2016 r., wydanego dla eksperta zewnętrznego, w zakresie czterech obszarów kontroli.

W 2017 r. kontrole koncesjonariuszy odbywały się na podstawie upoważnień:

- nr BP.WL.011.173.2017 z dnia 15 lutego 2017 r., wydanego dla trzech pracowników Oddziału, w zakresie dwóch obszarów kontroli,
- nr BP.WL.011.171.2017 z dnia 15 lutego 2017 r., wydanego dla pięciu pracowników Oddziału, w zakresie trzech obszarów kontroli,
- nr BP.WL.011.172.2017 z dnia 15 lutego 2017, wydanego dla 22 pracowników Oddziału, w zakresie 12 obszarów kontroli.

W 2018 przeprowadzenie kontroli zaplanowano na podstawie upoważnień indywidualnych wydanych pracownikom Oddziału i ekspertowi zewnętrznemu przez Dyrektora Oddziału działającemu z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w zakresie obszarów kontroli zawartych w ramowym i rocznym planie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 141-146, 349-357, 473-478, 594-602)

W latach 2015–2018 (do 6 lutego) zasady przeprowadzania kontroli koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 zostały zawarte w ww. Regulaminie kontroli, zastąpionym z dniem 7 lutego 2018 r. „Regulaminem kontroli przestrzegania warunków umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz dzierżawy MOP II lub III” stanowiącym załącznik do zarządzenia Nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lutego 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 83-105, 112-128)

W rocznym planie kontroli na 2015 r. przewidziano przeprowadzenie:



- 13 kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 (od węzła Nowy Tomyśl do węzła Modła), w tym 11 kontroli przeprowadzonych wyłącznie przez Oddział, jednej przez pracowników DPP (poprawność poboru opłat) oraz jednej przez pracowników zarówno Oddziału jak i DPP (działanie Centrum Zarządzania Autostradą),

- 13 kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (od węzła Trzciel do węzła Nowy Tomyśl, w granicach województwa wielkopolskiego), w tym 11 kontroli przeprowadzonych wyłącznie przez Oddział, jednej przez pracowników DPP (poprawność poboru opłat) oraz jednej przez pracowników Oddziału, GDDKiA Oddziału w Zielonej Górze oraz DPP (działanie Centrum Zarządzania Autostradą).

Spośród 24 kontroli zaplanowanych do realizacji przez Oddział na 2015 rok, nie została przeprowadzona jedna kontrola dotycząca działania Centrum Zarządzania Autostradą dla odcinka II autostrady A2. Przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli przez Oddział było jej wcześniejsze przeprowadzenie przez pracowników DPP. Wszystkie pozostałe zaplanowane na 2015 r. kontrole zostały przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 137-140, 199-320, 615-616)

W rocznym planie kontroli na 2016 r. przewidziano przeprowadzenie przez Oddział:

- 12 kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 (od węzła Nowy Tomyśl do węzła Modła), przeprowadzanych wyłącznie przez pracowników Oddziału,

- 10 kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego, od węzła Trzciel do węzła Nowy Tomyśl), przeprowadzonych wyłącznie przez pracowników Oddziału.

Spośród 22 kontroli zaplanowanych do realizacji przez Oddział na 2016 r., nie zostały przeprowadzone cztery kontrole dotyczące BRD<sup>18</sup> (dwie kontrole odcinka I i dwie kontrole dotyczące odcinka II autostrady A2). Przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli została podana w sekcji „ustalone nieprawidłowości” niniejszego wystąpienia. Wszystkie pozostałe zaplanowane na 2016 r. kontrole zostały przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 345-348, 353-433)

W rocznym planie kontroli na 2017 r. przewidziano przeprowadzenie:

- 13 kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 (od węzła Nowy Tomyśl do węzła Modła), w tym 12 przeprowadzanych wyłącznie przez Oddział i jednej przeprowadzonej przez pracowników DPP (kontrola procesu poboru opłat),

- 3 kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego, od węzła Trzciel do węzła Nowy Tomyśl), przeprowadzonych wyłącznie przez Oddział.

Spośród 15 kontroli zaplanowanych do realizacji przez Oddział na 2017 r., nie zostały przeprowadzone dwie kontrole dotyczące BRD<sup>19</sup> (jedna kontrola odcinka I i jedna kontrola dotycząca odcinka II autostrady A2). Przyczyną nieprzeprowadzenia dwóch zaplanowanych kontroli było skomasowanie przewidywanych do skontrolowania obszarów w mniejszej liczby kontroli. Wszystkie pozostałe zaplanowane na 2017 r. kontrole zostały przeprowadzone.

(dowód: akta kontroli str. 470-472, 479-582, 615-616)

W rocznym planie kontroli na 2018 rok przewidziano przeprowadzenie przez Oddział 12 kontroli koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 (od węzła Nowy Tomyśl do węzła Modła). Do czasu kontroli NIK, zaplanowane na 2018 rok kontrole odcinka I autostrady A2 nie zostały przeprowadzone<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> W 2016 r. Oddział przeprowadził jedną dotyczącą BRD kontrolę koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 i jedną kontrolę w tym zakresie koncesjonariusza odcinka II autostrady A2.

<sup>19</sup> W 2017 r. Oddział przeprowadził jedną dotyczącą BRD kontrolę koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 i jedną kontrolę w tym zakresie koncesjonariusza odcinka II autostrady A2.

<sup>20</sup> Realizację pierwszej kontroli zaplanowano na czerwiec 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 590-593, 650)

Z treści raportów z kontroli odcinków koncesyjnych autostrady A2 za lata 2015–2017 wynika, że zakres przeprowadzonych przez Oddział kontroli odpowiadał zakresom określonym w ramowych i rocznych planach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 129-135, 136-140, 209-320, 332-339, 340-344, 345-348, 353-433, , 456-465, 467-468, 469-472, 479-582, 583-585)

W latach 2015–2017, w trakcie przeprowadzanych na odcinku I i na odcinku II (w granicach województwa wielkopolskiego) autostrady A2 dziesięciu kontroli dotyczących zagadnień BRD<sup>21</sup>, pracownicy Oddziału stwierdzili występowanie w pasie autostradowym stałych przeszkód, takich jak: podpory obiektów, lampy oświetleniowe, konstrukcje wsporcze znaków, ścianki przepustów prostopadłe do kierunku jazdy oraz studnie betonowe wystające ponad powierzchnię terenu na wysokość powyżej 30 cm, mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków drogowych w przypadkach wypadnięcia pojazdów z jezdni. Podstawą zaklasyfikowania tych zagrożeń do nieprawidłowości, był punkt 7.1 załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>22</sup>, zgodnie z którym „drogowe bariery ochronne są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego stosowanymi w celu fizycznego zapobieżenia zjechaniu pojazdu z drogi w miejscach, gdzie jest to niebezpieczne, wyjechaniu pojazdu poza koronę drogi, przejechaniu pojazdu na jezdnię przeznaczoną dla przeciwnego kierunku ruchu lub niedopuszczenia do powstania kolizji pojazdu z obiektami lub przeszkodami stałymi znajdującymi się w pobliżu jezdni. Stosowanie drogowych barier ochronnych dopuszczalne jest tylko wtedy i w takich miejscach, w których przewidywane skutki wypadków będą poważniejsze niż skutki najechania pojazdu na barierę.”

Przywołane nieprawidłowości zostały zamieszczone w przekazanych koncesjonariuszom raportach z kontroli podpisanych przez osoby kontrolujące, zaakceptowanych przez Dyrektora Oddziału i zatwierdzonych przez Generalnego Dyrektora.

(dowód: akta kontroli str. 195-196, 199-203, 204-208, 259-260, 261-264, 265-263, 405-408, 409-413, 439-440, 479-484, 485-486, 487-490, 536-539, 546-549)

W dwóch sporządzonych w maju 2015 r. raportach z kontroli koncesjonariuszy dotyczących odcinka I i odcinka II autostrady A2<sup>23</sup> zawierających informację o stwierdzeniu ww. nieprawidłowości, zamieszczono także zalecenia (wnioski) w sprawie konieczności ich usunięcia. W uzasadnieniach dotyczących przedmiotowych nieprawidłowości, sporządzonych przez Oddział na podstawie regulaminu kontroli GDDKiA i przekazanych następnie do Centrali GDDKiA, stwierdzono m.in., że zostały one sformułowane w oparciu o doświadczenie ze stosowania zasad określonych w „Wytycznych stosowania drogowych barier

---

<sup>21</sup> „Ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami”, „Kontrola BRD – identyfikacja potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i strefie bezpieczeństwa w tym ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami”, „Wizualna ocena stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrola wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz ocena stanu urządzeń BRD, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrola wykonania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń BRD i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń)”.

<sup>22</sup> Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

<sup>23</sup> Raporty: nr O.PO.Z-1.0810.7.2. z dnia 25 maja 2015 r. (odc. II – węzeł Trzciel-węzeł Krzesiny), nr O.PO.Z-1.0810.7.1.EK.2015 z dnia 26 maja 2015 r. (odc. I – węzeł Krzesiny-węzeł Modła).

ochronnych na drogach krajowych” stanowiących załącznik do zarządzenia nr 31 Generalnego Dyrektora z dnia 23 kwietnia 2010 r. W dokumencie tym zaznaczono m.in., że zarządzenie to jest przepisem wewnętrznym GDDKiA, niemającym mocy obowiązującej dla podmiotów zewnętrznych oraz że podjęcie działań zmierzających do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości nie jest objęte postanowieniami umowy koncesyjnej, a w związku z tym „brak jest formalnych podstaw do narzucenia koncesjonariuszowi obowiązku w tym zakresie, w szczególności poniesienia przez niego z tego tytułu kosztów i to bez późniejszego przerzucenia ich na Skarb Państwa”.

Koncesjonariusze obu odcinków autostrady A2 w województwie wielkopolskim, po przekazaniu im tych raportów, wskazali pisemnie na niejednoznaczność wniosków pokontrolnych w nich zawartych oraz zakwestionowali zgodność tych raportów z postanowieniami ww. Regulaminu kontroli, nie deklarując podejmowania działań w celu usunięcia stwierdzonych zagrożeń.

(dowód: akta kontroli str. 169-170, 171-172, 183-184, 185-186, 191-192, 193-194, 195-196, 259-260)

W kolejnych ośmiu raportach z kontroli koncesjonariuszy dotyczących odcinka I i odcinka II autostrady A2 z 2015 r. (2<sup>24</sup>) oraz z lat: 2016–2017 (6<sup>25</sup>), zawierających informację o stwierdzeniu ww. nieprawidłowości, nie zamieszczano już ani wniosków ani zaleceń dotyczących usunięcia tych nieprawidłowości. W przekazywanych do Centrali GDDKiA uzasadnieniach do nieprawidłowości zawartych w tych raportach, niezamieszczenie w nich wniosków i zaleceń pokontrolnych motywowano treścią art. 63d ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym<sup>26</sup> oraz zapisami § 11 pkt 10 regulaminu kontroli GDDKiA. W uzasadnieniu do nieprawidłowości zamieszczonych w raportach sporządzonych w 2015 r., pracownicy Oddziału przeprowadzający ww. kontrole wskazali m.in., że widzą oni konieczność przeprowadzenia szczegółowej analizy całego odcinka koncesyjnego autostrady A2, w celu identyfikacji miejsc, w których konieczne będzie stosowanie barier ochronnych oraz w celu oszacowania kosztów likwidacji stwierdzonych zagrożeń.

W styczniu 2016 r. Dyrektor Oddziału zwrócił się do Dyrektora DPP o udzielenie pomocy w przygotowaniu kompleksowej oceny stanu potrzeb w zakresie odpowiedniego doboru rozwiązań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu na koncesyjnym odcinku autostrady A2.

(dowód: akta kontroli str. 147-155, 261-264, 265-263, 405-408, 409-413, 479-484, 485-486, 487-490, 536-539, 546-549)

W wyniku przeprowadzonej w Centrali GDDKiA w lutym 2016 r. narady poświęconej zagadnieniom kontroli na odcinku koncesyjnym autostrady A2 (w tym ustaleniom dotyczącym bezpieczeństwa ruchu drogowego), zaplanowano przeprowadzenie objazdu tego odcinka w celu zweryfikowania elementów infrastruktury drogowej mogącej stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu. Podczas objazdów odcinka I i odcinka II (w granicach województwa wielkopolskiego) autostrady A2<sup>27</sup>

<sup>24</sup> Raporty z kontroli: nr O.PO.Z-1.0810.7.10.EK.2015 z dnia 30.10.2015 r. (odc. II - węzeł Trzciel–węzeł Nowy Tomyśl) oraz nr O.PO.Z-1.0810.7.9.EK.2015 z dnia 30.10.2015 r. (odc. I - węzeł Nowy Tomyśl–Modła).

<sup>25</sup> Raporty z kontroli: nr O.PO.Z-2.441.5.2016.mg z dnia 30.12.2016 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.6.2016.mg z dnia 30.12.2016 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła), nr O.PO.Z-2.441.3.2017.mg z dnia 30.06.2017 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła), nr O.PO.Z-2.441.4.2017.mg z dnia 30.06.2017 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.6.2017.mg z dnia 29.12.2017 r. (odc. II Trzciel–Nowy Tomyśl), nr O.PO.Z-2.441.5.2017.mg z dnia 29.12.2017 r. (odc. I Nowy Tomyśl–Modła).

<sup>26</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 1057 ze zm.

<sup>27</sup> Z wyłączeniem fragmentu odcinka I autostrady A2 stanowiącego południową obwodnicę Poznania, gdzie poprawa bezpieczeństwa ruchu powinna nastąpić po zrealizowaniu inwestycji związanej z dobudową trzeciego pasa ruchu.

dokonanych w okresie od kwietnia do czerwca 2016 r. przez pracowników Oddziału oraz Centrali GDDKiA, zidentyfikowano w pasie autostradowym 255 stałych przeszkód będących zagrożeniem dla jej użytkowników. Łączny koszt zastosowania barier ochronnych zabezpieczających użytkowników autostrady przed stwierdzonymi zagrożeniami oszacowano na 4.155.508 zł<sup>28</sup>, a szacunkowy koszt wykonania 237 zabezpieczeń, które w ocenie Oddziału należało zastosować niezwłocznie, oceniono na 3.835.593 zł. W okresie objętym kontrolą Oddział dysponował informacjami o wypadkach, w trakcie których pojazdy uderzały we wskazane w ww. raportach przeszkody.

(dowód: akta kontroli str. 147-155, 156-157, 158, 159, 160, 161, 614, 619-621, 624-632)

Z dokumentacji będącej w dyspozycji Oddziału, wynika, że w dniu 1 grudnia 2016 r. Zastępca Generalnego Dyrektora zwróciła się do koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 o zaprezentowanie stanowiska w kwestii ewentualnego podjęcia działań w celu wyeliminowania niebezpiecznych elementów i miejsc oraz o podanie harmonogramu prac w przedmiotowym zakresie. Do czasu zakończenia kontroli NIK Oddział nie dysponował dokumentami, które zawierały informacje dotyczące dalszych działań Centrali GDDKiA podejmowanych w celu zapewnienia właściwego poziomu BRD na odcinku I i odcinku II autostrady A2.

(dowód: akta kontroli str. 147-155)

Poza stwierdzonymi w toku przeprowadzonych przez Oddział kontroli nieprawidłowościami dotyczącymi występowania w pasie autostradowym stałych przeszkód stwarzających zagrożenie dla użytkowników dróg, w zatwierdzonych przez Generalnego Dyrektora raportach z kontroli z lat: 2015–2017 wskazano również:

nieprawidłowości dotyczące:

- niedrożności systemów odwodnienia i niewłaściwego zabezpieczenia przed działaniem wody trzech wiaduktów nad odcinkiem I autostrady A2 (wiadukty niebędące w zarządzie koncesjonariusza)<sup>29</sup>,
- dokonania przez inspektora dokonującego oceny stanu technicznego obiektów inżynierskich (mostów i wiaduktów drogowych) niewłaściwej oceny punktowej skutkującej możliwością opóźnionego wykonywania przez koncesjonariusza odcinka I autostrady A2 robót utrzymaniowych i remontowych (wiadukty niebędące w zarządzie koncesjonariusza)<sup>30</sup> oraz

uchybień dotyczące, np.:

- niewłaściwego stanu oznakowania pionowego i poziomego oraz urządzeń BRD,
- spękań nawierzchni asfaltowej,
- braku informacji w bazie danych Centrum Zarządzania Autostradą (odcinek I autostrady A2),
- niewłaściwego stanu nasadzeń zieleni i dopuszczenia do wegetacji samosiewów kolidujących z ogrodzeniem autostrady.

W odniesieniu do ww. nieprawidłowości stwierdzonych w toku przeprowadzonych przez Oddział kontroli, koncesjonariusz korzystał z prawa do zgłoszenia zastrzeżeń<sup>31</sup>, które w obu przypadkach zostały przez Oddział poddane analizie i odrzucone. Dokumentacja dotycząca zarówno złożonych zastrzeżeń, jak

<sup>28</sup> Oszacowanie kosztów działań w celu poprawy bezpieczeństwa na podstawie cen z przetargu „Naprawa zniszczonych oraz ustawienie nowych odcinków stalowych barier ochronnych na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA”.

<sup>29</sup> Raport z kontroli z dnia 23 listopada 2015 r. (nr O.PO.Z-1.0810.11.3.EK.2015).

<sup>30</sup> Raport z kontroli z dnia 17 listopada 2017 r.

<sup>31</sup> § 12 ust. 10 Regulaminu kontroli.

i ich rozpatrzenia została zamieszczona w aktach kontroli. Koncesjonariusz informował Oddział o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 201, 206, 213, 244, 269-283, 284-291, 382-383, 384, 388-389, 403, 407, 411-412, 481-482, 489, 520, 523-525, 526-534, 548, )

Nadzór nad prawidłową realizacją zadań Oddziału w zakresie przeprowadzania kontroli odcinków koncesyjnych autostrady A2 polegał na weryfikowaniu projektów raportów z kontroli przez wyznaczonego pracownika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej oraz przez Dyrektora Oddziału akceptującego ten projekt przed przekazaniem go do Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 610)

Do działań pozakontrolnych podejmowanych przez Oddział w celu egzekwowania od koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady z warunkami umów koncesyjnych Dyrektor Oddziału zaliczył:

- rozpatrywanie przez Dyrektora Oddziału projektów organizacji ruchu oraz wniosków dotyczących zmian organizacji ruchu dotyczących autostrady A2 przebiegającej przez obszar województwa wielkopolskiego składane przez koncesjonariuszy, operatora oraz ich wykonawców.
- monitorowanie stanu przejezdności koncesyjnego odcinka A2 przez Punkt Informacji Drogowej,
- monitorowanie zadania „Dobudowa trzeciego pasa ruchu i wzmocnienia konstrukcji nawierzchni autostrady A2 na odcinku od węzła „Poznań Zachód” do węzła „Poznań Krzesiny”,
- prowadzenie przez Wydział Obsługi Prawnej rejestru skarg i wniosków<sup>32</sup>,
- prowadzenie statystyki wypadków, które wydarzyły się na koncesyjnych odcinkach autostrady A2<sup>33</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 614-615)

*Ustalone  
nieprawidłowości*

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

1. W 2016 r. Oddział przeprowadził po jednej kontroli odcinka I (Nowy Tomyśl – Modła) i odcinka II (Trzciel – Nowy Tomyśl, w granicach województwa wielkopolskiego) autostrady A2, w zakresie BRD. Kontrole te obejmowały:

- wizualną ocenę stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz ocenę stanu urządzeń BRD, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń BRD i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- identyfikację potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla BRD występujących na drodze i w strefie bezpieczeństwa, w tym ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami.

(dowód: akta kontroli str. 199-207)

<sup>32</sup> W latach 2015-2017 nie odnotowano skarg i wniosków związanych z działalnością koncesjonariuszy w zakresie utrzymania i eksploatacji A2. Oddział nie dysponował wiedzą czy i ile skarg w zakresie utrzymania i eksploatacji zostało złożonych przez użytkowników A2 bezpośrednio u koncesjonariuszy.

<sup>33</sup> Baza danych o wypadkach przekazywana jest z Komendy Głównej Policji do Centrali GDDKiA, która następnie przekazuje ją do Oddziału.

Przeprowadzenie przez Oddział w 2016 r. po jednej kontroli odcinka I i odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego), w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń BRD, stanowiło naruszenie § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru na tym zarządzaniem<sup>34</sup>. Z treści tego przepisu wynika obowiązek przeprowadzania takich kontroli przez organ zarządzający ruchem na podległych mu drogach, co najmniej raz na sześć miesięcy (tj. dwa razy w roku).

Odnośnie przyczyny powstania nieprawidłowości, Dyrektor Oddziału podał, że przeprowadzenie przez Oddział w 2016 r. po jednej kontroli BRD odcinka I i odcinka II autostrady A2 wynikało z przekazanego przez Generalnego Dyrektora w 2015 r. zalecenia łączenia zbliżonych przedmiotowo obszarów kontroli w celu ograniczenia liczby kontroli<sup>35</sup> oraz z faktu przeprowadzenia w maju 2016 r. dodatkowych działań mających na celu szczegółowe zidentyfikowanie zagrożeń związanych z istnieniem w pasie autostradowym stałych przeszkód<sup>36</sup>. Dyrektor wyjaśnił także, iż przeprowadzone kontrole dotyczące BRD, pomimo że zrealizowane w liczbie mniejszej od zaplanowanej, obejmowały wszystkie obszary kontroli przewidziane w ramowym i rocznym planie kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 615–616)

Zdaniem NIK, zarówno zalecenie Generalnego Dyrektora dotyczące sposobu prowadzenia kontroli, jak i wykonanie w 2016 r. dodatkowych czynności w celu zidentyfikowania zagrożeń dotyczących BRD, nie mogą stanowić uzasadnienia dla niepełnej realizacji zadań wynikających z obowiązujących przepisów prawa.

2. W 10 przypadkach kontroli koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 (w granicach województwa wielkopolskiego)<sup>37</sup>, przeprowadzonych w zakresie BRD przez Oddział w latach 2015-2017, pliki filmowe dokumentujące stwierdzone w toku tych kontroli uchybienia i nieprawidłowości, nie zostały zamieszczone w aktach kontroli, co stanowiło naruszenie § 12 ust. 2 w związku z § 13 ust. 4 pkt 3 ww. Regulaminu kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 261-263, 405-413, 479-490, 536-549)

Odnośnie przyczyny wskazanej nieprawidłowości, Dyrektor Oddziału podał, że pliki filmowe stanowiące dowód stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości nie były załączane do raportów z kontroli z uwagi na to, że nie wymieniano w nich szczegółowego wykazu zakwestionowanych elementów.

(dowód: akta kontroli str. 617)

Zdaniem NIK, sposób opisu nieprawidłowości zamieszczonych w raportach z kontroli, zgodnie z postanowieniami Regulaminu kontroli, nie może mieć wpływu na zawartość akt kontroli, w których powinny zostać zamieszczone wszystkie istotne dowody stwierdzonych nieprawidłowości.

---

<sup>34</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 784

<sup>35</sup> Pismo nr DPP.DPP3.081.11.2015.1.wk z dnia 8 maja 2015 r. (przekazane do wszystkich oddziałów GDDKiA).

<sup>36</sup> O rezygnacji z przeprowadzenia zaplanowanych kontroli, w związku z koniecznością dokonania szczegółowej identyfikacji stałych przeszkód będących zagrożeniem dla użytkowników autostrady A2, Dyrektor Oddziału poinformował pisemnie Centralę GDDKiA.

<sup>37</sup> Kontrole: z dnia 1 października 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.10.EK.2015), z dnia 1 października 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.9.EK.2015), z dnia 25 maja 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.2.EK.2015), z dnia 25 maja 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.1.EK.2015), z dnia 17 listopada 2016 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.5.2016.mg), z dnia 17 listopada 2016 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.6.2016.mg), z dnia 9 czerwca 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.4.2017.mg), z dni 17 i 19 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.7.2017.mg), z dni 17 i 21 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.5.2017.mg) oraz z dnia 17 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.6.2017.mg).

3. W ośmiu przypadkach przeprowadzonych przez Oddział w latach 2015–2017 kontroli koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II (w granicach województwa wielkopolskiego) autostrady A2<sup>38</sup>, pomimo stwierdzania w ich toku nieprawidłowości dotyczących występowania w pasie autostradowym stałych przeszkód mogących mieć istotny wpływ na wzrost ciężkości wypadków drogowych w przypadkach wypadnięcia pojazdów z jezdni, w raportach pokontrolnych, poza zamieszczeniem informacji o stwierdzeniu tych nieprawidłowości, nie zamieszczano wniosków i zaleceń pokontrolnych w zakresie ich usunięcia przez koncesjonariusza. Zaniechanie to stanowiło naruszenie przepisu § 11 ust. 10 ww. Regulaminu kontroli, który, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości wykraczających poza zobowiązania umowne [wynikające z umów koncesyjnych], dopuszczał formułowanie wniosków i zaleceń, nakazując jedynie dodatkowo przygotowanie i przekazanie do DPP odpowiedniego uzasadnienia oraz wyszacowanie ewentualnego zobowiązania „strony publicznej” z tytułu wymogu wprowadzenia w życie przez podmiot kontrolowany zalecenia z raportu.

(dowód: akta kontroli str. 261-263, 405-413, 479-490, 536-549)

W latach 2015–2017, w celu wyeliminowania ww. zagrożeń, odpowiednie wnioski pokontrolne zostały sformułowane w dwóch<sup>39</sup> spośród 10 raportów z przeprowadzonych w tym okresie kontroli, w trakcie których stwierdzano przedmiotowe nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 261-263)

Odnosnie przyczyny powstania nieprawidłowości, Dyrektor Oddziału podał, co następuje:

„Zgodnie z zaleceniem przekazanym przez Centralę pismem nr DPP.DPP3.081.11.2015.1.wk z dnia 08.05.2015r., Oddział w raportach z kontroli wskazywał nieprawidłowości nie narzucając konkretnych rozwiązań technicznych oraz nie sugerując sztywnego terminu usunięcia niedociągnięć [...]. Do raportów dołączane było Uzasadnienie do nieprawidłowości wskazanych w raportach z kontroli przeprowadzonej na odcinku koncesyjnym Autostrady A2. Wykazanie tych nieprawidłowości w kolejnych raportach nie nastąpiło z uwagi na to, że kwestia ta stała się przedmiotem prowadzonych przez Centralę uzgodnień z Ministerstwem Infrastruktury oraz koncesjonariuszami, co znajduje potwierdzenie w piśmie DPP.DPP2.601.25.2016.3.mg z dnia 01.12.2016 r. Ponowne wykazywanie niezgodności z obowiązującym stanem prawnym w kolejnych raportach, w trakcie trwających rozmów mających na celu ich faktyczne zniwelowanie, nie miałyby praktycznego znaczenia. Niesporne między stronami było istnienie stwierdzonych uchybień, a zatem podkreślenie istniejących braków w trakcie trwających negocjacji o wdrożeniu środków zaradczych było zbędne.”

(dowód: akta kontroli str. 106-108, 147-148, 617-618)

Zdaniem NIK, podejmowanie przez Centralę GDDKiA działań w celu wyeliminowania z koncesjonowanych odcinków autostrady A2 stwierdzonych przez Oddział zagrożeń dla użytkowników drogi, nie uzasadnia niezamieszczania w raportach z kontroli wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących opisanych w nich nieprawidłowości.

<sup>38</sup> Kontrole: z dnia 1 października 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.10.EK.2015), z dnia 1 października 2015 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-1.0810.7.9.EK.2015), z dnia 17 listopada 2016 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.5.2016.mg), z dnia 17 listopada 2016 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.6.2016.mg), z dnia 9 czerwca 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.4.2017.mg), z dni: 17 i 19 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.7.2017.mg), z dni 17 i 21 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.5.2017.mg) oraz z dnia 17 listopada 2017 r. (nr raportu z kontroli: O.PO.Z-2.441.6.2017.mg).

<sup>39</sup> Kontrole przeprowadzone w dniach: 25 maja 2015 r. (kontrola odcinka II – węzeł Trzciel – węzeł Krzesiny) oraz 26 maja 2015 r. (kontrola odcinka I – węzeł Krzesiny – węzeł Modła).

1. NIK zwraca uwagę, że w latach 2015–2017 pracownicy Oddziału wykonywali czynności kontrolne na podstawie upoważnień udzielonych przez Generalnego Dyrektora, które nie odpowiadały wzorowi ustalonemu w Regulaminie kontroli. Upoważnienia te, wbrew postanowieniom tego regulaminu, zamiast do poszczególnych kontroli jednostkowych były udzielane dla wszystkich zaplanowanych w danym roku obszarów kontroli i nie zawierały wymaganych dat wszczęcia poszczególnych kontroli oraz pieczęci i podpisów osób zarządzających kontrolą.

(dowód: akta kontroli str. 98-101, 141-146, 349-357, 473-478, 594-602 i 615)

2. W sporządzonych w latach 2015–2017 12 raportach z kontroli koncesjonariuszy odcinka I i odcinka II autostrady A2 zawierających informacje o stwierdzonych nieprawidłowościach, nie zamieszczono informacji o osobach odpowiedzialnych za realizację zadań objętych kontrolą, pomimo że z § 10 pkt 5 Regulaminu kontroli wynikało, że do obowiązków kontrolujących należało ustalenie i wskazanie takich osób.

(dowód: akta kontroli str. 199-203, 261-263, 284-291, 405-413, 479-490, 526-534, 536-549)

Odnosnie powyższego, Dyrektor Oddziału podał, że ww. informacji nie zamieszczano w raportach z kontroli ze względu na brak precyzji zapisu §10 pkt 5 Regulaminu kontroli, który nie określał na jakim szczeblu hierarchii należy wskazać osoby odpowiedzialne, a ponadto wzór raportu z kontroli, stanowiący załącznik nr 5 do Regulaminu kontroli nie uwzględniał zamieszczenia takiej informacji.

(dowód: akta kontroli str. 617)

3. Z trzech raportów z przeprowadzonych przez Oddział w 2015, 2016 i w 2017 r.<sup>40</sup> kontroli odcinka węzeł Krzesiny – węzeł Modła autostrady A2 w zakresie standardu utrzymania zimowego odcinków koncesyjnych, tj. wizualnej oceny odśnieżania i odladzania, wynika, że kontrole te, wobec dodatnich temperatur i braku śniegu, polegały jedynie na przyjmowaniu przez kontrolerów składanych im przez koncesjonariusza oświadczeń potwierdzających właściwe przygotowanie do odśnieżania i odladzania.

(dowód: akta kontroli str. 317-320, 430-433, 563-566)

Odnosnie zakresu czynności kontrolnych udokumentowanych ww. raportami, Dyrektor Oddziału podał, że:

„Powyższe spowodowane było przede wszystkim tym, że stan przygotowań do sezonu zimowego można zweryfikować bezpośrednio na obwodach utrzymania autostrady (tzw. OUA) gdzie stacjonuje sprzęt zimowego utrzymania oraz gromadzone są zapasy soli. Na przedmiotowym odcinku nie ma OUA, co wynika z faktu, iż podział autostrady na odcinki kontrolowane przez GDDKiA jest związany z zakresem obszarowym Rejonów i nie pokrywa się on z podziałem na odcinki robocze Koncesjonariusza. Stan przygotowania do zimy w OUA był więc weryfikowany na odcinkach gdzie znajdują się OUA obsługujące odc. Krzesiny-Słupca. Ponadto należy dodać, że zgodnie z poszczególnymi planami kontroli, zakres kontroli to „Standard utrzymania zimowego, tj. wizualna ocena odśnieżania , odladzania” i opisany w raportach stan przygotowań do sezonu zimowego jest informacją dodatkową, nie wymaganą bezpośrednio w zakresie kontroli.”

(dowód: akta kontroli str. 676, 677)

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

<sup>40</sup> Raporty nr: O.PO.Z-1.0810.8.7.EK.2015 z dnia 21 grudnia 2015 r., O.PO.Z-1.0810.11.7.EK.2016 z dnia 19 grudnia 2016 r., O.PO.Z-1.0810.2.2017.3 z dnia 11 grudnia 2017 r.



## IV. Uwagi wnioski

*Wnioski pokontrolne*

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>41</sup>, wnosi o:

- 1) zamieszczanie w raportach z kontroli wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących stwierdzanych nieprawidłowości,
- 2) zamieszczanie w aktach kontroli wszystkich wymaganych dowodów dokumentujących ustalenia poczynione w toku kontroli.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń*

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

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

*Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosku*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych 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, 16 lipca 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Poznaniu

Kontroler  
Maciej Sterczała  
Główny specjalista k. p.

Dyrektor  
z up. Grzegorz Malesiński  
Wicedyrektor

---

<sup>41</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524. ze zm.