



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Poznaniu

LPO.410.011.02.2018

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

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/068 – Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	Marek Gutraj, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/75/2018 z dnia 23 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str.1-2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze, ul. Bohaterów Westerplatte 31, 65-950 Zielona Góra (dalej „Oddział”)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Langer, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Zielonej Górze (dalej „Dyrektor Oddziału”) od 12 stycznia 2017 r., w okresie od 1 sierpnia 2008 r. do 12 stycznia 2017 r. Dyrektorem Oddziału był Przemysław Hamera (dowód: akta kontroli str. 796)

Ocena ogólna

II. Ocena¹ kontrolowanej działalności

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 do 2018² roku, Oddział posiadał możliwości organizacyjne pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariusza³ odcinka II autostrady A2 (Świecko - Nowy Tomyśl)⁴ właściwego utrzymania i eksploatacji drogi, zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej.

Zaplanowane przez Oddział kontrole dotyczyły zasadniczo bieżącego utrzymania odcinka II autostrady A2 przez koncesjonariusza (w tym miejsc obsługi podróżnych) oraz realizowania przez niego wymaganych przeglądów technicznych. Ponadto w 2015 r. Oddział zaplanował jedną kontrolę funkcjonowania Centrum Zarządzania Autostradą. Nie planowano natomiast kontroli częstotliwości dokonywania remontów i modernizacji wg. zasad określonych w umowie koncesyjnej.

Oddział, w latach 2015-2017, przeprowadził wszystkie kontrole⁵ odcinka II autostrady A2 ujęte w planach kontroli⁶ na poszczególne lata. W przypadkach

¹ 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.

² Czynności kontrolne w jednostce zakończono w dniu 29 czerwca 2018 r.

³ tj. Autostradę Wielkopolską II S.A. z siedzibą w Poznaniu, nr KRS 0000328015 – dalej również „AW II” lub „Spółka”.

⁴ Tj. zachodni odcinek płatnej autostrady A2 Świecko-Nowy Tomyśl (106 km), zarządzany przez AW II. Odcinek II autostrady A2 został podzielony na siedem pododcinków. Sześć z nich znajduje się w granicach województwa lubuskiego (od km 1+995 do 92+533) oraz jeden w granicach województwa wielkopolskiego (od km 92+533 do 107+900).

⁵ W latach 2015-2017 Oddział przeprowadzał kontrole odcinka II autostrady A2 w części położonej w granicach województwa lubuskiego. Od 2018 r. w kompetencji Oddziału była również część odcinka II autostrady A2 w granicach województwa wielkopolskiego.

⁶ „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”.

sformułowania wniosków i zaleceń pokontrolnych dotyczących stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości, Oddział monitorował ich wykonanie przez koncesjonariusza.

Stwierdzone w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegały na niezamieszczeniu w części raportów z kontroli opisu stanu faktycznego oraz niewykazaniu w nich wszystkich stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości (raporty te nie były w tym zakresie zgodne ze wzorem określonym przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁷).

Uwagi NIK dotyczą m.in. przyjętej praktyki sporządzania rocznych planów kontroli koncesjonariusza, polegającej na powtórzeniu w nich zapisów zawartych w ramowych planach kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, opracowywanych przez Centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁸ (dalej „Centrala GDDKiA”). Oddział nie podejmował żadnych prób rozszerzenia lub uszczegółowienia zaproponowanych przez Centralę planów kontroli, które powinny stanowić jedynie podstawę dla opracowania planów kontroli Oddziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjne Oddziału do kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2

Opis stanu faktycznego

Organizację pracy Oddziału w okresie objętym kontrolą określał Regulamin organizacyjny⁹, wprowadzony Zarządzeniem nr 38/2014 Dyrektora Oddziału z 29 grudnia 2014 r.¹⁰ (które obowiązywało do 2 kwietnia 2017 r.), a następnie Zarządzeniem nr 4/2017 z 3 kwietnia 2017 r. (obowiązującym od 3 kwietnia 2017 r.).
(dowód: akta kontroli str. 3-53)

W latach 2015–2018 przeprowadzanie okresowych kontroli 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 autostrady¹¹, należało do zadań następujących komórek organizacyjnych Oddziału: Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, Wydziału Mostów, Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Wydziału Ochrony Środowiska oraz Rejonu w Słubicach. Nadzór nad ww. wydziałami powierzono Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami.

(dowód: akta kontroli str. 3-53, 706)

Oddział dysponował kopią umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację odcinka II autostrady A2. [...] ¹² Dyrektor Oddziału, Marek Langer, wyjaśnił, że pracownicy Oddziału nie mieli dostępu do sprawozdań i raportów składanych przez koncesjonariusza, w tym m. in. do skarg składanych do koncesjonariusza przez użytkowników autostrady. Zaznaczył również, że Oddział nie zwracał się do Centrali

⁷ Dalej „Generalny Dyrektor”.

⁸ 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.

⁹ Dalej: „Regulamin”.

¹⁰ Do regulaminu wprowadzono, zarządzeniami Dyrektora Oddziału, dwie zmiany: 17 lutego 2015 r. i 31 sierpnia 2016 r.

¹¹ Zgodnie z rocznymi planami kontroli.

¹² 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.

GDDKiA o przekazanie ww. sprawozdań oraz raportów. W jego ocenie, zakres tych dokumentów wykraczał poza potrzeby niezbędne do realizacji kontroli autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 704-712)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. 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 eksploatację i obowiązującymi przepisami w zakresie ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 3-53)

2. Brak dostępu przez pracowników Oddziału do informacji zawartych w sprawozdaniach składanych przez koncesjonariusza powodował, że mogli oni nie mieć wiedzy o wielu aspektach jego działalności istotnych z punktu widzenia kontrolowanych zagadnień. Przykładowo, informacje o problemach i uwagach użytkowników autostrady zawarte w skargach składanych do koncesjonariusza mogłyby być cennym źródłem wiedzy o potencjalnych nieprawidłowościach i uchybieniach.

(dowód: akta kontroli str. 704-712)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, przygotowanie organizacyjne Oddziału pozwalało na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 jego obowiązków w zakresie jej utrzymania i eksploatacji wynikających z umowy koncesyjnej. Z uwagi na brak dostępu pracowników Oddziału do informacji zawartych w sprawozdaniach i raportach składanych przez koncesjonariusza, identyfikacja ew. nieprawidłowości i egzekwowanie tych obowiązków były jednak utrudnione.

2. Planowanie kontroli koncesjonariusza

*Opis stanu
faktycznego*

W okresie objętym kontrolą, zgodnie z § 5 ust. 1–2 Regulaminu kontroli¹³, Centrala GDDKiA przekazywała corocznie do Oddziału, zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora, ramowe plany kontroli zawierające informacje o przewidywanych do realizacji przez Oddział, GDDKiA Oddział w Poznaniu oraz przez Centralę GDDKiA (Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego¹⁴) kontrolach koncesyjnych odcinków autostrady A2. Plany te zawierały informacje o: przedmiocie kontroli (oznaczenie autostrady i odcinka), zakresie kontroli, nazwie podmiotu kontrolowanego, nazwie jednostki kontrolującej oraz częstotliwości kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 94-126)

W latach 2015–2018, na podstawie ramowych planów kontroli Oddział opracowywał 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 DPP w Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 94-126, 131-146)

W procesie planowania kontroli nie szacowano ryzyka wystąpienia nieprawidłowości. Zakres kontroli zawartych w planach kontroli Oddziału zasadniczo nie zmieniał się i co roku obejmował:

¹³ Wprowadzonego Zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora z dnia 12 stycznia 2015 r.

¹⁴ Dalej „DPP”.

- wizualną ocenę stanu nawierzchni autostrady, w tym nawierzchni PPO/SPO¹⁵ oraz MOP i OUA¹⁶ (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego nawierzchni i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- realizację przez Partnera obowiązkowej oceny stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich,
- wizualną ocenę stanu poboczy w tym odwodnienia (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego poboczy i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- wizualną ocenę stanu urządzeń ochrony środowiska (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń ochrony środowiska i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- wizualną ocenę pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym na MOP i OUA,
- 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 bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- kontrolę bezpieczeństwa ruchu drogowego – identyfikację potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i w strefie bezpieczeństwa, w tym ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami,
- wizualną ocenę stanu ogrodzenia głównego, w tym szczelności ogrodzenia MOP i OUA (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego ogrodzenia głównego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- stan MOP, tj. wizualną ocenę stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, jak również szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego obiektów budowlanych MOP i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- standard utrzymania zimowego, tj. wizualną ocenę odśnieżania, odladzania,
- ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami.

Ponadto, w 2015 r., w Oddziale zaplanowano kontrolę działania Centrum Zarządzania Autostradą (w tym ocenę prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także ocenę łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu). Wynikało to z powielenia zapisów ramowego planu kontroli na 2015 r. W ramowych planach kontroli na kolejne lata (2016-2018) kontrolę w tym zakresie powierzono DDP. Departament ten był również, w całym badanym okresie, jednostką kontrolującą proces poboru opłat na odcinku II autostrady A2 (w granicach województwa lubuskiego).

(dowód: akta kontroli str. 94-126, 706-707)

¹⁵ Punkt poboru opłat, stacja poboru opłat.

¹⁶ Obwód utrzymania autostrady.

*Ustalono
nieprawidłowości*

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

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

Do obowiązków Oddziału, zgodnie § 5 pkt 3 regulaminu kontroli¹⁷, należało opracowywanie planów kontroli, na podstawie zatwierdzonych ramowych planów kontroli, w terminie do 21 grudnia¹⁸ każdego roku na rok następny. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na to, że Oddział przekazywał, co prawda, plany kontroli do Centrali GDDKiA, jednak ich zawartość stanowiła jedynie powtórzenie¹⁹ zapisów ramowych planów kontroli, opracowywanych przez Centralę GDDKiA, które w myśl § 5 pkt 3 miały stanowić tylko podstawę dla opracowania planów kontroli prowadzonych przez Oddział. Faktycznie, nie podejmowano żadnych prób zmiany, rozszerzenia lub uszczegółowienia planów kontroli, a ich treść uzupełniano jedynie przewidywaną datą przeprowadzenia kontroli. NIK wskazuje na potrzebę opracowywania rocznych planów kontroli koncesyjnego odcinka autostrady A2 z uwzględnieniem analizy ryzyka i specyfiki obowiązków koncesyjnych dotyczących jej utrzymania i eksploatacji, w tym w zakresie określonych w umowie koncesyjnej częstotliwości dokonywania remontów i modernizacji.

(dowód: akta kontroli str. 94-126, 131-146)

Ocena częściowa

W ocenie NIK, Oddział wywiązywał się z obowiązku opracowywania i terminowego przekazywania do Centrali GDDKiA rocznych planów kontroli. NIK wskazuje jednak na to, że zakres tych planów stanowił jedynie powtórzenie zapisów ramowych planów kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, opracowywanych przez Centralę.

3. Przeprowadzanie kontroli koncesjonariuszy i monitorowanie usuwania stwierdzonych nieprawidłowości. Inne czynności podejmowane w celu egzekwowania od koncesjonariusza zgodności utrzymania i eksploatacji odcinka II autostrady A2 z warunkami umowy koncesyjnej

*Opis stanu
faktycznego*

W 2015 i 2018 r. Oddział przeprowadził odpowiednio: 10 i jedną kontrolę koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 w zakresie obszarów kontroli zawartych w ramowym i rocznym planie kontroli, na podstawie upoważnień indywidualnych wydanych pracownikom Oddziału przez jego Dyrektora, działającego z kolei na podstawie upoważnienia Generalnego Dyrektora.

W latach: 2016–2017, kontrole te przeprowadzono na podstawie upoważnień zbiorczych na dany rok kalendarzowy, udzielanych pracownikom Oddziału przez Generalnego Dyrektora. W upoważnieniach tych, poza osobami upoważnionymi do kontroli, wymieniano łącznie obszary kontroli przewidziane do realizacji w ramowych oraz w rocznych planach kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 422-424, 483, 680-682, 700, 712)

Oddział, w latach 2015-2017, przeprowadził wszystkie kontrole odcinka II autostrady A2 ujęte w planach kontroli na poszczególne lata. Z przeprowadzonych kontroli sporządzono odpowiednio: 10, 8 i 7 raportów (wystąpiły przypadki, gdzie w ramach tych samych czynności kontrolnych przeprowadzono kontrolę w kilku zakresach). W toku niniejszej kontroli, kontrolerowi NIK przedłożono jeden zatwierdzony raport z kontroli przeprowadzonej w 2018 r. w zakresie: „Standard utrzymania zimowego,

¹⁷ Od 7 lutego 2018 r. zgodnie z § 3 ust. 3 Regulaminu kontroli z 2018 r.

¹⁸ Od 7 lutego 2018 r. w terminie do 31 grudnia.

¹⁹ Bez żadnych zmian w kolejnych objętych kontrolą latach.

tj. wizualna ocena odśnieżania, odladzania”. W raporcie z tej kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości oraz uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 127-130, 695-699)

W raportach z kontroli, przeprowadzonych w latach 2015-2017, stwierdzono m. in. nw. przypadki nieprawidłowości i uchybień:

- a) w 2015 r. – niewykoszone trawy i chwasty na niektórych odcinkach autostrady i dojazdach do niej; rozszczelnienie panelu ekranu akustycznego, niesprawna toaleta na PPO²⁰; niewprowadzenie zatwierdzonej przez Oddział organizacji ruchu; drobne uszkodzenia ogrodzenia; nieświecące latarnie oraz wytarte oznakowanie poziome;
- b) w 2016 r. – niewykoszone trawy i chwasty, uszkodzona bariera ochronna, wytarte oznakowanie poziome; niezabezpieczone przewody przy kolumnach telekomunikacyjnych; wyblakłe i nieczytelne znaki, liczne uszkodzenia dylatacji nawierzchni betonowej w całym przekroju jezdni lewej i prawej oraz występowanie na pasie awaryjnym wegetacji roślin w miejscach uszkodzonych dylatacji;
- c) w 2017 r. – uszkodzony znak D-9, znak C-5 zaklejony naklejką, obrócony znak C-5, brak spoin poziomych i pionowych między betonowymi elementami ścieków trójkątnych, wyblakłe oznakowanie, popękana elewacja budynku toalety, uszkodzenia dylatacji betonowej w całym przekroju jezdni lewej i prawej, spękane podłoże w nawierzchni na Węźle Rzepin oraz braki w oznakowaniu.

(dowód: akta kontroli str. 267-388, 397-505, 567-691)

Do trzech raportów z kontroli w zakresie BRD²¹ załączano (jako jeden z załączników) Raporty z Kontroli Ogólnych BRD, w których stwierdzono występowanie stałych przeszkód, mogących zagrażać bezpieczeństwu ruchu drogowego, takich jak:

- nadmierne głębokości oraz pochylenia skarp rowów lub nasypów,
- zbyt krótkie bariery ochronne lub zbyt późne ich rozpoczęcie, brak zabezpieczeń obiektów inżynierskich znajdujących się w otoczeniu drogi (w tym słupy oświetleniowe, maszty, studnie betonowe, kratownice).

W Raportach z Kontroli Ogólnych BRD zawarto również rekomendacje nakazujące zabezpieczenie ww. przeszkód. Kontrole Ogólne Oddział przeprowadzał na odcinku II autostrady A2 (w granicach województwa lubuskiego) na podstawie Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego wprowadzonej zarządzeniami Generalnego Dyrektora: nr 28 z dnia 9 czerwca 2014 r. oraz nr 22 z dnia 13 lipca 2017 r. Ww. przeszkody, w kontrolowanym okresie, nie zostały przez koncesjonariusza zabezpieczone. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że określone powyżej przeszkody zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego zostały wskazane na podstawie aktualnie obowiązujących przepisów prawa. [...] ²². Zaznaczył również, że ewentualna realizacja zabezpieczeń przez koncesjonariusza wiąże się z zaangażowaniem dodatkowych środków publicznych oraz zmianami do umowy koncesyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 718-761)

Koncesjonariusz w kontrolowanym okresie nie składał zastrzeżeń do raportów z kontroli, powołując się przy tym, w korespondencji z oddziałem, na odpowiedni

²⁰ Punkt poboru opłat.

²¹ Bezpieczeństwo ruchu drogowego.

²² 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.

§12 ust. 10 Regulaminu kontroli. Jednocześnie, Spółka (AW II), w prowadzonej z Oddziałem korespondencji wskazywała, że w jej ocenie, Zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora²³ nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego i jest przepisem wewnętrznym obowiązującym jedynie Generalną Dyrekcję i jej oddziały. Niemniej jednak koncesjonariusz, po otrzymaniu raportów z kontroli, w których wystąpiły nieprawidłowości lub uchybienia, każdorazowo ustosunkowywał się do nich, informując Oddział o sposobie wykonania wniosków i zaleceń pokontrolnych lub wnosił uwagi co do ich zasadności, zakresu lub terminu wykonania. W razie potrzeby, Oddział kierował do koncesjonariusza stosowne pisma z zapytaniami o przebieg realizacji zaleceń pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli str. 389-396, 506-566, 548-549, 683-691)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że oprócz działań kontrolnych, Oddział wykonywał zadania organu zarządzającego ruchem na odcinku II autostrady A2 (na obszarze województwa lubuskiego), a co za tym idzie rozpatrywał projekty czasowej i stałej organizacji ruchu składane przez koncesjonariusza (AWSAII) oraz przez operatora. Ponadto, w przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w zakresie zarządzania ruchem przez służby GDDKiA czy zgłaszanych przez użytkowników autostrady, Oddział zwracał się do koncesjonariusza celem podjęcia stosownych działań.

(dowód: akta kontroli str. 707)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Raporty z kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 nie zawierały:

- a) w 15 przypadkach²⁴ – opisu stanu faktycznego stwierdzonego w trakcie kontroli, w tym „szczegółów działań kontrolnych”, co było niezgodne z § 1 pkt 17 i § 12 ust. 2 Regulaminu kontroli oraz wzorem raportu z kontroli określonym w załączniku nr 5 do tego regulaminu;

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że stan faktyczny kontrolowanych odcinków autostrady A2 został przedstawiony w załącznikach do wszystkich ww. raportów.

NIK wskazuje, że Generalny Dyrektor, wprowadzając Regulamin kontroli oraz przyjmując wzór raportu z kontroli, wyznaczył dla tego dokumentu ściśle określone wymagania formalne, proceduralne oraz merytoryczne. Zgodnie z przyjętym wzorem, raport z kontroli koncesjonariusza winien składać się z pięciu punktów: dane identyfikacyjne kontroli (pkt I), szczegóły działań kontrolnych i wnioski (pkt II), nieprawidłowości (pkt III), uchybienia (pkt IV) oraz wnioski i zalecenia pokontrolne oraz terminy usunięcia nieprawidłowości i uchybień (pkt V). Zgodnie natomiast z §12 ust. 2 Regulaminu kontroli – raport z kontroli zawiera opis stanu faktycznego stwierdzonego w trakcie kontroli i udokumentowanego zebranymi dowodami. Powyższe zapisy wskazują na to, że wymienione w nich elementy raportu z kontroli mają charakter obligatoryjny i wynikać powinny bezpośrednio z przeprowadzonej kontroli, a nie być zastępowane załącznikami w postaci innych dokumentów wewnętrznych jednostki, (sporządzanych w odrębnym trybie Raportów z Kontroli Ogólnych BRD).

- b) w trzech przypadkach²⁵ – opisów nieprawidłowości stwierdzonych w ramach kontroli BRD, przywołanych w Raportach z Kontroli Ogólnych BRD, będących załącznikami do raportów z kontroli koncesjonariusza.

²³ Z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia Regulaminu kontroli.

²⁴ Dot. raportów z kontroli nr: 1/2015, 3/2015, 4/2015 z dnia 1.06.2015 r., 4/2015 z dnia 25.06.2015 r., 6/2015, 7/2015, 9/2015, 2/2016, 4/2016, 5/2016, 6/2016, 8A/2016, 10/2016, 3/2017 i 9/2017.

²⁵ Dot. raportów z kontroli nr: 4/2015, 5/2016 oraz 3/2017.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w raportach z kontroli koncesjonariusza autostrady A2 nie były powielane ustalenia z Raportów Kontroli Ogólnej BRD, gdyż te drugie były każdorazowo załączane (jako jeden z załączników) do Raportów z kontroli koncesjonariusza autostrady A2, przeprowadzanych na podstawie Regulaminu kontroli. Dyrektor Oddziału zaznaczył również, że oba raporty stanowią integralną całość.

NIK wskazuje, że kontrola koncesjonariusza powinna odbywać się zgodnie z procedurą przyjętą w Regulaminie kontroli. Zgodnie z tym aktem, po zakończeniu czynności kontrolnych przez Oddział, koncesjonariuszowi doręcza się raport z kontroli (po jego zatwierdzeniu), który winien zawierać m. in. ewentualne nieprawidłowości (opisane w pkt III raportu z kontroli). Zgodnie z § 1 pkt 20 Regulaminu kontroli, za nieprawidłowość uznaje się m. in. każde działanie lub zaniechanie, które stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Z kolei, kontrolę ogólną stanu BRD, Oddział, w latach 2015-2017, przeprowadzał na podstawie Zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zarządzenia nr 22 Generalnego Dyrektora z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie stanu BRD. Zgodnie z ww. zarządzeniami - po przeprowadzeniu kontroli ogólnej inspektorzy sporządzają raport kontroli ogólnej BRD przedkładany Dyrektorowi Oddziału. Ten rodzaj raportu jest zatem wyłącznie dokumentem wewnętrznym Oddziału, nieadresowanym do podmiotu zewnętrznego, jakim jest koncesjonariusz.

(dowód: akta kontroli str. 267-682 oraz 709-712, 718-752)

2. W aktach kontroli koncesjonariusza odcinka II autostrady A2 przeprowadzonych przez Oddział w zakresie BRD, w latach 2015-2017, nie zamieszczono nagrań z urządzeń rejestrujących obraz użytych w czasie czynności kontrolnych, co było niezgodne z § 12 ust. 2 w związku z § 13 ust. 4 pkt 3 Regulaminu kontroli.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że nagrań takich nie załączano do raportów, ponieważ - jego zdaniem - nie jest to wymagane. Ponadto zaznaczył, że nagrania te mają duży rozmiar (ok. 12-14 GB), co utrudnia możliwości techniczne przekazywania tych plików. Pliki te przechowywane są na dysku sieciowym Oddziału.

NIK wskazuje, że katalog dowodów dokumentujących przebieg kontroli, wskazany w § 11 ust. 1 Regulaminu kontroli, jest jedynie przykładowy i nie ma charakteru zamkniętego. Choć w przepisie tym nie wymienia się wprost nagrań z urządzeń rejestrujących obraz, to niewątpliwie jeśli w trakcie przeprowadzonych czynności kontrolnych obraz z takich urządzeń był przez kontrolujących rejestrowany, to stanowi on jeden z dowodów zgromadzonych w toku kontroli, a co za tym idzie, materiał ten winien być zamieszczony w aktach kontroli, stosownie do dyspozycji ww. § 13 ust. 4 pkt 3 Regulaminu kontroli. Zdaniem NIK, również rozmiar pliku z nagraniem, rzędu 14 GB, nie jest przeszkodą do zamieszczania nagrań w aktach kontroli. W razie konieczności, plik taki można zapisać korzystając z pamięci USB lub podzielić na kilka mniejszych plików i zapisać je na płycie DVD.

(dowód: akta kontroli str. 713-716)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, że w latach 2016-2017 pracownicy Oddziału wykonywali czynności kontrolne na podstawie udzielonych przez Generalnego Dyrektora upoważnień, które nie odpowiadały wzorowi ustalonym w regulaminie kontroli. Upoważnienia te, wbrew jego postanowieniom, 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. 567-682)

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

IV. 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 Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) zamieszczanie w raportach z kontroli opisu stanu faktycznego, w tym działań kontrolnych oraz wszystkich stwierdzonych w toku kontroli nieprawidłowości zgodnie ze wzorem raportu z kontroli określonym przez Generalnego Dyrektora,
- 2) zamieszczanie w aktach kontroli wszystkich 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 uwagi 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
Marek Gutraj
st. inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm.