



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.016.01.2017

P/17/081

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/17/081 – Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Marek Skrzypecki - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/141/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r. 2. Paweł Potemski - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/142/2017 z dnia 11 sierpnia 2017 r. 3. Anna Łuczak - starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/156/2017 z dnia 6 września 2017 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: „Oddział we Wrocławiu”), ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Lidia Markowska, Dyrektor Oddziału we Wrocławiu (dalej: „Dyrektor Oddziału”) od dnia 28 kwietnia 2017 r. ¹ . (dowód: akta kontroli str. 806-807)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zakresie budowy i eksploatacji MOP przy autostradach i drogach ekspresowych w latach 2012-2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych).

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zadania dotyczące projektowania i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych w okresie objętym kontrolą były przez Oddział we Wrocławiu realizowane prawidłowo. Przy projektowaniu wyposażenia w MOP dróg klasy S³, uwzględniano standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy.

Zgodnie z obowiązującymi procedurami przeprowadzono przetargi mające za zadanie wyłonienie dzierżawców/operatorów MOP przy drogach ekspresowych. Ustalono warunki zapewniające konkurencję dostawców głównych usług na MOP, które uwzględniały sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatora. Umowy zawierane przez Oddział we Wrocławiu z dzierżawcami/operatorami MOP należycie zabezpieczały również interes Skarbu Państwa, a nadzór Oddziału we Wrocławiu nad ich wykonywaniem był właściwy. Niemniej, na etapie realizacji ustaleń programów zagospodarowania dróg ekspresowych (zawartych w koncepcji

¹ W okresie od 1 stycznia 2012 r. do 15 lipca 2016 r. Dyrektorem Oddziału był Robert Radoń; w okresie od 18 lipca 2016 r. do 27 kwietnia 2017 r. obowiązki Dyrektora Oddziału pełniła Ewa Bojarczak.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

³ Drogi klasy S – drogi ekspresowe.

programowej takiej drogi), w przypadkach dotyczących MOP kat. III, odstąpiono w dokumentacji przetargowej od formułowania wymogów wyposażenia ich w miejsca noclegowe. Skutkowało to zagospodarowaniem dróg ekspresowych w sposób niezgodny z założeniami koncepcji programowej drogi, gdyż w praktyce takim działaniem zwolniono operatorów MOP tej kategorii od budowy obiektów noclegowych przez cały okres trwania zawartej z nimi umowy (co najmniej 20 lat). Tym samym naruszono postanowienia § 112 ust. 1 zd. 1 w związku z § 115 ust. 1 i § 114 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (dalej: „rozporządzenie MTiGM w sprawie dróg”)⁴. Stwierdzono także nieprawidłowości w rozliczeniach Oddziału we Wrocławiu z wykonawcami zadań z zakresu dozoru i bieżącego utrzymania MOP nieprzekazanych dzierżawcom. Nie generowały one jednak istotnych, negatywnych skutków finansowych.

Nieprawidłowością o charakterze formalnym było natomiast niesporządzenie dla pięciu pracowników Oddziału we Wrocławiu pisemnych zakresów czynności. Należy jednocześnie wskazać, że pracownicy ci realizowali wyznaczone zadania wynikające zarówno z postanowień Regulaminu Organizacyjnego Oddziału we Wrocławiu, jak i z poleceń przełożonych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. Do zadań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „Generalny Dyrektor DKiA”), zgodnie z uregulowaniami dotyczącymi kontroli zarządczej, należało zatwierdzanie planu działalności GDDKiA⁵. W planach działalności GDDKiA na lata 2012-2013 i 2015-2017 nie zawarto celów i zadań dotyczących wyposażenia w MOP eksploatowanych oraz planowanych do wybudowania odcinków dróg ekspresowych pozostających we własności miejscowej Oddziału we Wrocławiu. Dyrektor Oddziału wskazała, iż plan działalności GDDKiA na rok 2014 nie został zatwierdzony przez ówczesne kierownictwo GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 478-512, 598-601)

Według obowiązujących w GDDKiA postanowień dotyczących kontroli zarządczej, dyrektorzy oddziałów GDDKiA zapewniali – w zakresie swojej własności – cele kontroli zarządczej, m.in. poprzez udział w opracowaniu planu działalności GDDKiA, poprzez składanie stosownych propozycji do planu⁶. Wśród sporządzonych propozycji do planu za lata 2012-2015, jedynie w przypadku planu na rok 2014, przewidziano dla zadania pn. „Dzierżawa nieruchomości zlokalizowanej w ciągu drogi ekspresowej S8 na odcinku Wrocław (Psie Pole) – Syców, w celu budowy i eksploatacji MOP Michałowice Północ” – podpisanie umowy z dzierżawcą

⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 124.

⁵ Według postanowień pkt 2.1 *Zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA*⁵ (w brzmieniu obowiązującym w latach 2012-2016), wprowadzonych Zarządzeniem nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz § 3 ust. 5 pkt 1 Zarządzenia nr 17 z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA.

⁶ Na postanowień pkt 2.3.1 oraz 3.1.1 i 3.1.2 *Zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA*⁶ (w brzmieniu obowiązującym w latach 2012-2016), wprowadzonych Zarządzeniem nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz § 3 ust. 1 pkt 1 Zarządzenia nr 17 z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA.

w I półroczu 2014 r. W projekcie planu działalności nie przewidziano istnienia istotnego ryzyka nieosiągnięcia wartości zaplanowanej na ten rok wartości miernika. Powyższy plan działalności GDDKiA na 2014 r. nie został zatwierdzony przez centralne kierownictwo GDDKiA.

W sprawie propozycji do planów działalności na rok 2016 i lata następne, Dyrektor Oddziału podała, iż zgodnie z informacją otrzymaną z Centrali GDDKiA (po ogłoszeniu Komunikatu Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie szczegółowych wytycznych w zakresie kontroli zarządczej dla Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa oraz działów administracji rządowej - budownictwo, planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo, łączność, transport⁸), od roku 2016 oddziały GDDKiA nie wносиły wkładu do Planu działalności. Plany działalności były tworzone na poziomie Centrali GDDKiA, a oddziały GDDKiA otrzymywały zatwierdzone plany do realizacji⁹.

(dowód: akta kontroli str. 513-533, 598-601, 665-722)

Pracownicy GDDKiA, wspierający właściciela ryzyka (Dyrektora Oddziału), na podstawie postanowień dotyczących kontroli zarządczej¹⁰, byli zobowiązani do koordynowania w zakresie identyfikacji, analizy i oceny ryzyka wg przyjętej metodologii. Dla komórek organizacyjnych realizujących zadania związane z budową, eksploatacją MOP (tj. ds.: dróg i sieci drogowej, dokumentacji, zamówień publicznych oraz zespołu ds. obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu), według informacji udzielonej przez Dyrektora Oddziału, dokonywano analizy ryzyka w latach 2012-2015 zbiorczo dla całego Oddziału we Wrocławiu, w zakresie celów i zadań ujętych w planie działalności GDDKiA¹¹. Dodatkowo wskazano, iż w roku 2016 z uwagi na identyfikowane w GDDKiA zagrożenia związane z realizacją (...) zarządzania ryzykiem (...) Biuro Audytu Wewnętrznego (...) przeprowadziło (...) warsztaty moderowane (...), w ramach których dokonało m.in. identyfikacji, oceny i analizy ryzyka dla wybranych obszarów działalności, zidentyfikowano kluczowe zadania operacyjne na 2016 r. (...). Efektem warsztatów było przygotowanie rejestrów zagrożeń dla obszarów funkcjonowania Urzędu na potrzeby plany audytu na 2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 478-512, 801-846)

W oświadczeniu cząstkowym o stanie kontroli zarządczej za lata 2012-2015, Dyrektor Oddziału deklarowała wystarczającą pewność z zastrzeżeniami o funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej. Zastrzeżenia dotyczyły m.in.: nieprawidłowego przepływu informacji pomiędzy wydziałami Oddziału we Wrocławiu (w 2012 r.); niezaktualizowania elementów ryzyka w stosunku do procesu

⁷ Wskazano osobę odpowiedzialną, tj. gł. specjalistę Tomasza M. z Zespołu Obiektów i Urządzeń Uczestników Ruchu.

⁸ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury i Budownictwa nr 45.

⁹ Najważniejsze cele do realizacji: 1. wzrost dostępności komunikacyjnej Polski poprzez rozwój sieci dróg krajowych oraz połączenie z głównymi korytarzami transportowymi; mierniki realizacji celu: długość wybudowanych dróg i autostrad (wraz z rozbiciem), liczba oddanych obwodnic, stopień realizacji docelowej sieci szybkiego ruchu; zadania do realizacji celu: budowa: autostrad, dróg ekspresowych, pozostałych dróg krajowych; 2. Zapewnienie przejezdności dróg poprzez utrzymanie standardów istniejącej sieci dróg krajowych; miernik realizacji celu: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych; zadanie do realizacji celu: bieżące utrzymanie istniejącej sieci drogowej oraz obiektów inżynierskich; 3. Utrzymanie lub poprawa standardów podróży poprzez przywracanie lub poprawę parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg; miernik realizacji celu: procentowy udział dróg w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych; zadanie do realizacji celu: przebudowy/rozbudowy oraz remonty sieci dróg krajowych.

¹⁰ Według postanowień pkt 2.3 *Zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA*¹⁰ (w brzmieniu obowiązującym w latach 2012-2016) wprowadzonych Zarządzeniem nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz § 3 ust. 1 pkt 6 Zarządzenia nr 17 z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA.

¹¹ W treści odpowiadające planom Centrali GDDKiA.

i wykonywania zadań merytorycznych (w 2013 r.); dostosowania procedur działalności pionu Technologii do zgodności z systemem zapewnienia jakości według normy PN-EN ISO-IEC 17025:2005 (w 2014 r.); nieprawidłowości stwierdzonych w trakcie kontroli NIK w zakresie wykonywania przez GDDKiA zadań związanych z utrzymaniem i remontem dróg (w 2015 r.). W oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za rok 2016 Dyrektor Oddziału zadeklarowała, iż w Oddziale funkcjonowała w ograniczonym stopniu adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Zastrzeżenia do funkcjonowania kontroli zarządczej w 2016 r. dotyczyły m.in.: uchybień w zakresie prawidłowości wykonywania, stosowania funkcjonowania oznakowania poziomego, znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 419-438)

1.2. W wyniku wyrażonej przez Generalnego Dyrektora DKiA zgody na zmiany w strukturze organizacyjnej Oddziału we Wrocławiu¹², Dyrektor Oddziału dokonał zmian w organizacji komórek Oddziału we Wrocławiu¹³, wprowadzając od dnia 3 marca 2013 r. Zespół ds. obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu. Do zadań ww. Zespołu należało m.in.: monitorowanie działań wykonawców i współpraca na etapie realizacji zadań związanych z budową obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu; współpraca z właściwymi merytorycznie komórkami organizacyjnymi na każdym etapie realizacji zadań związanych z budową.

(dowód: akta kontroli str. 985-993)

Zastępca Dyrektora Oddziału wskazał, iż dyrektorzy Oddziału we Wrocławiu nie zostali umocowani, w ramach posiadanych pełnomocnictw, do samodzielnego wprowadzenia zmian w Regulaminie Organizacyjnym. Samodzielnym wnioskiem ówczesnego Dyrektora Oddziału, zwrócono się w listopadzie 2012 r. o dopuszczenie do odstępstw w treści Ramowych Regulaminów Organizacyjnych Oddziałów GDDKiA, wprowadzając regulacje dotyczące ww. Zespołu.

(dowód: akta kontroli str. 801-846, 1032-1081)

Wraz ze zmianami w strukturze organizacyjnej Oddziału we Wrocławiu, wprowadzonymi przez Dyrektora Oddziału z dniem 1 stycznia 2015 r.¹⁴, zadania w zakresie MOP realizowały komórki organizacyjne ds.: *dokumentacji* w zakresie przygotowania i uzgadniania z centralą dokumentacji przetargowej na dzierżawę MOP znajdujących się na drogach klasy S; *dróg i sieci drogowej* w zakresie wykonywanie praw i obowiązków Wydzierżawiającego zgodnie z umowami na dzierżawę MOP oraz egzekwowanie od dzierżawców zobowiązań wynikających z zawartych umów; *zamówień publicznych* w zakresie prowadzenia postępowań przetargowych w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego na dzierżawę MOP. Przygotowaniem studiów korytarzowych, studiów techniczno-ekonomiczno-środowiskowych oraz koncepcji programowych i studiów wykonalności, realizowała komórka organizacyjna ds. dokumentacji¹⁵.

(dowód: akta kontroli str. 985-993)

W zakresach obowiązków dziesięciu z 15 pracowników komórek organizacyjnych (ds. dokumentacji, dróg i sieci drogowej, zamówień publicznych, Zespołu

¹² Pismem z dnia 13 grudnia 2012 r. nr GDDKiA-BOA-WOO-AW-013-15/12.

¹³ Zarządzeniami nr: 7/2013 z dnia 30 stycznia 2013 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu; 12/2013 z dnia 4 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu.

¹⁴ Zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 90/2014 z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu.

¹⁵ W okresie od 4 marca 2013 r. do 31 grudnia 2014 r. ww. zadanie przypisano Wydziałowi Inwestycji.

ds. obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu), wskazanych przez Dyrektora Oddziału jako osoby wykonujące zadania w zakresie MOP, nie stwierdzono przydzielenia zadań dotyczących MOP przy drogach ekspresowych. Dyrektor Oddziału wskazała, iż z uwagi na obszerne zapisy Regulaminu Organizacyjnego dot. zadań realizowanych przez pracowników nie zachodziła potrzeba szczegółowego wpisywania przedmiotowych zadań w zakresy czynności.

(dowód: akta kontroli str. 598-722, 801-846, 994-998)

Dyrektor Oddziału wskazał 23 pracowników GDDKiA, którzy realizowali zadania związane z MOP na podstawie obowiązujących postanowień Regulaminu Organizacyjnego. I tak: 10 pracowników Rejonu Oleśnica eksploatacją MOP przy S8; pięciu kierowników projektów budów MOP przy S3, S5, S8; trzech pracowników Wydziału Realizacji zajmujących się przygotowaniem danych do umów dzierżawy czterech MOP przy S3. Ponadto dwóch pracowników Wydziału Środowiska egzekwowało postanowienia pozwolenia wodnoprawnego dot. czterech MOP kat. I przy S8, a trzech pracowników Wydziału Uzgodnień przeprowadzało tam kontrole utrzymania parkingów¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 716-722)

Dyrektor Oddziału, wskazując zakres i zasady współdziałania pracowników Oddziału we Wrocławiu w przedmiocie projektowania, budowy eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych, podała, iż komórki organizacyjne współpracują ze sobą w zakresie swojego działania oraz przekazują prawidłową i rzetelną informację niezbędną innym komórkom organizacyjnym w zakresie przygotowania i weryfikacji dokumentów projektowych i przetargowych.

(dowód: akta kontroli str. 1082-1089)

1.3. Po oddaniu drogi S8 do użytkowania Oddział we Wrocławiu zawierał umowy na dozór i bieżące utrzymanie MOP zlokalizowanych przy tej drodze. I tak, odnośnie utrzymania:

- a) MOP Jonas Płd./Płn., Syców Płd./Płn. współpracowano z firmą R. w okresie od dnia 30 listopada 2012 r. do dnia 14 sierpnia 2013 r., wydatkując łącznie kwotę 248 313,66 zł¹⁷;
- b) MOP Michałowice Płd./Płn. współpracowano z:
 - firmą I. w dniach 9-20 października 2012 r., wydatkując 6 044,22 zł¹⁸,
 - firmą A. w okresie od dnia 22 października 2012 r. do dnia 14 sierpnia 2013 r., wydatkując łącznie kwotę 187 046,13 zł¹⁹,
- c) MOP Michałowice Płn. współpracowano z:
 - konsorcjum B. w okresie od dnia 1 lipca do dnia 31 grudnia 2015 r., wydatkując łącznie 119 556 zł²⁰,

¹⁶ Zgodnie z postanowieniami Zarządzenia nr 25/2009 Dyrektora Oddziału z dnia 10 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia *Procedury wyboru oferenta na dzierżawę i użyczenie parkingów będących w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu*.

¹⁷ Na podstawie: umów z dnia 29 listopada 2012 r. dot. odrębnego utrzymania MOP Syców Płn./Płd. oraz MOP Jonas Płn./Płd. za okres od 30 listopada 2012 r. do 31 marca 2013 r., gdzie wydatkowano po 48 572,03 zł; umowy z dnia 1 kwietnia 2013 r., na utrzymanie MOP Syców/Jonas Płn./Płd. za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2013 r., gdzie wydatkowano 101 762,98 zł, do której zawarto umowę uzupełniającą w dniu 26 czerwca 2013 r., gdzie wypłacono 49 406,62 zł za okres od 1 lipca do 14 sierpnia 2013 r.

¹⁸ Za okres od 9 października 2012 r. (od godz. 8) do 22 października 2012 r. (do godz. 16), razem 320 godz. (za jeden MOP) przy stawce 7,8 zł za jedną godzinę. Rozliczono 630 godzin.

¹⁹ Na podstawie: umowy z dnia 22 października 2012 r. za okres od dnia 22 października 2012 r. (od godz. 16) do dnia 31 marca 2013 r. (wydatkowano 109 331,13 zł); umowy z dnia 1 kwietnia 2013 r. za okres od 1 kwietnia do 30 czerwca 2013 r. (wydatkowano 61 623 zł), oraz umowy uzupełniającej z dnia 28 czerwca 2016 r. za okres od 1 lipca do 14 sierpnia 2013 r. (wydatkowano 16 092 zł).

- z firmą R. w okresie od dnia 1 stycznia do dnia 30 czerwca 2016 r., wydając w sumie 103 320 zł²¹,
- z firmą B. w okresie od dnia 1 lipca 2016 r. do dnia 24 lutego 2017 r., wydając łącznie 190 191,49 zł²².

Natomiast w pozostałych (niewskazanych powyżej) dniach okresu objętego kontrolą kompleksowe utrzymywanie MOP Jonas Płd./Płn., MOP Syców Płd./Płn., a także MOP Michałowice Płd./Płn. realizowało konsorcjum B. w ramach zawartej w dniu 16 lipca 2013 r. umowy pn. *Kompleksowe - całoroczne (zimowe i letnie) - utrzymanie drogi ekspresowej S8 na odcinku od km 29+459 do km 83+505*.

W trakcie oględzin, przeprowadzonych w dniu 25 września 2017 r. nie stwierdzono nieprawidłowości w utrzymaniu MOP.

(dowód: akta kontroli str. 1011-1081, 1126-1133, 1152-1171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1) Spośród 15 pracowników komórek organizacyjnych (ds. dokumentacji, ds. dróg i sieci drogowej, ds. zamówień publicznych, ds. obiektów i urzędzeń obsługi uczestników ruchu) Oddziału we Wrocławiu, realizujących zadania związane z MOP, pięciu pracowników nie posiadało zakresu obowiązków w związku z ich zatrudnieniem w tych komórkach organizacyjnych w okresie objętym kontrolą. W zakresach obowiązków pozostałych 10 pracowników nie uwzględniono zapisów dotyczących realizacji analogicznych zadań.

Natomiast standardy kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych, określone przez Ministra Finansów²³ w oparciu o delegację ustawową (art. 69 ust. 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. *o finansach publicznych*²⁴), w rozdz. II lit. A pkt 3 zd. 3 stanowiły m.in., że aktualny zakres obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności powinien być określony pisemnie dla każdego pracownika.

Dyrektor Oddziału wskazała, iż w przypadku trzech pracowników w aktach osobowych nie występują zakresy obowiązków za wskazany okres, a dla dwóch (pracowników Zespołu ds. obiektów i urzędzeń obsługi uczestników ruchu) odstąpiono od utworzenia zakresów obowiązków z uwagi na obszerne zapisy Regulaminu Organizacyjnego i ich wykonywanie tylko przez tych pracowników.

Badania kontrolne wykazały, że mimo nieposiadania zakresów obowiązków lub braku w nich zapisów dotyczących zadań związanych z MOP, wszyscy ci pracownicy²⁵ Oddziału we Wrocławiu realizowali takie zadania, określone w Regulaminie Organizacyjnym i wyznaczone przez przełożonych.

(dowód: akta kontroli str. 598-722, 801-846, 994-998)

2) Przyjęto nieprawidłowe rozliczenia dotyczące dozoru i bieżącego utrzymania MOP od:

a) Spółki R. za dzień 30 listopada 2012 r. w sprawie dozoru i bieżącego utrzymania MOP Jonas Płn./Płd. oraz MOP Syców Płn./Płd., w którym rozliczono 22 godziny pracy na MOP, zamiast 11 godzin, gdyż MOP przekazano wykonawcy

²⁰ Na podstawie umów uzupełniających z dnia: 30 czerwca 2015 r. (na okres od 1 lipca do 30 września 2015 r.); 30 września 2015 r. (na okres od 1 października do 31 grudnia 2015 r.), w wyniku których wypłacono po 59 778 zł.

²¹ Na podstawie umowy z dnia 31 grudnia 2015 r.

²² Na podstawie umowy z dnia 1 lipca 2016 r. wydatkowano 139 482 zł, a kwotę 51 499,49 zł według aneksu z dnia 22 grudnia 2016 r. do tej umowy, za utrzymanie MOP w okresie od 1 stycznia do godz. 12 dnia 24 lutego 2017 r.

²³ Obwieszczenie Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84).

²⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 1870.

²⁵ W sumie 15 pracowników komórek organizacyjnych GDDKiA Oddziału we Wrocławiu realizujących zadania związane z MOP.

o godz. 13 tego dnia. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż było to wynikiem omyłki, a uzgodnioną korektę faktur (pomniejszenie należności wykonawcy) o łączną kwotę 590,06 zł (po 295,03 zł na fakturę) uzgodniono i wysłano do wykonawcy, który dokona stosownego zwrotu.

(dowód: akta kontroli str. 1032-1081)

- b) Firmy A. za dzień 22 października 2012 r. w sprawie dozoru i bieżącego utrzymania MOP Michałowice Płn./Płd., w którym rozliczono 24 godziny zamiast 8 godzin pracy, gdyż MOP przekazano wykonawcy o godz. 16 tego dnia (przedstawiono do rozliczenia 662,61 zł, zamiast 220,87 zł, tj. więcej o 441,74 zł). Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że rozliczenia z firmą A. dokonano w formie rozliczenia dziennego, nie zaś rozliczenia godzinowego. W ocenie NIK rozliczenie prac w zakresie dozoru i bieżącego utrzymania MOP winno uwzględniać rzeczywisty czas realizacji takich usług.

(dowód: akta kontroli str.1134, 1188-1198)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zauważa, iż w zawartych przez Oddział we Wrocławiu umowach z dnia 16 lipca 2013 r. na *Kompleksowe - całoroczne (zimowe i letnie) – utrzymanie drogi ekspresowej S8 na odcinku od km 29+459 do km 83+505* (określającej wydatki Oddziału we Wrocławiu) i z dnia 24 czerwca 2013 r. na dzierżawę nieruchomości z przeznaczeniem na MOP III Michałowice Południe (określającej dochody Oddziału we Wrocławiu), zastosowano różne podstawy waloryzacji kwot umownych. Wskaźnik waloryzacji wynagrodzenia wykonawcy usług w umowie z dnia 16 lipca 2013 r. określono jako prognozowany średnioroczny wskaźnik wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (podawany w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy – zgodnie z art. 142 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych). Natomiast w umowie z dnia 24 czerwca 2013 r. wskaźnik waloryzacji czynszu należnego GDDKiA określono jako średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły (ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym RP *Monitor Polski*). W tym stanie rzeczy, przy różnych wartościach ww. wskaźników, odmiennie waloryzowano dochody i wydatki Oddziału we Wrocławiu. NIK wskazuje, że zasada przejrzystości realizacji budżetu wymaga m.in. stosowania nie tylko jednolitych kryteriów klasyfikacji budżetowej, ale również jasnych i jednolitych zasad rachunkowości, w tym wypadku waloryzacji wydatków i dochodów.

(dowód: akta kontroli str. 891-922)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze. W zakresie realizowanych zadań, dotyczących wyposażenia dróg ekspresowych w MOP, Oddział we Wrocławiu, jako jednostka organizacyjna GDDKiA, nie posiadał pełnej samodzielności w kształtowaniu celów i mierników systemu kontroli zarządczej, a także struktury organizacyjnej Oddziału we Wrocławiu. W badanym okresie działano zgodnie z wytycznymi Centrali GDDKiA, m.in. w zakresie organizacji Oddziału we Wrocławiu oraz wykonywania zadań związanych z budową dróg szybkiego ruchu i wyposażenia ich w MOP.

Brak pięciu zakresów czynności pracowników realizujących zadania związane z MOP, NIK ocenia jako uchybienie formalne, gdyż nie miało ono wpływu na bieżącą działalność Oddziału we Wrocławiu. Stwierdzone nieprawidłowe rozliczenia z wykonawcami usług dozoru i bieżącego utrzymania MOP, wynikały z omyłek i przyjętego dziennego systemu rozliczania usługi i nie miały istotnych, negatywnych skutków finansowych dla GDDKiA.

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

Opis stanu faktycznego

2.1. Oddział we Wrocławiu dysponował koncepcjami programowymi dotyczącymi dróg ekspresowych występujących na terenie województwa dolnośląskiego, tj.:

- S5 na odcinku: Korzeńsko (bez węzła) – Węzeł „Widawa” Wrocław, tj. od km 108+758 km (węzeł Korzeńsko) do 156+628 km z węzłem Widawa, o długości 48,8 km, przekazana do Oddziału we Wrocławiu w dniu 3 września 2010 r.;
- S3 składająca się z części:
 - S3 Północ, tj. od km 0+000 km do 79+094 km (do węzła Legnica II)²⁶ o długości 66,0 km, przekazana do Oddziału w dniu 3 września 2010 r.;
 - Obwodnica Lubina o długości 13,1 km, przekazana do Oddziału we Wrocławiu w grudniu 2003 r.;
 - S3 Południe, tj. od km 0+000 km (z węzłem Legnica II) do granicy państwa (km 69+607)²⁷ o długości 60,6 km, przekazana do Oddziału we Wrocławiu w dniu 27 sierpnia 2010 r.;
 - Obwodnica Jawora w ciągu drogi ekspresowej S3, o długości 11,9 km, przekazana do Oddziału we Wrocławiu w dniu 28 października 2004 r.;
- S8 na odcinku węzeł Wrocław Psie-Pole (bez węzła) do Sycowa²⁸ o długości 47,7 km, odcinek od km 0+000 (Wrocław Psie Pole) do Sycowa 54+910 km²⁹, przekazana w dniu 16 maja 2005 r.

(dowód: akta kontroli str. 723-727, 793-800, 964-975)

Wytyczne obejmujące projektowanie MOP zostały opracowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych w Zarządzeniu nr 5 z dnia 31 marca 1995 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych projektowania dróg (gdzie załącznik nr 1 – Wytyczne projektowania dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe), (dalej: „WPD-1”) oraz w Zarządzeniu nr 4 z dnia 12 marca 1997 r. w sprawie ustalenia instrukcji zagospodarowania dróg (dalej: „Instrukcja zagospodarowania”). Dodatkowo, GDDKiA opracowała *Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP*, które przekazano do Oddziału we Wrocławiu pismem z dnia 5 października 2009 r. (dalej: „Wytyczne MOP”).

(dowód: akta kontroli str. 395-416)

W treści pięciu przedłożonych koncepcji programowych³⁰ nie wskazano WPD-1 przy powoływaniu podstawy prawnej ich sporządzenia. Dyrektor Oddziału wskazała, iż Oddział we Wrocławiu nie przekazywał WPD-1 Wykonawcy, który był zobowiązany projektować zgodnie z postanowieniami *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*. Instrukcję zagospodarowania drogi wskazano w trzech Specyfikacjach technicznych do koncepcji programowej przekazanych Wykonawcy. Dyrektor Oddziału wskazała, iż Oddział we Wrocławiu nie przekazywał dwóm wykonawcom koncepcji³¹ Instrukcji zagospodarowania drogi, niemniej jednak złożyli oni oświadczenia o wykonaniu przedmiotu zamówienia zgodnie obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi projektowania. Wytyczne MOP wykorzystano w przypadku dwóch sporządzonych koncepcji programowych³², gdyż w pozostałych trzech przypadkach były one przekazane już po sporządzeniu koncepcji programowych bądź wydaniu decyzji środowiskowych.

²⁶ Od km 0+000 do 13+720 km w województwie lubuskim, z wyłączeniem obwodnicy Lubina.

²⁷ Z wyłączeniem obwodnicy Jawora.

²⁸ Z wyłączeniem obejścia Oleśnicy, które uruchomiono przed 2012 r.

²⁹ Z wyłączeniem obwodnicy Oleśnicy od km 2+564 do km 29+800 km (bez MOP).

³⁰ Nie przedłożono koncepcji obwodnicy Lubina, gdzie nie przewidziano MOP.

³¹ Dla: obwodnicy Jawora oraz dla drogi S8.

³² Dla drogi S5 i S8.

Według treści WPD-1 oraz Instrukcji zagospodarowania drogi, by zapewnić wysoki standard usług dla podróżnych przewidziano następujące reguły rozmieszczenia MOP: MOP kat. I co ok. 40 km na przemian z MOP kat. II i MOP kat. III; MOP kat. II co 40 km lub co 80 km (w przypadku wystąpienia pomiędzy nimi MOP III), MOP kat. III co 80 km; występowanie MOP kat. II i MOP kat. III po przeciwnych stronach drogi ekspresowej.

Natomiast wg opracowanych ww. pięciu koncepcji programowej drogi ekspresowej przewidziano następujące rozmieszczenie MOP:

- S3: MOP kat. II/III³³, Rodzaj kat. I/I, Polkowice/Lubin Północ kat. III/II, Kochlice kat. II/III, Brachów kat. II/II, Jawor kat. II/brak, Jaczków kat. II/II;
- S5: Morzęcino kat. II/III, Wisznia Mała kat. III/II³⁴;
- S8: Michałowice Płd./Płn. III/III, Jonas Płd./Płn. kat. I/I, Syców Płd./Płn. kat. III/III.

Podając przyczyny przyjęcia od wykonawców koncepcji niespełniających WPD-1 oraz Instrukcji zagospodarowania drogi, w zakresie lokalizowania naprzemiennie wzdłuż jednej jezdni MOP według schematu III-I-II-I-III (niewypełnione w koncepcji każdej drogi ekspresowej) oraz umiejscawiania naprzeciw siebie MOP kat. II i III³⁵, Dyrektor Oddziału wskazała, iż w ww. WPD-1 oraz Instrukcji zagospodarowania drogi, *umiejscowienie MOP wg rodzaju jest jedynie schematem zalecanym lub przewidywanym, co nie wskazuje wprost konkretnego umiejscowienia. Rozmieszczenie MOP wobec najbliższej zabudowy i rodzajowej struktury ruchu w ciągu drogi głównej, lokalizacji MOP wobec najbliższej zabudowy, ośrodków gospodarczych i administracyjnych, węzłów drogowych oraz czynników ekonomicznych.*

(dowód: akta kontroli str. 976-977, 1082-1121)

2.2. Według stanu na dzień 1 września 2017 r. Oddział we Wrocławiu był w posiadaniu programów funkcjonalno-użytkowych dla następujących odcinków dróg ekspresowych: S3 od węzła Kaźmierzów (z węzłem) do węzła Bolków (z węzłem) o długości 84,1 km³⁶; S5 na odcinku: Korzeńsko (bez węzła) – Węzeł „Widawa” Wrocław, o długości 48,8 km; S8 na odcinku węzeł Wrocław Psie-Pole (bez węzła) do Sycowa³⁷ o długości 47,7 km.

Według ww. programów funkcjonalno-użytkowych zlokalizowano MOP przy: S3 Jawor Wschód/Zachód kat. II/III, Kochlice Wschód/Zachód kat. II/III Lubin Północ/Polkowice kat. III/II; S5 Morzęcino kat. II/III, Wisznia Mała kat. III/II; S8 Michałowice Płd./Płn. III/III, Jonas Płd./Płn., kat. I/I, Syców Płd./Płn. kat. I/I.

(dowód: akta kontroli str. 847-885, 976-977)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 25 września 2017 r. oględzin funkcjonujących MOP zlokalizowanych przy drodze ekspresowej S8, tj. Michałowice Płd./Płn. III/II, Jonas Płd./Płn., kat. I/I, Syców Płd./Płn. kat. I/I, nie stwierdzono nieprzestrzegania warunków technicznych ustalonych dla MOP w *rozporządzeniu MTiGM w sprawie dróg*, za wyjątkiem braku obiektu hotelowego na MOP Michałowice Płd. Wybudowane MOP były wyposażone zgodnie z wymaganiami zawartymi w obowiązkowych programach funkcjonalnych dla danego MOP (dalej: „OPF”),

³³ Lokalizowanie par MOP po przeciwnych stronach drogi.

³⁴ Dla S3 i S5 przy występujących w niewielkiej odległości MOP leżących po odmiennych stronach drogi ekspresowej, przyjęto prezentowanie MOP od strony zachodniej/wschodniej.

³⁵ Niewypełnione przez MOP Jaczków, Brachów, Syców, Michałowice, gdzie przewidziano umiejscowienie naprzeciw siebie MOP takiej samej kategorii.

³⁶ Wskazany w koncepcji „lubuski” odcinek S3 Północ do węzła Kaźmierzów realizuje Oddział GDDKiA w Zielonej Górze. Na odcinku S3 od węzła Bolków do granicy państwa prowadzone były uzgodnienia.

³⁷ Z wyłączeniem obejścia Oleśnicy, które uruchomiono przed 2012 r.

niemniej OPF dla MOP kat. III Michałowice Płd. nie zawierał obiektu noclegowego, wymaganego dla MOP tej kategorii. I tak, m.in.:

- odległość między sąsiednimi MOP na drodze klasy S przekraczała 10 km (§ 111 ust. 2 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- MOP kat. I były wyposażone w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie, a MOP Michałowice Płd. (zgodnie z koncepcją MOP kat. III) dodatkowo w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej (§ 114 ust. 1 w związku z § 112 ust. 1 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*). MOP Michałowice Płd. nie posiadał natomiast obiektu hotelowego;
- odległość³⁸ między ostatnim wjazdem i pierwszym wyjazdem sąsiadujących ze sobą węzłów lub węzła z MOP z jezdni drogi klasy S była nie mniejsza niż 600 m, z uwagi na szczególne warunki terenowe oraz konieczność doprowadzenia wymaganych mediów niezbędnych do prawidłowego funkcjonowania infrastruktury MOP (§ 166 ust. 1 pkt 2 w związku z § 112 ust. 2 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- MOP połączono z jezdnią klasy S przez pasy wyłączania i włączania, zapewniono jednokierunkowe wyjazdy z MOP i wjazdy na MOP dostępne tylko dla jednego pasa ruchu (§ 113 ust. 1, 2 i 8 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- w części parkingowej każdego z MOP zapewniono stanowiska do kontroli technicznej pojazdów, a na MOP Michałowice Płn./Płd. (zgodnie z koncepcją MOP kat. III) również stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne (§ 115 ust. 2 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- w obrębie każdego MOP w każdym zespole stanowisk postojowych dla samochodów osobowych zapewniono przynajmniej dwa stanowiska postojowe dla samochodów osób niepełnosprawnych, oznakowane piktogramami, pomalowane na niebiesko i usytuowane blisko wejść do budynków użyteczności publicznej (§ 115 ust. 4 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- każdy MOP wyposażono w sprzęt i urządzenia ochrony przeciwpożarowej (§ 115 ust. 6 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*);
- dla każdego MOP zapewniono oczyszczalnię ścieków (§ 115 ust. 8 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*).

(dowód: akta kontroli str. 976-977, 1152-1171)

2.3. W badanym okresie Oddział we Wrocławiu oddał do obsługi ruchu drogę ekspresową S8 na odcinku węzeł Wrocław Psie-Pole (bez węzła) do Sycowa³⁹ o długości 47,7 km, przy której wybudowano sześć MOP w standardzie kat. I, tj. Michałowice Płd./Płn., Jonas Płd./Płn., Syców Płd./Płn.

(dowód: akta kontroli str. 7-14)

2.4. W *Wytycznych projektowania i etapowania budowy MOP*, przewidziano, iż po uzyskaniu pozwolenia na budowę/zezwoleń na realizację inwestycji drogowej (dalej: „PnB/ZRiD”) Oddział we Wrocławiu miał przeprowadzić postępowania na wybór dzierżawcy MOP II i III na drodze ekspresowej, a dzierżawca miał rozpocząć prace budowlane po otrzymaniu uprawomocnionej ww. decyzji/zezwoleń. Natomiast dla:

- a) S8 etapu I (MOP Michałowice Północ/Południe), PnB wydano w dniu 2 września 2010 r., a ogłoszenie o przetargu na dzierżawę MOP opublikowano w dniu 6 grudnia 2012 r., tj. po 27 miesiącach. Dyrektor Oddziału wskazała, iż przedmiotowe Wytyczne przekazano do Oddziału we Wrocławiu w dniu

³⁸ Odległość mierzona od końca pasa włączania do początku pasa wyłączania węzła lub MOP.

³⁹ Z wyłączeniem obejścia Oleśnicy, które uruchomiono przed 2012 r.

- 12 października 2009 r., gdy już procedowano czynności związane z podpisaniem umowy z Wykonawcą S8⁴⁰, przez co nie zostały uwzględnione w zapisach kontraktu. Założono wyłonienie i przekazanie Dzierżawcy terenu do rozbudowy MOP kat. I, po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie drogi wraz z infrastrukturą przez Wykonawcę drogi;
- b) S3 Południe⁴¹ (po dwa MOP Jawor i Jaczków) ZRID/PnB wydawane do 11 października 2016 r., brak ogłoszeń o przetargu na dzierżawę. Dyrektor Oddziału wskazała, iż w postanowieniach kontraktu na budowę drogi (obejmującej MOP Jawor) zawarto postanowienia o udostępnieniu MOP na 12 miesięcy przed zakończeniem kontraktu⁴² przyszłym dzierżawcom. Według stanu na dzień 5 października 2017 r. Oddział we Wrocławiu przygotowywał i uzgadniał dokumentację przetargową, z uwagi na zaakceptowanie w dniu 28 sierpnia 2017 r. nawierzchni kompozytowej na miejscach parkingowych MOP. W przypadku MOP Jaczków, Dyrektor Oddziału wskazała, iż prowadzono postępowanie przetargowe na wyłonienie Wykonawcy robót dla inwestycji w systemie projektuj i buduj, w ramach których zostaną zrealizowane MOP w kat. I;
- c) S3 Północ⁴³ (MOP: Polkowice, Lubin Płn., Kochlice Wschód/Zachód) ZRID/PnB wydawane do 16 marca 2016 r. a ogłoszenie o przetarg na dzierżawę MOP z dnia 15 lutego 2017 r., tj. po 11 miesiącach. Dyrektor Oddziału wskazała, iż w postanowieniach kontraktu na budowę drogi zawarto postanowienia o udostępnieniu MOP na 12 miesięcy przed zakończeniem kontraktu⁴⁴ przyszłym dzierżawcom. Według stanu na dzień 5 października 2017 r. procedowano czynności związane z podpisaniem umów na dzierżawę MOP z oferentem wyłonionym w dniu 19 lipca 2017 r. (po przetarg ogłoszonym 15 lutego 2017 r., a termin składania ofert prolongowano na dzień 7 lipca 2017 r.);
- d) S5 (MOP: Morzęcino Wschód/Zachód; Wisznia Mała Wschód/Zachód) ZRID z dnia 17 grudnia 2015 r., a ogłoszenie o przetarg na dzierżawę MOP z dnia 22 czerwca 2017 r., tj. po 18 miesiącach. Dyrektor Oddziału wskazała, iż przedmiotowe Wytyczne nie zostały uwzględnione w zapisach Kontraktu. Założono wyłonienie i przekazanie Dzierżawcy terenu do rozbudowy MOP kat. I, po uzyskaniu pozwolenia na użytkowanie drogi wraz z infrastrukturą przez Wykonawcę drogi.

(dowód: akta kontroli str. 723-800, 886-900, 1085-1125)

W *Wytycznych projektowania i etapowania budowy MOP* przewidziano okres budowy MOP kategorii II i III na 12 miesięcy. Według postanowień zawartych umów na dzierżawę MOP Michałowice Południe/Północ termin dostosowania MOP do standardu docelowego (datę rozpoczęcia działalności podstawowej) określono na 18 miesięcy. Uwzględniając powyższe terminy dostosowania MOP do docelowego standardu oraz fakt nie zawarcia do dnia 5 października 2017 r. żadnej z umów dzierżawy MOP, wskazuje, iż na drodze S5 oraz S3⁴⁵ z chwilą oddania drogi ekspresowej do użytkowania nie będą działać MOP II/III w standardzie docelowym. Sytuacja taka miała także miejsce przy oddawaniu do użytkowania drogi ekspresowej S8. Pozwolenie na użytkowanie stacji paliw na MOP Michałowice Płd. (przy jezdni w kierunku Warszawy) udzielono decyzją Dolnośląskiego

⁴⁰ Miało miejsce w dniu 18 listopada 2009 r.

⁴¹ Odcinek S3 od granicy państwa do autostrady A4.

⁴² Tj. nie wcześniej niż w dniu 6 października 2017 r.

⁴³ Odcinek S3 od autostrady A4 do węzła Kaźmierzów.

⁴⁴ Tj. nie wcześniej niż 16 czerwca 2017 r.

⁴⁵ Za wyjątkiem „lubuskiego” odcinek S3 Północ do węzła Kaźmierzów realizowanego przez Oddział GDDKiA w Zielonej Górze oraz na odcinku S3 od węzła Bolków do granicy państwa, gdzie prowadzone było postępowanie przetargowe dot. wyłonienia wykonawcy inwestycji.

Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego z dnia 12 grudnia 2014 r., tj. ponad dwa lata od oddania drogi S8 do ruchu. Do dnia 25 września 2017 r. nie rozpoczęto prac budowlanych stacji paliw w MOP Michałowice Płn. (przy jezdni w kierunku Wrocławia).

(dowód: akta kontroli str. 411-416, 534-597, 1115-1116, 1152-1171)

2.5. W trakcie budowy lub podejmowanych prób pozyskania dzierżawców/operatorów dla MOP kat. II i III przy drogach ekspresowych nie wystąpiły przypadki, iż nieruchomości przejęte pod budowę MOP nie spełniały warunków dla wykonania planowanego obiektu, ze względu na położenie lub ograniczoną powierzchnię, albo istniejącą zabudowę, co uniemożliwia ich zagospodarowanie zgodnie z OPF oraz wymaganiami technicznymi przewidzianymi dla MOP danej kategorii.

(dowód: akta kontroli str. 401-410, 926-963)

2.6. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2012-2017, Oddział we Wrocławiu nie dokonał trwałej zmiany programu zagospodarowania drogi, ani w zakresie rezygnacji z zaplanowanych do wybudowania MOP, ani w zakresie zmiany kategorii tych MOP.

Trwałej zmiany dokonano dwukrotnie, w 2006 r. oraz w 2011 r., w odniesieniu do dróg, które na dzień kontroli nadal pozostawały w budowie.

Pierwszej trwałej zmiany programu zagospodarowania drogi S8 dokonano w 2006 r. w zakresie obniżenia kategorii MOP Syców z III na I. Koncepcja budowy drogi S8 z 2005 r. przewidywała najwyższą kategorię dla MOP zlokalizowanych po obu stronach drogi S8, jednak na wniosek Oddziału we Wrocławiu w 2006 r. Wojewoda Dolnośląski wydał decyzję dotyczącą lokalizacji drogi, w której ustalono dla tego MOP I kategorię. Program funkcjonalno-użytkowy (dalej: „PFU”) przekazany wykonawcy drogi zawierał informację o kategorii I przewidzianej dla zaplanowanego MOP.

Kolejnej trwałej zmiany programu dokonano w 2011 r. przy drodze S3. Oddział we Wrocławiu zrezygnował z budowy czterech MOP. Według Dyrektora Oddziału powodem rezygnacji z budowy czterech MOP dla drogi S3 był brak możliwości spełnienia warunku odległości między sąsiadującymi węzłami, lub węzłami i MOP oraz kolidowanie lokalizacji MOP z przejściami dla pławów, wskazanymi w decyzji środowiskowej. Na podstawie PFU oraz koncepcji budowy drogi ustalono, że podczas projektowania drogi S3 funkcjonowały dwie koncepcje, z których jedna powstała w 2004 r., (jako obwodnica miasta Jawor), a druga w 2010 r., jako trasa S3 Legnica (A4) – Lubawka. Wykonawca prac projektowych, na wniosek Oddziału we Wrocławiu, przeprowadził w 2011 r. dodatkową analizę obu koncepcji, stwierdzając niezgodność pomiędzy koncepcjami w zakresie lokalizacji MOP Jawor, Brachów i Jaczków. Na podstawie tej analizy, Oddział we Wrocławiu poinformował wykonawcę o uwzględnieniu MOP Jawor w dalszych pracach projektowych, a następnie Centralę GDDKiA o rezygnacji z budowy MOP Jaczków i Brachów, uwzględnionych w koncepcji z 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 11, 338-339, 793-804)

Ponadto, w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia – Część III Wymagania Zamawiającego – Program funkcjonalno-użytkowy (nr referencyjny nadany przez Zamawiającego – GDDKiA/OWR/60/R/R-2/2008) w odniesieniu do budowy drogi S8: Wrocław – Psie Pole – Syców, Etap II, Oleśnica (węzeł Cieśle) – Syców (węzeł Syców Wschód), w rozdziale 2.4 Szczegółowe Właściwości Funkcjonalno-Użytkowe, podrozdziale 2.4.1. Architektura i zagospodarowanie terenu ustalono, że w odniesieniu do MOP I Jonas Północ, MOP I Jonas Południe, MOP I Syców Północ, MOP I Syców Południe, zagospodarowanie każdego MOP obejmuje m.in. w pkt 8: „Budki telefoniczne – 2 sztuki (w tym 1 dla osób niepełnosprawnych)”.

Ustalenia kontroli NIK wykazały, że na ww. MOP kategorii I nie zainstalowano budek telefonicznych. Według Dyrektora Oddziału odstąpiono od wymogu budowy budek telefonicznych m.in. z przyczyn technicznych – nie był znany system na jakim będą oparte rozwiązania teletechniczne, o czym poinformowano wszystkich oferentów.

(dowód: akta kontroli str. 1152-1186)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W przypadku MOP Michałowice Północ oraz MOP Michałowice Południe, znajdujących się przy drodze S8, pomimo opracowanej koncepcji drogi, w której oba MOP zostały zaplanowane w najwyższym standardzie (kategoria III), do czasu kontroli NIK zrealizowano je jak dla niższego standardu, gdyż MOP Michałowice Południe wykonano w standardzie kategorii II, a MOP Michałowice Północ w standardzie kategorii I.

Wykonanie MOP Michałowice Północ w standardzie kat. I wynikało z trudności z pozyskaniem dzierżawcy dla tego obiektu. W dniu 6 lutego 2017 r. podpisano umowę z dzierżawcą, w której Oddział we Wrocławiu, podobnie jak w przypadku MOP Michałowice Południe⁴⁶, nie przewidział obowiązku zapewnienia miejsc noclegowych, tj. budowy obiektu motelowego. Analiza dokumentacji przetargowej (OPF) potwierdziła, że Oddział we Wrocławiu od początku prowadzenia postępowania przetargowego nie wymagał od przyszłych dzierżawców obu MOP zapewnienia obiektów noclegowych, przewidzianych dla III kategorii MOP. W prowadzonej na stronie internetowej GDDKiA ewidencji MOP, oba ww. MOP wykazywane były jako kat. III⁴⁷.

W § 112 ust. 1 zd. 1 w związku z § 115 ust. 1 i § 114 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg* określono, że MOP kategorii III powinien zapewniać obsługę uczestników ruchu również w zakresie noclegów. W ocenie NIK rezygnacja na 20 lat z budowy obiektów noclegowych na terenie MOP kategorii III, bez formalnej aktualizacji ustaleń koncepcji programowej drogi, naruszała ww. postanowienia *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*.

Z wyjaśnień Dyrektor Oddziału wynika, że nieuwzględnienie w OPF, bez zmiany ustaleń w koncepcji programowej drogi dotyczących tych MOP, budowy obiektów noclegowych na terenie MOP kat. III, wynikało z decyzji o etapowaniu procesu zagospodarowania MOP kategorii III w taki sposób, aby w trakcie trwania umowy dzierżawy wydzierżawiający nie miał obowiązku budowy obiektów noclegowych. Obiekty noclegowe wydzierżawiający mógłby wybudować po okresie 20 lat, tj. po zakończeniu trwania zwartej umowy – wtedy docelowo MOP uzyskałby pełną kategorię III. Przyczyną odstąpienia od wymogu budowy obiektów noclegowych, według Dyrektora Oddziału, był brak zainteresowania kierowców taką formą usługi oraz możliwość nie składania ofert przez oferentów z powodu konieczności budowy motelu i ponoszenia większych kosztów bez gwarancji obłożenia miejsc noclegowych. Dyrektor Oddziału powołała się także na pismo nr GDDKiA-PPP-4-LZ-62-1901/12 z dnia 4 czerwca 2012 r. wyjaśniając, iż Centrala GDDKiA stwierdziła w nim, że zainteresowanie podróżnych noclegami jest znikome. Podkreślić należy, iż Oddział we Wrocławiu nie posiadał analizy zasadności odstąpienia od wymogu budowy miejsc noclegowych na MOP kat. III, jak też nie przeprowadził aktualizacji programu zagospodarowania drogi w zakresie dotyczącym rodzajów MOP.

Przy ww. piśmie z dnia 4 czerwca 2012 r., dotyczącym dzierżawy MOP kat. II i III, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA przekazał zmodyfikowane dokumenty

⁴⁶ Umowa z dnia 24 czerwca 2013 r. na dzierżawę MOP Michałowice Południe.

⁴⁷ http://gddkia.gov.pl/pl/24/pliki-do-pobrania/Wykaz_parkingow_dla_pojazdow_ciezarowych_przy_autostradach_i_drogach_ekspresowych.xlsx.

przetargowe związane z dzierżawą MOP kat. II i III, zlokalizowanych przy drogach ekspresowych, tj.: a) Specyfikację Warunków Kwalifikacji Wstępnej, b) Informację o Warunkach Przetargów, c) Umowę dzierżawy MOP wraz z Wykazem Kar, d) obligatoryjny program funkcjonalny (OPF). W piśmie tym zaznaczono, iż ww. dokumenty, po ich dostosowaniu do warunków konkretnego przetargu na dzierżawę MOP, powinny być stosowane w przetargach prowadzonych przez oddziały GDDKiA. Czas na wykonanie stacji paliw, restauracji oraz parkingów i wolnostojących toalet określony został na 18 miesięcy. Czas na realizację obiektu noclegowego określony został na 24 miesiące od daty odbioru nieruchomości przez dzierżawcę. Uznano także, iż bazując na doświadczeniu z dotychczas zawartych umów dzierżawy MOP, zainteresowanie podróżnych miejscami noclegowymi, oferowanymi na MOP, jest znikome. Wobec powyższego, aby nie dokonywać administracyjnych zmian związanych z nadaną kategorią III danemu MOP oraz, aby nie zamykać sobie możliwości realizacji obiektu noclegowego na MOP, w terminie późniejszym, w uzasadnionych przypadkach, zaproponowano rozważenie niestawiania przyszłym dzierżawcom warunku polegającego na budowie obiektu noclegowego. W piśmie tym poinformowano ponadto, iż w przypadku kilku MOP-ów kat. III, zlokalizowanych przy nowowybudowanych autostradach A1, A2, A4, wydzierżawiający postanowił etapować inwestycję związaną z budową obiektu noclegowego, tzn. w okresie trwania umowy dzierżawy (20 lat) wydzierżawiający nie będzie wymagał budowy obiektu noclegowego. Decyzję o etapowaniu budowy obiektów noclegowych, o których mowa powyżej, podjęto po przeprowadzeniu analizy wskazującej na istnienie, w sąsiedztwie projektowanych MOP kat. III, odpowiedniej infrastruktury noclegowej zabezpieczającej podróżnym możliwość noclegu.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że nie odstępiono od wymogu budowy obiektów noclegowych, a jedynie, w wyniku etapowania prac, przewidziano ewentualną budowę hoteli po okresie 20 lat.

W ocenie NIK wyjaśnienia te nie zasługują na uwzględnienie. Wbrew stanowisku prezentowanemu przez Oddział we Wrocławiu, NIK nie może uznać takiego działania za „etapowanie prac” nad wykonaniem MOP kat. III. Umowy z operatorami MOP kat. III są bowiem zawierane na okres 20 lat, z możliwością przedłużenia o kolejne 10, a brak jest w nich postanowień określających warunki i zasady etapowania budowy obiektów noclegowych. Wymóg zapewnienia miejsc noclegowych na terenie MOP tej kategorii jest określony w przepisach *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*. Jeżeli nie jest on realizowany dochodzi do faktycznego obniżenia kategorii MOP, a tym samym do niezgodności stanu faktycznego z ustaleniami programu zagospodarowania drogi. Oddział we Wrocławiu nie przedstawił kontrolerom NIK analiz dotyczących negatywnego wpływu obowiązku budowy obiektów noclegowych na zainteresowanie potencjalnych oferentów (operatorów MOP) dzierżawą MOP kat. III na terenie województwa dolnośląskiego przy drogach szybkiego ruchu. Ponadto, nie przedłożono żadnej informacji od samych oferentów, którzy wskazywaliby na ten warunek, jako istotną przyczynę nieskładania oferty. Tym bardziej, że rezygnowano z ujęcia w OPF obiektów noclegowych już w przetargach realizowanych po raz pierwszy na dany obiekt MOP kat. III.

(dowód: akta kontroli str. 11, 197-242, 1065-1116)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że dla dróg ekspresowych realizowanych w latach 2012-2017, tj. dla oddawanej do użytkowania (S8) i dla planowanych do

oddania⁴⁸ (S3⁴⁹ i S5), nie zapewniono funkcjonowania MOP kat. II i III w standardzie docelowym z chwilą oddania tych dróg ekspresowych do użytkowania.

W dniu 2 października 2012 r. kierownik zespołu Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Centrali GDDKiA przekazał Dyrektor Oddziału informację dotyczącą procedowania z MOP kat. III w zakresie rezygnacji z budowy obiektów noclegowych. W uzasadnieniu do rezygnacji z budowy obiektów noclegowych w pierwszym okresie obowiązywania umowy dzierżawy (okres 20 lat) i „etapowaniu” procesu zagospodarowania MOP, wskazano w nim m.in. na znikome zainteresowanie tą formą usługi. Jako przykład podano, że na autostradzie A4 na odcinku Wrocław – Katowice w obiektach hotelowych Shell Polska (dwa obiekty) „przez rok spało łącznie 20 osób”.

Natomiast z uzyskanych przez kontrolerów NIK w trakcie kontroli informacji dotyczących wykorzystania miejsc noclegowych w czterech obiektach hotelowych zlokalizowanych w MOP na autostradzie A4⁵⁰ wynika, że wszystkie te obiekty hotelowe rozpoczęły działalność w 2012 r. i w każdym kolejnym roku działalności liczba wykonanych usług noclegowych wynosiła ponad 400.

(dowód: akta kontroli str. 393, 976-984)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Przy projektowaniu wyposażenia w MOP dróg klasy S uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. Stwierzone odstępstwa od tych standardów nie miały charakteru zasadniczego – nie dotyczyły kwestii istotnych dla bezpieczeństwa podróżowania drogami ekspresowymi. Natomiast rezygnacja z zorganizowania na terenie MOP kat. III miejsc noclegowych, ustalonych w koncepcji programowej drogi (wymaganych postanowieniami *rozporządzenia MTiGM w sprawie dróg*), zmniejsza komfort korzystania z dróg ekspresowych przez podróżnych, gdyż zmusza ich do poszukiwania miejsc noclegowych poza przyjętym szlakiem podróży. Ponadto, niezorganizowanie z odpowiednim wyprzedzeniem przetargów publicznych na dzierżawę tych MOP (jak stanowiły Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP, określone przez Generalnego Dyrektora DKiA), nie pozwoliło na uruchomienie MOP kat. II/III w momencie oddania do eksploatacji budowanego odcinka drogi ekspresowej. Niemniej, w takich przypadkach, GDDKiA podejmowała celowe działania, polegające na zleceniu wykonawcy drogi ekspresowej budowy MOP w standardzie wyposażenia przewidzianym dla kat. I (prześciowo), ale z uzbrojeniem terenu i działkami gruntu zarezerwowanymi pod obiekty handlowe i usługowe przewidziane w OPF jako docelowe wyposażenie MOP kat. II lub III.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą jedynym stosowanym trybem wyłaniania dzierżawców był tryb postępowania przetargowego, oparty na przepisach kodeksu

⁴⁸ Z uwagi na fakt nie zawarcia umowy dzierżawy przynajmniej 12 miesięcy przed termin oddania do użytkowania.

⁴⁹ Bez odcinaka od granicy państwa (Lubawki) do węzła Bolków, dla którego prowadzono postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy robót dla inwestycji.

⁵⁰ Informacje otrzymano z czterech obiektów hotelowych zlokalizowanych w MOP na autostradzie A4, w miejscowościach Żarska Wieś Północ (48 pokoi, 98 miejsc noclegowych – rozpoczęcie działalności gospodarczej 2 lipca 2012 r.), Żarska Wieś Południe (50 pokoi, 100 miejsc noclegowych – rozpoczęcie działalności gospodarczej 28 maja 2012 r.), Kraśnik Dolny (47 pokoi, 96 miejsc noclegowych – rozpoczęcie działalności gospodarczej 28 sierpnia 2012 r.), Oleśnica Mała (12 pokoi, 24 miejsca noclegowe – rozpoczęcie działalności gospodarczej 1 marca 2011 r.).

cywilnego. Informacje o zastosowanej podstawie prawnej były zamieszczane w treści ogłoszeń o postępowaniu przetargowym.

(dowód: akta kontroli str. 386-394)

3.2. W Oddziale we Wrocławiu w trakcie przetargów na wyłonienie dzierżawców MOP stosowano procedury i wzorcowe dokumenty przekazane przez Centralę GDDKiA i przeznaczone do wykorzystywania w organizowanych przetargach.

(dowód: akta kontroli str. 93-97, 197-242, 243-290)

3.3. Warunki proponowane potencjalnym dzierżawcom określone były w procedurze wyłaniania dzierżawców wprowadzonej przez Centralę GDDKiA w 2012 r. Procedura poza określeniem sposobu prowadzenia postępowania przetargowego wprowadziła również wzorcowe dokumenty i zasady związane z określaniem warunków proponowanych potencjalnym dzierżawcom. Z treści pisma informującego o nowej procedurze wyłaniania dzierżawców przekazanego z Centrali GDDKiA wynikało, że wprowadzone zmiany były wynikiem dokonanej przez Centralę analizy. Dodatkowo sama procedura nakazywała przy konstruowaniu warunków finansowych dla potencjalnych dzierżawców analizę nie tylko atrakcyjności lokalizacji MOP, ale również sytuacji finansowej potencjalnego dzierżawcy. Zestawienie ze sobą uzyskanych danych miało na celu uzależnianie minimalnych warunków finansowych od sytuacji finansowej konkretnego podmiotu. Zgodnie z przyjętymi kryteriami potencjalnych dzierżawców podzielono na trzy grupy i dla każdej z tych grup określono minimalne warunki. Oddział we Wrocławiu, celem wyłonienia dzierżawców MOP, przeprowadzał postępowania przetargowe na podstawie przepisów ustawy Kodeks cywilny. W latach 2012-2017 Oddział we Wrocławiu przeprowadził sześć postępowań dotyczących wyłonienia dzierżawcy dla MOP. Wszystkie podlegające kontroli postępowania były upublicznione na stronach internetowych i w prasie. W prowadzonych postępowaniach Oddział we Wrocławiu udzielał odpowiedzi wszystkim uczestnikom postępowania, i informował o ich wynikach.

(dowód: akta kontroli str. 138-140, 386-392)

Jedną z zasad stosowanych w przeprowadzonych postępowaniach przetargowych, mających na celu zachowanie konkurencyjności, była zasada ABC. Oznaczała ona, że jeden dzierżawca mógł prowadzić, co trzeci MOP przy jednej drodze ekspresowej. W kontrolowanym okresie procedura wyłaniania dzierżawców MOP kat II i III uległa zmianie. Pierwsze postępowania przetargowe prowadzone były na podstawie wytycznych z 2009 r., a we wrześniu 2013 r. Centrala GDDKiA wprowadziła zmianę procedury. Czas trwania postępowania został skrócony poprzez wprowadzenie w miejsce postępowania dwuetapowego, jednoetapowego. Zmiana procedury miała charakter zasadniczy ze względu na warunki finansowe proponowane potencjalnym dzierżawcą. Nowe opłaty ponoszone przez potencjalnych dzierżawców korelowały zarówno z atrakcyjnością lokalizacji konkretnego MOP (tzn., że np. w zależności od miejsca, w którym usytuowano MOP opłata była niższa, lub wyższa), jak również z poziomem dochodów osiąganych przez potencjalnego dzierżawcę. Z przedstawionej dokumentacji wynika, że nowa procedura była wynikiem analizy sytuacji na rynku paliw, którego uczestnicy są głównymi adresatami prowadzonych postępowań. Zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. wprowadzono podział MOP na trzy kategorie, z których II i III miały obowiązkowo być wyposażone w stacje paliw. W związku z powyższym przeprowadzanie analizy było niezbędne dla prawidłowej realizacji zadań, w zakresie wyłaniania dzierżawców przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 52-92, 138-196, 243-290)

3.4. W kontrolowanym okresie przeprowadzono postępowania przetargowe mające na celu wyłonienie dzierżawców dla dwóch MOP. Pierwsze postępowanie z 2012 r. zakończyło się wyłonieniem dzierżawcy dla MOP Michałowice Południe. Dla drugiego MOP Michałowice Północ przeprowadzono łącznie sześć postępowań. Ostatnie z nich, przeprowadzone w 2016 r., zakończyło się podpisaniem umowy dzierżawy. W przypadku trudności z wyłonieniem dzierżawcy, w uzgodnieniu z Centralą GDDKiA, już po pierwszej nieudanej próbie zmodyfikowano warunki udziału w postępowaniu przetargowym. W pierwszej kolejności uproszczono procedurę wyboru dzierżawcy z dwuetapowej, na jednoetapową, co miało skrócić czas trwania postępowania. Skutkiem wprowadzonej zmiany unieważniono trwające postępowanie przetargowe. Kolejna modyfikacja dotyczyła określania warunków cenowych i związana, była z wprowadzeniem oceny atrakcyjności lokalizacji poszczególnych MOP. Oceny dokonywano na podstawie szczegółowych kryteriów przekazanych przez Centralę GDDKiA. Wynik oceny przeprowadzonej przez Oddział we Wrocławiu, określał wysokość czynszu podstawowego określanego dla potencjalnego dzierżawcy. Dokonano również zmiany sposobu wyliczania pozostałych opłat i uzależniono je od wysokości przychodów osiąganych przez potencjalnego dzierżawcę. W przypadku MOP Michałowice Północ podjęto również decyzję o zwiększeniu progu kwoty osiąganych przychodów z tytułu sprzedaży paliw, przy jednoczesnym zachowaniu najmniejszej stawki procentowej czynszu od przychodu ze sprzedaży paliw. Po trzeciej nieudanej próbie wyłonienia dzierżawcy dokonano również zmian w zakresie warunków udziału w postępowaniu. Obniżono wymagania dotyczące liczby prowadzonych stacji paliw oraz ograniczono wymaganą liczbę lat doświadczenia.

(dowód: akta kontroli str. 140-197)

Kolejne modyfikacje dotyczyły zakresu prac, jakie zobowiązany byłby wykonać potencjalny dzierżawca np. zrezygnowano z budowy restauracji na rzecz restauracji typu „bistro”, zmniejszono liczbę wymaganych dystrybutorów paliwa zarówno dla samochodów osobowych jak i ciężarowych oraz zrezygnowano z części elementów wyposażenia dystrybutorów np. satelity do tankowania dwóch baków paliwa jednocześnie. Wprowadzone modyfikacje związane były również z wydłużeniem terminu wykonania niektórych prac, np. realizacja możliwości skorzystania z bankomatu/usługi typu cash back z 18 do 24 miesięcy. Ostatnia wprowadzona modyfikacja, która ostatecznie przyczyniła się do wyłonienia dzierżawcy związana była z wykonaniem części prac wodno-kanalizacyjnych przez Oddział we Wrocławiu. Na podstawie przeprowadzanej analizy można stwierdzić, że modyfikacje oczekiwań wobec potencjalnych dzierżawców przyniosły efekt w postaci wyłonienia dzierżawcy.

(dowód: akta kontroli str. 140, 386-390, 417, 820)

3.5. W zakresie należytego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach zawieranych przez Oddział we Wrocławiu stwierdzono, że w kwestii formalnej zawarte umowy zakładają możliwość kontrolowania dzierżawców MOP zarówno na etapie budowy, jak również późniejszej eksploatacji. W umowach zabezpieczono możliwość rozwiązania umowy bez zachowania okresu wypowiedzenia, opisując warunki, które do tego uprawniają. W kwestii finansowej umowy zawierają zapisy dotyczące zarówno możliwości naliczania kar umownych wraz z katalogiem kar oraz regulują obowiązkowe ubezpieczenia i gwarancje bankowe, których beneficjentem jest Skarb Państwa. Dodatkowo umowy upoważniają Oddział we Wrocławiu do weryfikowania dokumentów źródłowych związanych z osiąganymi przez operatorów MOP przychodami, które stanowią podstawę do naliczania czynszu podstawowego i pozostałych opłat. W umowach zabezpieczenie interesu Skarbu Państwa szczególnie w zakresie możliwości egzekwowania terminowej realizacji umów uregulowane było poprzez odpowiednie

zapisy. Dotyczyły one szeregu mechanizmów zabezpieczających od: zatwierdzenia harmonogramu prac przez uprawnienia do dokonywania inspekcji przez Wyzierżawiającego w dowolnym czasie, aż po wprowadzenie katalogu kar za niewykonanie lub nienależyte wykonanie umowy. W umowach określono również takie aspekty jak obowiązkowe ubezpieczenia, gwarancje bankowe czy definicję stanów naruszenia uprawniających do naliczania kar. Umowy zawierały również uregulowania odnoszące się do corocznego stosowania wskaźnika inflacji.

(dowód: akta kontroli str. 534-597)

3.6. Umowy zawierają zapisy umożliwiające dokonywanie kontroli na terenie będącym przedmiotem umowy na każdym etapie prac, a w kwestiach finansowych zastrzega się możliwość wglądu do dokumentów źródłowych związanych z oświadczeniami, jakie składa Dzierżawca dotyczącymi osiągniętych przychodów i przychodów netto.

Oddział we Wrocławiu otrzymał z Centrali GDDKiA do realizacji zadanie związane z kontrolą eksploatacji MOP kat II i III zlokalizowanych przy autostradach oraz utrzymaniem drogi i terenu MOP Czerna. Zadania kontrolne zostały nałożone zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA w 2012 r a następnie nowym zarządzeniem z 2015 r. W okresie objętym kontrolą Oddział we Wrocławiu przeprowadził łącznie 54 kontrole dla pięciu MOP. Wszystkie kontrole zostały udokumentowane w raporcie z kontroli. Zakres kontroli wykonywanych przez Oddział we Wrocławiu obejmował przede wszystkim realizację zobowiązań dzierżawcy z tytułu zawartych z GDDKiA umów dzierżawy, takich jak utrzymywanie czystości, naprawy wyposażenia, itp. Dokumentacja dotycząca pozostałych MOP, podlegających kontroli Oddziału we Wrocławiu, nie zawierała raportów z kontroli natomiast czynności wykonane w tym zakresie zostały zawarte w protokołach odbioru robót, lub odbioru częściowego robót. (68 protokołów za okres od 2012 r. do 2017 r. dla dwóch MOP). Różnica w sposobie dokumentowania wynikała z kategorii MOP. Dla MOP kat. II i III obsługujących podróźnych w szerszym zakresie stosowano raporty z kontroli, których celem było weryfikowanie sposobu wywiązywania się dzierżawcy z zawartej umowy. Protokoły odbioru robót były przewidziane dla MOP kat. I, i były elementem większej umowy związanej również z utrzymaniem odcinka drogi, przy której zlokalizowany był MOP. Zgodnie z zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA, Oddział we Wrocławiu przekazywał na bieżąco informację o wynikach przeprowadzonych kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 418, 440-477)

3.7. Realizując swoje uprawnienia związane z kontrolą przedmiotu dzierżawy Oddział we Wrocławiu wykonał pięć rocznych kontroli przeglądu budynków oraz trzynaście kontroli związanych z pozostałymi zobowiązaniami umownymi dzierżawcy. Ustalenia kontrolne dotyczyły przede wszystkim uszkodzeń, lub braków w wyposażeniu budynku WC, placu zabaw, czy nawierzchni na terenie MOP. Oddział we Wrocławiu zgłaszał swoje zastrzeżenia do dzierżawcy drogą mailową. Również w ten sposób Oddział we Wrocławiu otrzymywał odpowiedź na stwierdzone nieprawidłowości. Usterki zgłaszane były zarówno do Oddziału we Wrocławiu, jak i dzierżawcy, a gdy występowała taka konieczność również do wykonawcy drogi w ramach gwarancji. Wszelkie naprawy i prace wykonane w związku ze zgłoszonymi nieprawidłowościami po ich wykonaniu były zgłaszane do odpowiedniej komórki organizacyjnej Oddziału we Wrocławiu - Rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 15-40)

*Ustalono
nieprawidłowości*

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

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



Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że kolejność dokonywanych modyfikacji procedur przetargowych, jak również konieczność konsultowania wszelkich zmian w procedurze i w dokumentach wzorcowych, mogła wpłynąć na wydłużenie czasu trwania postępowań przetargowych, bowiem od momentu ogłoszenia pierwszego przetargu⁵¹ na dzierżawcę MOP Michałowice Północ do momentu zakończenia postępowania związanego z ostatnim przetargiem i podpisania umowy⁵², minęły cztery lata.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym obszarze. Procedury wyłaniania operatorów, którym powierzane jest zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP kat. II i III przy drogach ekspresowych, zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniały sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatora. Umowy zawierane przez GDDKiA z operatorami MOP tych kategorii należyście zabezpieczały również interes Skarbu Państwa, a nadzór Oddziału we Wrocławiu nad ich wykonywaniem był właściwy.

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 Kontroli⁵³ (dalej: „ustawa o NIK”) wnosi o:

1. Doprowadzenie do rozliczenia usług z tytułu dozoru i bieżącego utrzymania MOP w sposób zgodny z rzeczywistym ich wykonaniem.
2. Uzupelnienie brakujących zakresów czynności pracowników realizujących zadania związane z MOP.
3. Formułowanie – w przypadku organizowania przetargów publicznych na dzierżawę MOP kat. III – obligatoryjnych programów funkcjonalnych (OPF), zgodnie z kategoryzacją przewidzianą w programie zagospodarowania drogi.
4. Prezentowanie MOP Michałowice Płd./Płn. zgodnie z kategorią wynikającą z aktualnego zagospodarowania.

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 we Wrocławiu.

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

⁵¹ Rozpoczęcie procesu przetargowego na wyłonienie dzierżawcy MOP Michałowice Północ w roku 2012.

⁵² Umowa dzierżawy nieruchomości Nr O.WR.D-3.702.1.2016 z dnia 1 lutego 2017 r.

⁵³ Dz. U. z 2017 r., poz. 524.

Wrocław, dnia 24 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontrolerzy:
Marek Skrzypecki
Doradca ekonomiczny


.....
podpis



.....
podpis

Paweł Potemski
Główny specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

Anna Łuczak
Starszy inspektor kontroli państwowej


.....
podpis

