



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU.410.019.02.2017
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
Okres objęty kontrolą	Lata 2012–2017 (do zakończenia czynności kontrolnych w jednostce), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie
Kontrolerzy	Jacek Romanowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/138/2017 z dnia 7.09.2017 r. Małgorzata Dobrowolska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LLU/137/2017 z dnia 7.09.2017 r. Katarzyna Typiak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LLU/156/2017 z dnia 12.10.2017 r. (dowód: akta kontroli, tom I str. 1-4, 26-27)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Lublinie (dalej: GDDKiA O/L lub Oddział), ul. Ogrodowa 21, 20-075 Lublin
Kierownik jednostki kontrolowanej	Stanisław Schodziński, dyrektor Oddziału od dnia 16.02.2017 r. W okresie od 10.11.2011 r. do 5.03.2014 r. dyrektorem był Marian Nagórny, od 6.03.2014 r. do 2.06.2014 r. obowiązki dyrektora pełnił Zbigniew Szepietowski, od 3.06.2014 r. do 11.01.2017 r. dyrektorem była Anna Wysocka, a od 12.01.2017 r. do 15.02.2017 r. zadania dyrektora Oddziału wykonywał Zbigniew Szepietowski. (dowód: akta kontroli, tom I str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹ pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie².

Uzasadnienie oceny ogólnej

Zakresy zadań, uprawnień i odpowiedzialności poszczególnych wydziałów określone zostały w regulaminie organizacyjnym Oddziału zgodnie ze standardem A3, wskazanym w Komunikacie Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych³. Zadania dotyczące budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych poszczególne wydziały i pracownicy realizowali w ramach kompleksowej obsługi budowanych odcinków dróg ekspresowych.

¹ 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.

² Zakres kontroli przeprowadzonej w Oddziale obejmował wykonywanie w latach 2012–2017 zadań GDDKiA dotyczących budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych.

³ Dz. Urz. MF z 2009 r. Nr 15, poz. 84.

Przy projektowaniu wyposażenia dróg ekspresowych w MOP uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy.

Działania mające na celu uruchomienie MOP, na odcinkach drogi ekspresowej S17 zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, nie były wystarczająco skuteczne i nie doprowadziły do powstania wszystkich zaplanowanych obiektów. Na odcinku drogi S17 od Kurowa do Piasek (ok. 70 km) uruchomiono tylko dwa z czterech MOP przewidzianych w koncepcji programowej oraz dokumentacji projektowej tej drogi. Zaplanowane MOP Wierchowiska (kat. II) i MOP Bystrzejowice (kat. III), nie zostały uruchomione od oddania do ruchu odcinka drogi ekspresowej S17 Lublin – Piasek (lipiec 2013 r.) do zakończenia niniejszej kontroli NIK. Spowodowane było to brakiem chętnych na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych pod budowę ww. miejsc obsługi podróżnych. Przyjęta w latach 2003-2004 koncepcja budowy tych MOP przez dzierżawców na nieruchomościach zabudowanych istniejącymi obiektami usługowymi (m.in. stacje paliw), przejętymi przez Skarb Państwa pod budowę drogi S17, z pominięciem etapu budowy MOP kat. I przez wykonawcę drogi ekspresowej, została zmieniona dopiero po sześciu nierozstrzygniętych postępowaniach przeprowadzonych w celu wyłonienia operatorów tych MOP. W 2017 r. opracowano nowy Program Inwestycji, zgodnie z którym GDDKiA O/L dokona rozbiórki istniejących na tych nieruchomościach obiektów budowlanych i wybuduje tam obiekty przewidziane dla MOP kat. I, a następnie wyłonieni w przetargu dzierżawcy wybudują pozostałe obiekty usługowe przewidziane dla kategorii docelowej MOP.

Prawidłowo przeprowadzono postępowania na dzierżawę MOP. Stosowane procedury przetargowe zapewniały odpowiednią konkurencję potencjalnych dzierżawców MOP Markuszów (dwa obiekty) i doprowadziły do wyłonienia ich operatora. W przypadku MOP Wierchowiska i MOP Bystrzejowice, z uwagi na brak ofert Oddział – w uzgodnieniu z Centralą GDDKiA – modyfikował kryteria udziału w następnych przetargach oraz warunki finansowe dzierżawy, uwzględniając sytuację rynkową i uzasadnione interesy potencjalnych operatorów MOP. W kolejnych, powtarzanych przetargach nie złożono jednak żadnych ofert.

Zawarte umowy z operatorami MOP zapewniały Oddziałowi GDDKiA możliwość sprawowania nadzoru nad ich wykonaniem.

Nie w pełni wyegzekwowano od dzierżawcy obowiązek zagospodarowania i utrzymania MOP Markuszów Północ i Południe zgodnie z Obligatoryjnym Programem Funkcyjnym (dalej: OPF). W trakcie oględzin⁴ NIK stwierdziła brak niektórych elementów ich wyposażenia. Nie dochowano należytej staranności na etapie sporządzania umów dzierżawy MOP Markuszów Południe i Północ. W umowach tych nie zmieniono terminu przeprowadzenia pierwszej waloryzacji czynszu podstawowego (luty 2012 r.), nieaktualnego ze względu na niezakończenie postępowania przetargowego na dzierżawę tych MOP w roku 2011 i podpisanie umów dopiero 18 kwietnia 2012 r. Niezgodnie z postanowieniami umów naliczono czynsz za dzierżawę MOP w 2014 r., tj. w podstawie waloryzacji nie uwzględniono stawki czynszu zwaloryzowanej w roku poprzednim. Miało to wpływ na podstawę waloryzacji czynszu również w latach następnych i skutkowało zaniżeniem wpływów z tego tytułu łącznie w latach 2014-2017 (do października) o 394,9 tys. zł brutto.

⁴ Oględziny dotyczyły zgodności zagospodarowania MOP z umowami dzierżawy i OPF.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. W planach działania Oddziału określano cele i zadania, wraz z miernikami stopnia realizacji celu. W planie na 2013 r. wśród zadań ujęto budowę części niekomercyjnej MOP Markuszów Północ i Południe przy drodze S17 Kurów – Lublin – Piaski. W pozostałych latach objętych kontrolą nie wyszczególniono zadań związanych z MOP. Budowa i eksploatacja MOP przy drogach ekspresowych stanowiły integralną część zadań Oddziału związanych z budową dróg ekspresowych i nie były określane jako odrębnie wydzielone cele i zadania.

Corocznie Dyrektorzy Oddziału przekazywali Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalny Dyrektor DKiA) oświadczenia częściowe o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni.

W 2011 r. 46 pracowników Oddziału uczestniczyło w dwudniowym szkoleniu „Zarządzanie ryzykiem”, a w dniach 25-26 lutego 2014 r. dwie osoby ukończyły szkolenie „Kontrola zarządcza i zarządzanie ryzykiem”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 6-8, 10-11, 354-390, tom II str. 40)

1.2. Zadania dotyczące budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych przypisane zostały poszczególnym wydziałom w Regulaminie Organizacyjnym Oddziału⁵. Prowadzenie spraw związanych z przygotowaniem studiów techniczno-ekonomiczno-środowiskowych i koncepcji programowych, przygotowanie i uzgodnienie z Centralą GDDKiA dokumentacji przetargowej na dzierżawę MOP oraz prowadzenie spraw związanych z uzgadnianiem i merytorycznym odbiorem dokumentacji projektowych należało do Wydziału Dokumentacji. Do zakresu działania Wydziału Realizacji należało wykonywanie funkcji inwestora, m.in.: prowadzenie spraw w zakresie nadzorowania i odbioru zadań inwestycyjnych związanych z budową dróg, wykonywanie praw i obowiązków zamawiającego zgodnie z warunkami kontraktów, egzekwowanie od wykonawców realizowania robót i usług wynikających z zawartych umów, opiniowanie dokumentacji technicznej i przetargowej przyszłych zadań inwestycyjnych. Do zadań Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należało wykonywanie praw i obowiązków wydierżawiającego zgodnie z umowami na dzierżawę MOP oraz egzekwowanie od dzierżawców zobowiązań wynikających z zawartych umów, a także monitorowanie i realizowanie zadań związanych z utrzymaniem dróg.

Komórki organizacyjne Oddziału zostały zobowiązane m.in. do współpracy ze sobą w zakresie przygotowania i weryfikacji dokumentacji technicznych (projektowych i przetargowych) oraz przekazywania prawidłowych i rzetelnych informacji niezbędnych innym komórkom.

Zadania dotyczące wykonywania praw i obowiązków wydierżawiającego zgodnie z umowami dzierżawy MOP oraz egzekwowanie od dzierżawców zobowiązań wynikających z zawartych umów określone zostały w zakresach czynności trzech pracowników Wydziału Dróg i Sieci Drogowej. W zakresach czynności pracowników Wydziału Dokumentacji i Wydziału Realizacji nie wyszczególniono zadań związanych z budową MOP. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że pracownicy tych wydziałów zajmowali się kompleksowo odcinkiem drogi wraz z elementami wyposażenia, którym jest MOP.

⁵ Zarządzenie nr 2/D-1/2017 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Lublinie z dnia 16 marca 2017 r. w sprawie ustalenia Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA O/L.

Stwierdzone
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia⁶ pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

Zadania dotyczące budowy i eksploatacji MOP przy drogach ekspresowych przypisane zostały do realizacji poszczególnym wydziałom. Komórki organizacyjne zobowiązano do współpracy w zakresie przygotowania i weryfikacji dokumentacji projektowych i przetargowych oraz przekazywania prawidłowych i rzetelnych informacji niezbędnych innym komórkom. Dyrektor Oddziału przekazywał Generalnemu Dyrektorowi DKiA w wymaganej szczegółowości oświadczenia cząstkowe o stanie kontroli zarządczej za rok poprzedni.

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dla realizowanych odcinków dróg ekspresowych opracowane zostały koncepcje programowe budowy, zawierające m.in. rozmieszczenie MOP różnych rodzajów w kilku wariantach. Koncepcje programowe zostały zaopiniowane przez Zespół Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych przy Dyrektorze Oddziału GDDKiA w Lublinie (dalej: ZOPI) i przyjęte przez Komisję Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych, działającą przy Generalnym Dyrektorze DKiA (dalej: KOPI), wraz z rekomendacjami dotyczącymi rozmieszczenia i wyboru wariantu MOP. Przewidziano usytuowanie:

- czterech MOP na odcinku S17 Kurów – Lublin – Piaski, po prawej stronie drogi: MOP kat. III Markuszów Południe, MOP kat. II w km 626+400, po lewej stronie: MOP kat. II Markuszów Północ, MOP kat. III w km 625+400,
- siedmiu MOP na odcinku S17 Warszawa (Zakręt) – granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – Kurów, czterech po prawej stronie: MOP kat. II Wola Ducka, MOP kat. III Lipówki, MOP kat. III Wola Korycka, z możliwością obniżenia do kat. II, MOP kat. II Niwa Babicka, trzech po lewej stronie: MOP kat. II Gadka, MOP kat. III Mroków, MOP kat. II Sarny,
- 12 MOP na odcinku S19 Lublin – granica województwa lubelskiego i podkarpackiego, sześciu po prawej stronie: MOP kat. I Radawiec, MOP kat. II Obroki, MOP kat. I Rudnik, MOP kat. III Słodków, MOP kat. I Felinów, MOP kat. II Janów Lubelski, sześciu MOP po lewej stronie: MOP kat. I Zemborzyce, MOP kat. III Obroki, MOP kat. I Rudnik, MOP kat. II Słodków, MOP kat. I Felinów, MOP kat. III Janów Lubelski.

W koncepcji programowej przyjętej przez KOPI w 2003 r. na odcinku drogi S17 Lublin – Piaski MOP zlokalizowano w km 625+400 (strona lewa) i km 626+400 (strona prawa). W 2004 r., na etapie opracowania dokumentacji technicznej, w stadium projektu budowlanego i wykonawczego: MOP po stronie lewej zlokalizowano w km 628+100 (pierwotnie wskazana lokalizacja MOP znajdowała się za blisko kompleksu zabytkowego w Bystrzejowicach), MOP po stronie prawej w km 623+170 (istniejącą stację paliw w km 626+400 pozostawiono do obsługi ruchu lokalnego).

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen cząstkowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny cząstkowej według proponowanej skali byłoby niemożliwe lub nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, należy zastosować ocenę opisową.

Nie planowano usytuowania MOP na odcinku Kurów – Puławy o długości ok. 12 km.

Przy ustalaniu lokalizacji MOP zapewniono spójność z rozmieszczeniem MOP na odcinku S17 realizowanym przez Oddział GDDKiA w Warszawie i odcinku S19 budowanym przez Oddział GDDKiA w Rzeszowie. Materiałem wyjściowym Koncepcji Programowej budowy drogi S17 na odcinku Warszawa (Zakręt) – granica województwa mazowieckiego i lubelskiego w zakresie rozmieszczenia MOP było Studium Techniczno-Ekonomiczno-Środowiskowe (dalej: STEŚ), sporządzone przez Oddział GDDKiA w Warszawie. W 2009 r. Oddział w Lublinie sporządził i przekazał Oddziałowi w Rzeszowie zestawienie tabelaryczne z propozycją lokalizacji MOP z podziałem na kategorie przy drodze S8/S19 na odcinku Budzisko-Białystok-Lublin-Rzeszów-Barwinek.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 28-138, 352, tom II str. 27, 31-32)

2.2. Na wybudowanym odcinku drogi S17 Kurów – Lublin – Piaski, od MOP kat. II Markuszów Południe do sąsiedniego (planowanego do budowy) MOP kat. II Wierchowiska odległość wynosiła ok. 49 km. Od planowanego do budowy MOP Bystrzejowice kat. III do sąsiedniego MOP Markuszów Północ kat. II było ok. 54 km.

W projekcie budowlanym drogi S17 Warszawa (Zakręt) – granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – Kurów zaprojektowano sześć MOP planowanych do realizacji w koncepcji programowej. Nie zaprojektowano MOP kat. II w Woli Duckiej. Na tym odcinku drogi S17 odległości pomiędzy MOP wynosiły:

- po prawej stronie: od węzła Lubelska do MOP kat. III Lipówki – ok. 33 km, do MOP kat. II Wola Korycka – ok. 29 km, do MOP kat. II Niwa Babicka – ok. 12 km, do MOP kat. II Markuszów Południe – ok. 43 km,
- po lewej stronie: od węzła Lubelska do MOP kat. II Gadka – ok. 23 km, do MOP kat. III Mroków – ok. 41 km, do MOP kat. II Sarny – ok. 24 km, do MOP kat. II Markuszów Północ – ok. 29 km.

W wytycznych projektowania autostrad i dróg ekspresowych⁷ zalecono, aby odległość między sąsiednimi MOP wynosiła około 20 km.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że po wejściu w życie rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁸ (dalej: rozporządzenie MTiGM z 2 marca 1999 r.), wytyczne projektowania autostrad i dróg ekspresowych pozostały cenną wiedzą techniczną i w dalszym ciągu mogą być stosowane, o ile nie są sprzeczne z ww. rozporządzeniem. Przy drodze S17 spełniono określony w rozporządzeniu warunek lokalizowania sąsiednich MOP w odległości nie mniejszej niż 10 km.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 177-180, tom II str. 27, 32)

Na odcinku obwodnicy m. Kołbiel MOP kat. II w m. Gadka (km 27+200) zaprojektowano w miejscu funkcjonującej stacji paliw BP, na odcinku Kołbiel – Garwolin MOP kat. II w m. Lipówki (km 37+700) usytuowano na działce z działającymi stacją paliw BP i restauracją Polskie Smaki, na odcinku Gończyce – granica województwa mazowieckiego i lubelskiego MOP kat. III w m. Mroków (km 66+000) zlokalizowano na działce z funkcjonującymi stacją paliw i budynkiem restauracyjno-hotelowym.

⁷ Wytyczne Projektowania Dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe) WPD-1 – załącznik nr 1 do zarządzenia Nr 5/95 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 31 marca 1995 r.

⁸ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

W wybranych do realizacji wariantach budowy ww. MOP założono pozostawienie i uwzględnienie w zagospodarowaniu przestrzennym istniejących stacji paliw, budynków handlowych, restauracyjnych i hotelu.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że usytuowanie ww. MOP przy drodze S17 wskazane zostało w dokumentacji przekazanej przez Oddział GDDKiA w Warszawie, tj. w: STEŚ rozbudowy drogi krajowej nr 17 do parametrów drogi ekspresowej, protokole KOPI zatwierdzonym w maju 2010 r. oraz decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, które stanowiły materiał wyjściowy do kontynuowania prac przygotowawczych. Uszczegółowienia rozwiązań projektowych wykonanych przez Oddział na etapie opracowywania Koncepcji Programowej były podstawą zatwierdzenia przez ZOPI i KOPI. Ustalając lokalizację MOP brano pod uwagę m.in. zaspokojenie potrzeb podróżnych, wymagane odległości między MOP i węzłami, wykorzystanie istniejących stacji paliw z możliwością adaptowania ich infrastruktury, przy założeniu optymalizacji kosztów z tym związanych. Uwzględniając posiadaną wiedzę o trudnościach z wydzierżawieniem MOP Bystrzejowice i Wierzchowiska, w pierwszym etapie realizacji inwestycji w systemie „projektuj i buduj” wykonawca drogi jest zobowiązany wybudować MOP kat. I. Następnie, po wydzierżawieniu, zgodnie z założeniami MOP zostaną rozbudowane przez dzierżawców do docelowych kat. II lub III.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 29-38, 44-53, 177, 181-195, tom II str. 28, 32-33, 103, 109-110)

2.3. Szczegółowym badaniem objęto dwa funkcjonujące MOP Markuszów Północ i Markuszów Południe, zlokalizowane przy drodze S17 Kurów – Lublin oraz dwa miejsca przeznaczone na MOP w Bystrzejowicach i Wierzchowiskach, do których wybudowano wjazd i wyjazd z drogi S17 Lublin – Piaski.

Odległość między wjazdem na jezdnię z węzła Nałęczów (typu WB) i wyjazdem z jezdni do MOP Markuszów Północ (mierzona od końca pasa włączania do początku pasa wyłączania) wynosiła 1744 m, a między wjazdem na jezdnię z MOP Markuszów Południe i wyjazdem z jezdni na węzeł Nałęczów – 1704 m. Między węzłem Kurów Wschód (typu WB) i MOP Markuszów Południe odległość ta wynosiła 2396 m, między MOP Markuszów Północ i węzłem Kurów Wschód – 2914 m, między węzłem Piaski Zachód (typu WB) i MOP Bystrzejowice – 2567 m, między węzłem Świdnik (typu WB) i MOP Wierzchowiska – 741 m.

Przedłużeniem pasów włączenia z MOP Markuszów Południe, Markuszów Północ, Bystrzejowice i Wierzchowiska były pasy awaryjne o długości większej niż 100 m i o szerokości 2,5 m.

Paragraf 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. stanowi, że rozmieszczenie wyjazdów i wjazdów uznaje się za właściwe, jeżeli: odległość między ostatnim wjazdem i pierwszym wyjazdem sąsiadujących ze sobą węzłów lub węzła z MOP z jezdni drogi klasy S jest nie mniejsza niż 2000 m, a w szczególnie uzasadnionych wypadkach nie mniejsza niż 600 m - w przypadku węzła typu WB; odległość ta jest mierzona od końca pasa włączania do początku pasa wyłączania węzła lub MOP.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że odległości wjazdów i wyjazdów między węzłem Nałęczów i MOP Markuszów Północ, między MOP Markuszów Południe i węzłem Nałęczów oraz między węzłem Świdnik i MOP Wierzchowiska były większe niż 600 m. Na lokalizację MOP wpływ miały przebieg drogi ekspresowej w planie

sytuacyjnym i profilu podłużnym, zagospodarowanie terenów przyległych oraz istniejący układ komunikacyjny.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 196-212, tom II str. 28, 33-34)

W wyniku dokonanych oględzin stwierdzono, że zgodnie z zatwierdzoną przez zastępcę Dyrektora Oddziału stałą organizacją ruchu na drodze ekspresowej S17, przed MOP Markuszów Północ i Południe znajdowały się po cztery tablice informacyjne (o wymiarach 1680 x 2350 mm) z czterema symbolami znaków D-23 – stacja paliwowa, D-28 – restauracja, D-18 – parking, D-26c – toaleta publiczna, umieszczonymi w dwóch rzędach. W dolnej części tablic umieszczone były napisy określające odległość (5 km, 2 km, 500 m), a bezpośrednio przed zjazdem na MOP – strzałki prawo. W górnej części tablic znajdowała się informacja z nazwą MOP.

Przed nieruchomościami przeznaczonymi na MOP Wierchowiska i MOP Bystrzejowice znajdowały się przekreślone pomarańczowymi liniami tablice z sześcioma symbolami znaków: D-23 – stacja paliwowa; D-18 – parking; D-26c z umieszczonym w dolnej części znaku napisem „BUS” – toaleta publiczna i możliwość opróżniania toalet zainstalowanych w pojazdach, D-26b – myjnia, D-26d – natrysk, D-29 – hotel (motel), umieszczonymi w dwóch rzędach. W dolnej części tablic umieszczone były napisy określające odległość: 1,7 km w przypadku MOP Bystrzejowice, 2,3 km w przypadku MOP Wierchowiska, 500 m, a bezpośrednio przed wjazdami na MOP strzałki w prawo. W górnej części tablic znajdowały się informacje z nazwami MOP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 213-227, 322-351)

2.4. Decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID) „Budowa drogi ekspresowej S17 na odcinku Kurów – Lublin – Piaski, zadanie 1 – odcinek Kurów od węzła Sielce do węzła Bogucin” z dnia 31.01.2011 r. stała się ostateczna w dniu 8.03.2011 r. Przetarg na dzierżawę nieruchomości w celu budowy i eksploatacji MOP Markuszów Południe i MOP Markuszów Północ Oddział ogłosił w dniu 6.06.2011 r., oferty wybrano w dniu 29.02.2012 r. W umowach dzierżawy, podpisanych w dniu 18.04.2012 r., zobowiązano dzierżawców do zakończenia budowy MOP w ciągu 18 miesięcy od odbioru nieruchomości. Oddział przekazał dzierżawcy MOP Markuszów Północ w dniu 25.06.2013 r. i MOP Markuszów Południe w dniu 30.07.2013 r. Odcinek S17 od węzła Sielce do węzła Bogucin został oddany do ruchu w dniu 28.05.2013 r.⁹, wraz z MOP Markuszów Północ i Południe kat. I.

Zgodnie z art. 8 ust. 1 umów dzierżawy z dnia 18.04.2012 r. podpisanie przez wydzierżawiającego i dzierżawcę protokołów zdawczo-odbiorczych MOP powinno nastąpić niezwłocznie po zakończeniu i odbiorze na nieruchomości wszystkich prac budowlanych prowadzonych przez wykonawcę drogi S17, lecz nie później niż po oddaniu do użytkowania drogi ekspresowej S17 na odcinku od węzła Sielce do węzła Bogucin (na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że już w styczniu 2013 r. podjęto działania zmierzające do przekazania MOP dzierżawcy. Zorganizowano spotkanie z przedstawicielami BP i na tę okoliczność spisano notatkę. W dniu 27.05.2013 r. Oddział, stosownie do zapisów umowy dzierżawy, zaprosił BP do odbioru nieruchomości Markuszów Północ. Podczas procedury odbioru w dniu 2.06.2013 r. stwierdzono szereg usterek, wad i braków MOP, które stanowiły wadę uniemożliwiającą przekazanie

⁹ Pozwolenie na użytkowanie udzielone Decyzją Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie nr ZBS-IX.771.1.50.2013 z dnia 27.05.2013 r. Decyzja stała się ostateczna 11.06.2013 r.

nieruchomości. Termin odbioru MOP Markuszów Południe wyznaczono dopiero na 30.07.2013 r. ze względu na składowane przez wykonawcę drogi drewno w strefie przeznaczonej na budowę stacji paliw i restauracji.

W dniu 10.12.2013 r. Lubelski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Lublinie udzielił Generalnemu Dyrektorowi DKiA pozwolenia na użytkowanie stacji paliw i restauracji, wraz z infrastrukturą techniczną i zagospodarowaniem terenu, wybudowanych w MOP Markuszów Północ i MOP Markuszów Południe. Oba MOP wyposażone zostały w obiekty przewidziane dla MOP kat. II.

W OPF, stanowiącym załącznik do umowy dzierżawy określono, że wyposażenie MOP Markuszów Południe kat. III w obiekt noclegowy jest fakultatywne. Oddział postanowił etapować budowę motelu i w okresie trwania umowy dzierżawy (20 lat) nie wymagać budowy takiego obiektu.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że decyzję o niewymaganiu budowy moteli w MOP kat. III podjęto w 2011 r. na etapie prowadzenia pierwszego postępowania przetargowego na dzierżawę MOP przy S17. Pozostawiono jednak możliwość budowy obiektu noclegowego przez dzierżawcę. Decyzję taką podjęto po informacji z Centrali GDDKiA o problemach z dzierżawą MOP, w których wymagano budowę moteli, bliskością MOP od Lublina i sugestią Centrali GDDKiA dotyczącą rozważenia etapowania budowy miejsc noclegowych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 12-25, 150-153, 228-321, 352, tom II str. 28, 34-39, 53-58, 115-125)

2.5.1. Ciąg główny odcinka drogi S17 Lublin – Piaski został oddany do ruchu, jako droga ekspresowa, w dniu 11.07.2013 r.¹⁰ Do zakończenia niniejszej kontroli NIK nie zostały wydzierżawione i uruchomione MOP kat. II w Wierchowiskach i kat. III w Bystrzejowicach, znajdujące się po obu stronach ww. odcinka drogi S17. Niewybudowanie tych MOP spowodowało, że od oddania do eksploatacji (w 2014 r.) obwodnicy Lublina (S12/17 Lublin Sławinek – Lublin Felin), na odcinku drogi ekspresowej o długości ok. 60 km (od MOP Markuszów do końca obwodnicy miasta Piaski) nie było stacji paliw i miejsca umożliwiającego bezpieczne zatrzymanie się podróżnych.

W przeprowadzonych przez Oddział, w okresie od 2011 r. do kwietnia 2015 r., sześciu przetargach na dzierżawę nieruchomości w celu budowy i eksploatacji MOP Wierchowiska i MOP Bystrzejowice nie zostały złożone żadne oferty.

W ekspertyzach stanu technicznego obiektów budowlanych MOP Bystrzejowice i MOP Wierchowiska, sporządzonych na zlecenie GDDKiA O/L w sierpniu 2016 r., wskazano m.in., że znajdujące się tam obiekty, zaprojektowane i wykonane wg potrzeb małych lokalnych inwestorów, aktualnie rażąco odstają od wymagań stawianych współczesnym obiektom MOP II i III kategorii przy drodze ekspresowej. W aktualnym stanie obiekty ograniczają możliwości zagospodarowania nieruchomości. Mając na uwadze potrzeby przyszłych użytkowników oraz ograniczoną funkcjonalność obiektów, dalsze ich użytkowanie uznano za całkowicie nieuzasadnione. Zalecono obiekty rozebrać, a tereny po oczyszczeniu wykorzystać pod nowe obiekty spełniające wszystkie obowiązujące normy prawne, bardziej ekonomiczne w użytkowaniu i dostosowane do potrzeb. W ekspertyzach określono koszty zagospodarowania terenów obu MOP, przyjmując, że etap pierwszy (zagospodarowanie MOP kat. I) wykonywany będzie przez Oddział, a etap drugi

¹⁰ Pozwolenie na użytkowanie udzielone Decyzją Lubelskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w Lublinie nr ZBS-IX.771.1.47.2013 z dnia 11.07.2013 r.

(zagospodarowanie do docelowej kategorii II lub III) przez dzierżawców. Koszty całkowitej rozbiórki istniejących budynków i innych obiektów znajdujących się na terenie MOP Bystrzejowice określono w wysokości 658,9 tys. zł, a MOP Wierzchowiska – w wysokości 1.262,3 tys. zł. Koszty budowy MOP Bystrzejowice kat. I oszacowano w wysokości 4.481,4 tys. zł, MOP Wierzchowiska kat. I – 6.762,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-153, 180, tom II str. 1-26, 103, 107)

W ramach umowy „Kompleksowego – całorocznego (zimowego i letniego) – utrzymania drogi ekspresowej S17 w zakresie zadań nr 4, 5 i 5a budowy drogi Kurów – Lublin – Piaski oraz obwodnicy miasta Piaski” z dnia 16.12.2013 r., realizowane było utrzymanie porządku i czystości MOP Bystrzejowice i MOP Wierzchowiska oraz pełnienie dozoru obiektów i urządzeń (przez okres 72 miesięcy, do czasu oddania w dzierżawę). Ustalona w umowie stawka wynagrodzenia za ww. czynności była corocznie waloryzowana, zgodnie z § 10 umowy, na podstawie prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, podawanego w projekcie ustawy budżetowej na dany rok.

W wyniku dokonanych oględzin stwierdzono, że teren przeznaczony na MOP Wierzchowiska był nieużytkowany, ogrodzony, zabudowany budynkiem byłej stacji paliw z miejscami noclegowymi i wiatą. Miejsce przeznaczone na MOP Bystrzejowice było nieużytkowane, ogrodzone, zabudowane budynkiem byłej stacji paliw, wiatą, budynkiem byłej myjni, niedokończonym budynkiem hotelu, dystrybutorami. Obie nieruchomości były zabezpieczone systemem alarmowym.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 150-176, 343-351)

2.5.2. W związku z ekspertyzami stanu technicznego obiektów budowlanych MOP Bystrzejowice i MOP Wierzchowiska, opracowano Program Inwestycji (PI) dla zadania Budowa MOP Bystrzejowice i Wierzchowiska, który w lutym 2017 r. uzgodniony został z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa. W PI założono wybudowanie przez Oddział MOP kat. I (w tym rozbiórkę wszystkich budynków i obiektów), a następnie doposażenie przez wyłonionego dzierżawcę do kategorii docelowej.

(dowód: akta kontroli, tom. II str. 44-52, 103, 107-109)

2.6. W projekcie budowlanym drogi S17 Warszawa (Zakręt) – granica województwa mazowieckiego i lubelskiego – Kurów nie uwzględniono MOP kat II w Woli Duckiej (km 14+700, strona prawa), przewidzianego w koncepcji programowej budowy drogi i programie funkcjonalno-użytkowym.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że z budowy MOP w Woli Duckiej zrezygnowano ze względu na rozbudowę w pobliżu instalacji do przetwarzania odpadów komunalnych, co spowodowało występowanie uciążliwego zapachu. Biorąc pod uwagę, że kolejny MOP zlokalizowany będzie w km 37+700, brak ww. MOP nie powinien powodować znaczących trudności i niedogodności podróżującym drogą S17.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 29-37, 45-46, 177, tom II str. 27, 30-31)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że zmiana koncepcji zagospodarowania i uruchomienia dla użytkowników drogi S17 MOP Wierzchowiska i MOP Bystrzejowice, na zakładającą wybudowanie tych MOP w standardzie kat. I przez Oddział, nastąpiła dopiero po

sześciu nierozstrzygniętych postępowaniach na ich dzierżawę. W rezultacie przekazanie do użytkowania ww. MOP przewidywane jest dopiero w IV kwartale 2019 r., tj. ponad sześć lat od wybudowania drogi.

2. NIK zauważa, że celowe, z punktu widzenia komfortu użytkowników dróg, byłoby umieszczanie na tablicach informujących o zbliżaniu się do MOP, danych o odległości do następnego tego typu obiektu.

NIK przyjmuje wyjaśnienie Dyrektora Oddziału, że przepisy rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach¹¹ nie wskazują zasad i sposobu oznakowania odległości do kolejnej strefy usług na tablicach informacyjnych MOP. Należy równocześnie zauważyć, że umieszczanie tych informacji, istotnych dla podróżnych, przewiduje aktualna wersja¹² załącznika nr II (część IV pkt 7.1 i 7.2) do Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (Umowa AGR).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 213-227, 322-351, tom II str. 102, 104)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

Przy projektowaniu i wyposażeniu dróg ekspresowych w MOP uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. Z powodu braku dzierżawców przez ponad cztery lata nie uruchomiono jednak dwóch z czterech MOP planowanych przy realizowanej drodze ekspresowej S17 na odcinku od Kurowa do Piasek.

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

Opis stanu faktycznego

3.1. W okresie objętym kontrolą postępowania na dzierżawę MOP Oddział prowadził w trybie przetargów, na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1969 r. Kodeks cywilny¹³. Przeprowadzono sześć przetargów: jeden na dzierżawę MOP Markuszów Północ, Markuszów Południe, Wierzchowiska i Bystrzejowice oraz pięć na dzierżawę MOP w Wierzchowiskach i Bystrzejowicach.

W wyniku pierwszego przetargu, ogłoszonego w 2011 r., w dniu 18.04.2012 r. zawarto umowy na dzierżawę MOP kat. II Markuszów Północ i MOP kat. III Markuszów Południe. Wszystkie przetargi na dzierżawę MOP w Wierzchowiskach i Bystrzejowicach, ogłoszone w latach 2011-2015 r., były nieskuteczne ze względu na brak ofert.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 152-153)

3.2. W postępowaniach na dzierżawę MOP stosowano procedury i wzorcowe dokumenty przekazane przez Centralę GDDKiA (wzór umowy, Informację o Warunkach Przetargu, Obligatoryjny Program Funkcjonalny, Specyfikację Warunków Kwalifikacji Wstępnej).

(dowód: akta kontroli, tom II str. 59-69)

¹¹ Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

¹² Do czasu niniejszej kontroli w Polsce nie opublikowano przetłumaczonej na język polski aktualnej wersji Umowy AGR (ECE/TRANS/S.C.1/384 z 14 marca 2008 r.), uwzględniającej jej zmiany wprowadzone przez strony zgodnie z trybem przewidzianym w art. 7, 8 i 9. Dotychczas opublikowana wersja ratyfikowanej przez Polskę Umowy AGR została zamieszczona w Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

¹³ Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

3.3. Warunki proponowane potencjalnym dzierżawcom MOP i oczekiwania wobec dzierżawców określiła Centrala GDDKiA. Zgodnie z pismem z 30.09.2013 r. były one zróżnicowane w zależności od kategorii MOP, ustalonej na podstawie stopnia atrakcyjności ekonomicznej obiektów. Każdy z MOP miał zostać zakwalifikowany do jednej z trzech kategorii: A lub B (obiekty dobre z komercyjnego punktu widzenia) oraz C (obiekty słabe pod względem komercyjnym, zlokalizowane blisko wschodniej granicy lub na trasie szybkiego ruchu realizowanej po starym śladzie). W zależności od kategorii zróżnicowano kwotę minimalną czynszu podstawowego. Zalecono też stosowanie progresywnych stawek czynszu od przychodu netto z tytułu sprzedaży paliw oraz stałych stawek od pozostałej sprzedaży.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 59-60, 64-69)

3.4. W związku z unieważnieniem postępowań przetargowych na dzierżawę MOP z powodu braku ofert, warunki proponowane potencjalnym dzierżawcom i oczekiwania wobec dzierżawców były modyfikowane przez Centralę GDDKiA i przez Oddział, za zgodą Centrali, m.in.:

- w postępowaniu ogłoszonym w dniu 30.05.2012 r. zrezygnowano z wymogu zapewnienia funkcjonowania obiektu w sposób ciągły (w tym do sprzedaży paliw np. w terminie 30 dni od daty przekazania nieruchomości);
- w postępowaniu ogłoszonym w dniu 17.12.2012 r. zmniejszono minimalną kwotę czynszu z 25 tys. zł do 10 tys. zł oraz oczekiwania w stosunku do potencjalnych dzierżawców w zakresie doświadczenia w prowadzeniu stacji benzynowych lub miejsc obsługi podróżnych i kwoty osiąganych przychodów;
- w postępowaniu ogłoszonym dnia 22.07.2013 r. zmieniono minimalny czynsz (5 tys. zł), wymagania w stosunku do potencjalnych dzierżawców (w zakresie liczby prowadzonych stacji benzynowych i średniorocznego przychodu);
- w postępowaniu ogłoszonym w dniu 25.11.2014 r. zmniejszono minimalną kwotę czynszu (do 1 tys. zł);
- w postępowaniu ogłoszonym dnia 21.04.2015 r. zrezygnowano ze stosowania zasady ABC, zgodnie z którą pomiędzy MOP prowadzonymi przez danego operatora po tej samej stronie drogi, muszą znajdować się co najmniej dwa MOP prowadzone przez innych operatorów.

Pomimo wprowadzenia ww. zmian, w postępowaniach nie zostały złożone oferty na dzierżawę MOP.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 59-60, 64-83)

W okresie od dnia 17.11.2015 r. do dnia 15.02.2016 r. ogłoszono trzy postępowania na wykonanie dokumentacji projektowej w stadium koncepcji programowej dla przedsięwzięcia pn.: Zagospodarowanie miejsc obsługi podróżnych (MOP) Bystrzejowice kat. III oraz Wierchowiska kat. II, zlokalizowanych przy drodze ekspresowej S17 (12) – z założeniem etapowania budowy MOP w standardzie kat. I”, unieważnione z powodu braku ofert.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w II półroczu 2016 r. w Oddziale opracowano dokumenty planistyczne: Uzasadnienie celowości wprowadzenia do planu na 2017 r. zadania „Budowa MOP Bystrzejowice i Wierchowiska przy drodze ekspresowej S17 (12) Lublin – Piaski” oraz Program Inwestycji dla ww. zadania. Uzgodniony z Ministerstwem Infrastruktury i Budownictwa Program Inwestycji został przekazany do Oddziału 16.02.2017 r. Na podstawie tego programu Oddział rozpoczął prace przygotowawcze, mające na celu ogłoszenie postępowania przetargowego dla tego zadania w systemie „projektuj i buduj”, trwającą pracę nad opracowaniem PFU dla zadania. Przekazanie do użytkowania (wybudowanie) MOP

kat. I Bystrzejowice i Wierzchowiska, wg harmonogramu załączonego do Programu Inwestycji, planowane jest w IV kwartale 2019 r.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 60, 102-103, 108-109)

3.5. Umowy dzierżawy MOP Markuszków Północ i MOP Markuszków Południe zawierały postanowienia zabezpieczające interesy Skarbu Państwa, przewidziane we wzorze umowy, dotyczące m.in.: zagospodarowania i zabudowania MOP zgodnie z OPF, zabezpieczenia należytego wykonania umowy, zobowiązania dzierżawców do sporządzenia, podlegającego zatwierdzeniu przez wydzierżawiającego, harmonogramu działań prowadzących do terminowej realizacji inwestycji, kontroli przez wydzierżawiającego realizacji inwestycji, waloryzacji czynszu, naliczania kar umownych za nieterminowe wykonanie poszczególnych elementów MOP (stacji benzynowej, strefy wypoczynkowej, obiektu gastronomicznego i pozostałych elementów MOP).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 228-297)

3.6. W umowach dzierżawy MOP Markuszków Północ i Markuszków Południe zobowiązano dzierżawców do prowadzenia działalności określonej w OPF przez cały rok bez przerwy, przez całą dobę. Oddział miał prawo wstępu do MOP w każdym czasie oraz dokonywania kontroli stanu nieruchomości, wyposażenia, funkcjonowania i wszelkiej dokumentacji z tym związanej. Wydzierżawiający zastrzegł sobie ponadto możliwość wydawania wiążących, uzasadnionych poleceń związanych z usunięciem nieprawidłowości w funkcjonowaniu MOP, wynikających z naruszenia przepisów prawa lub obowiązków dzierżawcy określonych w umowie.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 228-297)

3.7. MOP Markuszków Północ i Południe były kontrolowane przez Oddział w ramach kontroli okresowych drogi S17, o których mowa w art. 62 ustawy Prawo budowlane oraz podczas objazdów drogi S17. Dokonując objazdów sprawdzano m.in. czystość w budynkach toalet, na terenach zielonych i altanek, kontrolowano stan koszenia trawników. Stwierdzone usterki lub nieprawidłowości zgłaszano telefonicznie lub ustnie kierownikom MOP lub innym pracownikom firmy BP, odpowiedzialnym za utrzymanie terenu. Usunięcie zgłaszanych nieprawidłowości (poprawienie oznakowania pionowego, przyspieszenie terminu koszenia trawy, udroźnienie lub naprawa nieczynnych pisuarów lub toalet, naprawa uszkodzonych skarp i nasypów) weryfikowano podczas kolejnego objazdu MOP. Kontrole okresowe drogi obejmowały sprawdzenie stanu technicznego m.in. parkingów, dróg i dojazdów. Na zlecenie dzierżawcy przeprowadzane były kontrole okresowe (roczne) stanu technicznego budynków sklepów przy stacjach benzynowych, ogólnodostępnych toalet, wiat nad dystrybutorami, elementów zewnętrznych (m.in. oświetlenia, kanalizacji sanitarnej, separatorów ropopochodnych, szamba, pompowni EPS wody opadowej ze zbiornikiem retencyjnym), techniki tankowania. Oddział miał wgląd do wyników tych kontroli.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że dzierżawca zgłoszone uwagi przyjmował i niedociągnięcia usuwał bez zbędnej zwłoki.

(dowód: akta kontroli, tom II str.28, 35, 41-43, 103, 106)

W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono, że MOP Markuszków Północ i Południe spełniały funkcje wypoczynkowo-usługowe MOP kategorii II i warunki określone w § 114 ust. 1 pkt 2, § 115 ust. 2, 4, 5 i 6 oraz § 160 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. Na terenie MOP znajdowały się: całonocne stacje paliw z salami sprzedaży, restauracje, parkingi dla samochodów osobowych, ciężarowych i autobusów, jezdnie manewrowe, zadaszone zestawy stolików z ławkami, place

zabaw dla dzieci, stanowiska do kontroli technicznej pojazdów z miejscem do ważenia, stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, toalety, oświetlenie. W każdym zespole stanowisk postojowych dla samochodów osobowych znajdowały się usytuowane blisko wejść do budynków i prawidłowo oznakowane co najmniej dwa stanowiska dla samochodów osób niepełnosprawnych. Ciągi pieszce, restauracje, budynki stacji paliw i toalety przystosowane były dla osób o ograniczonej możliwości poruszania się. Na terenie MOP znajdowały się urządzenia i sprzęt ochrony przeciwpożarowej.

Ww. MOP spełniały wymagania określone w OPF, stanowiących załączniki do umów dzierżawy z dnia 18.04.2012 r., w zakresie: wyposażenia i asortymentu dostępnego na stacji paliw oraz w restauracji, ilości miejsc konsumpcyjnych w restauracji i punkcie gastronomicznym stacji paliw, liczby stanowisk postojowych dla samochodów osobowych, ciężarowych i autobusów, stanowisk naprawy i konserwacji pojazdów, miejsc piknikowych i placów zabaw dla dzieci, monitoringu, punktu pomocy medycznej, możliwości wypożyczenia narzędzi do samodzielnej naprawy pojazdu i uruchomienia z zewnętrznego źródła zasilania elektrycznego, treści zamieszczonych na tablicach informacyjnych.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 298-321, 322-342)

Czynsz podstawowy za dzierżawę MOP Markuszów Północ i Markuszów Południe ustalono w umowach na 94 tys. zł netto za obiekt. Czynsz ten był corocznie waloryzowany wg wskaźnika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszanego przez Prezesa GUS. Podstawą naliczenia waloryzacji czynszu w 2013 r. była stawka czynszu podstawowego wynikająca z umowy (94 tys. zł). W roku 2014 waloryzację obliczono także od stawki czynszu podstawowego ustalonej w umowie (94 tys. zł). Przy waloryzacji czynszu w latach następnych uwzględniano stawki obowiązujące w roku poprzednim (zwaloryzowane).

(dowód: akta kontroli, tom I str. 228-297, II str. 126-130, 142-171)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Oddział nie wygzekwował od dzierżawcy MOP wyposażenia toalet dla osób niepełnosprawnych w instalację alarmowo-przyzywową w wolnostojących budynkach WC i w restauracjach oraz zainstalowania punktu czerpania wody w strefach rekreacyjno-wypoczynkowych (miejscach piknikowych zadaszonych) w MOP Markuszów Północ i Południe.

Zgodnie z art. 2 ust. 2 umów dzierżawy MOP Markuszów Południe i MOP Markuszów Północ z dnia 18.04.2012 r., dzierżawca zobowiązany był do zagospodarowania i zabudowania nieruchomości poprzez realizację co najmniej OPF, stanowiącego zał. 1 do umowy, zgodnie z harmonogramem wykonawczym. W OPF określono, że elementy MOP zostaną oddane do użytkowania nie później niż po 18 miesiącach od dnia odbioru nieruchomości przez dzierżawcę. Nieruchomość MOP Markuszów Północ dzierżawca przejął w dniu 25.06.2013 r., Markuszów Południe – w dniu 30.07.2013 r.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 15-25, 233, 268-269, 298-342)

Zastępca Dyrektora ds. Inwestycji wyjaśnił, że Oddział nie zwrócił uwagi na brak instalacji alarmowo-przyzywowej w budynkach WC i w restauracjach, oraz że dzierżawca zostanie zobowiązany do jej wykonania w terminie do 31.12.2017 r. Punkty czerpania wody zostały wykonane w budynkach toalet wolnostojących,

usytuowanych w pobliżu stref rekreacyjno-wypoczynkowych. Wskutek niechlujnego użytkowania usunięto pokręta i tabliczki informacyjne.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 84-101)

2. W trakcie oględzin stwierdzono brak następujących elementów wyposażenia i zagospodarowania MOP:

- zestawu pojemników do segregowania odpadów w strefie rekreacyjno-wypoczynkowej w MOP Markuszów Północ i w pobliżu stacji paliw w MOP Markuszów Południe,
- oznakowania dwóch miejsc postojowych dla rodziców podróżujących z dziećmi przed stacjami paliw i restauracjami w MOP Markuszów Północ i Południe,
- ławek w strefach parkingu TIR w MOP Markuszów Południe i Północ.

Art. 14 ust. 7 i art. 16 ust. 1 umów dzierżawy stanowią, że dzierżawca jest zobowiązany utrzymywać MOP, włączając w to wyposażenie oraz całą infrastrukturę, w dobrym i zadbanym stanie technicznym i estetycznym i dokonywać na bieżąco koniecznych remontów.

Zastępca Dyrektora stwierdził że elementy te zostały przez dzierżawcę wykonane, a na skutek eksploatacji zniszczone lub przestawione. Dzierżawca zostanie wezwany do niezwłocznego ich odtworzenia.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 283-285, 298-342, tom II str. 84-101)

3. Waloryzację czynszu należnego GDDKiA od dzierżawcy MOP Markuszów Północ i MOP Markuszów Południe, w 2014 r. przeprowadzono niezgodnie z art. 9 ust. 16 umów dzierżawy. Miesięczny czynsz w 2014 r. został obliczony na podstawie stawki czynszu podstawowego podanej w umowie (94.000 zł) i wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych w 2013 r. ogłoszonego przez Prezesa GUS (100,9%), a nie – na podstawie zwaloryzowanej stawki czynszu z 2013 r. (97.478 zł netto).

Miesięczny czynsz za każdy MOP wyliczony z uwzględnieniem tej stawki powinien w 2014 r. wynieść 98.355,30 zł netto, tj. o 3.509,30 zł więcej niż zastosowany przez GDDKiA. Przyjęcie zaniżonej podstawy naliczenia czynszu w 2014 r. skutkowało zaniżeniem jego wysokości także w latach następnych (w 2015 r. – o 3.509,30 zł netto miesięcznie za każdy MOP, w 2016 r. 3.477,71 zł, w 2017 r. 3.456,84 zł). Łączne zaniżenie wpływów z tytułu czynszu za dzierżawę MOP Markuszów Północ i Markuszów Południe w latach 2014-2017 (do października) wyniosło 321.048,24 zł netto (394.889,24 zł brutto).

Zgodnie z art. 9.3 umowy dzierżawy, dzierżawca zobowiązany jest do zapłaty podstawowego czynszu miesięcznego w wysokości 94.000,00 zł („czynsz podstawowy”) powiększonego o podatek od towarów i usług. Przez okres pierwszych 18 miesięcy licząc od daty odbioru nieruchomości czynsz podstawowy będzie wynosił 50% określonej powyższej stawki, tj. kwotę 47000,00 zł powiększoną o podatek od towarów i usług. Po tym okresie, począwszy od pierwszego miesiąca kalendarzowego, czynsz podstawowy będzie płatny w pełnej wysokości, tj. 100 % określonej powyżej stawki. Jeżeli dzierżawca uzyska ostateczną decyzję o pozwoleniu na użytkowanie MOP przed upływem wskazanych 18 miesięcy, to czynsz podstawowy będzie płatny w pełnej wysokości (100 % określonej powyżej stawki) począwszy od pierwszego miesiąca kalendarzowego następującego po miesiącu kalendarzowym, w którym decyzja o pozwoleniu na użytkowanie MOP stała się ostateczna.

Art. 9 ust. 4 umów stanowi, że czynsz podstawowy będzie waloryzowany zgodnie z zasadami określonymi w ust. 16. Wg art. 9 ust. 16 umów dzierżawy, czynsz podstawowy będzie waloryzowany każdorocznie o średnioroczny wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa GUS w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Waloryzacja będzie dokonywana po opublikowaniu wskaźnika i ze skutkiem od 1 stycznia danego roku, wg wzoru: $X_{n+1} = X_n * CPI_n$, gdzie: X_{n+1} oznacza odpowiednio wysokość zwaloryzowanego czynszu podstawowego w roku następującym po roku „n”, X_n – wysokość czynszu podstawowego obowiązującą w roku „n”, zaś CPI_n – średnioroczny wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok, „n” publikowany przez Prezesa GUS w Monitorze Polskim w roku następującym po roku „n”.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 241-244, 276-279, tom II str. 126-188, 197-201)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Ekonomiczno-Finansowych wyjaśnił, że „czytając postanowienia art. 9.3, 9.4, 9.16 umowy, w sposób który umożliwiłby ich racjonalną wykładnię, należy przyjąć, że w okresie od zawarcia umowy dzierżawy do dnia odbioru nieruchomości czynsz podstawowy nie jest naliczany. Z kolei od odbioru nieruchomości przez okres 18 miesięcy lub do dnia uzyskania pozwolenia na użytkowanie MOP pobierany będzie czynsz podstawowy w wysokości 47.000,00 zł. Te postanowienia umowne mają charakter postanowień szczególnych (*lex specialis*) w odniesieniu do ogólnej regulacji o czynszu podstawowym i o jego każdorocznej waloryzacji i dlatego powinny być wykładane ściśle, co oznacza, że w okresie, w którym czynsz podstawowy nie jest pobierany, a także kiedy wynosi on 47.000 zł, nie podlega on w ogóle waloryzacji. (...) Wydaje się, że w świetle ww. postanowień umowy dzierżawy pojęcie „každorocznej waloryzacji” można rozumieć w ten sposób, że waloryzacja może nastąpić już w pierwszym roku kalendarzowym, w którym czynsz podstawowy zaczął być pobierany w pełnej wysokości. Zatem wydaje się zasadne twierdzenie, że pierwszym rokiem, w którym należy dokonać waloryzacji czynszu podstawowego jest rok 2014. Wnioskowi takiemu nie stoi na przeszkodzie postanowienie art. 9.16., zgodnie z którym *Pierwsza waloryzacja czynszu nastąpi w lutym 2012 roku w oparciu o wskaźnik zmian cen towarów i usług za rok 2011*. Postanowienie to od początku obowiązywania umowy należy bowiem uznać za nieobowiązujące, jako że została ona zawarta w kwietniu 2012 r., a zatem już w dniu zawarcia umowy był on niemożliwy do wykonania. (...) Pewnym błędem w tym kontekście było zwaloryzowanie czynszu już w roku 2013, ale błąd ten wynikał zapewne z niejednoznaczności umowy w sferze regulacji co do daty pierwszej waloryzacji. Z pewnością jednak można stwierdzić (*a contrario* uzasadnienia wyroku Sądu Okręgowego w Łodzi, X GC 427/14), że umowa dzierżawy MOP nie zawiera formuły dwóch różnych waloryzacji, a jedynie waloryzację coroczną. Gdyby możliwe było zastosowanie postanowienia art. 9.16. o pierwszej waloryzacji, nie byłoby żadnej wątpliwości, że powinna ona następować corocznie począwszy od lutego 2012 r. Ponieważ jednak to postanowienie umowne należy uznać za bezskuteczne, tym samym jedyną racjonalną wykładnią postanowień o waloryzacji jest ta, która zakłada rozpoczęcie waloryzacji Czynszu Podstawowego już po jego wprowadzeniu w pełnej, „podstawowej” wysokości. We wcześniejszym bowiem okresie 18 miesięcy (co przecież obejmuje więcej niż rok) lub do czasu wydania pozwolenia na użytkowanie MOP Czynsz Podstawowy ma wynosić ściśle 47.000,00 zł. Dodatkowo o tym, że pierwszy czynsz podstawowy powinien być naliczony przez Oddział w 2013 r. w wysokości 47.000,00 zł. (bez waloryzacji) przemawia również pkt 9.12 umowy, który mówi, że *czynsz podstawowy powiększony o należne podatki, w tym podatek od towarów i usług będzie płatny*

miesięcznie z góry w terminie wskazanym na fakturze Wydierżawiającego. Pierwszy czynsz podstawowy będzie płatny począwszy od dnia odbioru nieruchomości przez dzierżawcę z zastrzeżeniem postanowień art. 8.9 umowy. W związku z powyższym pierwsza waloryzacja czynszu podstawowego powinna nastąpić w 2014 r. wskaźnikiem z 2013 r.”

(dowód: akta kontroli, tom II str. 192-196)

4. Nie dochowano należytej staranności na etapie sporządzania umów dzierżawy MOP Markuszów Południe i Północ. Ze względu na niezakończenie postępowania przetargowego na dzierżawę tych MOP w roku 2011, niektóre postanowienia umów w zakresie waloryzacji czynszu były nieaktualne. W art. 9 ust. 16 umowy założono, że pierwsza waloryzacja czynszu nastąpi w lutym 2012 r. (na podstawie wskaźnika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za 2011 r.), a umowa podpisana została dopiero 18.04.2012 r.

Naczelnik Wydziału Zamówień Publicznych GDDKiA O/L wyjaśnił m.in., że postępowanie prowadzone było na podstawie materiałów przetargowych przekazanych 28.09.2011 r. przez pracownika Wydziału Dokumentacji. Również taki wzór umowy został przekazany oferentom zaproszonym do składania ofert (za pismem z dnia 6.10.2011 r.) i na podstawie tego wzoru po rozstrzygnięciu postępowania podpisane zostały umowy. Po stronie wydziału leżało wyłącznie przekazanie oferentom dokumentów. Można domniemywać, że omyłka pisarska, polegająca na błędnym wpisaniu w art. 9 ust. 16 wzoru umowy odpowiednio roku 2012 i 2011, wynikała z daty wszczęcia postępowania, przy założeniu podpisania umowy w 2011 r. W trakcie postępowania żaden z zaproszonych oferentów i później żadna ze stron nie zwróciła uwagi na powyższą omyłkę pisarską.

Koordynator projektu, przekazujący dokumenty do postępowania przetargowego, wyjaśnił, że umowa była przygotowana z założeniem, że zostanie podpisana w 2011 r. i w tej sytuacji zapisy umowy w zakresie waloryzacji były właściwe. Wszystkie dokumenty podlegały procedurze uzgadniania w Centrali, Kancelarii Prawnej i wydziałach merytorycznych Oddziału.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 243, 278, tom II str. 184-191)

Przekazany przez Centralę wzór umowy dzierżawy MOP, w art. 9 ust. 16 przewidywał, że „pierwsza waloryzacja czynszu nastąpi w lutym roku (kolejny rok po podpisaniu umowy) w oparciu o wskaźnik zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok poprzedni”.

Z wyjaśnienia Zastępcy Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych wynika, że wprowadzenie w umowach dzierżawy nieskutecznych postanowień o dokonaniu pierwszej waloryzacji w lutym 2012 r. (tj. przed zawarciem tych umów) skutkowało przesunięciem terminu rozpoczęcia waloryzacji dopiero na 2014 r. (po wprowadzeniu czynszu podstawowego w pełnej wysokości). W 2013 r. (od obioru nieruchomości do uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na użytkowanie MOP), zgodnie z art. 9 ust. 3 umów dzierżawy, czynsz podstawowy wynosił dokładnie 47.000 zł.

(dowód: akta kontroli, tom II str. 126-129, 184-188, 192-196)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Uwagi NIK dotyczą:

1. Niezamieszczenia na terenie MOP Markuszów Północ i Południe informacji o znajdujących się tam:
 - miejscach do samodzielnych przeglądów i napraw samochodów oraz o możliwości wypożyczenia narzędzi,

- miejscach zewnętrznego źródła zasilania elektrycznego 12V oraz dostępu do gniazda sieci 230 V,
- punktach pomocy medycznej w budynkach stacji paliw.

Oddział nie wymagał od dzierżawcy MOP zamieszczenia takich informacji, ponieważ w materiałach wzorcowych otrzymanych z Centrali GDDKiA nie było stosownych zapisów. Zdaniem NIK brak tych informacji uniemożliwia podróżnym korzystanie w pełni z oferty MOP.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 322-342, tom II str. 102, 105)

2. Braku w trakcie oględzin w budynku stacji paliw MOP Markuszów Południe instrukcji postępowania na wypadek pożaru (informacyjna z telefonami alarmowymi) oraz nieoznaczenia głównych wyłączników prądu na elewacji budynków toalet w MOP Markuszów Południe i Północ.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że brak instrukcji spowodowany był prawdopodobnie zmianą ustawienia elementów wyposażenia sklepu, a brak oznaczeń głównych wyłączników prądu – naprawą elewacji budynków i zbyt mokrego tynku, aby umieścić tabliczki. W trakcie kontroli NIK, w dniu 2.11.2017 r. na budynkach toalet oznaczono główne wyłączniki prądu, w dniu 3.11.2017 r. instrukcja postępowania na wypadek pożaru została powieszona w sklepie stacji paliw w widocznym miejscu.

(dowód: akta kontroli, tom I str. 322-342, tom II str. 102, 105, 111-114)

3. Przyjęcia w umowach dzierżawy MOP i umowie na kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej (w tym utrzymanie niewydzierżawionych MOP) różnych podstaw waloryzacji, co skutkowało waloryzowaniem przychodów i kosztów z tytułu ww. umów według różnych wskaźników. Przychody z czynszów za dzierżawę MOP waloryzowano na podstawie średniorocznego wskaźnika zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszanego przez Prezesa GUS. Z kolei waloryzację wynagrodzenia za kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej naliczano według prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, podawanego w ustawie budżetowej na dany rok, co spowodowało, że pomimo faktycznego spadku tych cen w latach 2015 i 2016 (wg danych GUS), GDDKiA musiała zgodnie z umową podnieść kontrahentowi należne wynagrodzenie za kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej.

Zdaniem NIK, przyjęcie za podstawę umownej „ogólnej” klauzuli waloryzacyjnych wskaźnika wzrostu/spadku cen towarów i usług konsumpcyjnych za poprzedni rok kalendarzowy publikowanego przez Główny Urząd Statystyczny, bardziej odpowiada istocie waloryzacji oraz celom, dla których wprowadzono możliwość waloryzowania wynagrodzeń wypłacanych kontrahentom przez jednostki sektora finansów publicznych na podstawie umów długoterminowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

W postępowaniach na dzierżawę MOP Oddział stosował procedury i wzorcowe dokumenty ustalone przez Centralę GDDKiA. Warunki proponowane potencjalnym dzierżawcom i oczekiwania wobec dzierżawców były modyfikowane za zgodą Centrali GDDKiA. Nie w pełni wyegzekwowano od dzierżawcy obowiązek zagospodarowania i utrzymania MOP Markuszów Północ i Południe zgodnie z OPF. W trakcie oględzin stwierdzono brak niektórych elementów wyposażenia MOP. Wskutek zastosowania nieprawidłowej podstawy waloryzacji zaniżono czynsz za dzierżawę MOP w 2014 r., co miało również wpływ na wysokość tego czynszu w latach następnych.

IV. Wnioski

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 Kontroli¹⁴, wnosi o:

1. Niezwłoczne podjęcie działań w celu uruchomienia MOP w Bystrzejowicach i Wierchowiskach w standardzie kategorii I.
2. Wyegzekwowanie od dzierżawcy MOP Markuszów Północ i Południe uzupełnienia lub odtworzenia brakujących elementów wyposażenia i zagospodarowania MOP Markuszów Południe i Północ.
3. Zwaloryzowanie aktualnej (za grudzień 2017 r.) stawki miesięcznego czynszu podstawowego za dzierżawę MOP Markuszów (Północ i Południe) z uwzględnieniem wskaźników zmian cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłoszonych przez Prezesa GUS za lata: 2012, 2013, 2014, 2015, 2016.
4. Waloryzowanie stawki miesięcznego czynszu podstawowego za dzierżawę MOP Markuszów (Północ i Południe) w kolejnych latach obowiązywania umów (od roku 2018) z uwzględnieniem prawidłowo zwaloryzowanej stawki czynszu z roku ubiegłego.
5. Skorygowanie nieprawidłowo naliczonego czynszu za dzierżawę MOP Markuszów w latach 2014 – 2017 i wyegzekwowanie należności z tego tytułu.
6. Rzetelne weryfikowanie aktualności postanowień zawieranych umów przed ich podpisaniem.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Lublinie.

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.

Lublin, dnia 30 listopada 2017 r.

Kontrolerzy
Jacek Romanowski
Główny specjalista kontroli państwowej
/-/

Dyrektor
Delegatury Najwyższej Izby Kontroli
w Lublinie
Edward Lis
/-/

¹⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 524, dalej: ustawa o NIK.

.....
Podpis

.....
Podpis

Katarzyna Typiak
Doradca ekonomiczny

/-/

.....
Podpis