



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze

LZG –410-013.01.2017
P/17/081

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Zielonej Górze
Kontrolerzy	Dariusz Obierzyński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/129/2017 z dnia 11.09.2017 r. Paweł Pawlak, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LZG/130/2017 z dnia 11.09.2017 r. <i>[dowód: akta kontroli str. 2-4]</i>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze, ul. Bohaterów Westerplatte 31, 65-078 Zielona Góra (GDDKiA lub Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Langer – Dyrektor Oddziału od dnia 12 stycznia 2017 r. ¹ <i>[dowód: akta kontroli str. 1]</i>

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie³ Stwierdzone nieprawidłowości nie wpłynęły w istotny sposób negatywnie na kontrolowaną działalność.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Oddział przy projektowaniu i wyposażeniu drogi klasy S w Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP) uwzględniał standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. W procesie realizacji odcinków drogi S3 nie zapewniono jednak dotychczas uruchomienia MOP kat. II i III wyposażonych w stacje paliw i obiekty gastronomiczno-handlowe. Udostępniono podróżnym, choć z opóźnieniem, jedynie część MOP w standardzie kat. I, z podstawowym zakresem usług (parkingi, urządzenia wypoczynkowe i sanitarne). Podczas budowy tych MOP przestrzegano wytycznych ustalonych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dotyczących sposobu organizowania wykonawstwa.

Pomimo organizowanych przetargów, z uwagi na brak oferentów, Oddział nie zawarł żadnej umowy na dzierżawę MOP kat. II lub III (przetargi nie przyniosły rozstrzygnięcia). Procedury stosowane przez Oddział odnośnie wyłonienia operatorów w zakresie zagospodarowania stref usług i eksploatacji MOP, zapewniały konkurencję dostawców, a w kolejnych przetargach zmieniano warunki finansowe w odniesieniu do dzierżawców.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły braków w wyposażeniu oddanych do użytkowania odcinków drogi ekspresowej nr S3 w MOP-y kat II i III przewidzianych w dokumentach programowych drogi oraz nieuwzględnienia do 2014 r. w systemie

¹ Poprzednio od 1.08.2008 r. do 30.04.2017 r. Dyrektorem był Przemysław Hamera.

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

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

kontroli zarządczej elementów pozwalających na prawidłowe zarządzanie ryzykiem związanym z budową i eksploatacją MOP przy drogach ekspresowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

1.1. Do 1 stycznia 2015 r. w dokumentacji określającej strukturę organizacyjną GDDKiA brak było zapisów dotyczących przypisania celów i zadań w zakresie budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych. Od stycznia 2015 r. w regulaminie organizacyjnym do zakresu działania Wydziału Dokumentacji wprowadzono zapis dotyczący przygotowania i uzgodnienia z Centralą, dokumentacji przetargowych na dzierżawę Miejsc Obsługi Podróżnych znajdujących się na drogach klasy S, a zadania w zakresie wykonywania praw i obowiązków wydzierżawiającego zgodnie z umowami na dzierżawę MOP oraz egzekwowanie od dzierżawców zobowiązań wynikających z zawartych umów przypisano do zakresu działań Wydziału Dróg i Sieci Drogowej⁴. W obowiązujących w latach 2012-2017 zakresach czynności pracowników m.in. zespołów kierowników projektów oraz wydziałów planowania, dokumentacji, nieruchomości, wydziału autostrad i dróg ekspresowych, realizacji inwestycji, dróg - brak było wpisanych zadań związanych z realizacją i utrzymaniem MOP. Dyrektor Oddziału w październiku 2017 r. pisemnie wyznaczył pracownika na Kierownika Projektu w zakresie budowy MOP-ów⁵.

[dowód: akta kontroli str. 6-146, 1053, 1085-1086]

Zadania w zakresie kontroli zarządczej⁶ zmieszczone zostały w regulaminie organizacyjnym obowiązującym od 1 stycznia 2014 r.⁷ do 29 grudnia 2014 r. Natomiast od 1 stycznia 2015 r. w regulaminie organizacyjnym zadania m.in. w zakresie koordynacji spraw związanych z zapewnieniem adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej przypisano do zakresu wieloosobowego stanowiska do spraw obsługi prawnej. W okresie objętym kontrolą NIK zadania dotyczące współpracy z głównym specjalistą ds. wspomaganie systemu zarządzania ryzykiem w Biurze Audytu Wewnętrznego w zakresie niezbędnym dla zapewnienia efektywności systemu kontroli zarządczej oraz zbierania informacji od Wydziałów merytorycznych w zakresie kontroli zarządczej i wspieranie ich w przygotowaniu materiałów wyjściowych do analizy ryzyka i planu działania przypisane zostały w tym czasie do zakresu czynności trzech pracowników⁸.

Z prowadzonego rejestru ryzyka w latach 2012-2014 nie wynika, aby Oddział określił cele i zadania dotyczące budowy i wyposażenia w MOP drogi ekspresowej S3. Analiza celów ryzyka poszczególnych wydziałów oraz zespołów kierownika projektów w ww. okresie dotyczyła m.in. kontynuacji budowy drogi ekspresowej S3,

⁴ Zarządzenie nr 38/2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze z 29 grudnia 2014 r. Zarządzenie weszło w życie z dniem 1 stycznia 2015 r.

⁵ Mianowanie z 19.10.2017 r. w zakresie: Projekt i budowa MOP kat. I Racula Wschód w systemie projektuj i buduj wraz z koncepcją dla MOP Racula Wschód kat. II; Projekt i budowa MOP kat. I Lisiny Wschód i Lisiny Zachód w systemie projektuj i buduj; Projekt i budowa MOP kat. I Stożne Wschód i Stożne Zachód w systemie projektuj i buduj; Projekt i budowa MOP kat. II i III do standardu kat. I - Niegosławice Wschód i Niegosławice Zachód.

⁶ Współpraca z Biurem Audytu Wewnętrznego w zakresie niezbędnym dla zapewnienia efektywności systemu kontroli zarządczej, koordynowanie sprawozdawczości wynikającej z funkcjonowania kontroli zarządczej, koordynowanie działań w zakresie przygotowania propozycji rocznych planów działalności w oparciu o wyznaczone przez kierownictwo kierunki działalności, koordynowanie działań w zakresie dokonywania identyfikacji, analizy i oceny ryzyka zgodnie z przyjętą w Generalnej Dyrekcji metodologią, w tym prowadzenie w ramach komórki organizacyjnej Oddziału arkusza oceny ryzyka, prowadzenie działań na rzecz zwiększenia świadomości pracowników w zakresie kontroli zarządczej, w tym organizowanie i prowadzenie szkoleń.

⁷ Zarządzenie nr 14/20013 Dyrektora Oddziału GDDKiA z 25.11.2013 r., obowiązujące od 1 stycznia 2014 r.

⁸ Zakres czynności z 1.03.2013 r., zakres czynności z 30.07.2015 r. i opis stanowiska pracy z 11.08.2016 r.

wzrostu dostępności komunikacyjnej obszaru województwa (w tym m.in. terminowości realizacji robót, braku płynności finansowej wykonawców, nieprzewidzianych warunków realizacji robót, błędnej dokumentacji projektu), czy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. I tak na przykład ustalono cel – wzrost dostępności komunikacyjnej obszaru pozostającego w gestii Oddziału poprzez rozwój sieci dróg krajowych. Ustalano także miernik oraz określono zadania. W 2013 r. celem była budowa drogi ekspresowej S-3 na odcinku węzła „Międzyrzecz Południe” do węzła „Sulechów”.

Przykładu odmiennego postępowania w zakresie budowy MOP dostarcza realizacja zadania na drodze A18. W 2013 r. w ramach celu - poprawy komfortu i standardów podróżowania po sieci dróg będących w gestii Oddziału, ustalono zadanie służące realizacji tego celu tj. budowę MOP kat. II Jagłowice w ciągu autostrady A18. W listopadzie 2013 r. uzyskano pozwolenie na użytkowanie. Cel został zrealizowany i osiągnięto zakładany miernik.

W rejestrze ryzyka na 2015 r. jako jedno z zadań do realizacji wskazano na odcinkową budowę MOP na S3, a w latach 2016-2017 r. oprócz wzrostu dostępności komunikacyjnej obszaru województwa (budowa m.in. drogi S3) wskazywano na zadania w zakresie zawarcia umów na roboty budowlane - projekt i budowa – MOP na drodze S3.

[dowód: akta kontroli str. 147-156, 157-169, 451, 485-487, 896-930, 1087-1146]

Z oświadczeń pracowników GDDKiA odpowiedzialnych w latach 2012-2015 za realizację kontroli zarządczej wynika m.in., że zadania związane z budową MOP nie były zgłaszane do planu działania w ramach kontroli zarządczej.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *wiele zadań ujęto w regulaminie w sposób ogólny. Zadanie polegające na przygotowaniu dokumentacji dla dróg i mostów obejmuje swoim zakresem koordynację bardzo szerokiego asortymentu spraw, w tym MOP, obiektów inżynierskich, spraw dot. środowiska, przebudowy branż, co wymaga kompetencji, odpowiedzialności i współpracy wielu komórek GDDKiA.*

[dowód: akta kontroli str. 270-271, 275-278, 1408-1411]

1.2. W długoterminowych umowach na „kompleksowe - całoroczne (zimowe i letnie) - utrzymanie odcinków dróg krajowych”, zawartych na okres 72 miesięcy, określanych także umowami na „utrzymanie standardu drogi” (droga ekspresowa S3)⁹, zawieranych przez GDDKiA w trybie przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych¹⁰ (Pzp), zamieszczano m.in. umowne klauzule waloryzacyjne wynagrodzenia przewidujące coroczną jego waloryzację w oparciu o prognozowany średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem podawany w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy zgodnie z art. 142 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych¹¹.

Oddział podpisał następujące umowy, w zakresie m.in. utrzymania MOP, określając m.in. ich zakres i czas ich trwania:

a) umowę nr Z-1/59/2015 – w zakresie odcinka od węzła Skwierzyna Zachód do węzła Świebodzin Północ km 150+600 wraz z wszystkimi jej elementami. Wykonawca świadczy usługi przez okres:

- 72 miesięcy od daty podpisania umowy dla odcinka od węzła Skwierzyna Zachód (bez węzła) km 111+113 do początku budowy drugiej jezdni obwodnicy Międzyrzecza km 128+869,

- obwodnica Międzyrzecza od początku budowy drugiej jezdni obwodnicy Międzyrzecza km 128+869 do końca budowy drugiej jezdni obwodnicy Międzyrzecza km 134+930,

⁹ Umowa nr Z-1/59/2015 z dnia 21.05.2015, umowa nr Z1/91/2015 z 8.07.2015 r. oraz umowa nr Z1/175/2013 z 17.12.2013 r.

¹⁰ Dz. U. z 2017 r. poz. 1579, ze zm.

¹¹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077.

- 72 miesiące od daty podpisania umowy dla odcinka od końca budowy drugiej jezdni obwodnicy Międzyrzecza km 134+930 do węzła Świebodzin Północ (bez węzła) km 150+600. Łączne przewidywane wynagrodzenie nie przekroczy netto 20.682.587,28 zł (brutto 25.439.582,35 zł).

b) umowę nr Z1/91/2015 – w zakresie odcinka od węzła Myślibórz (be węzła) km 54+012 do węzła Skwierzyna Zachód km 111+113 wraz ze wszystkim jej elementami. Wykonawca świadczy usługi przez okres:

- 72 miesięcy od daty podpisania umowy od węzła Myślibórz (bez węzła) km 54+012 do początku budowy drugiej jezdni obwodnicy Gorzowa Wlkp. km 80+942,

- obwodnica Gorzowa Wlkp. od początku budowy drugiej jezdni obwodnicy Gorzowa Wlkp. km 80+942 do końca budowy drugiej jezdni obwodnicy Gorzowa Wlkp. km 92+602¹²,

- 72 miesiące od daty podpisania umowy dla odcinka od końca budowy drugiej jezdni obwodnicy Gorzowa Wlkp. 92+602 do węzła Skwierzyna Zachód (z węzłem) do km 111+113. Łączne przewidywane wynagrodzenie nie przekroczy netto 28.248.280,81 zł (brutto 34.745.385,40 zł).

Ustalając rodzaj wskaźnika przyjętego za podstawę umownej klauzuli waloryzacyjnej wynagrodzenia wykonawcy usługi¹³ do celów przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia (istotne postanowienia umowy) Oddział nie dokonał analizy, który z alternatywnych wskaźników będzie korzystniejszy dla zamawiającego (GDDKiA), tj. zapewni oszczędne wydatkowanie środków publicznych. I tak np.:

- średnioroczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem (zmiany w stosunku do roku ubiegłego) ogłaszane przez Prezesa GUS wyniosły:

- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2015 r. w stosunku do 2014 r. wyniósł 99,1 (spadek cen o 0,9%),
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2014 r. w stosunku do 2013 r. wyniósł 100,0 (ceny pozostały na takim samym poziomie),
- średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w 2013 r. w stosunku do 2012 r. wyniósł 100,9 (ceny pozostały na takim samym poziomie)

podczas gdy,

- prognozowane średnioroczne wskaźniki poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych podane w uzasadnieniu dołączonym do projektu ustawy budżetowej (zgodnie z art. 142 pkt 2 lit. b ustawy o finansach publicznych) oraz w ustawie budżetowej na dany rok określono:

- ustawa budżetowa na 2015 r. - prognozowany wskaźnik poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych: 101,2%,
- ustawa budżetowa na 2014 r. - prognozowany wskaźnik poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych: 102,4%,
- ustawa budżetowa na 2013 r. - prognozowany wskaźnik poziomu cen towarów i usług konsumpcyjnych: 102,7%, a po zmianie ustawy budżetowej, od dnia 27 września 2013 r.: 101,6%.

Z powyższego wynika m.in., że wskaźnik przyjęty za podstawę umownej klauzuli waloryzacyjnej wynagrodzenia wykonawcy, w dotychczasowym okresie realizacji umowy był niekorzystny dla zamawiającego (Oddział GDDKiA w Zielonej Górze) od alternatywnego wskaźnika. W okresie przed zawarciem umowy brak było przesłanek

¹² Odcinek ten zgodnie z umową ma być utrzymywany od daty oddania do użytkowania drugiej jezdni obwodnicy, planowanej na maj 2017, przez okres 47 miesięcy. Druga jezdnia Obwodnicy Gorzowa Wlkp. oddana została do użytkowania z dniem 9.10.2017 r.

¹³ umowę nr Z-1/59/2015 z 21.05.2015 r. oraz Z1/91/2015 z 8.07.2015 r.

(np. analizy makroekonomiczne zawarte w uzasadnieniach do projektów ustaw budżetowych) wskazujących na to, że przyjęcie alternatywnego wskaźnika będzie korzystniejsze dla zamawiającego.

W późniejszych latach okresu objętego kontrolą (2016-2017) jednostki organizacyjne GDDKiA w umowach zawieranych na tego rodzaju usługi przeszły na stosowanie umownych klauzul waloryzacyjnych wynagrodzenia wykonawcy opartych na innej podstawie, tj. na wskaźniku wzrostu/spadku cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy publikowanym przez Główny Urząd Statystyczny (GUS).

Przyjmowane alternatywnie za podstawę umownych klauzul waloryzacyjnych wynagrodzenia wykonawcy usługi „Kompleksowego całorocznego utrzymania drogi”, w okresie objętym kontrolą kształtowały się na różnym poziomie, przy czym w latach 2012 i 2013 korzystniejsze dla GDDKiA były klauzule waloryzacyjne oparte na prognozowanym średniorocznym wskaźniku cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem podawanym w ustawie budżetowej na dany rok budżetowy, wskaźnik ten był, bowiem niższy od wskaźnika GUS przedstawiającego rzeczywisty wzrost za poprzedni rok. Skutkowało to niższym wzrostem wynagrodzenia wykonawcy (oszczędność wydatków budżetowych) niż w przypadku klauzul waloryzacyjnych opartych o poziom wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy publikowanego przez GUS. Natomiast w latach 2014 - 2016 korzystniejsze dla GDDKiA były klauzule waloryzacyjne oparte na wskaźniku wzrostu/spadku cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy, publikowanym przez GUS¹⁴.

W kwietniu 2017 r. po przeprowadzonych przetargach zawarto dwie umowy:

- umowę nr Z1/48/2017 – w zakresie utrzymania MOP Kępsko Zachód w km 167+700 po prawej stronie drogi wraz ze wszystkimi elementami, Umowa zawarta jest na okres 11 miesięcy od dnia podpisania a wynagrodzenie określono w kwocie netto 143.000,00 zł (brutto 175.890,00 zł).

- umowę nr Z1/49/2017 – w zakresie utrzymania MOP Kępsko Wschód w km 167+700 po lewej stronie drogi wraz ze wszystkimi elementami, Umowa zawarta jest na okres 11 miesięcy od dnia podpisania a wynagrodzenie określono w kwocie netto 143.000,00 zł (brutto 175.890,00 zł).

W ww. umowach nie zamieszczono zapisów w zakresie klauzul waloryzacyjnych.

[dowód: akta kontroli str. 287-311, 312-335, 959-963B]

Dyrektor wyjaśnił, że „Oddział nie przeprowadzał analizy dot. wskaźnika przyjętego za podstawę umownej klauzuli waloryzacyjnej. Projekt umowy dla modelu Utrzymaj standard został wypracowany przez komórki organizacyjne GDDKiA pod kierownictwem Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami (...). W umowach nr Z-1/59/2015 z 21.05.2015 r. oraz Z1/91/2015 z 08.07.2015 r. na całoroczne, kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S3 zastosowano zapisy dotyczące waloryzacji wynagrodzeń zgodne z przywołanym projektem umowy. Waloryzacja wynagrodzenia na podstawie ww. umów dotychczas nie była przeprowadzana.

Były Dyrektor zeznał m.in., że nie przypomina sobie, aby dokonywano analizy i porównań, który z alternatywnych wskaźników będzie korzystniejszy dla zamawiającego (GDDKiA), tj. zapewni oszczędne wydatkowanie środków publicznych.

Zapytany, czy wskaźnik przyjęty za podstawę umownej klauzuli waloryzacyjnej wynagrodzenia wykonawcy, w dotychczasowym okresie realizacji umowy był

¹⁴ Analiza wystawionych i zapłaconych faktur w ramach umowy nr Z-1/59/2015 z dnia 21.05.2015 - różnica pomiędzy waloryzacją opartą na zapisach umowy a waloryzacją o wskaźnik GUS może wynieść łącznie 51.071,61 zł. Analiza wystawionych i zapłaconych faktur w ramach umowy nr Z1/91/2015 z 8.07.2015 r. - różnica pomiędzy waloryzacją opartą na zapisach umowy a waloryzacją o wskaźnik GUS może wynieść łącznie 51.947,74 zł. Razem w ramach dwóch umów ewentualna kwota wg stanu na 10.10.2017 r. wynosi 103.019,35 zł.

korzystniejszy dla zamawiającego od alternatywnego wskaźnika zeznał, że nie ma wiedzy na temat ewentualnych przesłanek i analiz makroekonomicznych. Wykonawcy umowy nie korzystali z waloryzacji.

[dowód: akta kontroli str. 402-426, 1471-1476]

1.3. W przypadku umów na całoroczne utrzymanie odcinków drogi ekspresowej S3, w tym MOP zleceniobiorca zobowiązany został do wizualnej oceny m.in. nawierzchni, boksów i wiat, budynków, w tym budynku toalet oraz do kontroli sprawności urządzeń oświetlenia i systemu monitorującego.

Natomiast w przypadku zawartych w 2017 r. umów na utrzymanie czystości i porządku MOP¹⁵ przedmiotem zamówienia jest wykonanie usług polegających na: sprzątaniu pomieszczeń i terenu, zimowym utrzymaniu terenu, odbiorze i utylizacji odpadów stałych i płynnych, całodobowym monitoringu terenu, zabezpieczeniu prawidłowego funkcjonowania MOP-ów poprzez wykonywanie drobnych prac remontowych i infrastruktury umiejscowionej na MOP-ach, a także zgłaszaniu usterek gwarancyjnych w infrastrukturze zamawiającego.

Z protokołów kontroli¹⁶ MOP Kępsko Wschód i Zachód¹⁷ wynika m.in., że poza pękniętą szybą w drzwiach wejściowych do toalety męskiej oraz brakiem kontrolki sprzątania nie stwierdzono innych nieprawidłowości.

Analiza protokołów kontroli za okres od 27.04.2017 r. do 31.08.2017 r. w części dotyczących MOP, poza jednym przypadkiem¹⁸ nie wykazała nieprawidłowości.

[dowód: akta kontroli str. 287-311, 312-335, 336-351, 353-397]

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

Ustalona
nieprawidłowość

Do 1 stycznia 2015 r. w dokumentacji określającej strukturę organizacyjną GDDKiA brak było zapisów dotyczących przypisania określonym komórkom organizacyjnym Oddziału celów i zadań w zakresie budowy i eksploatacji MOP przy drodze ekspresowej S3.

W latach 2012-2014 Oddział nie określił celów i zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drodze ekspresowej S3.

Mimo określenia harmonogramu¹⁹ nie monitorowano stopnia wykonania zadań i osiągnięcia celów, nie wyznaczono w latach 2012-2015 mierników związanych z budową i eksploatacją MOP. W 2016 r. i 2017 r. w obszarze zamówień publicznych określono cele i zadania oraz zidentyfikowano ryzyko w zakresie zawarcia umów na roboty budowlane, projekt i budowę MOP na drodze ekspresowej S3.

Zgodnie z określonymi przez Ministra Finansów, w oparciu o delegację ustawową z art. 69 ust. 3 ustawy o finansach publicznych²⁰, standardami kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych²¹:

– „Cele i zadania należy określać jasno i w co najmniej rocznej perspektywie. Ich wykonanie należy monitorować za pomocą wyznaczonych mierników.” (Rozdz. II lit B pkt 6);

¹⁵ Umowa nr Z1/48/2017 z 24.04.2017 r. - utrzymanie MOP Kępsko Zachód w km 167+700 i umowa nr Z1/49/2017 z 24.04.2017 r. - utrzymanie MOP Kępsko Wschód w km 167+700.

¹⁶ Protokoły sporządzone przez pracowników GDDKiA Oddział w Zielonej Górze, Rejon w Nowej Soli, Obwód Utrzymania Dogi w Sulechowie.

¹⁷ Kontrola przeprowadzona w dniu 23.08.2017 r. i 17.09.2017 r.

¹⁸ Kontrola w dniu 28.08.2017 r. odstępstwo w zakresie czystości toalet, zabrudzeń, wyposażenia w środki czystości i opróżniania koszy na śmieci.

¹⁹ Pismo GDDKiA-O/ZG-D2-kd-0320poiis/13.1/2014 – harmonogram przygotowania i realizacji MOP-ów.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 1870, ze zm.

²¹ Komunikat nr 23 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.

–„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.” (Rozdz. II lit B pkt. 7, 8 i 9).

Zgodnie z art. 4 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²², droga ekspresowa, to droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona w jedną lub dwie jezdnie (art. 4 pkt 10 lit. a), posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem skrzyżowań z drogami publicznymi (art. 4 pkt 10 lit. b), wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów, przeznaczona wyłącznie dla użytkowników drogi (art. 4 pkt 10 lit. c).

Natomiast z § 110 ust. 1 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²³, wynika m.in., że droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, a do obiektów tych i urządzeń zalicza się w szczególności MOP.

[dowód: akta kontroli str. 157-169, 182-184, 485-487, 896-930, 1025-1044, 1054-1055, 1087-1146]

Z oświadczeń pracowników GDDKiA odpowiedzialnych w latach 2012-2015 za realizację zadań w zakresie kontroli zarządczej wynika m.in., że zadania związane z budową MOP nie były zgłaszane do planu działania w ramach kontroli zarządczej. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w latach 2012-2015 w Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze zdefiniowano cele w odniesieniu do Planu działalności Oddziału. Następnie określono najważniejsze zadania służące realizacji wyznaczonych celów oraz dokonano identyfikacji i analizy ryzyka w odniesieniu do celów i zadań. Kolejnym krokiem było określenie, czy ryzyko jest akceptowalne. Przepisy nie wskazują na obowiązek definiowania ryzyka dla każdego zadania realizowanego przez jednostkę.

Były Dyrektor zeznał, że same MOP-y nie były uwzględniane w systemie kontroli zarządczej z uwagi na fakt, że stanowiły całości inwestycji związanej z budową drogi S3 i były zapisane w kartach projektu.

[dowód: akta kontroli str. 270-271, 275-278, 1471-1476]

Zdaniem NIK, MOP-y to miejsca, które z uwagi na bezpieczeństwo i komfort podróżowania osób powinny być ujęte w analizie ryzyka. Niezapewnienie wszystkich funkcji drogi ekspresowej w zakresie obsługi podróżnych rodzi zagrożenie wystąpienia kolizji drogowych.

Ocena cząstkowa

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

Ocenę pozytywną uzasadnia wykonanie od 2016 r. w Oddziale GDDKiA większości zadań dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drodze ekspresowej S3 zgodnie ze standardami kontroli zarządczej. Jednakże w latach 2012-2014 nie uwzględniono w systemie kontroli zarządczej wszystkich elementów pozwalających na prawidłowe zarządzanie ryzykiem związanym z budową i eksploatacją MOP przy drodze ekspresowej S3.

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

²² Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

²³ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

2.1. Oddział posiadał dla drogi ekspresowej S3 opracowania koncepcyjne dotyczące rozmieszczenia MOP różnych rodzajów na całym przebiegu trasy. Ze sporządzonych w 2008 r. raportów dotyczących historii i uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia związanego z budową drogi ekspresowej S3²⁴ wynika m.in., że w ramach inwestycji przewidziano wykup terenu pod MOP-y, ale zagospodarowanie ich miało być objęte osobnymi projektami budowlanymi. Wskazano także na wcześniejsze opracowania zgodnie, z którymi przyjęto lokalizację dwóch par MOP tj. Sosnówka kat I (2x) i Rosin kat. II i III.²⁵ Stosownie do decyzji lokalizacyjnych na odcinku węzeł Międzyrzecz Płd. - węzeł Sulechów przyjęto lokalizację MOP-ów Sosnówka kat I oraz MOP Kępsko III i Kępsko II²⁶, rezygnując z lokalizacji MOP Rosin kat. II i III. Natomiast na odcinku od Gorzowa Wlkp. do węzła Międzyrzecz Północ usytuowano dwie pary MOP-ów na wysokości m. Popowo i Trzebiszewo.²⁷

Analiza dokumentów wykazała, że budowa MOP²⁸ m.in. na odcinku Międzyrzecz – Sulechów wynikała z konieczności wypełnienia decyzji administracyjnych:

- a) Decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi ekspresowej z dnia 25.03.2005 r. (sprostowanie z 21.1.2008 r.) na podstawie, której wykupiono grunty pod realizację inwestycji (w tym MOP-ów kat. I) i wskazano, że inwestycja obejmuje budowę m.in. obustronnego MOP I Sosnówka,
- b) Decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach z 24.07.2007 r., w której wskazano, iż inwestycja obejmuje budowę przedmiotowych MOP kat. I,
- c) Decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej z 30.12.2009 r., która ujęła MOP kat I w liniach rozgraniczających oraz zatwierdziła projekt budowlany obejmujący m.in. doprowadzenie mediów do MOP.

Z pisma Oddziału²⁹ wynika, że umowa na opracowanie dokumentacji projektowej dla drogi S3 na odcinku Gorzów Wlkp. - Międzyrzecz oraz Międzyrzecz - Sulechów z 2004 r. nie uwzględnia wykonania projektów MOP kat. I (jedynie rezerwę terenu) zaplanowano realizację przedmiotowych MOP-ów w systemie Zaprojektuj - Zbuduj. Analizy ekonomiczne dla drogi S3 odc. Gorzów Wlkp. – Sulechów, wykonywane zarówno na etapie koncepcji programowej (2004 r.) oraz przygotowywania Rezultatów Studium Wykonalności (luty 2011 r.), obejmowały realizację wszystkich przewidzianych w wydanych decyzjach lokalizacyjnych, środowiskowych oraz zezwalających na realizację inwestycji drogowych Miejsc Obsługi Podróżnych. Oddział proponował rozmieszczenie MOP: - MOP kat. I co ok. 40 km na przemian z MOP kat. II i III, MOP kat. II co ok. 40 km lub 80 km (w przypadku wystąpienia między nimi MOP kat. III), - MOP kat. III co ok. 80 km.

W odpowiedzi na wnioski Oddziału, Centrala GDDKiA pismem z 28.06.2012 r.³⁰ zaleciła odłożenie w czasie decyzji o realizacji MOP-ów Sosnówka Wschód i Zachód oraz Trzebiszewo Wschód i Zachód, przynajmniej do czasu zakończenia przetargu na dzierżawę MOP-ów kat II i III. Centrala GDDKiA wskazała także, że jeżeli przetarg na dzierżawę MOP-ów nie przyniesie rozstrzygnięcia, wówczas realizacja, przynajmniej części MOP-ów kat I, będzie zasadna.

Swoje stanowisko w zakresie zasadności budowy MOP-ów kat. I (Sosnówka Wschód i Zachód oraz Trzebiszewo Wschód i Zachód) Centrala podtrzymała

²⁴ Droga ekspresowa S3 Świnoujście - Jakuszyce na odcinku od Gorzowa Wlkp. do węzła Międzyrzecz Północ oraz odcinek węzeł Międzyrzecz Południe do węzła Sulechów.

²⁵ Pierwotnie wg wskazań lokalizacyjnych dla autostrady A3.

²⁶ Dla drogi S3.

²⁷ Wariant dla S3.

²⁸ MOP kat I Sosnówka Wschód i Sosnówka Zachód.

²⁹ Pismo GDDKiA-O/ZG-P6.2-ks-4413/32/2012 z 28.05.2012 r.

³⁰ Pismo GDDKiA-PPP-4-ŁZ-62-2186/12.

w piśmie z 15.05.2014 r., w którym stwierdziła, że rekomenduje odłożenie w czasie decyzji o ich realizacji. Ponadto zaopiniowała pozytywnie wniosek Oddziału w zakresie realizacji MOP-ów wyższej kategorii do standardu kat I.

[dowód: akta kontroli str. 478-484, 489-492, 1326-1360, 1361-1397]

Na brak MOP-ów w ciągu drogi S3 wskazał m.in. audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego³¹, który uznał to za niebezpieczne z uwagi na niezapewnienie wszystkich funkcji drogi ekspresowej w zakresie obsługi podróżnych, co zdaniem audytorów, rodzi zagrożenie postojem na pasach awaryjnych na skutek potrzeby skorzystania z toalety, braku paliwa czy zagrożenia najechania na tył pojazdów w pasie awaryjnym.

[dowód: akta kontroli str. 1570-1590]

2.2. Przeprowadzone oględziny trzech par MOP-ów przeznaczonych do obsługi podróżnych dla różnych kierunków ruchu wykazały m.in., że przy projektowaniu i wyposażeniu drogi ekspresowej klasy S w MOP uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy, a w procesie realizacji budowy MOP-u realizowanego do standardu kat I przestrzegano wytycznych ustalonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, dotyczących sposobu organizowania wykonawstwa MOP. W ramach ww. MOP-ów zapewniono m.in. minimalną ilość stanowisk postojowych dla samochodów ciężarowych, w tym wyodrębnione dla przewożących materiały niebezpieczne, osobowych, w tym dla pojazdów osób niepełnosprawnych oraz pojazdów osób podróżujących z dziećmi. Każdy z MOP-ów wyposażono w stanowisko zrzutu nieczystości z autobusów i wozów campingowych, hydranty i zbiorniki p.poż. a także w zadane miejsca piknikowe, place zabaw i siłownie plenerowe.

[dowód: akta kontroli str. 817-863, 974-1023, 1147-1287]

2.3. Długość drogi S3 w województwie lubuskim wynosi 147,168 km, a odległości pomiędzy MOP-em Marwice a MOP-em Popowo - 44,400 km. Odległości pomiędzy MOP-em Popowo a MOP-em Kępsko wynosi 47,311 km. Na całej długości drogi w województwie lubuskim brak jest MOP kat. II i III.³²

Realizacja drogi ekspresowej S3 na terenie województwa lubuskiego przebiegała etapami, natomiast MOP-y³³ oddano do użytku w kwietniu 2017 r. I tak:

- *odcinek węzeł Klucz – Gorzów Wlkp.*³⁴, w tym MOP Marwice - pierwotnie zaplanowany, jako MOP II i MOP III

Cała inwestycja podzielona była na trzy odcinki i realizowana była przez Oddział GDDKiA w Szczecinie. Umowa na realizację odcinka III od węzła Myślibórz do Gorzowa Wlkp. zawarta została 13.12.2007 r., a oddanie do użytkowania nastąpiło 23.12.2010 r.

Umowa w zakresie budowy MOP-u Marwice kat. I podpisana została 22.06.2015 r. a oddanie do użytkowania nastąpiło 26.04.2017 r.

³¹ Audyt BRD nr 4/2015 z dnia 30.03.2015 r.

³² Misją Oddziału jest m.in. sprawna organizacja skoncentrowana na potrzeby użytkowników dróg, a realizując zadania zarządcy dróg oraz cele Oddział dąży do zapewnienia najlepszego poziomu funkcjonowania dróg w obszarze odpowiedzialności, działania na rzecz stałego podnoszenia bezpieczeństwa i komfortu podróżowania.

³³ MOP Kępsko Wschód i Kępsko Zachód, MOP Popowo Wschód i Popowo Zachód oraz MOP Marwice Wschód i Marwice Zachód.

³⁴ Zarządzeniem nr 107 Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 26.11.2010 r. dokonał zmiany obszaru działania. W celu poprawy efektywności i skuteczności zadań na drodze krajowej S3, odcinek od węzła Myślibórz do granicy z województwem lubuskim o długości 12,071 km (od km 54+012 do km 66+083), powierzył do wykonywania zadań zarządcy Oddziałowi GDDKiA w Zielonej Górze. Zadania zarządcy drogi S3 dotyczą w szczególności: budowy, przebudowy i remontu drogi, utrzymania i ochrony pasa drogowego, zarządzania ruchem, prowadzenia ewidencji drogi i drogowych obiektów inżynierskich, sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych statystycznych, gromadzenia danych w zasobach systemowych GDDKiA oraz organizowania i koordynacji pomiarów.

- *odcinek Gorzów Wlkp. Południe – Międzyrzecz Północ*, w tym MOP-y Trzebiszewo, jako MOP I oraz MOP Popowo, jako MOP II i MOP III

Umowa na realizację ww. odcinka zawarta została 16.06.2011 r., a oddanie do użytkowania nastąpiło 15.05.2014 r.

W przypadku MOP-u Popowo umowę na jego budowę podpisano 22.07.2015 r., a oddanie do użytkowania nastąpiło 28.04.2017 r. W przypadku drugiego z MOP-u Trzebiszewo - odstąpiono na dzień dzisiejszy od jego realizacji.

- *odcinek Międzyrzecz Południe – Sulechów*, w tym MOP-y Sosnówka, jako MOP I oraz MOP Kępsko, jako MOP II i MOP III

Podpisanie umowy na realizację ww. odcinka nastąpiło 23.07.2010 r. a oddanie do użytkowania - 18.06.2013 r.

W przypadku MOP-u Kępsko umowę na jego budowę podpisano 22.07.2015 r., a oddanie do użytkowania nastąpiło 28.04.2017 r.

W przypadku drugiego MOP-u Sosnówka - odstąpiono od jego realizacji.

- *odcinek Sulechów – Nowa Sól*, w tym MOP-y kategorii I (Stożne i Lisiny) oraz MOP-y Racula, jako MOP II i MOP III,

Budowa podzielona została na trzy części. Umowy na realizację ww. odcinka drogi S3 podpisane zostały: 10.04.2015 r. (I odcinek), 20.10.2015 r. (II odcinek) i 05.02.2016 r. (III odcinek). Planowane zakończenie budowy – 18.10.2017 r. (I odcinek – I etap – Aneks nr 2 w trakcie procedowania), 10.08.2019 r. (I odcinek – II etap), 21.05.2018 r. (II odcinek), 16.07.2018 r. (III odcinek).

Na ww. odcinku przewidziano trzy pary MOP-ów:

- MOP-u Racula – umowa³⁵ podpisana została 29.08.2017 r., a planowane oddanie do użytkowania określono na koniec maja 2019 r.

- MOP-u Lisiny – umowa³⁶ zawarta została 22.05.2017 r., a planowane oddanie do użytkowania określono na koniec kwietnia 2019 r.

- MOP-u Stożne – w trakcie przygotowania przetargu³⁷. Planowane oddanie do użytkowania określono na sierpień 2020 r.

- *odcinek Nowa Sól – Legnica*, w tym MOP-y II (Niegosławice).

Podpisanie umowy na realizację zadania nastąpiło 19.12.2014 r. a planowane zakończenie budowy – II kwartał (czerwiec) 2018 r.

Na ww. odcinku przewidziano MOP Niegosławice³⁸, gdzie planowany termin oddania do użytkowania określono na maj 2020 r.

[dowód: akta kontroli str. 272-273, 500-501, 502, 864-895, 1325, 1398-1406, 1407, 1478-1559]

2.4. Wszystkie zbudowane na odcinku drogi ekspresowej S3 MOP-y były oddawane do eksploatacji w kat. I, zgodnie z ustalonym w PFU drogi (programie zagospodarowania). Odcinki drogi S3, przy których przewidziano MOP-y oddawano do użytkowania: 23.12.2010 r. (odcinek węzeł Myślibórz - Gorzów Wlkp.), 18.06.2013 r. (odcinek Międzyrzecz Południe - Sulechów) oraz 15.05.2014 r. (odcinek Gorzów Wlkp. Południe - Międzyrzecz Północ), podczas gdy MOP Marwice Wschód i MOP Marwice Zachód oddano do użytkowania 16.01.2017 r. a MOP Kępsko Wschód i MOP Kępsko Zachód oraz MOP Popowo Wschód i MOP Popowo Zachód oddano do użytkowania odpowiednio 28.04.2017 r.

³⁵ Projekt i budowa MOP kat. I Racula Wschód przy drodze ekspresowej S3 w systemie projektuj i buduj wraz z koncepcją dla MOP Racula Wschód kat. II.

³⁶ Projekt i budowa MOP kat. I Lisiny Wschód i Lisiny Zachód przy drodze ekspresowej S3 w systemie projektuj i buduj.

³⁷ Projekt i budowa MOP kat. I Stożne Wschód i Stożne Zachód przy drodze ekspresowej S3 w systemie projektuj i buduj.

³⁸ Projekt i budowa MOP kat. II i III do standardu kat I przy drodze ekspresowej S3 Niegosławice Wschód i Niegosławice Zachód.

Wszczęcie procedury przetargowej w zakresie przedmiotu zamówienia: Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych przy drodze ekspresowej S3 w podziale na trzy części:

- część nr 1 – Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych kat II i III do standardu kat I Kępsko Wschód i Kępsko Zachód,
- część nr 2 – Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych kat II i III do standardu kat I Popowo Wschód i Popowo Zachód,
- część nr 3 – Projekt i budowa miejsc obsługi podróżnych kat I Marwice Wschód i Marwice Zachód,

nastąpiło 16.01.2015 r.³⁹ a podpisanie umów w wykonawcami odpowiednio 22.07.2015 r. (część nr 1 i nr 2) oraz 22.06.2015 r. (część nr 3).

Wynikało to m.in. z braku ofert podmiotów chętnych do przejęcia MOP w dzierżawę i wybudowania tam obiektów usługowych przewidzianych w Obligatoryjnym Planie Funkcjonalnym (OPF) dla kategorii wyższej niż kat. I.

Z uzyskanych informacji od poszczególnych koncernów paliwowych wynika m.in., że decyzje o uczestnictwie w przetargach na dzierżawę MOP, jak i wysokości czynszu podejmowane są wyłącznie w oparciu o interes ekonomiczny spółek oraz przesłanki ekonomiczne. Nie mniej spółki zgłaszały się do przetargów, które realizowane były dwuetapowo, co pozwalało na pierwszym etapie otrzymać m.in. OPF oraz wyjaśnienia, o które występowały w trakcie postępowania przetargowego. Dokonywane analizy ekonomiczne wskazywały na brak opłacalności inwestycji, z uwagi na obowiązek budowy MOP od podstaw, wysokości czynszu podstawowego, czy wysokości czynszu od obrotu.

Do innych istotnych czynników ograniczających ich udział w przetargach spółki wskazywały uwarunkowania terenu, w tym m.in. konieczności niwelacji terenu, ewentualna wymiana gruntu na grunt nośny czy doprowadzenie mediów. Istotnym ograniczeniem jest stosowanie przez Oddziały GDDKiA zapisów zgodnie, z którymi ubieganie się o dzierżawę kolejnych MOP-ów w bezpośredniej bliskości np. węzła jest niecelowe, a zgodnie z zasadą ABCA⁴⁰ wykluczałoby spółkę z udziału w przetargach, na znacznie bardziej atrakcyjnych z ich punktu widzenia zamierzenia biznesowe np. na MOP-y na południowym odcinku drogi S3. Tymczasem jeden z koncernów paliwowych poinformował, że w bieżącym roku wygrał przetarg ogłoszony przez Oddział GDDKiA we Wrocławiu na MOP-y Polkowice i Lubin Północ, położone przy drodze ekspresowej S3.

[dowód: akta kontroli str. 272-273, 544-553A-D, 864-895]

2.5. Pismem z 9.09.2014 r. Oddział poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o utrudnieniach dotyczących MOP Marwice Wschód i Marwice Zachód i jednocześnie zwrócił się z prośbą na odstąpieniu od realizacji

³⁹ Ogłoszenie o zamówieniu przekazane zostało Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich 16.01.2015 r. pod nr 2015-006740 oraz opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 21.01.2015 r. pod nr 2015/S 014-020444.

⁴⁰ Zgodnie z zapisami Specyfikacji Warunków Kwalifikacji Wstępnej GDDKiA informowała i uprzedzała, że w celu zachowania konkurencji pomiędzy operatorami (Dzierżawcami) poszczególnych Obiektów na drodze ekspresowej S3, pomiędzy Miejscami Obsługi Podróżnych prowadzonymi przez danego operatora (Dzierżawcę), usytuowanych po tej samej stronie drogi ekspresowej, muszą znajdować się, co najmniej 2 Miejsca Obsługi Podróżnych prowadzone przez innych operatorów (Dzierżawców). Zasadę tę można zilustrować wzorem ABCABC itd., gdzie A, B i C oznaczają Miejsca Obsługi Podróżnych prowadzone przez różnych operatorów A, B i C. Zasada ta ma zastosowanie także do stacji paliw prowadzonych w Miejscach Obsługi Podróżnych, nawet, jeśli dane Miejsca Obsługi Podróżnych prowadzone są przez różne podmioty. Wyzierzawiający będzie tę zasadę stosował zarówno w ramach niniejszego postępowania jak i w ramach innych postępowań dotyczących dzierżawy obiektów do prowadzenia Miejsc Obsługi Podróżnych na drodze ekspresowej S3. W konsekwencji podmiot, który zawarł umowę dzierżawy dotyczącą jednego z Obiektów nie może ubiegać się o zawarcie w ramach niniejszego postępowania, ani w innych, przyszłych postępowaniach, umowy dzierżawy dotyczącej Miejsca Obsługi Podróżnych położonego po tej samej stronie drogi ekspresowej S3 i nie oddzielnego od danego Obiektu co najmniej dwoma Miejscami Obsługi Podróżnych prowadzonymi przez innych operatorów. Odstępstwa od tej zasady będą dopuszczalne jedynie w wyjątkowych przypadkach, uzasadnianych interesem publicznym, bądź potrzebą zapewnienia podróżnym miejsc obsługi na danym odcinku S3.

ww. MOP jako, kat. II i III i przyjęcie docelowego standardu jako kat. I. W uzasadnieniu wskazano m.in. na:

- warunki terenowe, w tym przebiegający nieprzełożony gaz wysokiego ciśnienia, z uwagi na ww. gaz zmieniono lokalizację zjazdu i wyjazdu, które wymusiły wykonanie dłuższych dróg manewrowych i ograniczają teren pod pozostałą zabudowę MOP,
- linie wysokiego napięcia ograniczające wykonanie obiektów budowlanych w bezpośrednim sąsiedztwie,
- przebiegający przez teren MOP ciek wodny,
- ograniczoną powierzchnię MOP Marwice Zachód (ok. 2,4 ha), którą ogranicza „stara” droga krajowa nr 3,
- występujące na terenie MOP grunty słabonośne, na których wykonanie ewentualnych stacji paliw z restauracją wymagałoby poniesienia dodatkowych kosztów finansowych.

W ww. piśmie Oddział wskazał także na położoną w bezpośrednim sąsiedztwie węzła Gorzów Wlkp. Północ stację paliw (ok. 5,5 km od MOP Marwice) oraz na dotychczasowe, kilkukrotne przetargi na dzierżawę, które nie przyniosły rozstrzygnięcia.

Analiza opinii geotechnicznych w zakresie budowy MOP wykazała m.in., że w przypadku MOP kat. II i III do standardu kat. I Kępsko Wschód i Kępsko Zachód oraz Popowo Wschód i Popowo Zachód: wstępnie oceniono przydatność gruntów dla potrzeb inwestycji pod budowę konstrukcji drogowych, natomiast w przypadku skarp wskazano na natychmiastowe zabezpieczenie ich przed spelaniem gruntu i rozmywaniem ich przez wody opadowe.

[dowód: akta kontroli str. 493-494, 601-625]

2.6. Za wyjątkiem terenu Racula, gdzie przy drodze S3 pozostała stacja benzynowa, a w przyszłości planowany jest w tym miejscu MOP Racula Wschód brak jest innych miejsc umożliwiających, poza okolicami węzłów, zatankowanie pojazdów. Na długości odcinka drogi S3 od m. Zielona Góra do Myślborza przez Gorzów Wlkp. (ok. 153 km) brak jest MOP kat. II lub III. Wszystkie istniejące MOP-y są kat. I z możliwością rozbudowy do kat. II i III.

Z uwagi na brak stacji paliw Oddział wprowadził na drodze S3 oznakowanie znakami informacyjnymi o odległości do stacji paliw.

Znaki D-23 wprowadzono w dniu 24.10.2013 r. na odcinku drogi ekspresowej S3 od węzła Międzyrzecz Południe do węzła Nowa Sól Zachód, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu⁴¹, której ważność w dniu 10.08.2015 r. przedłużono na kolejne 24 miesiące, a w dniu 28.07.2017 r. o następne 2 lata.

W drugim przypadku znaki D-23 wprowadzono w dniu 31.07.2014 r. na odcinku drogi ekspresowej S3 od węzła Gorzów Wlkp. Północ do węzła Międzyrzecz Północ, zgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu⁴², przedłużoną o 24 m-ce w dniu 20.04.2016 r.

W obu przypadkach wskazano, że przedmiotowa organizacja ruchu powinna obowiązywać do czasu oddania do użytku MOP-ów Popowo i Kępsko, których kategoria przewiduje lokalizację stacji paliw.

[dowód: akta kontroli str. 272-273, 503-543, 1529-1559]

⁴¹ Nr 4081/54/2013 z 9.08.2013 r.

⁴² Nr 4081/30/2014 z 22.04.2014 r.

2.7. W okresie objętym kontrolą występowały przypadki, że Oddział decydował się na 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. Oprócz MOP Marwice Wschód i Zachód kat. I, zmiana ta dotyczyła:

- MOP kat. II Popowo Wschód, zrealizowanego do standardu kat. I,
- MOP kat. III Popowo Zachód, zrealizowanego do standardu kat. I,
- MOP kat. III Kępsko Wschód, zrealizowanego do standardu kat. I,
- MOP kat. II Kępsko Zachód, zrealizowanego do standardu kat. I.

Ponadto na odcinku drogi ekspresowej S3 wybudowano w obu kierunkach pasy zjazdu i wyjazdu z następujących MOP-ów: MOP Trzebiszewo kat. I, MOP Sosnówka kat. I oraz MOP Stożne kat. I., które na dzień zakończenia kontroli nie zostały wykonane. Na etapie przygotowania dokumentacji do ogłoszenia przetargu planowany jest jeszcze MOP Niegosławice Wschód i Niegosławice Zachód kat. II i III wykonany w standardzie kat. I⁴³ oraz MOP Lisiny kat. I.⁴⁴

W dniu 29.08.2017 r. Oddział podpisał umowę (nr KP-4/126/2017), której przedmiotem jest wykonanie zadania: *Projekt i budowa Miejsc Obsługi Podróżnych kat. I Racula Wschód przy drodze ekspresowej S3 w systemie projektuj i buduj, wraz z koncepcją dla MOP Racula Wschód kat. II.* Termin zakończenia prac projektowych wraz z uzyskaniem decyzji – pozwolenia na budowę wynosi 12 miesięcy od dnia podpisania umowy, a termin zakończenia prac projektowych oraz zakończenia robót, w tym uzyskania pozwolenia na użytkowanie wynosi łącznie 18 miesięcy.

[dowód: akta kontroli str. 272-273, 450, 491, 789-816, 1024, 1325, 1529-1559]

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, Centrala GDDKiA nakazała odłożenie w czasie decyzji o budowie i uruchomieniu MOP kat. I: Sosnówka, Trzebiszewo, Stożne do czasu zakończenia przetargów na dzierżawę MOP-ów kat. II i III.

Były Dyrektor zeznał, że *brak było zgody Centrali GDDKiA na budowę MOP-ów kat. I przed wyłonieniem operatorów na MOP-y kat. II i III.*

[dowód: akta kontroli str. 1408-1411, 1471-1476]

Z informacji udzielonej przez Sekretarza Lubuskiej Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (LRBRD) wynika m.in., że w latach 2012-2017 GDDKiA informowała o postępach w realizacji drogi ekspresowej S3, kolejno oddawanych odcinkach a także o braku rozstrzygnięć przetargowych ma MOP-y przy S3. I tak np. w protokole z posiedzenia LRBRD z 19.05.2015 r. zawarto wnioski do zarządcy drogi S3 o pilną zmianę sytuacji w zakresie miejsc odpoczynku na odcinku Gorzów Wlkp. - Zielona Góra.

[dowód: akta kontroli str. 238-269]

Z informacji udzielonej przez Zastępcę Komendanta Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. wynika m.in., że na lubuskim odcinku drogi S3 w latach 2012-2017 łącznie odnotowano 1.663 kolizje drogowe, a w 172 wypadkach, śmierć poniosło 57 osób i 313 osób odniosło obrażenia ciała. Do głównych przyczyn zaliczono najechanie na tył pojazdu oraz zmęczenie i zaśnięcie.

Z powodu zmęczenia i zaśnięcia kierującego w latach 2012-2017 na drodze S3 odnotowano 103 kolizje i 25 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 17

⁴³ Planowany termin oddania do użytkowania drogi S3 Nowa Sól - Legnica, zadanie I od węzła Nowa Sól Południe do węzła Gaworzyce (bez węzła) o długości ok. 16,4 km określono na 19.06.2018 r., a planowany termin oddania do użytkowania MOP kat. II i III wykonany w standardzie kat. I Niegosławice Wschód i Niegosławice Zachód przewidywany jest na maj 2020 r.

⁴⁴ Przewidywany termin oddania - kwiecień 2019 r.

osób, a 50 zostało rannych. Kolejną ze wskazanych przyczyny wypadków drogowych, którą można łączyć z brakiem miejsc do obsługi podróżnych jest najechanie na pojazd unieruchomiony. W latach 2012-2017 na S3 zaistniało 6 tego rodzaju wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 7 osób, a 12 zostało rannych oraz 12 kolizji.

Ponadto z pisma Policji wynika m.in., że tylko na odcinku:

- od Gorzowa Wlkp. (Południe) do Międzyrzecza (Północ) w okresie przed oddaniem MOP-u wydarzyło się 21 wypadków drogowych, w których 1 osoba poniosła śmierć, 37 osób odniosło obrażenia ciała i zgłoszono do Policji 212 kolizji drogowych. Natomiast po oddaniu MOP-u Popowo do użytkowania wydarzyły się 4 wypadki drogowe, w których 1 osoba poniosła śmierć, 3 osoby odniosły obrażenia ciała i zgłoszono Policji 44 kolizje drogowe.

- od Międzyrzecza (Południe) do Sulechowa w okresie przed oddaniem MOP-u wydarzyło się 18 wypadków drogowych, w których 12 osób poniosło śmierć a 32 doznały obrażeń ciała i zgłoszono do Policji 251 kolizji drogowych. Natomiast po oddaniu MOP-u Kępsko do użytkowania wydarzyły się 2 wypadki drogowe, w których 3 osoby doznały obrażeń ciała i zgłoszono Policji 36 kolizji drogowych.

Natomiast w okresach wakacyjnych zanotowano:

- w 2012 r. (29.06. ÷ 31.08.) wydarzyły się 3 wypadki, w których 4 osoby zostały ranne, odnotowano 11 kolizji drogowych,

- w 2013 r. (28.06. ÷ 31.08.) wydarzyły się 4 wypadki, w których 12 osób zostało rannych, odnotowano 23 kolizje drogowe,

- w 2014 r. (27.06. ÷ 31.08.) wydarzyły się 3 wypadki, w których 9 osób zostało rannych, odnotowano 43 kolizje drogowe,

- w 2015 r. (26.06. ÷ 31.08.) wydarzyło się 6 wypadków, w których 1 osoba poniosła śmierć, 9 osób zostało rannych, odnotowano 71 kolizji drogowych,

- w 2016 r. (24.06. ÷ 31.08.) wydarzyło się 10 wypadków, w których 3 osoby poniosły śmierć, 20 osób zostało rannych, odnotowano 61 kolizji drogowych,

- w 2017 r. (23.06. ÷ 31.08.) po oddaniu MOP-ów wydarzył się 1 wypadek, w którym 1 osoba została ranna, odnotowano 65 kolizji drogowe.

Zdaniem Policji kierujący bardzo często lekceważą oznakę zmęczenia, kiedy okazuje się, że zapadają w mikrosen jest niestety za późno, następuje uderzenie w tył innego pojazdu lub uderzenie w barierę energochłonną, najechanie na stojący pojazd czy wywrócenie się pojazdu. Policja twierdzi, że z punktu widzenia bezpieczeństwa ważne jest nie tylko jak jeździmy, ale również jak odpoczywamy. Budowanie infrastruktury przyjaznej kierowcom, dającej nie tylko możliwość zatankowania pojazdu czy zjedzenia posiłku, zachęcenie do odpoczynku aktywnego na świeżym powietrzu czy drzemki, która pozwoli zebrać siły i utrzymać koncentrację w dalszej podróży może mieć wpływ na bezpieczeństwo w ruchu drogowym.

[dowód: akta kontroli str. 170-181, 458-468]

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

Ustalona
nieprawidłowość

Kontrola NIK wykazała, że od momentu oddania części drogi S3⁴⁵ do kwietnia 2017 r. na odcinku od Sulechowa do Gorzowa Wlkp. brak było jakiegokolwiek MOP-u. Mimo prowadzonych od 2012 r. przetargów na dzierżawę MOP - Popowo kat. II i III oraz Kępsko kat. II i III Oddziałowi nie udało się wybrać dzierżawców. Ww. Miejsca Obsługi Podróżnych planowane, jako kat. II i III zrealizowano dopiero w kwietniu 2017 r. jako MOP kat. I. I tak:

⁴⁵ Odcinek: węzeł Myślibórz - Gorzów Wlkp., oddanie III odcinka w granicach województwa lubuskiego - 23.12.2010 r.

- Odcinek węzeł Myślibórz - Gorzów Wlkp. w granicach woj. lubuskiego oddano do użytkowania 23.12.2010 r. a MOP Marwice – 26.04.2017 r.

- Odcinek Gorzów Wlkp. Południe – Międzyrzecz Północ oddano do użytkowania 15.05.2014 r. a MOP Popowo – 28.04.2017 r.

- Odcinek Międzyrzecz Południe – Sulechów oddano do użytkowania 18.06.2013 r. a MOP Kępsko – 28.04.2017 r.

Ponadto w przypadku MOP-ów (Trzebiszewo, Sosnówka i Stożne) odstąpiono od ich realizacji.

[dowód: akta kontroli str. 185-190, 191-226, 272-273, 434, 544-553D]

Zgodnie z art. 4 pkt 10 lit. „c” ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁶, droga ekspresowa, to droga przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych i pojazdów. Stosownie do art. 20a ww. ustawy o drogach publicznych, do zarządcy drogi, o którym mowa w art. 19 ust. 2 pkt 1 i 2, należy ponadto budowa, przebudowa, remont i utrzymanie:

- 1) parkingów przeznaczonych dla postoju pojazdów wykonujących przewozy drogowe, wynikającego z konieczności przestrzegania przepisów o czasie prowadzenia pojazdów oraz przepisów o ograniczeniach i zakazach ruchu drogowego;
- 2) miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego, przeznaczonych w szczególności do ważenia pojazdów.

Stosownie do przepisów wynikających z rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁷, droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, a w szczególności do tych obiektów i urządzeń zalicza się MOP, punkty kontroli samochodów ciężarowych czy zatoki postojowe (§ 110 ww. rozporządzenia). MOP na drodze ekspresowej powinien zapewnić obsługę uczestników ruchu m.in. w następującym zakresie użytkowania: funkcja wypoczynkowa⁴⁸, wypoczynkowo-usługowa⁴⁹ oraz wypoczynkowej i usługowej⁵⁰ (§§112 i 114 rozporządzenia).

Z wytycznych w zakresie projektowania i budowy MOP przy drogach m.in. ekspresowych wynika m.in., że MOP stanowi istotny element wyposażenia drogi, a jednocześnie GDDKiA dąży do tego, aby na nowobudowanych drogach ekspresowych MOP-y były gotowe do obsługi podróżnych w chwili otwarcia drogi do ruchu.

Pismem z 30.04.2014 r. Oddział poinformował zastępcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o braku zainteresowania koncernów paliwowych dzierżawą MOP-ów przy drodze ekspresowej S3 na odcinku Gorzów Wlkp. – Sulechów oraz zwrócił uwagę na brak parkingów na długości ok. 160 km. Jednocześnie Oddział wniósł o zgodę na realizację MOP-ów kat I (Trzebiszewo Wschód i Trzebiszewo Zachód oraz Sosnówka Wschód i Sosnówka Zachód) oraz kat II i III (Popowo Wschód i Popowo Zachód, Kępsko Wschód i Kępsko Zachód) do standardu MOP kat I.

⁴⁶ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

⁴⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

⁴⁸ MOP I - wyposażony w stanowiska postojowe (parking) jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie, dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii.

⁴⁹ MOP II - wyposażony w obiekty jak MOP I oraz w stacje paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej.

⁵⁰ MOP III – wyposażony w obiekty jak MOP II oraz obiekty noclegowe i w zależności od potrzeb w agendy poczty, banku, biur turystycznych czy ubezpieczeniowych.

W odpowiedzi na ww. pismo, zastępca Generalnego Dyrektora 15.05.2014 r.⁵¹ zaopiniował pozytywnie realizację MOP-ów wyższej kategorii w standardzie kat. I oraz zarekomendował odłożenie w czasie realizację MOP-ów kat. I. Natomiast pismem z 12.06.2014 r.⁵² poinformowano Oddział o zgodzie na budowę MOP-ów kat. II i III do standardu kat. I (Popowo, Kępsko i Marwice) i przyznaniu środków finansowych w wysokości 40.237.541,28 zł na ich budowę z KFD.

Pismem z 29.05.2014 r.⁵³ Dyrektor Oddziału poinformował o szacunkowym koszcie budowy poszczególnych par obiektów do standardu kat. I oraz przedstawił szczegółowy harmonogram przygotowania i realizacji MOP-ów. Analiza harmonogramu oraz podjętych działań wykazała opóźnienia w ich realizacji. I tak:

a) do 13.06.2014 r. miały zostać przygotowane materiały przetargowe. Faktycznie zatwierdzenie SIWZ nastąpiło 14.01.2015 r.

b) do 30.06.2014 r. miały zostać uzgodnione materiały przetargowe z Centralą GDDKiA i miało zostać zamieszczone ogłoszenie o przetargu. Faktycznie materiały przetargowe nie były uzgodnione z Centralą a ogłoszenie o przetargu zamieszczono 21.01.2015 r.

c) do 31.10.2014 r. miało nastąpić podpisanie umów z wykonawcą. Umowy podpisano: 22.06.2015 r.⁵⁴ i 22.07.2015 r.⁵⁵

d) do 30.11.2014 r. Oddział miał uzyskać decyzje o środowiskowych uwarunkowaniach (DUŚ). W rzeczywistości Oddział uzyskał 12.05.2015 r. decyzje na Popowo, 19.05.2015 r. decyzje na Kępsko i 25.05.2015 r. na Marwice.

e) do 31.12.2014 r. miały być zatwierdzone koncepcje MOP-ów. Faktycznie zatwierdzone zostały: MOP Popowo – 3.11.2015 r., MOP Kępsko – 30.10.2015 r. i MOP Marwice – 27.11.2015 r.

f) do 31.03.2015 r. miały być przygotowane projekty budowlane. Naprawdę nastąpiło to 22.01.2016 r. - MOP Marwice, 8.07.2015 r. - MOP Popowo i 22.07.2015 r. - MOP Kępsko.

g) do 31.05.2015 r. miały być uzyskane pozwolenia na budowę. W rzeczywistości pozwolenia na budowę uzyskano 27.04.2016 r. w przypadku MOP-u Marwice i 28.06.2016 r. w przypadku MOP-ów Popowo i Kępsko.

h) do 15.12.2015 r. miały być uzyskane pozwolenia na użytkowanie. Tymczasem pozwolenia te wydane zostały 16.01.2017 r. w przypadku MOP-u Marwice i 28.04.2017 r. w przypadku MOP-ów Kępsko i Popowo.

Z powyższego wynika m.in., że nie przestrzegano ustalonego harmonogramu. Opóźnienia sięgały 13 m-cy i 16 m-cy od ustalonego harmonogramu w zakresie uzyskania pozwolenia na użytkowanie MOP-ów.

[dowód: akta kontroli str. 489-492, 1045-1046, 1054-1055, 1405-1406]

Z wyjaśnień Kierowników projektów, którzy zajmowali się budową MOP-ów wynika m.in. z uwagi na zmianę trybu i sposobu zamówienia z umowy dzierżawy (Kodeks cywilny) na umowę zaprojektuj i zbuduj (Prawo zamówień publicznych) i zmianę dokumentów przetargowych nastąpiło przesunięcie wszystkich zaplanowanych wcześniej terminów realizacji przedsięwzięć. W związku z powyższym przygotowanie materiałów do przekazania zespołowi Kierownika Projektu trwało do sierpnia 2014 r. Od września 2014 r. przygotowaniem materiałów przetargowych i dostosowaniem ogólnego Programu Funkcjonalno-Użytkowego (PFU) dla MOP-ów zajęł się zespół Kierownika Projektu (KP). Wszystkie wykazane przekroczenia zaplanowanych wstępnie terminów wynikają z późniejszego niż zakładano

⁵¹ Pismo GDDKiA-PPP-4-ŁZ-63-2126/14.

⁵² Pismo GDDKiA-DPL-WPW-pm-0320-231/14.

⁵³ Pismo GDDKiA-O/ZG-D2-kd-0320poiis/13.1/2014.

⁵⁴ Kępsko Wschód i Kępsko Zachód oraz Popowo Wschód i Popowo Zachód.

⁵⁵ Marwice Wschód i Marwice Zachód.

ogłoszenia i rozstrzygnięcia przetargu. Z uwagi na niekorzystne warunki terenowe występujące na Marwicach oraz negatywne doświadczenia z ogłaszanych przez GDDKiA przetargów na budowę MOP-ów kategorii wyższych niż I, we wrześniu 2014 r. uzgodniono ostatecznie realizację MOP-ów w standardzie kat. I. Zaplanowany wstępnie termin na uzyskanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach (DUŚ) okazał się za krótki, a termin podpisania umów z wykonawcami wynikał z późniejszego niż zakładano ogłoszenia przetargu. Terminy wykonania projektów budowlanych, decyzji pozwoleń na budowę, czy uzyskanych pozwoleń na użytkowanie były konsekwencją późniejszego niż zakładano podpisania umów.

[dowód: akta kontroli str. 1447-1454, 1680-1685]

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *przetargi na dzierżawę nie niosły ze sobą konieczności asygnowania środków finansowych, gdyż koszty były po stronie Dzierżawcy. Oddział nie mając środków starał się mimo tego doprowadzić do wybudowania MOP. Dopiero w 2014 roku uzyskaliśmy zgodę na wydatkowanie środków na MOP kat. I. W związku z tym, że był to inny przetarg niż do tej pory - nie na dzierżawę a na Projektuj i Buduj konieczne było przygotowanie zupełnie nowych dokumentów przetargowych w uzgodnieniu ze wszystkimi wydziałami merytorycznymi i w porozumieniu z Kierownikami Projektów.*

Były Dyrektor zeznał m.in., że z uwagi na ograniczoną ilość pracowników oraz konieczność realizacji innych zadań wystąpiły opóźnienia i przesunięcia terminów w budowie MOP.

[dowód: akta kontroli str. 1047-1051, 1471-1476]

Zdaniem NIK, MOP-y to miejsca, które bezpośrednio wpływają na bezpieczeństwo i komfort podróżowania osób. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵⁶ postój pojazdu na drodze ekspresowej, w innym miejscu niż do tego wyznaczony, jest zabroniony. Niewłaściwie zatrzymany samochód może stanowić nie tylko potencjalne, ale i realne zagrożenie bezpieczeństwa ruchu. W praktyce zdarzały się sytuacje, iż pasy awaryjnego postoju, zlokalizowane w koronie drogi, na niedokończonych wjazdach lub zjazdach do i z przyszłych MOP, wykorzystywane były do postoju dla osoby jadącej. Brak dostępności wskazanych elementów infrastruktury powodował, iż pojazdy zatrzymywane były do kwietnia 2017 r. w miejscach zabronionych.

Ocena częściowa

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

Przy projektowaniu wyposażenia dróg klasy S w MOP, uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. Jednakże od momentu oddania do użytku części drogi S3 do kwietnia 2017 r. na odcinku od Sulechowa do Gorzowa Wlkp. nie wyposażono drogi ekspresowej w urządzenia obsługi podróżnych i pojazdów.

Z uwagi na brak zainteresowania inwestorów budową MOP kat. II lub III, Oddział podjął celowe działania, polegające na budowie MOP-ów przejściowo w standardzie wyposażenia przewidzianym dla kat. I. Powyższa sytuacja nie sprzyja jednak pełnemu wykonaniu postanowień programu zagospodarowania drogi dotyczących wyposażenia drogi ekspresowej w MOP o rozszerzonej funkcjonalności (kat. II i III).

⁵⁶ Dz. U z 2017 r. poz. 1260.

3. Zawierania umów na dzierżawę MOP oraz nadzór nad ich wykonaniem

Opis stanu faktycznego

3.1. Na etapie organizowania przetargów na dzierżawę MOP-ów procedury wylaniania operatorów, którym zamierzano powierzyć zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP, zapewniały konkurencję dostawców usług. Wszystkie organizowane przetargi prowadzone były na podstawie przepisów kodeksu cywilnego.

W badanym okresie, poza nieruchomością zabudowaną w ciągu drogi ekspresowej S3 na odcinku Sulechów - Nowa Sól⁵⁷, GDDKiA Oddział w Zielonej Górze nie zawarł żadnej umowy na dzierżawę MOP kat. II lub III, zawierał jedynie umowy na utrzymanie czystości i porządku MOP (dla MOP Kępsko Zachód i Wschód oba kat. I) lub całoroczne utrzymanie drogi ekspresowej S3 na danym odcinku, w ramach których ujmowane było utrzymanie MOP (MOP Marvice i MOP Popowo oba kat I). Ww. umowy wraz z kontrolami ich postanowień opisano w pkt 1 wystąpienia.

[dowód: akta kontroli str. 287-311, 312-335, 336-343, 344-351, 434, 443-447, 454, 1560-1569, 1617-1679]

Po przejętych na własność Skarbu Państwa nieruchomościach⁵⁸ w ciągu drogi ekspresowej S3 zabudowanych m.in. budynkiem usługowo - handlowym stacji paliw oraz obiektu gastronomicznego i wypłaconym odszkodowaniu⁵⁹, GDDKiA Oddział w Zielonej Górze podpisała z byłym właścicielem terenu umowę na czas określony⁶⁰ w zakresie oddania w dzierżawę nieruchomości zabudowanej m.in. obiektem handlowo-usługowym - stacją paliw oraz obiekt gastronomiczny wraz z urządzeniami i infrastrukturą towarzyszącą. W ramach ww. umowy ustalono czynsz i inne opłaty oraz określono obowiązki dzierżawcy, w tym m.in. dotyczące terminowego przedkładania danych za okres rozliczeniowy do obliczenia czynszu, ponoszenia opłat z tytułu eksploatacji przedmiotu dzierżawy, przedkładania kopii złożonej deklaracji podatkowej czy ubezpieczenia przedmiotu dzierżawy. Oddział zastrzegł sobie prawo do weryfikacji i udostępnienia danych finansowych, przedkładanych za okresy rozliczeniowe. Przekazywanie przez dzierżawcę terenu wymaganych dokumentów następowało zgodnie z umową a dokonywane opłaty czynszu dzierżawnego realizowane było terminowo.

[dowód: akta kontroli str. 1412-1419, 1420-1431, 427-429]

Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału wynika m.in., że teren Racula Zachód w trwałym zarządzie GDDKiA i do czasu wyłonienia operatora MOP jest wydzierżawiony wraz z obiektami. Mimo ogłoszonego przetargu w dniu 17.06.2016 r. na budowę i dzierżawę Raculi Wschód wraz z dzierżawą Raculi Zachód nie wpłynęła żadna oferta. Przygotowywany jest przetarg na budowę MOP Racula Wschód, po wybudowaniu którego będzie przeprowadzony przetarg na dzierżawę obu MOP-ów Racula Wschód i Racula Zachód.

Były Dyrektor zeznał, że *na etapie uzyskiwania decyzji ZRiD GDDKiA chciała odstąpić od wykupu tego terenu. W wyniku analizy prawnej i warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi krajowe i autostrady służby prawne wojewody doszły do przekonania, że nie ma możliwości odstąpienia od nabycia tego gruntu. Oddział zmuszony został do nabycia nieruchomości i stanął przed dylematem zamknąć, ogrodzić i pilnować obiekt przed dewastacją, ponosząc koszty*

⁵⁷ Umowa dzierżawy nr I-3/40/2016 z 8.04.2016 r. - nieruchomość zabudowana zlokalizowana w ciągu drogi ekspresowej S3 na odcinku Sulechów-Nowa Sól. Zabudowana m.in. budynkiem usługowo-handlowym stacji paliw oraz obiektu gastronomicznego.

⁵⁸ Decyzja z 15.10.2015 r. Wojewody Lubuskiego zezwalająca na realizację inwestycji drogowej pn. *Budowa drugiej jezdni drogi ekspresowej S3 Sulechów-Nowa Sól – odcinek II, km 286+043 ÷ 299+350.*

⁵⁹ Decyzja Wojewody Lubuskiego z 30.05.2016 r.. Dotyczy działek nr 47/5, 48/7, 48/10 i 48/13 przejętych na własność Skarbu Państwa w związku z budową drogi ekspresowej S3.

⁶⁰ Umowa zawarta na 3 lata, od dnia 8 kwietnia 2016 r. do 7 kwietnia 2019 r.

czy podpisać umowę trzyletnią z dotychczasowym operatorem. Umowa zawiera czynsze i opłaty takie jak przewidziane w przypadku umów dzierżawy. Dzierżawa nastąpiła zgodnie z ustawą o nieruchomościach. Dzierżawa tego terenu jest sytuacją przejściową do czasu wyłonienia operatora na Raculę Wschód i Raculę Zachód.

[dowód: akta kontroli str. 1408-1411, 1471-1476]

Miejsca Obsługi Podróżnych (MOP), jako teren wydzielony w pasie drogowym (w bliskim sąsiedztwie drogi), wyposażony w parking oraz w infrastrukturę zapewniającą m.in. odpoczynek podróżnym, dzieli się na trzy kategorie:

- MOP kategorii I - o funkcji wypoczynkowej, wyposażony w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii,
- MOP kategorii II - o funkcji wypoczynkowo-usługowej, wyposażony w obiekty, o których mowa powyżej oraz w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, punkty informacji turystycznej,
- MOP kategorii III - o funkcji wypoczynkowej i usługowej, wyposażony jak MOP kat. II a ponadto w obiekty noclegowe oraz inne obiekty handlowo-usługowe w zależności od potrzeb.

GDDKiA Oddział w Zielonej Górze ogłosiła w okresie od października 2012 r. do czerwca 2016 r. i przeprowadziła 4 nierozstrzygnięte postępowania⁶¹, których przedmiotem była dzierżawa nieruchomości zlokalizowanych w ciągu drogi ekspresowej nr S3 na odcinakach: Gorzów Wielkopolski – węzeł „Międzyrzecz Północ” oraz węzeł „Międzyrzecz Południe” - węzeł „Sulechów” w celu budowy i eksploatacji MOP: Popowo kat. II i III oraz Kępsko kat. II i III, a w przypadku 4-ego z postępowań także MOP Racula kat. II i III.

[dowód: akta kontroli str. 434, 441-442, 1052]

Ww. postępowania nie przyniosły rozstrzygnięcia. W pierwszych trzech postępowaniach nie złożono żadnej oferty⁶², natomiast w czwartym, ogłoszonym w czerwcu 2016 r. złożono jedną ofertę dotyczącą MOP Kępsko Wschód i Kępsko Zachód, lecz oferent nie spełnił warunków udziału w postępowaniu⁶³.

[dowód: akta kontroli str. 434, 443-447, 457]

W kolejnych postępowaniach obniżano wymogi stawiane potencjalnym dzierżawcom i tak pierwotnie (w postępowaniu ogłoszonym 5.10.2012 r.) oferowano dzierżawę na 20 lat i wymagano 8 lat doświadczenia w prowadzeniu stacji paliw, prowadzenia min. 10 stacji i średniorocznego przychodu min. 30 mln zł. W postępowaniu z 19.07.2013 r. obniżono wymaganie dotyczące prowadzonych stacji do min. 6, w kolejnym z 27.02.2014 r. została zmodyfikowana 20 - letnia dzierżawa dodając opcję przedłużenia o dodatkowe 10 lat, zaś w ostatnim z analizowanych postępowań (z 17.06.2016 r.) obniżono dodatkowo warunek doświadczenia z 8 do 5 lat oraz wymóg średnich rocznych przychodów z 30 do 10 mln zł.

[dowód: akta kontroli str. 434-440, 448-450, 452-454]

Ponadto zmieniono warunki finansowe w odniesieniu do dzierżawy, które w pierwszych dwóch postępowaniach (2012-2013) określono następująco:

- czynsz podstawowy płatny przez dzierżawcę min. 25 tys. zł netto/mies.,

⁶¹ W 2011 r. przetarg na dzierżawę MOP Marvice Wschód i Marvice Zachód przeprowadzał bezskutecznie Oddział GDDKiA w Szczecinie.

⁶² w pierwszym z postępowań zainteresowanie udziałem wyraziły 4 podmioty, które zgłosiły się do pierwszego etapu – oceny formalna uczestników (podmioty spełniły warunki kwalifikacji wstępnej, nie złożyły ofert).

⁶³ W ww. postępowaniu oferent pomimo wezwania do uzupełnienia dokumentów nie wykazał spełniania warunku udziału w postępowaniu tj. prowadzenia min. 3 stacji paliw pod własną marką. W wypadku gdy stacje nie są prowadzone pod własną marką oferent powinien przedłożyć pisemną umowę z podmiotem, który spełnia warunek prowadzenia min. 3 stacji pod własną marką, na podstawie której wskazany podmiot udziela licencji do używania marki handlowej, pod którą stacje są prowadzone, co najmniej przez okres trwania dzierżawy tj. 20 lat. Oferent przekazał wyjaśnienie podmiotu który udzielałby licencji do używania marki handlowej wskazując, że zawiera ona umowy franczyzy na okres 5 lat z możliwością ich dalszego przedłużenia na kolejne okresy pięcioletnie. W związku z powyższym zamawiający odrzucił ofertę.

- niezależnie od czynszu podstawowego miesięczny czynsz od przychodu - 2,5% całości przychodu z tytułu sprzedaży paliw w danym miesiącu oraz 3,5% od całości przychodu w danym miesiącu od pozostałej działalności prowadzonej przez dzierżawcę na nieruchomości w kolejnym postępowaniu (2014) ujęte zostały zaś tak, że:

- czynsz podstawowy obniżono do kwoty min. 1 tys. zł netto/mies.

- niezależnie od czynszu podstawowego miesięczny czynsz 0,25% od całości przychodu z tytułu sprzedaży paliw w danym miesiącu (1 % w kolejnym roku po przekroczeniu w danym roku przychodu ze sprzedaży paliw 10 mln zł), oraz dodatkowo 4,0% od całości przychodu w danym miesiącu od pozostałej działalności prowadzonej przez dzierżawcę na nieruchomości (w tym poddzierżawy).

[dowód: akta kontroli str. 455-456]

W przetargu z 2016 r. czynsz podstawowy określono na min. 1 tys. zł netto/mies. (MOP Popowo kat II i III, MOP Kępsko kat. II i III oraz Racula kat II) oraz min. 10 tys. zł netto/ mies. MOP Racula kat. III, a ponadto dla MOP Popowo kat II i III, MOP Kępsko kat. II i III oraz Racula kat II niezależnie od czynszu podstawowego miesięczny czynsz 0,25% od całości przychodu z tytułu sprzedaży paliw w danym miesiącu (1 % w kolejnym roku po przekroczeniu w danym roku przychodu ze sprzedaży paliw 10 mln zł), oraz dodatkowo 4,0% od całości przychodu w danym miesiącu od pozostałej działalności prowadzonej przez dzierżawcę na nieruchomości. Dla MOP Racula kat. III niezależnie od czynszu podstawowego miesięczny czynsz 1,0% od całości przychodu z tytułu sprzedaży paliw w danym miesiącu oraz dodatkowo 4,0% od całości przychodu w danym miesiącu od pozostałej działalności prowadzonej przez dzierżawcę na nieruchomości.

[dowód: akta kontroli str. 455-456]

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału *warunki zaproponowane w kolejnych przetargach były określane przez Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego na podstawie kwalifikacji MOP do odpowiedniej kategorii (A,B,C), którą to kwalifikację przeprowadzał Oddział (Wydział Dokumentacji) na podstawie zestawu pytań kwalifikujących.*

Z zeznań byłego Dyrektora wynika, że wymagania na poszczególne warunki przetargowe corocznie były obniżane, a podczas spotkań z kadrą Oddziału ustnie analizowano przyczyny braku ofert na kolejne przetargi.

[dowód: akta kontroli str. 275-278, 430-433, 1471-1476]

Zmiany (obniżanie wymogów stawianych oferentom) w ogłaszanych postępowaniach były zbieżne z wytycznymi określonymi we wrześniu 2013 r. przez GDDKiA. Stosownie do pisma⁶⁴ Zastępcy Dyrektora GDDKiA z 30.09.2013 r. każdy MOP w nowo ogłaszanych postępowaniach zostanie przyporządkowany do jednej z trzech kategorii: A, B albo C. Wybór kategorii MOP określany będzie wg. zestawu pytań kwalifikujących stanowiących załącznik do niniejszego pisma. Dla 13 pytań (z 2013 r.) maksymalna ilość punktów wynosiła 16, przy czym MOP:

- kategorii A co najmniej 10 punktów (atrakcyjne komercyjnie - zlokalizowane z dala od granicy wschodniej, na autostradzie lub trasie szybkiego ruchu po nowym śladzie, z dala od innych MOP oraz ośrodków miejskich),

- kategorii B – 8-9 punktów (średnio atrakcyjne komercyjnie – lokalizacja z dala od granicy wschodniej na autostradzie lub trasie szybkiego ruchu po nowym śladzie, blisko innych MOP lub ośrodków miejskich),

kategorii C – 7 punktów i mniej (mało atrakcyjne komercyjnie – lokalizacja blisko granicy wschodniej lub na trasie szybkiego ruchu po starym śladzie).

[dowód: akta kontroli str. 427-432, 433]

⁶⁴ nr GDDKiA-DPP-DPP4-ML-4380-3952/13

Przed kolejnymi postępowaniami wg. analizy z 2013 r. GDDKiA Oddział w Zielonej Górze punktował MOP-y następująco: Kępsko kat. II – 6 pkt, Kępsko kat. III – 7 pkt., Popowo kat. II – 7 pkt., Popowo kat. III – 8 pkt.

[dowód: akta kontroli str. 433]

W przywołanym piśmie z 30.09.2013 r. określono m.in. stawki czynszu, do których w ogłoszonych postępowaniach Oddział zastosował się. W ww. piśmie wskazano ponadto m.in., iż istniejąca sytuacja rynkowa sprawia, że przy aktualnych stawkach czynszu i marży prowadzenie MOP może być nierentowne.

[dowód: akta kontroli str. 427-429]

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Ocenę uzasadnia fakt, że procedury wyłaniania operatorów, którym miały być powierzane zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP przy drodze ekspresowej S3, zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług.

Zawarta umowa przez GDDKiA z dzierżawcą należycie zabezpiecza interes Skarbu Państwa, a nadzór oddziału GDDKiA nad jej 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 Kontroli⁶⁵, wnosi o:

1. Określenie celów, zadań, mierników oraz ryzyka związanego z budową, wyposażeniem i eksploatacją drogi ekspresowej w miejsca obsługi podróżnych.
2. Wyposażenie obecnych i oddawanych do użytkowania odcinków drogi ekspresowej S3 w przewidziane w dokumentach programowych drogi miejsca obsługi podróżnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie

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

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

⁶⁵ Dz. U. z 2017 r. 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.

Zielona Góra, dnia 29 listopada 2017 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Dyrektor
Zbysław Dobrowolski

Kontrolerzy
Dariusz Obierzyński
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

.....
podpis

Paweł Pawlak
specjalista kontroli państwowej

.....
podpis