



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie

LWA.410.023.01.2017  
P/17/081

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Warszawie  
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa  
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62  
[lwa@nik.gov.pl](mailto:lwa@nik.gov.pl)  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

# 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 Warszawie
Kontrolerzy	1. Witold Markiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/126/2017 z dnia 14 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 2. Justyna Goszcz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWA/139/2017 z dnia 4 października 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25 (03-808) Warszawa <sup>1</sup>
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Gołoś, Dyrektor Oddziału <sup>2</sup> (dowód: akta kontroli str. 5-6)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości<sup>3</sup>, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie<sup>4</sup>.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

W okresie objętym kontrolą<sup>5</sup> Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie uwzględniła standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy przy projektowaniu i dostosowaniu przebudowywanego aktualnie odcinka drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej<sup>6</sup> (droga klasy S). W tym przypadku zaprojektowano budowę czterech MOP kategorii I i podjęto działania formalno-prawne w celu doprowadzenia w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego do ich wyposażenia zgodnego ze standardami MOP kategorii II lub III.

Natomiast w okresie wcześniejszym Oddział nie realizował zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP zlokalizowanych przy drogach ekspresowych będących we właściwości terenowej Oddziału. Istniejąca sieć dróg ekspresowych (drogi: S7 i S8) była oddawana do użytku w odcinkach, których realizacja miała miejsce w latach 2008-2009 i wcześniejszych. Przy projektowaniu i realizacji przebudowy

<sup>1</sup> Dalej zwany także: Oddziałem.

<sup>2</sup> Stanowisko zajmuje od 1 stycznia 2017 r. Wcześniej stanowisko to zajmowali: Leszek Sekulski w okresie 12-31 grudnia 2016 r., Krzysztof Kondraciuk w okresie 17 lutego – 11 grudnia 2016 r., Tomasz Kwieciński w okresie 14 lipca 2015 r. – 16 lutego 2016 r., Łukasz Lendner w okresie 31 stycznia 2013 r. – 8 lutego 2016 r., Elżbieta Brenda w okresie 2 grudnia 2009 r. – 31 stycznia 2013 r., dalej także Dyrektor Oddziału.

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

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

<sup>5</sup> Chodzi o okres objęty kontrolą, tj. lata 2012-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostce), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK.

<sup>6</sup> Zadanie inwestycyjne rozpoczęto w 2014 r., a jego zakończenie zaplanowano na koniec 2019 r.

drogi kategorii GP do parametrów drogi ekspresowej było wówczas zasadą zatwierdzanie w projektach budowlanych włączenia istniejących już obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu drogowego do nowo budowanej drogi. W zależności od uwarunkowań technicznych podłączenie takich obiektów do jezdni drogi ekspresowej następowało bezpośrednio z wykorzystaniem pasów wyłączenia/włączenia do ruchu lub pośrednio poprzez drogi zbierająco-rozprowadzające. Miejsca te posiadały w większości oznakowanie informacyjne wskazujące na lokalizację w tych miejscach określonego z nazwy „MOP”. Obiekty te stanowią własność prywatną i nie znajdują się w zarządzie Oddziału.

W ocenie NIK niedostatecznie uwzględniono w systemie kontroli zarządczej Oddziału elementy pozwalające na prawidłowe zarządzanie ryzykiem związanym z budową i eksploatacją MOP przy drogach ekspresowych. Nie dysponowano także opracowaniami koncepcyjnymi dotyczącymi rozmieszczenia MOP różnych rodzajów na całym przebiegu trasy dróg ekspresowych, których odcinki Oddział miał powierzone do realizacji.

Stwierdzona nieprawidłowość polegała na dopuszczeniu w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu na drogach ekspresowych stosowania informacyjnego oznakowania parkingów oraz obiektów z urządzeniami obsługi podróży znakami drogowymi z podaniem nazwy „MOP”. Obiekty te nie spełniały norm określonych w wytycznych GDDKiA w zakresie projektowania i budowania MOP<sup>7</sup>. Działanie takie było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie<sup>8</sup>, które szczegółowo określa warunki techniczne, cechy użytkowe oraz kategorie MOP<sup>9</sup>.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Przez teren województwa mazowieckiego przebiegają następujące drogi ekspresowe<sup>10</sup>:

- droga S2, w granicach m.st. Warszawy,
- droga S7, od granicy z woj. łódzkim do granicy z woj. podlaskim,
- droga S8, od granicy z woj. łódzkim do granicy z woj. warmińsko-mazurskim,
- droga S17, od granicy m.st. Warszawy do granicy z woj. lubelskim.

Aktualnie w realizacji znajdują się następujące odcinki ww. dróg:

- odcinek drogi S7, od granicy Radomia do granicy z woj. łódzkim,
- odcinek drogi S8, od granicy Wyszkowa do granicy z woj. podlaskim,
- odcinek S8, od węzła Radziejowice do węzła Paszków,
- odcinek drogi S17, od węzła Lubelska do granicy z woj. lubelskim.

W ramach tych zadań będą realizowane MOP-y kategorii I, a w ramach inwestycji przebudowy drogi krajowej nr 8 do paramentów drogi ekspresowej S8, od węzła Radziejowice do węzła Paszków, dla której Oddział pełni funkcję inwestora zlokalizowano MOP-y w miejscowościach: Krze Duże, Żabia Wola, Przeszkoda, Urzut, które na dzień zakończenia kontroli NIK pozostają w realizacji.

(dowód: akta kontroli str. Tom I 47-48,236-237,359)

<sup>7</sup> Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP, GDDKiA wrzesień 2009 r.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 124, dalej także: rozporządzenie o drogach.

<sup>9</sup> §§ 111-115 rozporządzenia o drogach.

<sup>10</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.

W regulaminach organizacyjnych Oddziału<sup>11</sup> obowiązujących do 10 marca 2014 r. nie zdefiniowano zadań z zakresu budowy i eksploatacji MOP. W okresie od 10 marca 2014 r.<sup>12</sup> do 31 grudnia 2014 do zadań Wydziału Dokumentacji należało m.in. przygotowanie i uzgodnienie z Centralą dokumentacji przetargowej na dzierżawę Miejsc Obsługi Podróżnych znajdujących się na drogach klasy S.

Od 31 grudnia 2014 r. (do dnia zakończenia kontroli NIK) do zadań Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należało m.in. wykonywanie praw i obowiązków Wydzierżawiającego zgodnie z umowami na dzierżawę Miejsc Obsługi Podróżnych oraz egzekwowanie od Dzierżawców zobowiązań wynikających z zawartych umów i przygotowanie i uzgodnienie z Centralą dokumentacji przetargowej na dzierżawę Miejsc Obsługi Podróżnych znajdujących się na drogach klasy S, a do zadań Wydziału Zamówień Publicznych należało m.in. prowadzenie postępowań przetargowych w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego na dzierżawę MOP znajdujących się na drogach klasy S. W regulaminach organizacyjnych obowiązujących w Oddziale w okresie 2012 – 2017 nie zdefiniowano innych zadań dotyczących bezpośrednio MOP.

Zadania dotyczące budowy i utrzymania MOP określone zostały pośrednio w ramach zadań Wydziału Realizacji (w ramach którego powołano Zespoły Kierowników Projektu). Do zakresu działania Kierowników Projektów należało wykonywanie funkcji inwestora realizującego inwestycje drogowe, w ramach których budowane są MOP.

Jednym z obowiązków Zespołu Kierowników Projektu było kierowanie, nadzór, koordynacja i monitoring prac związanych z budową dróg i obiektów inżynierskich i ocena ryzyka projektu.

Do zakresu zadań Wydziału Dokumentacji należało m.in. prowadzenie spraw związanych z uzgadnianiem i merytorycznym odbiorem dokumentacji projektowych i opiniowanie koncepcji programowej, projektu budowlanego albo projektu wykonawczego dla przyszłych zadań inwestycyjnych oraz zadań związanych z budową, przebudową i remontem dróg i obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli Tom I str.13-46, Tom II str.19)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśniła, że zadania z zakresu budowy i eksploatacji MOP są wykonywane zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym oraz zakresami obowiązków odpowiedzialnych pracowników, jako jeden z wielu elementów inwestycji drogowej są prowadzone w GDDKiA stosownie do danego etapu inwestycji: na etapie przygotowawczym - przez Wydział Dokumentacji, na etapie realizacji - przez Kierownika Projektu, który kontroluje zgodność wykonywanych prac z dokumentacją techniczną, na etapie eksploatacji MOP nie przekazanych dzierżawcom (A2 obwodnica Mińska Maz.) – przez właściwy

<sup>11</sup> Regulamin Organizacyjny GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiący załącznik do zarządzenia nr 5/2010 Dyrektora Oddziału w Warszawie GDDKiA w Warszawie (zmieniony następującymi zarządzeniami Dyrektora Oddziału w Warszawie GDDKiA w Warszawie: nr 92/2010 z dnia 1 grudnia 2010 r., nr 9/2011 z dnia 10 stycznia 2011 r., nr 168/2011 z dnia 14 grudnia 2011 r., nr 3/2012 z dnia 23 stycznia 2012 r., z dnia 8 marca 2013 r., nr 34/2013 z dnia 16 maja 2013 r., nr 52/2013 z dnia 28 czerwca 2013 r.), Regulamin Organizacyjny GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiący załącznik do zarządzenia nr 92/2013 z dnia 30 sierpnia 2013 r., (zmieniony następującym zarządzeniem Dyrektora Oddziału w Warszawie GDDKiA w Warszawie: nr 144/2013 z dnia 20 listopada 2013 r.), Regulamin Organizacyjny GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiący załącznik do zarządzenia nr 173/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r., (zmieniony następującymi zarządzeniami Dyrektora Oddziału w Warszawie GDDKiA w Warszawie: nr 14/2014 z dnia 10 marca 2014 r., nr 22/2014 z dnia 31 marca 2014 r., 61/2014 z dnia 25 czerwca 2014 r., nr 75/2014 z dnia 4 sierpnia 2014 r., nr 94/2014 z dnia 30 września 2014 r.), Regulamin Organizacyjny GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiący załącznik do zarządzenia nr 139/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r., (zmieniony następującymi zarządzeniami Dyrektora Oddziału w Warszawie GDDKiA w Warszawie: nr 35/2015 z dnia 29 maja 2015 r., nr 91/2015 z dnia 27 października 2015 r., 14/2017 z dnia 24 marca 2017 r., nr 70/2016 z dnia 18 listopada 2016 r., nr 14/2017 z dnia 24 marca 2017 r., r 33/2017 z dnia 31 lipca 2017 r.

<sup>12</sup> Zarządzeniem Nr 14/2014 z dnia 10 marca 2014 r. do Regulaminu Organizacyjny GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 173/2013 z dnia 20 grudnia 2013 r. wprowadzono ww. zadania dotyczące MOP. W Regulaminie Organizacyjnym GDDKiA Oddziału w Warszawie stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 139/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r.,

miejscowo Rejon GDDKiA, na etapie eksploatacji MOP dzierzawionych - przez wylonionych dzierzawców.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 66-68)

W zakresach czynności pracowników Wydziałów: Realizacji i Dokumentacji (w tym biorących udział w przygotowaniu i realizacji inwestycji: „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła z drogą wojewódzką nr 579 w Radziejowicach do węzła „Paszków” z drogą wojewódzką nr 721 w Wolicy”, nie określono zadań dotyczących budowy i utrzymania MOP.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 19)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że GDDKiA realizuje inwestycje, w ramach których budowane są MOP, a zadania dotyczące MOP w zakresie projektowania, uzgadniania, realizacji są przypisane do indywidualnych zakresów obowiązków pracowników oddziałów GDDKiA w ramach zadania związanego z budową dróg w przypadku Wydziału Realizacji lub też przygotowaniem dokumentacji w Wydziale Dokumentacji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 273)

Do zakresu obowiązków Kierownika Projektu<sup>13</sup> należało m.in. kierowanie, nadzór, koordynacja, i monitoring prac związanych z budową dróg i obiektów inżynierskich oraz identyfikacja i ocena ryzyka projektu, a także projektowanie mechanizmów kontroli i działań ograniczających zidentyfikowane ryzyka, a także sprawowanie nadzoru nad bieżącym monitoringiem oraz prowadzenie oceny skuteczności podjętych działań.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 19, 62)

Zadania Oddziału dotyczące budowy MOP zostały określone w „Wytycznych projektowania i etapowania budowy MOP”<sup>14</sup> przekazanych w dniu 5 października 2009 r.<sup>15</sup> przez Zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z poleceniem stosowania przy projektowaniu i realizacji autostrad i dróg ekspresowych. W Wytycznych określono m.in. tryb przygotowania inwestycji dla budowy MOP, zakładane czasy budowy, podział robót na MOP i elementy zagospodarowania poszczególnych kategorii MOP. Zgodnie z regulaminami organizacyjnymi Oddziału obowiązującymi w okresie objętym kontrolą wykonywanie funkcji inwestora należało do zadań Wydziału Realizacji.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 99-104)

W dniu 31 sierpnia 2009 r. Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>16</sup> przekazał do stosowania w Oddziale procedurę przetargową dotyczącą dzierzawy Miejsc Obsługi Podróżnych kategorii II i III.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 105-107)

Zadania Oddziału w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w ramach GDDKiA określono w Zarządzeniu nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r. i w Zarządzeniu nr 18 z dnia 21 czerwca 2017 r. W dokumentach tych nie wyodrębniono zadań dotyczących budowy MOP.

W załączniku do ww. Zarządzenia określono kompetencje i odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych GDDKiA w ww. zakresie, w tym przewidywane terminy przygotowania i realizacji zadań inwestycyjnych<sup>17</sup>.

<sup>13</sup> Np. zakres czynności z 3 października 2016 r. dla kierownika projektu: „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła z drogą wojewódzką nr 579 w Radziejowicach do węzła „Paszków” z drogą wojewódzką nr 721 w Wolicy.

<sup>14</sup> Dalej: Wytyczne.

<sup>15</sup> Przy piśmie znak : GDDKiA-DPI-WT-lk-68/4117/409/2009

<sup>16</sup> Pismem znak GDDKiA-PPP-4-TK-62-1694/09.

<sup>17</sup> Określono zadania w podziale na etapy: przygotowanie inwestycji, opracowanie dokumentacji do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, opracowanie dokumentacji do decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej i wykonania robót,

(dowód: akta kontroli Tom II str.1-18,20-29)

2. Stopień wykonania zadań związanych z budową MOP (osiągania celów za pomocą wyznaczonych mierników), realizowanych w ramach inwestycji: „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku od węzła z drogą wojewódzką nr 579 w Radziejowicach do węzła „Paszków” z drogą wojewódzką nr 721 w Wolicy”, monitorowano na posiedzeniach rad technicznych<sup>18</sup> przy udziale przedstawicieli GDDKiA i Nadzoru Inwestorskiego.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 72-73, 233-267)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że MOP jest jednym z wielu elementów inwestycji drogowej. Kierownicy Projektu odpowiadali za realizację kontraktów przy pomocy Nadzoru Inwestorskiego byli odpowiedzialni za realizację MOP w zakresie przewidzianym w Opisie Przedmiotu Zamówienia (OPZ) i w umowach zawartych z Wykonawcami Robót.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 66-68)

Kierownik Projektu wyjaśnił, że monitoring dotyczył tempa prac i jakości wykonywanych robót w zakresie objętym OPZ i zawartymi umowami z Wykonawcami Robót. Miernikiem wykonania był wartościowy i rzeczowy stopień wykonania robót.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 230-233)

Oddział opracował propozycje Oddziału GDDKiA w Warszawie do Planów działalności GDDKiA na lata: 2012, 2013, 2014, 2015 oraz sprawozdania z ich realizacji. Określone w tych dokumentach cele, zdania, mierniki i ich wartości nie dotyczyły budowy MOP. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że za lata 2016 i 2017 Plan Działalności GDDKiA był opracowywany z poziomu Centrali i Oddział w Warszawie nie był zobowiązany do przekazania propozycji do tego planu.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 93, 268-315, 320-342)

Oddział opracował oświadczenia o stanie kontroli zarządczej dla Oddziału za lata: 2012-2017.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 371-389)

3. W okresie objętym kontrolą Oddział przeprowadził analizę ryzyka (w odniesieniu do celów i zadań Oddziału) zgodnie z Zarządzeniami: nr 81 z dnia 30 grudnia 2011 r. i nr 17 z dnia 19 października 2016 r. Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie ustalenia zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA w 2012, 2014 i 2015 r. Analiza przeprowadzona w roku 2012 nie uwzględniała ryzyk związanych z budową i eksploatacją MOP. W latach 2013, 2016 i 2017 w Oddziale nie przeprowadzano analizy/identyfikacji ryzyka w formie określonej ww. uregulowaniami wewnętrznymi.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 30-61,120-122, 221-229, 390,391)

Analiza ryzyka zawarta w Planie działalności Oddziału na 2014 r. uwzględniała ryzyko dotyczące: spodziewanych odwołań zarządców istniejących stacji paliw w aspekcie lokalizacji nowych MOP-ów na drodze S7 Płońsk. Jako konieczne działania do podjęcia w zakresie reakcji na ryzyko podano: „w ramach przygotowywanych wariantowych rozwiązań wraz z wykonaniem wielokryterialnej analizy porównawczej scenariusz obejmuje uwzględnienie postulatów zainteresowanych stron”.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 228-229)

---

badania archeologiczne, nabywanie nieruchomości, przeprowadzenie postępowań o udzielenie zamówienia publicznego, proces realizacji inwestycji,

<sup>18</sup> Protokoły z posiedzeń Rad Technicznych: nr 18 z 11 sierpnia 2017 r. (prośba wykonawcy o pisemne potwierdzenie akceptacji koncepcji MOP), nr 55 z 13 września 2017 r... (przekazanie do realizacji projektu wykonawczego budynku WC na MOP), nr 57 z 28 września 2017 r (wymieniono prace z zakresu branży gazowej w MOP Przeszkoda), nr 58 z 5 października 2017 r. (podano wykonanie prac z zakresu branży gazowej w MOP Przeszkoda), nr 59 z 18 października 2017 r. (podano zaawansowanie budowy MOP Przeszkoda).

W dokumencie „Wyniki analizy ryzyka przeprowadzonej w ramach warsztatów moderowanych przez Biuro Audytu Wewnętrznego w dniach 1 i 3 grudnia 2015 r.”<sup>19</sup> w odniesieniu do celów i zdań dotyczących wyposażenia dróg w MOP wskazano na: rozproszony podział odpowiedzialności za zarządzanie MOP, bez względu na jego kategorię oraz klasę drogi, zarówno na szczeblu centrali jak i oddziałów i brak jednolitej polityki zarządzania MOP (dzierzawa, wykupy, lokalizacja).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 78-92)

Analiza ryzyka była przeprowadzana w korespondencji Oddziału z Centralą GDDKiA<sup>20</sup>, w której zidentyfikowano m.in. następujące ryzyka w odniesieniu do budowy MOP w miejscowościach Krze Duże, Paszków, Urzut i Huta Żabiowska na odcinku drogi S-8 węzeł Radziejowice – węzeł Paszków:

- nieopłacalność ekonomiczna przejmowania na rzecz Skarbu Państwa obiektów obsługujących podróźnych (bez statusu MOP) w stanie istniejącym wzdłuż drogi krajowej nr 8,
- ewentualność wystąpienia prywatnych właścicieli obiektów obsługujących podróźnych o odszkodowania z tytułu utraconych korzyści w przypadku pozbawienia ich dostępu do rozbudowanej drogi ekspresowej,
- złożenie odwołania od decyzji ZRID przez prywatnych właścicieli w przypadku pozbawienia ich dostępu do drogi ekspresowej,
- nie uzyskanie odstępstw od warunków technicznych z tytułu odległości MOP od węzła Żabia Wola oraz z tytułu odległości między sąsiadującymi MOP Urzut oraz Przeszkoda w przypadku podłączenia prywatnych właścicieli do trasy ekspresowej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 123-124, 129-149)

Na posiedzeniu KOPI z dnia 7 maja 2013 r. ustalono mechanizmy zapobiegawcze dla zdarzeń uznanych za ryzykowne i podjęto wiążące dla wykonawcy dokumentacji projektowej i Oddziału GDDKiA decyzje w zakresie realizacji MOP na przedmiotowym odcinku rozbudowywanej drogi krajowej nr 8 zawarte w protokole z KOPI. Odnośnie miejsc obsługi podróźnych Krze Duże, Żabia Wola, Urzut i Przeszkoda ustalono, że ze względu na: wskazane do pełnienia funkcji miejsc obsługi podróźnych obecnie funkcjonujące obiekty przy istniejącej, planowanej do rozbudowy drodze, znaczne koszty wykupów lub/i istotne ryzyka związane z potencjalnymi odszkodowaniami dla właścicieli (w wypadku odcięcia obiektów od drogi ekspresowej), a także ze względu na znaczny procent udziału pojazdów ciężkich w ruchu drogowym i konieczność zapewnienia miejsc postojowych dla użytkowników S8 należy przyjąć ujednoliconą zasadę, że: liniami rozgraniczającymi należy objąć teren w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących obiektów obsługi podróźnych, niezbędny do zaprojektowania MOP I zgodnie z wytycznymi. Ustalono także, że nie należy obejmować liniami rozgraniczającymi żadnej istniejącej stacji paliw. Stwierdzono, że istniejącemu zagospodarowaniu obiektów obsługi podróźnych umożliwi to włączenie do projektowanych MOP I, a pośrednio do S8 (po spełnieniu warunków, m.in.: wyeliminowania podłączenia ich do innych dróg układu lokalnego, zawarcia porozumienia GDDKiA z prywatnym inwestorem w sprawie zasad funkcjonowania, np. utrzymania MOP I w zamian za dostępność do S8).

(dowód: akta kontroli Tom II str. 173-181)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

<sup>19</sup> W warsztatach brali udział pracownicy Oddziału.

<sup>20</sup> Pismo znak GDDKiA O/WA-P.2.4.ks/4111/S8/06-09/35MOP/2012 z dnia 20.07.2012 r., pismo znak GDDKiA-DPP-PPP3-GB-64-2863/12 z dnia 03.09.2012 r., pismo znak GDDKiA-DPI-WO-mb/4117/251.1/13 z dnia 29.03.2013 r., pismo znak GDDKiA O/WA-P.2.4.ks/4111/S8/06-09/91/2013 z dnia 16.04.2013 r.

NIK zwraca uwagę, że w latach 2013, 2016 i 2017 w Oddziale nie przeprowadzono analizy/identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań<sup>21</sup> w formie określonej w regulacjach wewnętrznych GDDKiA, pomimo że w pkt 3.2. i 4.1.4 Zarządzenia nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2011 r. określono obowiązek analizy i oceny ryzyka dla każdej komórki organizacyjnej z wykorzystaniem arkusza ryzyka wypełnianego raz w roku, a zgodnie z § 3 pkt 1 ppkt 3) Zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA kierownicy komórek organizacyjnych centrali oraz Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA w zakresie swojej właściwości zapewniają realizację celów kontroli zarządczej m.in. poprzez zarządzanie ryzykiem w sposób systemowy tak, aby ryzyko związane z realizacją zadań było na bieżąco identyfikowane (co najmniej dwa razy w roku) i monitorowane celem ciągłej poprawy realizacji zadań, a także identyfikowanie i ocenianie ryzyka nieprawidłowości i strat związanych z konkretnym obszarem działań. Zgodnie z § 3 pkt 2 ppkt 3) ww. Zarządzenia z 2016 r. Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA są odpowiedzialni za dokumentowanie systemu kontroli zarządczej m.in. w zakresie zarządzania ryzykiem poprzez tworzenie rejestru zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 90-91)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że funkcjonujący dotychczas system kontroli zarządczej szczegółowo opisany w Zarządzeniu nr 81 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 grudnia 2011 roku w sprawie ustalenia zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA był nieefektywny i nieskuteczny oraz wymaga radykalnych zmian w szczególności w kontekście zarządzania ryzykiem. Przed rozpoczęciem kontroli NIK rozpoczęto w Centrali GDDKiA prace nad nowym zarządzeniem ustalającym ramy systemu kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli Tom II str. 392-394)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Według informacji GDDKiA<sup>22</sup>, w przypadku dróg ekspresowych przebiegających przez obszar woj. mazowieckiego i będących w nadzorze Oddziału zlokalizowane są 24 MOP, z tego 15 przy drodze S7, i 9 przy drodze S8. We wszystkich 24 przypadkach są to obiekty ogrodzone i oświetlone oraz wyposażone w toalety. W 20 przypadkach są to miejsca powiązane ze stacją paliw oraz sąsiadującym obiektem gastronomicznym.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 359-360)

W przypadku ww. MOP zlokalizowanych przy drodze S7<sup>23</sup> obiekty te nie były projektowane ani też wybudowane w ramach inwestycji prowadzonych przez Oddział w latach 2008-2009. Na podstawie projektów budowlanych były wykonane

<sup>21</sup> Zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów, w oparciu o delegację ustawową art. 69 ust 3 ustawy o finansach publicznych, standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych: "Nie rzadziej niż raz w roku należy dokonać identyfikacji ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Zidentyfikowane ryzyka należy poddać analizie mającej na celu określenie prawdopodobieństwa wystąpienia danego ryzyka i możliwych jego skutków. Należy określić działania, które należy podjąć w celu zmniejszenia danego istotnego ryzyka do akceptowanego poziomu."

<sup>22</sup> Informacja zamieszczona na stronie internetowej GDDKiA z października 2017 r. pn. Parkingi przy autostradach i drogach ekspresowych.

<sup>23</sup> Dotyczy to: MOP Worów, MOP Grójec, MOP Skurów, MOP Broniszew, MOP Promna, MOP Promna Kolonia, MOP Sucha Wschodnia, MOP Sucha Zachodnia, MOP Kielbów, MOP Gózd, MOP Zdżary.



wjazdy i wyjazdy do istniejących już obiektów (stacje paliw, parkingi dla ciężarówek, miejsca postoju pojazdów).

W przypadku MOP-ów Radziejowice i Gurba zlokalizowanych przy drodze S8 w koncepcji programowo-przestrzennej z 2001 r. zaplanowano MOP-y ale bez podania ich kategorii, a następnie w ramach zespołu oceny projektów inwestycyjnych odstąpiono od tej koncepcji i w wykonawczym projekcie budowlanym zatwierdzono wykonanie wjazdów i wyjazdów przy istniejących obiektach. Zamieszczono też informację, że „w późniejszym etapie (nie objętym aktualnym projektem) przewiduje się budowę MOP”.

W przypadku MOP-ów: Emiljanów, Małopole, Trojany, Gaj zlokalizowanych przy drodze S8 na odcinku Warszawa-Białystok w koncepcji programowo-przestrzennej dla przystosowania drogi krajowej nr 18 do parametrów drogi ekspresowej z 2000 r. zaznaczono MOP-y w miejscach już istniejących stacji paliw i parkingów z zaleceniem utrzymania istniejących obiektów z możliwością wykonania wjazdu i wyjazdu przy drodze ekspresowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str.58-228, Tom II str. 104-107)

Analiza projektów stałej organizacji ruchu drogowego na drodze S7 i drodze S8 wykazała, że w powyższych przypadkach ww. miejsca są oznakowane tablicami informacyjnymi zawierającymi znaki drogowe, określone w rozporządzeniu Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych<sup>24</sup> wraz z napisem „MOP” z określeniem nazwy tego miejsca. W 15 przypadkach miejsca te posiadają zjazd i wjazd z/do drogi ekspresowej poprzez pas wyłączenia i włączenia. W 9 przypadkach są skomunikowane z drogą ekspresową poprzez drogi serwisowe/dojazdowe lub drogi zbierająco-rozprowadzające<sup>25</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str.561-453)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „MOP jest nazwą własną miejsc postojowych, do której kierowcy są przyzwyczajeni, dlatego też miejsca te zlokalizowane przy istniejących działaniach użyteczności publicznej (na drogach klasy S) zostały nazwane tym mianem. Ponadto celem było też ujednoczenie nomenklatury nazewniczej takich miejsc i poinformowanie kierowców o wyposażeniu danego parkingu (z jakich usług ma możliwość skorzystania).

Dbając o bezpieczeństwo użytkowników wykonane zostały zjazdy do istniejących stacji benzynowych i miejsc postojowych, by podróżni mogli odpocząć i zatankować pojazdy.

W czasie kiedy była wykonywana dokumentacja dla budowy większości wskazanych w tabeli miejsc postojowych kwestie związane z dostępem do miejsc parkingowych czy gastronomicznych nie były uregulowane”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 58-61)

Stacje paliw, parkingi i miejsca postoju pojazdów oraz obiekty gastronomiczno-hotelarskie zlokalizowane przy ww. drogach ekspresowych są obiektami prywatnymi, prowadzonymi przez podmioty gospodarcze lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „Formalnym właścicielem istniejących miejsc postojowych przy trasach S są osoby prawne (spółki). Oddział nie podpisywał umów z użytkownikami tych miejsc na ich prowadzenie. Miejsca postojowe wskazane w tabeli nie spełniają wymagań rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 58-61)

<sup>24</sup> Dz. U Nr 170, poz. 1393 ze zm.

<sup>25</sup> Powyższe ustalenia potwierdzono dokumentacją fotograficzną wykonaną w trakcie objazdu wybranych odcinków dróg ekspresowych.

Według stanu na dzień 30 października 2017 r. w trakcie dostosowywania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej znajduje się odcinek od węzła Radziejowice do węzła Paszków o długości 21,5 km, w ramach którego zaprojektowano<sup>26</sup> budowę czterech MOP-ów kategorii I. Lokalizacja tych miejsc powiązana została z już istniejącymi przy tej drodze prywatnymi obiektami służącymi obsłudze podróżnych (stacje paliw, obiekty gastronomiczne, obiekty noclegowe). MOP-y zostały zlaplanowane w miejscowościach: Krze Duże, Żabia Wola, Przeszkoda, Urzut.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 243-256)

W miejscowości Krze Duże (421+300 km w kierunku Warszawy) istniejący obiekt posiada powierzchnię ok. 7 ha, na której zlokalizowane są: stacja paliw STATOIL z barem, budynek mieszkalny, restauracja i hotel Stary Dwór, budynek konferencyjno – bankietowy, zabudowa magazynowo – gospodarcza. W stanie istniejącym nie spełnia standardów MOP III, w szczególności brak jest wymaganej liczby miejsc parkingowych, wypoczynkowych, miejsca postoju dla samochodów przewożących ładunki niebezpieczne i miejsca kontroli pojazdów dla Inspekcji Transportu Drogowego. Wartość całego obiektu oszacowana została na 34 442 000 zł, co powoduje nieopłacalność ekonomiczną przejęcia obiektu przez Skarb Państwa. Ponadto, jak wynika z dotychczasowych doświadczeń Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego GDDKiA, dla tak zagospodarowanego obiektu może wystąpić problem z wyborem operatora (brak chętnych). Istnieje możliwość zgodnego z warunkami technicznymi podłączenia obiektu do drogi ekspresowej. W przypadku pozbawienia obiektu dostępu do trasy ekspresowej właściciele hotelu oraz właściciele stacji paliw mogliby dochodzić na drodze sądowej odszkodowania z tytułu zmniejszenia dochodów na skutek utraty dostępu do drogi ekspresowej.

W miejscowości Żabia Wola (427+600 km w kierunku Warszawy) istniejący obiekt posiada powierzchnię ok. 1,67 ha, na której zlokalizowane są: stacja paliw SHELL, hotel PALATIUM. Aktualnie obiekt podłączony jest do drogi krajowej nr 8 oraz do drogi powiatowej nr DP1518. W stanie istniejącym nie spełnia standardów MOP III, w szczególności brak jest wymaganej liczby miejsc parkingowych, wypoczynkowych, miejsca postoju dla samochodów przewożących ładunki niebezpieczne i miejsca kontroli pojazdów dla Inspekcji Transportu Drogowego. Wartość obiektu wraz z terenem przewidzianym na powiększenie (w sumie 2,23 ha) oszacowana została na 36 963 000 zł, co spowodowało nieopłacalność ekonomiczną przejęcia obiektu przez Skarb Państwa. Ponadto, dla tak zagospodarowanego obiektu może wystąpić problem z wyborem operatora (brak chętnych). Po otrzymanej zgodzie na odstąpienie od wymagań określonych w § 166 ust.2 pkt 1 rozporządzenia o drogach w zakresie odległości minimalnej między pasem włączenia z węzła a pasem wyłączenia na MOP (tj. 600 m wobec rzeczywistej odległość 582,4 m) istnieje możliwość podłączenia obiektu do drogi ekspresowej. W przypadku pozbawienia obiektu dostępu do trasy ekspresowej właściciele hotelu oraz stacji paliw mogliby dochodzić na drodze sądowej odszkodowania z tytułu zmniejszenia dochodów na skutek utraty dostępu do drogi ekspresowej.

W miejscowości Urzut (434+300 km w kierunku Wrocławia) istniejący obiekt posiada powierzchnię ok. 3,9 ha, na której zlokalizowane są: stacja paliw LUKOIL oraz restauracja Zajezdnia. W stanie istniejącym nie spełnia standardów MOP II, w szczególności brak jest wymaganej liczby miejsc parkingowych, wypoczynkowych, miejsca postoju dla samochodów przewożących ładunki

<sup>26</sup> Projekt architektoniczno-budowlany, Tom I Projekt zagospodarowania terenu dla zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku węzeł z drogą wojewódzką nr 579 w Radziejowicach do węzła Paszków z drogą wojewódzką nr 721 w Wolicy, Intercor Sp. z o.o. listopad 2015 r.

niebezpieczne i miejsca kontroli pojazdów dla Inspekcji Transportu Drogowego. Obiekt aktualnie podłączony jest do drogi krajowej i do drogi lokalnej. Wartość obiektu oszacowana została na 13 100 000 zł, co czyni wątpliwą opłacalność ekonomiczną przejęcia obiektu przez Skarb Państwa. Po uzyskaniu zgody na odstąpienie od wymogu zachowania minimalnej odległości 5,0 km pomiędzy MOP (odległość rzeczywista wynosi 4,55 km) istnieje możliwość podłączenia obiektu jako prywatnego do drogi ekspresowej. W przypadku odcięcia dostępu do trasy ekspresowej właściciele restauracji oraz stacji paliw mogliby dochodzić na drodze sądowej odszkodowania z tytułu zmniejszenia dochodów na skutek utraty dostępu do drogi ekspresowej.

W miejscowości Przeszkoda (429+750 km w kierunku Wrocławia) istniejący obiekt posiada powierzchnię ok. 0,86 ha, na której zlokalizowane są: stacja paliw ORLEN z barem oraz budynek handlowo – usługowy. Istnieje możliwość powiększenia obiektu o przylegający niezagospodarowany teren do osiągnięcia powierzchni 4,66 ha wystarczającej do budowy MOP II lub III spełniającego standardy GDDKiA. Obiekt aktualnie podłączony jest do drogi krajowej. Wartość obiektu wraz z terenem niezbędnym do powiększenia oszacowana została na 9 850 000 zł. Po uzyskaniu zgody na odstąpienie od wymogu zachowania minimalnej odległości 5,0 km pomiędzy MOP (odległość rzeczywista wynosi 4,55 km) istnieje możliwość podłączenia obiektu jako prywatnego do drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 263-266)

W realizacji znajdują się ponadto odcinki dróg przebiegające w granicach woj. mazowieckiego, przy których zaplanowano budowę MOP-ów kategorii I. Budowa tych odcinków jest nadzorowana przez inne Oddziały GDDKiA niż Oddział w Warszawie. Powierzenie pełnienia funkcji inwestora w zakresie przygotowania i realizacji ww. inwestycji drogowych nastąpiło w oparciu o zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA, tj:

- zarządzenie nr 75 z dnia 9 grudnia 2011 r. w sprawie zmiany obszarów działania Oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Białymstoku, Lublinie, Olsztynie i Warszawie. W odniesieniu do Oddziału w Białymstoku dotyczyło to odcinka drogi S8 od Wyszkowa do granicy z woj. podlaskim; w odniesieniu do oddziału w Lublinie dotyczyło to odcinka drogi S17 od węzła Lubelska do Garwolina i od Garwolina do granicy z województwem lubelskim; w odniesieniu do Oddziału w Olsztynie dotyczyło to odcinka drogi S7 od Płońska do granicy z woj. warmińsko-mazurskim.

- zarządzenie nr 55 z dnia 2 grudnia 2013 r. w sprawie zmiany obszarów działania Oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Kielcach i Warszawie. Dotyczyło to odcinka drogi S7 od Radomia do Jędrzejowa.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 47-51)

W okresie objętym kontrolą Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie powierzył Oddziałowi do realizacji żadnych zadań na odcinkach dróg ekspresowych pozostających we właściwości terytorialnej innego Oddziału GDDKiA.

(dowód: akta kontroli Tom I str.47-48)

W celu zapewnienia przejezdności dróg ekspresowych Oddział podpisał w okresie objętym kontrolą 9 umów, których przedmiotem było kompleksowe (letnie i zimowe) utrzymanie dróg. W 3 przypadkach umowy zawarto na okres 72 miesięcy a w 6 przypadkach na okres 48 miesięcy. Zakres przedmiotowy powyższych umów nie obejmował miejsc postojowych określonych mianem „MOP”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 319-358)

W okresie objętym kontrolą Oddział nie dysponował, ani nie miał dostępu do opracowań koncepcyjnych dotyczących rozmieszczenia MOP różnych rodzajów na całym przebiegu trasy dróg ekspresowych, których odcinki miał powierzone do realizacji.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „Koniieczną spójność projektów rozmieszczenia różnych rodzajów MOP na długich odcinkach dróg szybkiego ruchu (ponad 100 km) z powszechnie obowiązującymi przepisami i wytycznymi projektowymi funkcjonującymi w tym zakresie zapewniano poprzez koordynację opracowywanych projektów danego odcinka z odcinkami sąsiednimi oraz zgodność rozmieszczenia MOP na danym odcinku z obowiązującymi przepisami”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 52-57)

Obecnie eksploatowane odcinki dróg ekspresowych (z wyłączeniem drogi S8 na odcinku granica z woj. łódzkim - węzeł Radziejowice) przebiegających poza granicami m.st. Warszawy<sup>27</sup> były oddane do użytku przed rokiem 2012. I tak na drodze S7 odcinek Zakroczym-Czosnów został oddany w 1990 r., obwodnica Płońska w 2009 r., obwodnica Grójca w 2008 r., odcinek Grójec-Białobrzegi w 2009 r., odcinek Białobrzegi-Jedlińsk w 2008 r. Na drodze S8 obwodnica Radzymina została oddana do użytku w 1998 r., obwodnica Wyszkowa w 2008 r., odcinek Radzymin-Wyszków w 2009 r.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 237)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „W ramach wymienionych inwestycji nie wybudowano MOP-ów. Podczas przebudowy DK7 do parametrów drogi ekspresowej przewidziano jedynie skomunikowanie istniejących punktów usługowych przy S7”.

Dotyczy to miejsc oznaczonych w projekcie stałej organizacji ruchu drogowego na drodze S7 jako: MOP Worów, MOP Grójec, MOP Skurów, MOP Broniszew, MOP Promna, MOP Promna Kolonia, MOP Sucha Wschodnia, MOP Sucha, MOP Kiełbów, MOP Gózd, MOP Żdźary.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 59-61)

Odcinek od granicy z woj. łódzkim do węzła Radziejowice został oddany do użytku w 2013 r. Projekt budowlany<sup>28</sup> zadania inwestycyjnego pn. „Rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku granica województwa mazowieckiego – Radziejowice od km 408+753 do km 418+400” nie przewidywał budowy MOP-ów.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „W ramach budowy drogi S-8 Radziejowice – granica województwa nie budowano MOP, ponieważ istniały już dwa prywatne parkingi. W ramach kontraktu wykonane zostało tylko dostosowanie parametrów pasów włączeń i wyłączeń do parametrów drogi ekspresowej, ponieważ dla dróg krajowych były inne wymagania”.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 238-242)

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki przejęcia prywatnych nieruchomości pod budowę MOP. Sytuacja taka ma miejsce w przypadku aktualnie prowadzonej przebudowy drogi nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku węzeł Radziejowice – węzeł Paszków, gdzie zgodnie z koncepcją budowy drogi zaprojektowano realizację w pasie drogowym czterech MOP z zagospodarowaniem kategorii I. Według stanu na dzień 15 listopada w przedmiotowej sprawie Oddział oczekuje na potwierdzenie dokonania stosownych zapisów w księgach wieczystych dotyczących tych nieruchomości.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 318, 448)

Wszystkie eksploatowane odcinki dróg ekspresowych S7 i S8 od czasu oddania ich do użytku do dnia zakończenia kontroli nadal pozostają bez wyposażenia w MOP kategorii II i III spełniające wymagania rozporządzenia o drogach i normy wytycznych GDDKiA. Nie powoduje to jednak sytuacji, że na odcinkach ponad 100

<sup>27</sup> W granicach m.st. Warszawy przebiegają odcinki dróg ekspresowych S2, S79.

<sup>28</sup> Projekt architektoniczno-budowlany część opisowa, Arcadius Sp. z o.o., maj 2019 r.

km nie ma MOP ze stacją paliw, ponieważ wraz z oddawaniem tych odcinków dróg istniejące obiekty świadczące usługi na rzecz kierowców i podróżnych były włączane do tych dróg.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 59-61)

W okresie objętym kontrolą nie występowały przypadki, w których Oddział zdecydował się na trwałą zmianę w programie zagospodarowania drogi, polegającą na rezygnacji z wykonania MOP w kat. II lub III w miejscach, w których ustalony na etapie przygotowania inwestycji program zagospodarowania drogi przewidywał wykonanie MOP tych kategorii.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 54-55)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na: dopuszczeniu w zatwierdzonych projektach stałej organizacji ruchu na drogach ekspresowych stosowania informacyjnego oznakowania parkingów oraz obiektów z urządzeniami obsługi podróżnych znakami drogowymi z podaniem nazwy „MOP”. Obiekty te nie spełniały norm określonych w wytycznych GDDKiA w zakresie projektowania i budowania MOP. Działanie takie było niezgodne z rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie, które szczegółowo określa warunki techniczne, cechy użytkowe oraz kategorie MOP.

Ocena częściowa

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

### **3. Zawieranie umów dotyczących obiektów obsługi podróżnych przy drogach klasy S i ich realizacja.**

Opis stanu  
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział nie przeprowadzał postępowań w celu wyłonienia dzierżawców MOP kategorii II lub III położonych przy odcinkach dróg ekspresowych będących we własności terenowej Oddziału, ani też nie zawarł umów na ich dzierżawienie. Ze względu na formalny brak MOP-ów spełniających wymagania rozporządzenia o drogach nie zachodziły przesłanki zobowiązujące Oddział do podjęcia działań w celu wyłonienia dzierżawcy i zawarcia z nim stosownej umowy dzierżawy. W ramach prowadzonych przez Oddział inwestycji drogowych (z wyłączeniem odcinków autostrady A2) nie wykonano żadnego obiektu obsługi uczestników ruchu o cechach użytkowych MOP, określonych w rozporządzeniu o drogach. Funkcjonujące w pobliżu dróg ekspresowych punkty usługowe służące obsłudze podróżnych korzystających z tych dróg (określane błędnie mianem MOP) są obiektami, w których prowadzona jest działalność gospodarcza w oparciu o przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>29</sup>.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 58-61)

W stosunku do podmiotów gospodarczych prowadzących działalność w zakresie świadczenia usług na rzecz podróżnych korzystających z dróg ekspresowych w miejscach utożsamianych z MOP Oddział nie wykonywał funkcji nadzorczych. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: „Miejsca te są kontrolowane pod względem bezpieczeństwa (sprawdzenie wygradzeń jeśli takie są; wjazdu i wyjazdu z miejsca postojowego; sprawdzenie czy właściciel nie lokalizuje urządzeń obcych zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego w pasie drogowym – np. ustawianie reklam świetlnych, masztów). Powyższe czynności są prowadzone w ramach codziennie wykonywanych objazdów dróg ekspresowych przez pracowników właściwego Rejonu, co znajduje odzwierciedlenie w Księżce Objazdu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 231-235, 454)

<sup>29</sup> Dz. U. z 2016 r., poz. 1829.

W celu zrealizowania planowanych MOP-ów przy przebudowywanej drodze nr 8 na odcinku Radziejowice-Paszków Oddział zawarł z dotychczasowymi właścicielami istniejących już w tych miejscach obiektów usługowych cztery umowy pn. „Porozumienie intencyjne w sprawie funkcjonowania Miejsc Obsługi Podróżnych”<sup>30</sup>, w których uregulowano zasady współistnienia MOP kategorii I będącego własnością Skarbu Państwa w zarządzie Oddziału z prywatnymi właścicielami obiektów prowadzącymi działalność usługową na rzecz użytkowników planowanej drogi ekspresowej S8. Celem zawartych porozumień jest zorganizowanie – w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – MOP spełniającego wymagania ustalone dla MOP kategorii II lub III.

W każdym z czterech ww. porozumień intencyjnych określono zobowiązanie Zarządcy (GDDKiA) polegające na tym, że Oddział na MOP w części publicznej doprowadzi do ustanowienia odpłatnych, nieograniczonych w czasie, służebności gruntowych, odrębnie na rzecz właścicieli MOP części prywatnej, polegających na prawie do przejazdu i przechodu, tj. zapewnienia dostępności do drogi ekspresowej. Ustanowienie ww. służebności dla każdego z czterech MOP nastąpi w drodze aktów notarialnych.

W każdym z ww. porozumień Zarządca części publicznej MOP zobowiązał się dostosować jego wyposażenie do przewidzianego w § 114 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia o drogach, tj. urządzeń dla kategorii MOP I, natomiast zarządcy części prywatnej MOP zobowiązali się, każdy w zakresie swojej własności, do jej zagospodarowania i wyposażenia przewidzianego ww. rozporządzeniu dla MOP kategorii II lub III w zależności od kategorii zaprojektowanego MOP w danym miejscu.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 271-358)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił m.in.: *„Realizacja Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP) wzdłuż przedmiotowego odcinka drogi ekspresowej S8 w obecnym kształcie była poprzedzona uzgodnieniami z Centralą Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na etapie opracowywania dokumentacji projektowej.*

(dowód: akta kontroli Tom II str. 123)

W protokole z posiedzenia Komisji Oceny Projektów Inwestycyjnych<sup>31</sup> w konkluzji odnośnie miejsc obsługi podróżnych Krze Duże, Żabia Wola, Urzut i Przeszkoda zapisano, że ze względu na wskazane do pełnienia funkcji miejsc obsługi podróżnych obecnie funkcjonujące obiekty przy istniejącej, planowanej do rozbudowy drodze, znaczne koszty wykupów lub/i istotne ryzyka związane z potencjalnymi odszkodowaniami dla właścicieli (w wypadku odcięcia obiektów od drogi ekspresowej), a także ze względu na znaczny procent udziału pojazdów ciężkich w ruchu drogowym i konieczność zapewnienia miejsc postojowych dla użytkowników S8 należy przyjąć ujednoczoną zasadę, że: liniami rozgraniczającymi obejmujemy teren w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących obiektów obsługi podróżnych, niezbędny do zaprojektowania MOP I zgodnie z wytycznymi (uwzględniając miejsca do ważenia pojazdów dla ITD).

Komisja zwróciła również uwagę na fakt, iż Istniejącemu zagospodarowaniu obiektów obsługi podróżnych należy umożliwić włączenie do projektowanych MOP I, a pośrednio do S8 w zamian za zobowiązanie się właścicieli części prywatnej m.in.

<sup>30</sup> Porozumienie z dnia 8 kwietnia 2014 r. zawarte przez Oddział ze Statoil & Retail Polska Sp. z o.o. oraz właścicielem Przedsiębiorstwa Wielobranżowego Hotel-Restauracja „Stary Dwór”, Porozumienie z dnia 31 marca 2014 r. zawarta przez Oddział z właścicielami firmy „Hotel Palatium” s.c. oraz „DNC” Sp. z o.o., Porozumienie z dnia 25 marca 2014 r. zawarte przez Oddział z właścicielami firmy „Petroland Radosław Głogowski”, Porozumienie z dnia 31 marca 2014 r. zawarte przez Oddział z Lukoil Polska Sp. z o.o. oraz właścicielem firmy „Asewan Ewa Aslan”.

<sup>31</sup> Protokół nr 7/2013 z posiedzenia KOPI w dniu 7 maja 2013 r.

do: wyeliminowania podłączenia ich obiektów do innych dróg układu lokalnego oraz utrzymania przejezdności MOP w części publicznej.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 257-262)

Kierownik Projektu M. Buczyński wyjaśnił m.in., że na podstawie powyższych ustaleń ostatecznie podjęto decyzję o realizacji MOP-ów na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. Sformalizowaniem tej koncepcji funkcjonowania MOP są porozumienia intencyjne zawarte z prywatnymi właścicielami MOP. Po uzyskaniu przez GDDKiA prawa do terenu nastąpi zawarcie porozumień w formie aktów notarialnych.

(dowód: akta kontroli Tom I str. 266)

Ustalone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>32</sup>, wnosi o dokonanie aktualizacji projektów stałej organizacji ruchu na wszystkich drogach ekspresowych będących we właściwości terytorialnej Oddziału w celu wyeliminowania stosowania informacyjnego oznakowania drogowego z użyciem nazwy „MOP” dla obiektów nie spełniających takich wymogów.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie, drugi do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK Panu Dyrektorowi 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 Warszawie.

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.

<sup>32</sup> Dz. U. z 2017r., poz. 524.

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

Warszawa, dnia    listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

Kontrolerzy  
Witold Markiewicz  
Gł. specjalista  
Kontroli państwowej

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Justyna Goszcz  
Gł. specjalista  
Kontroli państwowej

.....  
*podpis*