LLU. 430.001.2018
Nr ewid. 16/2018/P/17/081/LLU

Informacja o wynikach kontroli

BUDOWA I EKSPLOATACJA MIEJSC OBSŁUGI PODRÓŻNYCH (MOP) PRZY AUTOSTRADACH I DROGACH EKSPRESOWYCH

DELEGATURA W LUBLINIE

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

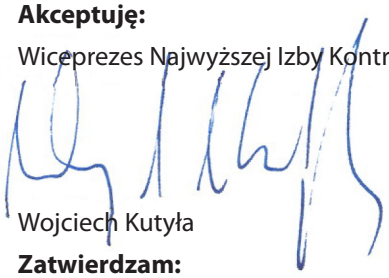
WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych

Dyrektor Delegatury NIK w Lublinie

Edward Lis

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli



Wojciech Kutyła
Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 22. V. 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 20

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 21

5.1. Statystyki dotyczące miejsc obsługi podróżnych 21
5.1.1. Statystyki dotyczące MOP na autostradach 23
5.1.2. Statystyki dotyczące MOP na drogach ekspresowych 25
5.2. Wyniki kontroli dotyczące miejsc obsługi podróżnych na autostradach 26
5.2.1. Sprawy z zakresu MOP w systemie kontroli zarządczej GDDKiA 26
5.2.2. Ustalenia dokumentacji programowej autostrad dotyczące MOP i ich realizacja 28
5.2.3. Stan wyposażenia w miejsca obsługi podróżnych autostrady A4 na jej zachodnim odcinku oraz odcinka autostrady A18 32
5.2.4. Zawieranie umów na dzierżawę MOP na autostradach zarządzanych przez GDDKiA i nadzór nad ich wykonywaniem 37
5.2.5. Egzekwowanie przez GDDKiA realizacji przez koncesjonariuszy zobowiązań umownych dotyczących zagospodarowania MOP 43
5.3. Wyniki kontroli dotyczące miejsc obsługi podróżnych na drogach ekspresowych 46
5.3.1. Charakterystyczne przykłady rozwiązań w zakresie wyposażenia dróg ekspresowych w MOP kategorii II i III 47
5.3.2. Inne ustalenia kontroli dotyczące MOP na drogach ekspresowych 61

6. ZAŁĄCZNIKI 63

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 63
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 66
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 78
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 80
6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli 81
6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury 84

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych).
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (urząd centralny, przy pomocy którego Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania. GDDKiA wykonuje także zadania zarządu dróg krajowych).
Autostrada /droga klasy A/	Droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych: a) wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie; b) posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego; c) wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady.
Droga ekspresowa /droga klasy S/	Droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych: a) wyposażona w jedną lub dwie jezdnie; b) posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi; c) wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi.
MOP	Miejsce obsługi podróżnych – miejsca, które na drogach kl. A i kl. S powinny zapewnić obsługę uczestników ruchu w zakresie określonym w przepisach ustalających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tych klas. Rodzaje MOP, a tym samym zakres usług jaki powinien być oferowany podróżnym w takich miejscach, ustala się w programie zagospodarowania drogi.
MOP I	Miejsce obsługi podróżnych kategorii pierwszej. MOP o funkcji wypoczynkowej, wyposażony w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii.
MOP II	Miejsce obsługi podróżnych kategorii drugiej. MOP o funkcji wypoczynkowo-usługowej, wyposażony w stanowiska postojowe (parking), jezdnie manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne, oświetlenie oraz w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej.
MOP III	Miejsce obsługi podróżnych kategorii trzeciej. MOP o funkcji wypoczynkowej i usługowej, wyposażony w urządzenia i obiekty przewidziane na MOP II, a ponadto w obiekty noclegowe oraz, w zależności od potrzeb, w agencję poczty, banku, biur turystycznych, biur ubezpieczeniowych.
OPF	Obligatoryjny Program Funkcjonalny dla MOP – opracowanie określające wymagany zakres wyposażenia MOP w urządzenia oraz obiekty wypoczynkowe i usługowe, stanowiące część dokumentacji przetargowej oraz załącznik do umowy dzierżawy MOP.
Operator MOP	Podmiot, który na podstawie umowy dzierżawy nieruchomości przeznaczonej na MOP II lub III, zawartej z zarządcą autostrady/drogi ekspresowej, odpowiada za wyposażenie tych miejsc w urządzenia i obiekty usługowe określone w OPF oraz prowadzi eksploatację MOP.

Pas drogowy	Wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą.
Droga	Budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym.
Jezdnia	Część drogi przeznaczona do ruchu pojazdów.
Korona drogi	Jezdnie z poboczami, pasami awaryjnego postoju lub pasami przeznaczonymi do ruchu pieszych, zatokami autobusowymi lub postojowymi, a przy drogach dwujezdniowych – również z pasem dzielącym jezdnie.
Węzeł drogowy	Krzyżowanie się lub połączenie dróg na różnych poziomach, zapewniające pełną lub częściową możliwość wyboru kierunku jazdy.
Wjazd lub wyjazd	Część drogi stanowiąca połączenie jezdni tej drogi z łącznicą na węźle albo z obiektem lub urządzeniem obsługi uczestników ruchu.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy procesy projektowania, budowy i eksploatacji MOP były realizowane prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przy projektowaniu i wyposażaniu dróg klasy A i S w MOP uwzględniono standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy?
2. Czy w procesie realizacji budowy MOP przestrzegano wytycznych ustalonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, dotyczących sposobu organizowania wykonawstwa tego rodzaju zadań?
3. Czy procedury wyłaniania operatorów, którym powierzane jest zagospodarowanie stref usługowych i eksploatacja MOP, zapewniają odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniają sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatora?
4. Czy umowy zawierane z operatorami MOP należycie zabezpieczają interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad ich wykonywaniem jest właściwy?

Jednostki kontrolowane

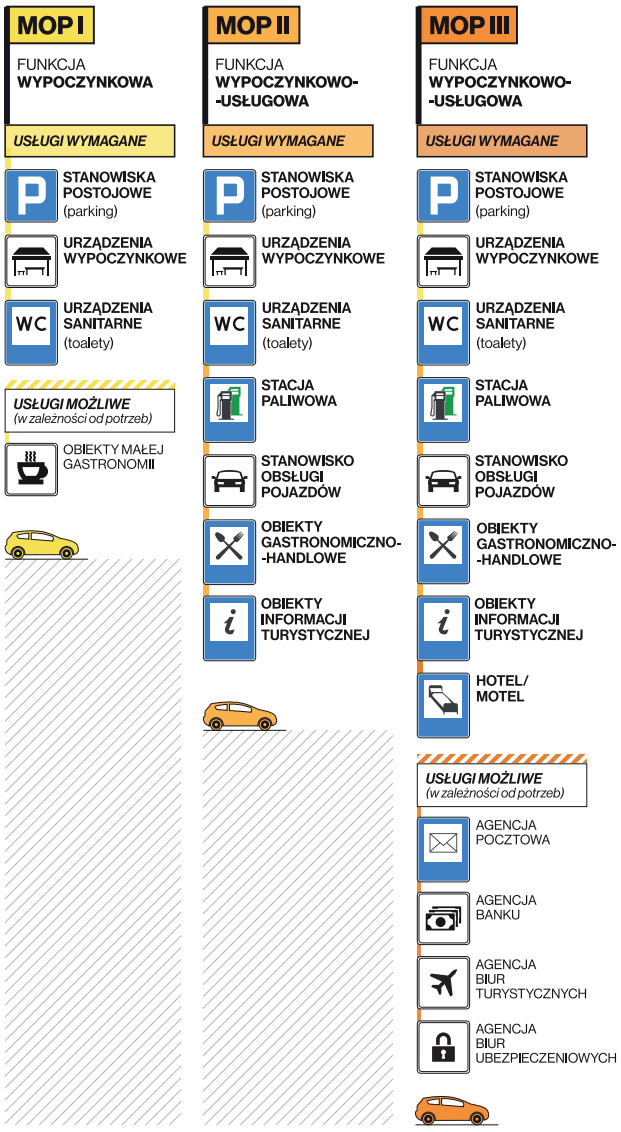
GDDKiA – centrala w Warszawie oraz sześć oddziałów wojewódzkich (oddziały w: Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze)

Okres objęty kontrolą

2012–2017

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy własnej NIK. Inspiracją do jej przeprowadzenia były również interpelacje poselskie dotyczące miejsc obsługi podróżnych na autostradach i drogach ekspresowych, a także publikacje poświęcone tym zagadnieniom dostępne na stronach internetowych czasopism i portali ogólnospołecznych oraz branżowych. Z tych źródeł wynikało, że istotnym problemem dla podróżnych korzystających z dróg klasy A i S jest brak na niektórych ich odcinkach niezbędnego wyposażenia w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu. W szczególności dotyczyło to zbyt małej liczby parkingów dla samochodów ciężarowych oraz braku miejsc obsługi podróżnych wyposażonych w stacje paliw (MOP II i III). Brak MOP tych kategorii na długich odcinkach autostrad i dróg ekspresowych pogarsza komfort podróżowania tymi drogami i niekorzystnie wpływa na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Infografika nr 1
Zakres usług oferowanych podróżnym na MOP poszczególnych kategorii



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie przepisów ustalających warunki techniczne dla dróg publicznych.

WPROWADZENIE

Krajowe przepisy dotyczące warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, obligują do wyposażenia autostrad i dróg ekspresowych w miejsca obsługi podróżnych. Na MOP – w zależności od kategorii – oprócz miejsc postojowych powinny znajdować się także: urządzenia wypoczynkowe i sanitarne; stacje paliw; obiekty gastronomiczno-handlowe; stanowiska obsługi pojazdów; obiekty noclegowe. Rozmieszczenie i rodzaje MOP przewidzianych do wykonania na planowanym do realizacji odcinku drogi klasy A lub S określa się w programie zagospodarowania drogi (w GDDKiA tę funkcję pełniła *Koncepcja programowa drogi*).

Polska od 7 lutego 1985 r. jest stroną *Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)*[1], zwanej dalej „Umową AGR", która stanowi, że drogi sieci międzynarodowej «E» powinny odpowiadać warunkom określonym w załączniku II do tej umowy. Wynika z nich m.in., że autostrady, a jeśli to możliwe także drogi ekspresowe, powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi, rozmieszczone w regularnych odstępach poza jezdną. Miejsca obsługi podróżnych powinny zawierać urządzenia i obiekty usługowe takie jak: stację paliw, parking, toalety, a w razie potrzeby – restaurację oraz motel. MOP autostradowe powinny być dostępne wyłącznie z autostrady, a dostęp od strony lokalnej sieci dróg może być urządzony jedynie dla dostawców i personelu usługowego. Polskie autostrady i główne drogi ekspresowe wchodzą w skład dróg sieci międzynarodowej «E».

Budując autostrady i drogi ekspresowe, Polska korzysta ze środków funduszy Unii Europejskiej (UE). W ramach prawa UE obowiązują Polskę regulacje, które odnoszą się także do miejsc obsługi podróżnych przy autostradach i drogach ekspresowych. Dotyczą one m.in. dróg wchodzących w skład Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T). TEN-T jest instrumentem służącym koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych z zakresu transportowej sieci bazowej, realizowanych częściowo w różnych krajach UE.

Generalny Dyrektor DKiA, jako zarządca dróg krajowych, odpowiada za zapewnienie projektowania i budowania autostrad oraz dróg ekspresowych zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie regulacjami prawnymi. Dotyczy to także ich wyposażenia w miejsca obsługi podróżnych, w tym MOP kategorii II i III, na których podróżnym powinny zostać udostępnione obiekty usługowe, takie jak: stacja paliw, restauracja, motel.

[1] Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35. Umowa sporządzona w Genewie 15 listopada 1975 r.

2. OCENA OGÓLNA

Oddawane do użytku odcinki autostrad i dróg ekspresowych nie są w pełni wyposażone w MOP II i III oferujące podróżnym poszerzony zakres usług, co sprawia, że nie odpowiadają standardom ustalonym dla dróg tej klasy

Najwyższa Izba Kontroli oceniła pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie projektowania, budowy i eksploatacji miejsc obsługi podróżnych przy autostradach i drogach ekspresowych.

Oddawane do użytku odcinki autostrad i dróg ekspresowych poprawiają infrastrukturę komunikacyjną Polski, jednak przez długi okres czasu po przekazaniu do ruchu drogowego nie są wyposażone w miejsca obsługi podróżnych z poszerzonym zakresem usług (MOP II lub III), przewidziane w koncepcji programowej drogi. Sprawia to, że użytkowane drogi klasy A i S, na odcinkach pozbawionych tego rodzaju MOP nie odpowiadają międzynarodowym i krajowym standardom określającym wyposażenie dróg tej klasy w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu.

GDDKiA prawidłowo, zgodnie z obowiązującymi standardami ustalała rozmieszczenie MOP na odcinkach autostrad i dróg ekspresowych wytyczonych po nowym szlaku

Jednostki organizacyjne GDDKiA odpowiadające za przygotowanie budowy autostrad i dróg ekspresowych, projektując wyposażenie w miejsca obsługi podróżnych dróg wytyczonych po nowym szlaku, działały rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi Generalnego Dyrektora DKiA. Na takich odcinkach dróg zaprojektowano MOP o różnych funkcjach (wypoczynkowej: MOP I, wypoczynkowo-usługowej: MOP II, wypoczynkowej i usługowej: MOP III), zgodnie ze standardami wynikającymi z przepisów określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tych klas oraz wytycznymi do projektowania dróg. Tereny wytypowane pod budowę MOP były obejmowane liniami rozgraniczającymi pas drogowy i przejmowane na własność Skarbu Państwa, tak jak pozostałe grunty niezbędne do budowy drogi.

Do nieprzestrzegania standardów i nierzetelnych działań, dochodziło przy wyposażaniu w MOP II i III dróg ekspresowych na odcinkach prowadzonych po śladzie istniejącej drogi

Do naruszania obowiązujących standardów i wytycznych dochodziło przy projektowaniu wyposażenia w MOP II i III odcinków dróg ekspresowych prowadzonych po śladzie istniejących dróg krajowych, przewidzianych do rozbudowy do parametrów drogi klasy S. W szczególności dotyczyło to przypadków urządzania wjazdów i wyjazdów bezpośrednio z jezdni drogi ekspresowej na wybrane prywatne nieruchomości, zabudowane obiektami usługowymi posiadającymi wcześniej legalne publiczne zjazdy z drogi krajowej klasy GP. Działając w ten sposób, bez zawarcia umów ustalających zobowiązania związane z realizowaniem funkcji przewidzianych dla MOP, niektórym przedsiębiorcom zapewniano bezpośredni dostęp do jezdni drogi klasy S z nieruchomości pozostających poza pasem drogowym. Prowadzono tam działalność gospodarczą o podobnym zakresie jaki jest przewidziany dla MOP II lub III (stacje paliw, hotele, restauracje), z których budowy zrezygnowano na tych odcinkach dróg ekspresowych.

Realizacja ustaleń koncepcji programowych drogi, dotyczących budowy MOP I przebiegała prawidłowo, natomiast założenia dotyczące budowy MOP II i III nie były w pełni realizowane

Kontrolowane jednostki GDDKiA w trakcie realizacji budowy MOP nie przestrzegały ściśle wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, zakładających organizowanie wykonawstwa tych zadań w taki sposób, aby udostępnić podróżnym MOP II i III wraz z oddaniem do użytku wybudowanej drogi. Realizacja ustaleń koncepcji programowych, dotyczących wykonania MOP I następowała wraz z oddaniem do użytku wybudowanych odcinków dróg klasy A i S, nie udało się zapewnić tego w odniesieniu do MOP kategorii II i III, oferujących podróżnym poszerzony zakres usług, w szczególności możliwość uzupełnienia paliwa. Najczęściej było to związane z brakiem możliwości dostępu dzierżawców/operatorów MOP do placu budowy przed ukończeniem prac przez wykonawcę drogi oraz z brakiem podmiotów chętnych do wydzierżawienia MOP położonych w lokalizacjach nieatrakcyjnych do prowadzenia komercyjnej działalności.

OCENA OGÓLNA

Udostępnienie podróżnym miejsc obsługi podróżnych zaplanowanych do wykonania jako MOP kategorii II lub III następowało wiele miesięcy, a niekiedy nawet kilka lat po oddaniu odcinka autostrady lub drogi ekspresowej do użytkowania. Należy jednak zauważyć, że w okresie objętym kontrolą wyposażenie użytkowanych dróg klasy A i S w MOP ze stacjami paliwu ulegało systematycznej poprawie. Przebiegało to jednak znacznie sprawniej na autostradach niż na drogach ekspresowych. Na użytkowanych drogach klasy A, pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA, do końca września 2017 r. oddano podróżnym do korzystania 76,4% planowanych MOP II lub III, a na drogach klasy S jedynie 29,4%.

Budowa MOP II i III na autostradach przebiegała sprawniej niż na drogach ekspresowych

Przyjęta przez GDDKiA strategia komercyjnego zagospodarowania stref usługowych MOP II i III, nie zapewniła budowy stacji paliw, restauracji i obiektów noclegowych na MOP tych kategorii położonych w lokalizacjach nieatrakcyjnych dla komercyjnych operatorów. Drogi klasy A i S przekazane do użytku bez pełnego wyposażenia w obiekty usługowe i urządzenia przeznaczone do zaspokajania potrzeb uczestników ruchu, przewidziane w koncepcji programowej drogi, w szczególności bez MOP wyposażonych w stację paliw, nie mogą być uznane za spełniające standardy służące zapewnieniu bezpieczeństwa ruch drogowego i komfortu podróży.

Wybudowane odcinki dróg klasy A i S przekazywano do użytku bez MOP o poszerzonym zakresie realizowanych funkcji, co niekorzystnie wpływało na bezpieczeństwo i komfort podróżowania tymi drogami

Procedury wyłaniania dzierżawców/operatorów MOP, którym powierzano zagospodarowanie i eksploatację MOP II i III na autostradach i drogach ekspresowych zarządzanych przez GDDKiA, zapewniały odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki uwzględniały sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatorów. Wybór dzierżawców MOP następował w drodze przetargów publicznych zorganizowanych na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego. Umowy zawarte przez GDDKiA z dzierżawcami MOP II i III należycie zabezpieczały interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad ich wykonywaniem był prawidłowy.

W GDDKiA prawidłowo zorganizowano i prowadzono eksploatację MOP udostępnionych podróżnym do korzystania

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Miejsce obsługi podróżnych to nie tylko parking ze stanowiskami postojowymi dla pojazdów i toalety

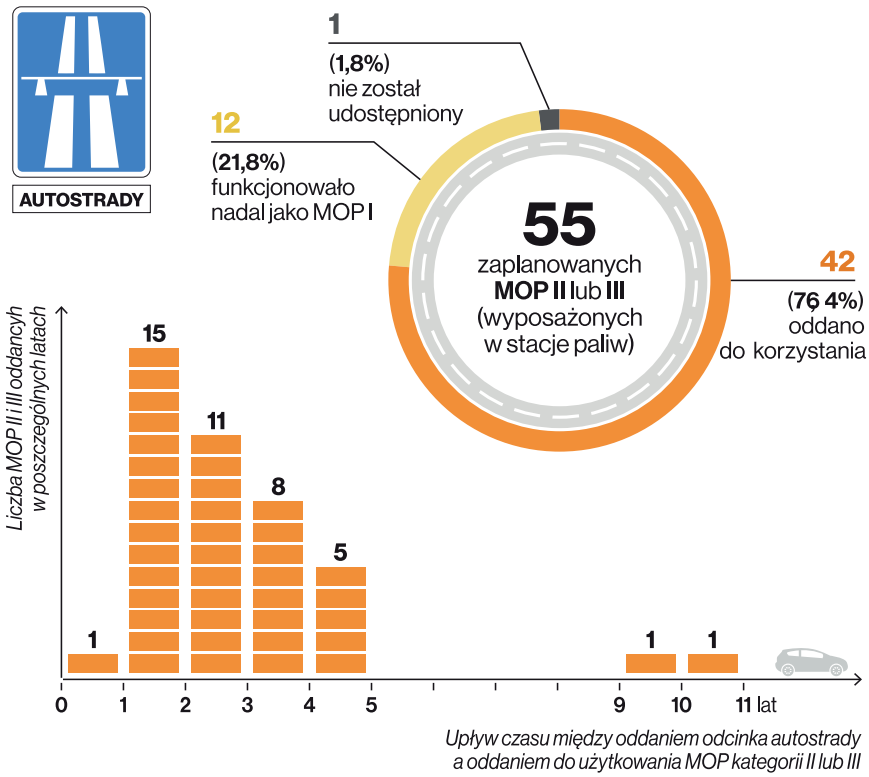
Zgodnie z Umową AGR (załącznik II), miejsca obsługi podróżnych powinny obejmować stację paliw, parking, toalety, a w razie potrzeby – restaurację oraz motel. Samodzielne parkingi służą natomiast tylko do postoju pojazdów i zwykle nie są wyposażone w wyżej wymienione urządzenia usługowe. W świetle tych zapisów, jako miejsca obsługi podróżnych powinno się uznawać MOP, które według krajowych przepisów kwalifikowane są do kategorii II i III. Natomiast MOP kategorii I, w rozumieniu Umowy AGR są jedynie parkingami z miejscami postojowymi dla pojazdów i dodatkowym wyposażeniem w postaci toalety i strefy wypoczynkowej. Jednym z warunków wymaganych przez przepisy UE dla dróg sieci TEN-T jest stworzenie miejsc obsługi podróżnych przy autostradach nie rzadziej niż co ok. 100 km, z uwzględnieniem potrzeb społecznych, rynkowych i środowiskowych, aby zapewnić, między innymi, odpowiednie miejsce do parkowania dla komercyjnych użytkowników dróg przy zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa i ochrony. [str. 69–70]

Według stanu na 30 września 2017 r., w bezpośrednim zarządzie GDDKiA pozostawało 1171,5 km autostrad oraz 1670,9 km dróg ekspresowych. W zarządzie koncesjonariuszy znajdowały się odcinki autostrad A1, A2 i A4 o łącznej długości 466,2 km.

Infografika nr 2

Czas jaki upływał od oddania do użytku wybudowanego odcinka autostrady zarządzanej przez GDDKiA do udostępnienia miejsc obsługi podróżnych wyposażonych w stację paliw (MOP kat. II i III)

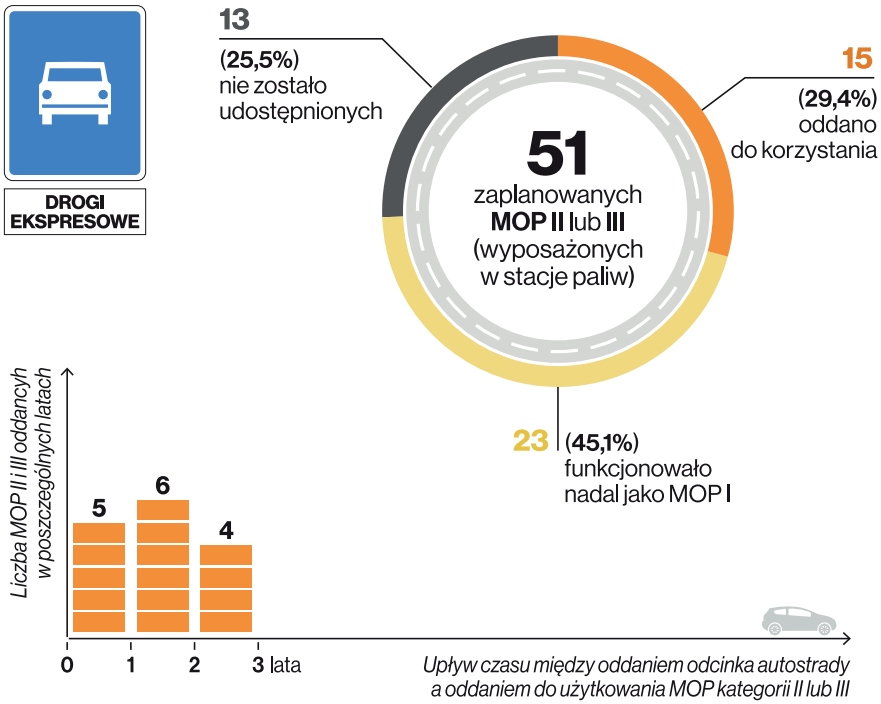
Oddane do użytku odcinki autostrad przez długi okres czasu nie są wyposażone w MOP kategorii II i III



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych przekazanych przez GDDKiA.

Infografika nr 2 przedstawia podstawowe dane dotyczące udostępniania podróżnym MOP II i III na użytkowanych odcinkach autostrad pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA. Przewidziano tam wykonanie 55 MOP kategorii II lub III, z których dotychczas (stan na dzień 30.09.2017 r.) oddano podróżnym do korzystania 42. Na tych odcinkach autostrad działało ponadto 48 MOP kategorii I, zrealizowanych w tym standardzie zgodnie z dokumentacją programową drogi. Czas jaki upływał od oddania do użytku wybudowanego odcinka autostrady do przekazania podróżnym do korzystania miejsc obsługi podróżnych wykonanych w standardzie kategorii II lub III wynosił od kilku miesięcy do kilku lat, a w skrajnym przypadku nawet ponad 10 lat. [str. 23–24]

Infografika nr 3
Czas jaki upływał od oddania do użytku wybudowanego odcinka drogi ekspresowej do udostępnienia miejsc obsługi podróżnych wyposażonych w stację paliw (MOP kat. II i III)



Wybudowane odcinki dróg ekspresowych również przez długi okres czasu nie są wyposażone w MOP kategorii II i III

Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych przekazanych przez GDDKiA.

Infografika nr 3 przedstawia podstawowe dane dotyczące udostępniania podróżnym MOP II i III na użytkowanych odcinkach dróg ekspresowych zarządzanych przez GDDKiA. Przewidziano tam wykonanie 51 MOP kategorii II lub III, z których dotychczas (stan na dzień 30.09.2017 r.) oddano podróżnym do korzystania tylko 15. Na drogach ekspresowych działały ponadto 32 MOP kategorii I, zrealizowane w tym standardzie zgodnie z dokumentacją programową drogi. Czas, jaki upływał od oddania do użytkowania wybudowanego odcinka drogi ekspresowej, do udostępnienia podróżnym MOP w standardzie kategorii II lub III wynosił od kilku miesięcy do ponad dwóch lat. [str. 25–26]

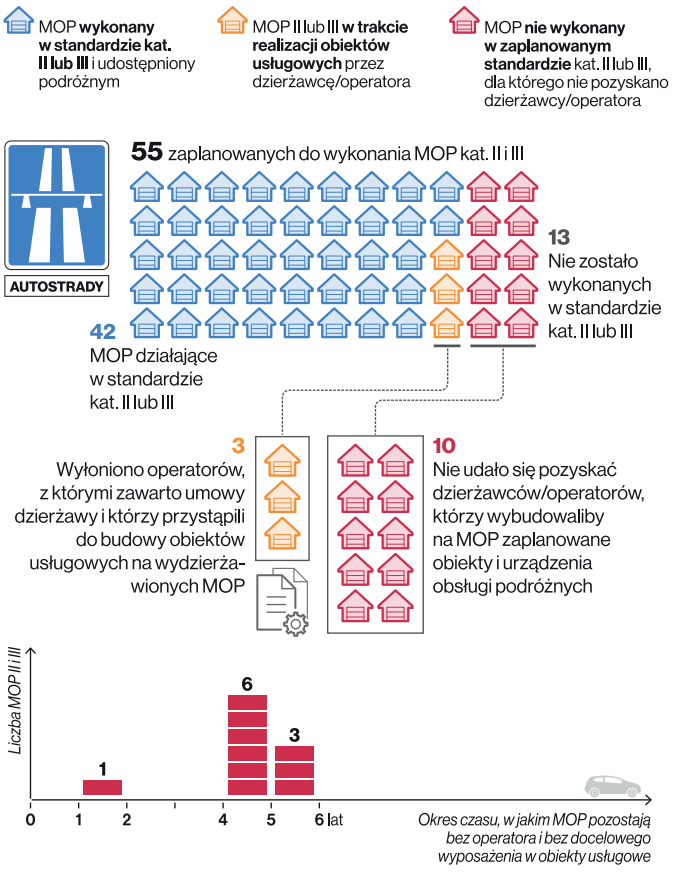
GDDKiA przyjęła, że obiekty usługowe na MOP II i III wybudują działający na zasadach komercyjnych dzierżawcy/operatorzy, wyłonieni w przetargu. Nie dla każdej lokalizacji MOP udaje się jednak pozyskać takich dzierżawców

GDDKiA realizując nowe odcinki dróg kl. A i S, w okresie objętym kontrolą przyjęła rozwiązanie polegające na tym, że to wykonawca drogi, w ramach udzielonego zlecenia, wybuduje także MOP I, a na terenie MOP II i III: jezdnie manewrowe, miejsca postojowe i główne ciągi sieci uzbrojenia terenu. Wyposażenie MOP II i III w obiekty usługowe miało nastąpić na zasadach komercyjnych. Zakładano, że na drogach pozostających w zarządzie GDDKiA wykonają to dzierżawcy/operatorzy MOP wyłonieni w przetargach, którzy we współpracy z firmami branżowymi sfinansują budowę obiektów usługowych przewidzianych w obligatoryjnym programie funkcjonalnym (OPF) i zapłacą GDDKiA czynsz za możliwość prowadzenia swojej działalności w ramach MOP. Na odcinkach autostrad objętych koncesjami, budowę MOP oraz wybór ich operatorów mają zapewnić koncesjonariusze, na zasadach ustalonych w umowach koncesyjnych.

Dotychczas większość przetargów na dzierżawę MOP II i III wygrywały koncerny prowadzące na polskim rynku sieci stacji paliwowych. Niektóre lokalizacje MOP nie są jednak atrakcyjne dla komercyjnych podmiotów gospodarczych, ze względu na brak realnych perspektyw odzyskania środków zainwestowanych w budowę obiektów usługowych oraz nieopłacalność bieżącej działalności. W takich przypadkach, pomimo wielokrotnego ogłaszania przetargów, nie zdołano wyłonić dzierżawców MOP II i III. [str. 30–32, 37–43]

Dla części MOP na autostradach, planowanych jako obiekty kat. II lub III, od wielu lat nie udaje się pozyskać komercyjnych operatorów

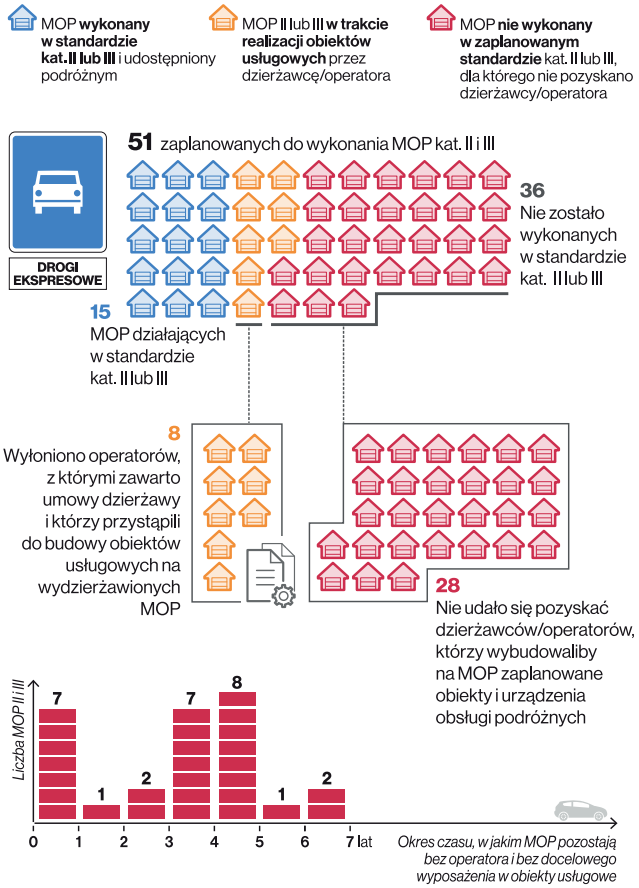
Infografika nr 4
Stan realizacji MOP kategorii II i III na autostradach zarządzanych przez GDDKiA



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych przekazanych przez GDDKiA.

Infografika nr 4 prezentuje w finalnej części okres czasu, w jakim MOP planowane do wykonania na autostradach jako obiekty kategorii II i III pozostają nadal bez operatora i bez docelowego wyposażenia w obiekty usługowe. Na autostradach pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA, 13 MOP planowanych do wykonania w kategorii II lub III nadal (stan na 30.09.2017 r.) nie zostało wykonanych w docelowym standardzie. W trzech przypadkach pozyskano operatorów, z którymi zawarto umowy dzierżawy i przystąpili oni do budowy obiektów usługowych na wydzierżawionych MOP. W pozostałych 10 przypadkach przeprowadzone postępowania (od trzech do siedmiu) nie przyniosły rozstrzygnięcia i nie wyłoniono dzierżawców/operatorów dla tych MOP. Dotyczyło to siedmiu lokalizacji MOP II i III na wschodnim odcinku A4, dla których zorganizowano siedem nieskutecznych przetargów oraz jednej lokalizacji MOP III na południowym odcinku A1 i dwóch lokalizacji MOP II i III na wschodnim odcinku A2. W skrajnych trzech przypadkach od oddania odcinków autostrady, na których zlokalizowano te MOP upłynęło ponad pięć lat. Brak chętnych do wydzierżawienia nieruchomości przeznaczonych pod budowę MOP II lub III skutkował np. brakiem dostępnej bezpośrednio z autostrady stacji paliw wzdłuż obu jezdni na wschodnim odcinku A4 o długości ok. 180 km, od okolic Tarnowa (MOP II Rudka, MOP III Komorów) do przejścia granicznego z Ukrainą w Korczowej. [str. 23–24]

Infografika nr 5
Stan realizacji MOP kategorii II i III na drogach ekspresowych zarządzanych przez GDDKiA



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych przekazanych przez GDDKiA.

Dla znacznej części MOP na drogach ekspresowych, planowanych jako obiekty kat. II lub III, od wielu lat nie udaje się pozyskać komercyjnych operatorów

Infografika nr 5 prezentuje w finalnej części okres czasu, w jakim MOP planowane do wykonania na drogach ekspresowych jako obiekty kategorii II i III pozostawały bez operatora i bez docelowego wyposażenia w obiekty usługowe. Na użytkowanych odcinkach dróg ekspresowych 36 MOP kategorii II lub III nadal nie zostało jeszcze wykonanych w docelowym standardzie (stan na dzień 30.09.2017 r.). Dla 28 z tych MOP, nie udało się pozyskać dzierżawców/operatorów. Od oddania odcinka drogi ekspresowej, na którym zlokalizowano te MOP do końca września 2017 r. upłynęło od kilku miesięcy do ponad sześciu lat.

Z 28 MOP II i III, dla których nie pozyskano jeszcze dzierżawców/operatorów, dla pięciu położonych na odcinkach dróg ekspresowych oddanych do użytku w drugiej połowie 2017 r. nie przeprowadzono jeszcze przetargów na wyłonienie operatora. Natomiast w pozostałych 23 przypadkach: dla sześciu lokalizacji przeprowadzono 5÷6 nieskutecznych przetargów, dla dziewięciu lokalizacji przeprowadzono 3÷4 nieskuteczne przetargi, a dla ośmiu lokalizacji przeprowadzono 1÷2 nieskuteczne przetargi. Brak podmiotów chętnych do wydzierżawienia nieruchomości przeznaczonych pod budowę MOP II lub III na odcinku drogi ekspresowej S3 oddanym do użytku w latach 2013–2014, przebiegającym przez teren województwa lubuskiego spowodował, że na odcinku tej drogi o długości ok. 159 km od Zielonej Góry (MOP Racula) do województwa zachodniopomorskiego (MOP Sitno), brak było innych MOP działających w standardzie kategorii II lub III, wyposażonych w stacje paliw. [str. 25–26]

Do zapewnienia obiektów usługowych na MOP II i III położonych w lokalizacjach „niedochodowych", GDDKiA potrzebna jest inna strategia działania

Podstawową funkcją MOP jest zapewnienie użytkownikom autostrad i dróg ekspresowych usług niezbędnych do bezpiecznego i w miarę komfortowego odbycia podróży. Potrzebne są do tego rozmieszczone w regularnych odstępach na drogach klasy A i S: stacje paliw, parkingi z sanitariatami i strefami wypoczynku oraz obiekty gastronomiczne i niekiedy także noclegowe. Na niektórych wybudowanych odcinkach dróg kl. A i S, pomimo podejmowanych wielokrotnie prób wydzierżawiania nieruchomości przeznaczonych pod budowę MOP II i III oraz istotnego obniżenia oczekiwanego poziomu czynszu w celu dostosowania warunków dzierżawy do wymogów rynkowych związanych z lokalizacją MOP, podejmowane przez GDDKiA działania nie doprowadziły do wyłonienia dzierżawców, którzy mają wybudować wymagane obiekty usługowe oraz przejąć zadania operatora MOP. Generalny Dyrektor DKiA, jako zarządca dróg krajowych odpowiedzialny jest za wybudowanie autostrad i dróg ekspresowych zgodnie z założeniami projektowymi, w tym do ich wyposażenia w MOP II i III przewidziane w koncepcji programowej drogi. Kontrola NIK stwierdziła, że GDDKiA nie miała skutecznej strategii pozwalającej na doprowadzenie do wyposażenia MOP kategorii II i III rozmieszczonych w „niedochodowych" lokalizacjach, w urządzenia i obiekty przewidziane obligatoryjnym programem funkcjonalnym. [str. 23–26, 32, 37–43]

Co do zasady, MOP powinny być traktowane jako integralna część drogi ekspresowej, tereny przeznaczone pod te obiekty należy włączyć w skład pasa drogowego

W wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, przekazanych jednostkom organizacyjnym odpowiadającym za przygotowanie i realizację zadań inwestycyjnych, określono zasady przejmowania i zagospodarowania istniejących obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu na potrzeby MOP dla dróg klasy S. Wskazano m.in. na konieczność traktowania MOP jako integralnej części drogi ekspresowej. Takie podejście wymagało, aby tereny

projektowanych MOP, także kategorii II i III, były obejmowane liniami rozgraniczającymi pas drogowy i przejmowane na własność Skarbu Państwa, na tej samej zasadzie jak pozostałe grunty niezbędne do budowy drogi ekspresowej. [str. 50–51, 71–73]

Przeznaczone dla podróżnych obiekty usługowe, połączone bezpośrednio z drogą klasy S nie powinny stwarzać możliwości przejazdu z drogi lokalnej na drogę ekspresową

Na odcinkach dróg krajowych klasy GP, przewidzianych do rozbudowy do parametrów klasy S po śladzie istniejącej drogi funkcjonuje wiele obiektów usługowych (stacje paliw, restauracje, hotele, itp.), do których prowadzą publiczne zjazdy z takiej drogi. Stosowania zjazdów na drogach klasy A i S zabraniają krajowe przepisy określające warunki techniczne jakim muszą odpowiadać drogi tych klas. Również Umowa AGR stanowi, że drogi ekspresowe są to drogi zarezerwowane dla ruchu samochodowego i dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu, na których zabronione jest zatrzymywanie i postój.

Przy wyposażaniu odcinków dróg klasy S wytyczonych po śladzie istniejącej drogi w obiekty usługowe, odstępowano od zasad ustalonych w wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA

Nie wszystkie kontrolowane jednostki przestrzegały ściśle wytycznych, dotyczących zasad postępowania przy projektowaniu i budowie MOP na odcinkach dróg ekspresowych prowadzonych po szlaku istniejącej drogi krajowej klasy GP. W trakcie projektowania i prowadzenia rozbudowy odcinków drogi krajowej nr 7 (DK7) oraz nr 8 (DK8) do parametrów drogi ekspresowej (S7 i S8) na terenie województw mazowieckiego i łódzkiego, za zgodą Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (KOPI) działającej przy Generalnym Dyrektorze DKiA, zastosowano inne rozwiązania, niż rekomendowane w wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA. W planach rozbudowy odcinków drogi DK7 i DK8 do klasy S, niektóre z istniejących obiektów usługowych uzyskały bezpośredni dostęp do jezdni drogi ekspresowej z wykorzystaniem pasów wyłączenia/włączenia do ruchu, podczas gdy innym obiektom zapewniano pośrednie skomunikowanie z drogą klasy S, poprzez jezdnie zbierająco-rozprowadzające lub drogi dojazdowe obsługujące ruch lokalny. Uzyskanie bezpośredniego dostępu do jezdni uczęszczanej drogi ekspresowej dawało takim obiektom (np. stacji paliw) lepsze warunki do prowadzenia działalności gospodarcze niż miały podmioty, którym zapewniono jedynie pośrednie skomunikowanie z drogą ekspresową. Takie niejednolite podejście uzasadniano wymogami przepisów ustalających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. [str. 47–52]

Na drodze S8, niektóre obiekty usługowe uzyskały bezpośrednie połączenie z jezdnią drogi ekspresowej, bez ich włączenia w skład pasa drogowego

W Oddziale GDDKiA w Łodzi, na odcinku drogi ekspresowej S8 od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego, powstającym w wyniku rozbudowania istniejącej drogi krajowej nr 8 klasy GP do parametrów drogi klasy S, zaktualizowano *Koncepcję programową drogi* przyjmując, że część istniejących prywatnych obiektów usługowych będzie pełniła rolę MOP i uzyska bezpośrednie połączenie z jezdniami drogi ekspresowej (wjazd i wyjazd). W rezultacie tych ustaleń cztery obiekty usługowe, z 21 (o różnym profilu działalności) funkcjonujących wcześniej przy tym odcinku drogi DK8, uzyskały bezpośredni dostęp do drogi ekspresowej S8 poprzez wjazd i wyjazd na jezdnie tej drogi. Nastąpiło to bez ich włączenia do pasa drogowego i przejęcia przez Skarb Państwa. Jeszcze jeden obiekt usługowy uzyskał taki dostęp, ale dopiero na podstawie prawomocnego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, wydanego po zaskarżeniu decyzji pozbawiającej ten obiekt bezpośredniego połączenia z drogą nr 8. Szesnaście pozostałych obiektów uzyskało pośredni dostęp do S8

poprzez drogi zbierająco-rozprowadzające. Oddział GDDKiA w Łodzi nie zawarł jednak z przedsiębiorcami, którym stworzono uprzywilejowane warunki prowadzenia działalności przy drodze ekspresowej (pełnienie przez ich obiekty roli przewidzianej dla MOP), umów umożliwiających GDDKiA egzekwowanie przestrzegania na takich nieruchomościach standardów technicznych ustalonych dla obiektów skomunikowanych bezpośrednio z drogą klasy S. [str. 49–52]

Zalety i wady adaptowania istniejących obiektów usługowych do funkcji MOP kat. II lub III

Zaletą wykorzystania funkcjonujących obiektów usługowych do obsługi podróżnych na tych odcinkach dróg ekspresowych, bez ich przejmowania na rzecz Skarbu Państwa, było zmniejszenie kosztów pozyskania nieruchomości niezbędnych do budowy drogi ekspresowej. Umożliwiało to również szybkie zapewnienie podróżnym dostępu do szerokiego zakresu usług zwiększających komfort podróży, świadczonych w obiektach łatwo dostępnych z drogi ekspresowej. Wadą takich rozwiązań było natomiast to, że obiekty te nie zawsze spełniały warunki ustalone dla MOP II i III w przepisach określających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi klasy S. Jedynie w nielicznych przypadkach GDDKiA, poprzez zawarcie odpowiedniej umowy, zapewniła sobie możliwości egzekwowania od ich właścicieli podjęcia działań w celu dostosowania takich obiektów i nieruchomości, na których są położone do standardów przewidzianych w obowiązujących przepisach dla MOP kat. II lub III. Z ustaleń kontroli wynika, że nieruchomości, na których są położone tego rodzaju obiekty często nie były ogrodzone i były wykorzystywane do przejazdu z dróg lokalnych na jezdnię drogi klasy S z pominięciem węzłów drogowych. [str. 48–52]

Partnerstwo publiczno-prywatne przy budowie MOP II i III

W GDDKiA Oddział w Warszawie, przy prowadzeniu rozbudowy drogi krajowej nr DK8 do parametrów drogi klasy S na odcinku Radziejowice–Paszków, do wyposażenia drogi klasy S w obiekty usługowe przeznaczone dla uczestników ruchu zastosowano rozwiązania oparte na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego. Po uzgodnieniu z Centralą GDDKiA, na tym odcinku DK8 zrezygnowano z przejmowania istniejących prywatnych obiektów usługowych na rzecz Skarbu Państwa, na potrzeby wykonania MOP II lub III, co wiązałoby się z koniecznością wypłaty odszkodowań. Zaplanowano natomiast budowę czterech MOP kat. I w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących prywatnych obiektów usługowych i podjęto działania formalno-prawne w celu doprowadzenia w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego do utworzenia kompleksów usługowych złożonych z części publicznej (MOP I) i części prywatnej (obiekty usługowe takie jak np.: stacja paliw, restauracja, hotel), wyposażonych zgodnie ze standardami MOP II lub III. W tym celu zawarto z dotychczasowymi właścicielami istniejących już w tych miejscach obiektów usługowych umowy – „Porozumienie intencyjne w sprawie funkcjonowania Miejsc Obsługi Podróżnych". W umowach uregulowano zasady współpracy GDDKiA, zarządzającej MOP kat. I pozostającymi własnością Skarbu Państwa, z prywatnymi właścicielami obiektów usługowych świadczących usługi na rzecz użytkowników planowanej drogi ekspresowej S8. [str. 47–49]

Działanie zgodne z wytycznymi Centrali GDDKiA nie zawsze było oszczędne i przynosiło oczekiwany efekt

Na niektórych zadaniach inwestycyjnych, realizowanych na drogach ekspresowych prowadzonych po śladzie istniejącej drogi krajowej klasy GP, jednostki organizacyjne GDDKiA projektując rozmieszczenie miejsc obsługi podróżnych działały ściśle według procedur rekomendowanych w wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA. Określano, które istniejące prywatne obiekty usługowe będą stanowiły bazę do budowy MOP II lub III, odpowiadających warunkom ustalonym w przepisach zawierających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy. Nieruchomości zabudowane tymi obiektami obejmowano liniami rozgraniczającymi pas drogowy i w konsekwencji następowało ich przejęcie na rzecz Skarbu Państwa, za odszkodowaniem wypłacanym ich właścicielom. Takie podejście generowało jednak dodatkowe koszty (odszkodowania za istniejące obiekty usługowe przejmowane przez Skarb Państwa) i nie gwarantowało osiągnięcia zamierzonego celu, tj. szybkiego uruchomienia MOP kategorii II lub III. Jako przykład nieudanych działań tego rodzaju może posłużyć sprawa budowy dwóch MOP na odcinku drogi S12/17 Lublin–Piaski (MOP III Bystrzejowice i MOP II Wierzchowiska). [str. 54–55]

Najstarszy odcinek A4 nie jest wyposażony w MOP spełniające standardy wynikające z obowiązujących przepisów

W trakcie oględzin przeprowadzonych w ramach kontroli na zachodnim odcinku autostrady A4 oraz na A18, stwierdzono brak miejsc obsługi podróżnych spełniających standardy przewidziane dla autostrady na odcinku A4 od Krzyżowej do Wrocławia oraz na odcinku A18 od Golnic do Krzyżowej. Funkcjonowały tam obiekty obsługujące podróżnych z bezpośrednim dostępem do jezdni autostrady, niespełniające jednak standardów ustalonych dla MOP w przepisach określających warunki techniczne dla dróg publicznych tej klasy. Ponadto część z nich była zlokalizowana w miejscach, w których ich działalność lub zastosowane rozwiązania komunikacyjne stwarzają potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego. [str. 32–37]

Zdjęcie nr 1
Nieutwardzony plac udostępniany przez GDDKiA kierowcom TIR na A4 w okolicach Piotrowic (km 127) jako parking autostradowy

Źródło: Materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych na A4.

Na tablicach informacyjnych dotyczących MOP brakuje informacji istotnych dla podróżnych

Oględziny, przeprowadzone na autostradach i drogach ekspresowych wykazały m.in., że na tablicach informacyjnych ustawionych w strefie zbliżania się do miejsc obsługi podróżnych, na których zamieszczono piktogramy informujące o zakresie usług dostępnych na danym MOP oraz podano odległość do tego miejsca, nie było informacji wskazującej odległość do kolejnego MOP z zakresem usług obejmującym stację paliw (kategoria II lub III). Tego rodzaju informacja umożliwiłaby odpowiednie zaplanowanie tankowania pojazdów i odpoczynku, co ma istotny wpływ na komfort i bezpieczeństwo podróży (np. ogranicza ryzyko przymusowego zatrzymania pojazdu z powodu braku paliwa, czy zmęczenia kierowcy). W GDDKiA wyjaśniano to brakiem odpowiednich zapisów w przepisach regulujących treść i zasady rozmieszczania znaków drogowych. Należy jednak zauważyć, że umieszczenie na tablicach informujących o zbliżaniu się do miejsca obsługi podróżnych także informacji wskazującej odległość do następnego MOP z zakresem usług obejmującym stację paliw, jest zgodne ze standardami oznakowania sieci dróg międzynarodowych „E" stosowanymi w Europie Zachodniej. [str. 61–62]

Zdjęcie nr 2
Tablica informacyjna nieczynnego od ponad 4 lat MOP na S12/S17

Źródło: Materiały własne NIK, z oględzin MOP przeprowadzonych na S12/S17.

Potrzebna jest publikacja w języku polskim aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR

Zamieszczanie tego rodzaju informacji, przewiduje aktualna wersja załącznika nr II (część IV pkt 7.1 i 7.2) do Umowy AGR skonsolidowanej w 2008 r. (w opublikowanej w Polsce w 1985 r. wersji tej umowy, takich zapisów nie ma). Z informacji uzyskanych w trakcie niniejszej kontroli z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa – na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[2], zwanej dalej „ustawą o NIK" – wynika, że zmiany załącznika nr II dokonane w trybie określonym w art. 9 Umowy AGR obowiązują Rzeczpospolitą Polską wskutek niezgłoszenia sprzeciwu/zastrzeżeń w przewidzianym terminie – jest to

[2] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.

tzw. „milcząca zgoda". Postanowienia Umowy AGR skierowane są do organów realizujących inwestycje drogowe w poszczególnych krajach będących stronami tej Umowy. Zmiany w załączniku nr II do Umowy AGR, dotyczące m.in. kwestii związanych z wyposażeniem MOP w urządzenia i obiekty służące do obsługi podróżnych, ujęte zostały w skonsolidowanej wersji tej umowy opublikowanej w 2008 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych w językach: angielskim, francuskim i rosyjskim (ECE/TRANS/S.C.1/384, z 14 marca 2008 r.)[3]. Do czasu niniejszej kontroli, w Polsce nie opublikowano przetłumaczonej na język polski skonsolidowanej wersji Umowy AGR wraz ze zmienionymi załącznikami, uwzględniającej zmiany wprowadzone przez strony zgodnie z trybem przewidzianym w jej art. 7, 8 i 9. [str. 69–70]

[3] Patrz https://www.unece.org/trans/main/sc1/sc1doc_2008.html.

4. WNIOSKI

Mając na uwadze wyniki kontroli, NIK wnosi o:

I. Minister właściwy do spraw transportu

1) podjęcie, w uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zagranicznych, działań niezbędnych do ogłoszenia aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR (wraz ze zmienionymi załącznikami) w polskiej wersji językowej, w trybie przewidzianym dla tego rodzaju umowy międzynarodowej;

/wniosek de lege ferenda/

2) podjęcie, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw wewnętrznych, działań w celu wprowadzenia do rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2002 r. w sprawie znaków i sygnałów drogowych[4], postanowień ustalających zasady umieszczania na tablicach informacyjnych dotyczących zakresu usług dostępnych na MOP, także informacji o odległości do kolejnego MOP z zakresem usług obejmującym stację paliw. Pozwoliłoby to GDDKiA na realizację ustaleń z tego zakresu zawartych w aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR z 2008 r.;

/wniosek de lege ferenda/

3) podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[5] o postanowienia ustalające, że zabronione jest także stosowanie na drogach klasy A i S wyjazdu z drogi oraz wjazdu na drogę, stanowiących połączenie jezdni tej drogi z nieruchomością lub obiektem obsługi uczestników ruchu nie wchodzącymi w skład pasa drogowego. Wprowadzenie takich zapisów zapewnieni lepsze warunki prawne do skutecznej realizacji celów, o których mowa w § 9 ust. 1 tego rozporządzenia;

II. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

1) opracowanie i przekazane do jednostek organizacyjnych GDDKiA uczestniczących w realizacji inwestycji drogowych, zaktualizowanych wytycznych dotyczących budowy MOP przy autostradach i drogach ekspresowych. Powinny zostać tam zawarte zasady postępowania w sytuacjach, gdy droga klasy S jest prowadzona po śladzie istniejącej drogi krajowej klasy GP, posiadającej publiczne zjazdy na nieruchomości prywatne zabudowane obiektami wykorzystywanymi do obsługi podróżnych. W takich wytycznych należałoby ustalić, w jakich okolicznościach i na jakich zasadach można zorganizować miejsca obsługi podróżnych z szerokim zakresem funkcji (odpowiadające MOP II i III) z wykorzystaniem partnerstwa publiczno-prywatnego;

2) opracowanie skutecznej strategii doprowadzenia do wyposażenia MOP II i III rozmieszczonych w „niedochodowych" lokalizacjach, w obiekty i urządzenia przewidziane obligatoryjnym programem funkcjonalnym. Jest to niezbędne dla zapewnienia pełnej realizacji ustaleń koncepcji programowych, w zakresie wyposażenia dróg klasy A i S w MOP II i III. GDDKiA powinna zastosować strategię inną niż dotychczasowa w szczególności w przypadkach, gdy mimo upływu wielu lat i zorganizowaniu licznych przetargów, nie udało się wyłonić dzierżawcy MOP, który przejąłby na siebie obowiązek sfinansowania doprowadzenia MOP do standardów przewidzianych w dokumentacji programowej, poprzez zrealizowanie obiektów i urządzeń przewidzianych w obligatoryjnym programie funkcjonalnym.

[4] Dz. U. z 2002 r. Nr 170, poz. 1393, ze zm.

[5] Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

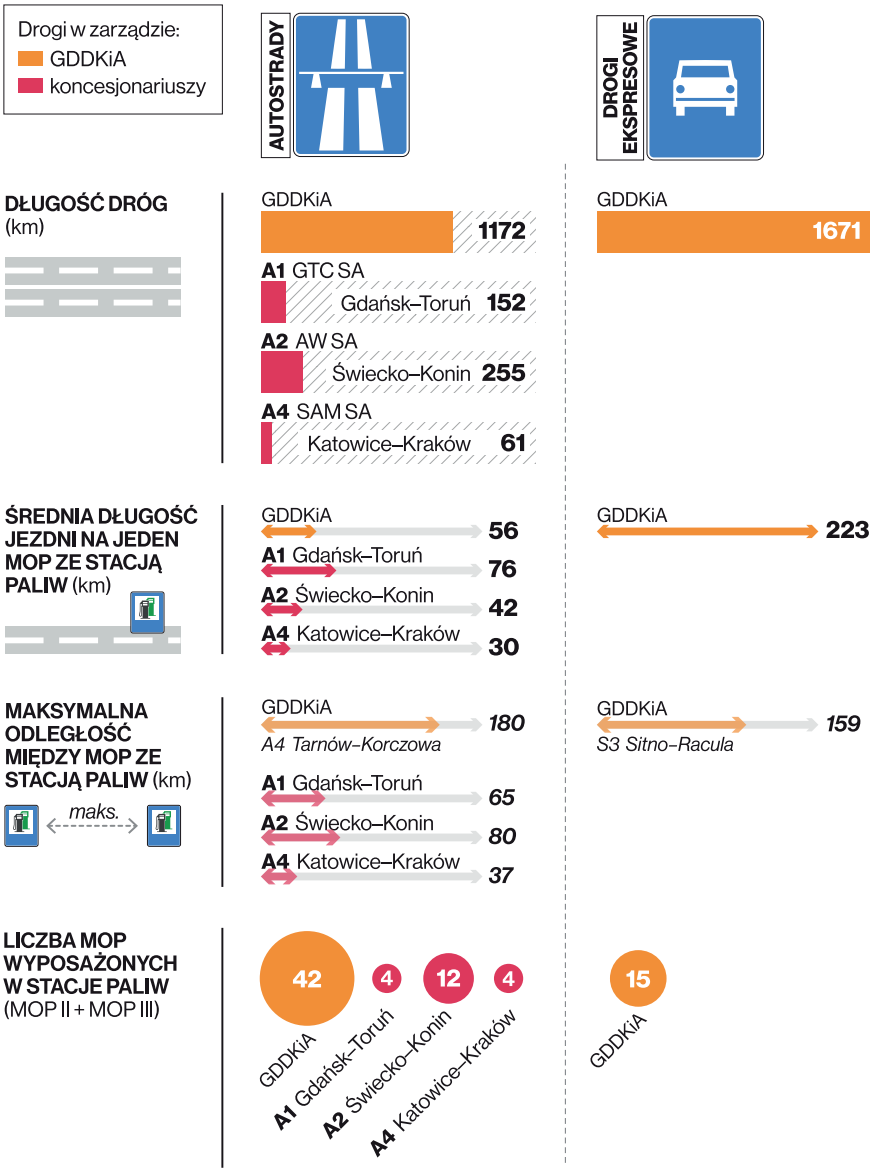
5.1. Statystyki dotyczące miejsc obsługi podróżnych

Podane dalej dane, dotyczące miejsc obsługi podróżnych na autostradach i drogach ekspresowych, opracowane zostały przez NIK na podstawie:

– zestawień danych dotyczących MOP, sporządzonych przez GDDKiA – według stanu na dzień 30 września 2017 r. – na potrzeby niniejszej kontroli, na podstawie art. 37 ust. 1 ustawy o NIK;
– wykazu parkingów dla pojazdów ciężarowych przy autostradach i drogach ekspresowych, opublikowanego na stronie internetowej GDDKiA[6], zawierającego szczegółowe informacje na temat rozmieszczenie parkingów (w tym także działających w ramach MOP) oraz zakres ich wyposażenia w obiekty usługowe i urządzenia przeznaczone do obsługi podróżnych.

Infografika nr 6

Dane charakteryzujące stan „nasycenia" autostrad i dróg ekspresowych miejscami obsługi podróżnych kategorii II i III /wg stanu na dzień 30.09.2017 r./



Źródło: Opracowanie własne NIK, na podstawie danych przekazanych przez GDDKiA.

[6] https://www.gddkia.gov.pl/pl/24/pliki-do-pobrania (plik Excel pobrany 18.12.2017 r.).

Do celów tego opracowania uwzględniano jedynie miejsca obsługi podróżnych dostępne bezpośrednio na autostradzie lub drodze ekspresowej, stanowiące MOP w rozumieniu przepisów § 114 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 usytuowanie[7] lub § 63 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych[8].

Według stanu na 30 września 2017 r., w bezpośrednim zarządzie GDDKiA pozostawało 1171,5 km autostrad oraz drogi ekspresowe o łącznej długości 1670,9 km. W zarządzie koncesjonariuszy znajdowały się odcinki autostrad A1, A2 i A4 o łącznej długości 467,8 km, z tego:
– 151,9 km wynosiła długość odcinka autostrady A1 Gdańsk–Toruń, który pozostawał w zarządzie spółki Gdańsk Transport Company SA (GTC SA);
– 255 km wynosiła długość odcinka autostrady A2 Świecko–Konin, z tego: 106 km to odcinek Świecko–Nowy Tomyśl, którym zarządza spółka Autostrada Wielkopolska II SA, a 149 km to odcinek Nowy Tomyśl–Konin, którym zarządza spółka Autostrada Wielkopolska SA (AW SA);
– 60,9 km wynosiła długość odcinka autostrady A4 Katowice–Kraków, którym zarządzała spółka Stalexport Autostrada Małopolska SA (SAM SA).

Na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA działały 42 MOP kategorii II i III (ze stacjami paliwowymi). Na jeden MOP ze stacją paliw przypadało średnio 56 km pojedynczej jezdni autostrady. Najdłuższym odcinkiem bez stacji paliw dostępnych bezpośrednio na autostradzie (tj. na MOP II lub III wyposażonych zgodnie ze standardem przewidzianym dla tych kategorii), był wschodni odcinek A4 o długości ok. 180 km, od okolic Tarnowa (MOP II Rudka, MOP III Komorów) do przejścia granicznego z Ukrainą w Korczowej. Na drogach ekspresowych zarządzanych przez GDDKiA, wyposażenie w obiekty spełniające formalne wymogi określone dla MOP kategorii II lub III w przepisach rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. przedstawiało się gorzej niż na autostradach. Na jeden MOP ze stacją paliw przypadało średnio 223 km pojedynczej jezdni drogi ekspresowej. Najsłabiej wyposażona w MOP ze stacjami paliw była droga ekspresowa S3, gdzie na odcinku o długości ok. 159 km, od Zielonej Góry (MOP Racula) do województwa zachodniopomorskiego (MOP Sitno), brak było innych, dostępnych bezpośrednio na tej drodze MOP wyposażonych w stacje paliw.

Na odcinkach autostrad zarządzanych przez koncesjonariuszy sytuacja w ww. zakresie przedstawiała się natomiast następująco:
1) na odcinku autostrady A1 Gdańsk–Toruń zarządzanym przez spółkę GTC SA działały cztery MOP ze stacjami paliwowymi. Na jeden taki MOP przypadało średnio 76 km pojedynczej jezdni autostrady. Na tym odcinku A1 największa odległość pomiędzy MOP ze stacjami paliw wynosiła 65 km;
2) na odcinku autostrady A2 Świecko–Konin zarządzanym przez spółkę AW SA działało 12 MOP ze stacjami paliwowymi. Na jeden taki MOP przypadało średnio 42 km pojedynczej jezdni autostrady. Na tym odcinku A2 największa odległość pomiędzy MOP ze stacjami paliw wynosiła 80 km;

[7] Zwane dalej „rozporządzeniem MTiGM z dnia 2.03.1999 r.”.

[8] Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem MI z dnia 16.01.2002 r.”.

3) na odcinku autostrady A4 Katowice–Kraków zarządzanym przez spółkę SAM SA działały cztery MOP ze stacjami paliwowymi. Na jeden taki MOP przypadało średnio 30 km pojedynczej jezdni autostrady. Na tym odcinku A4 największa odległość pomiędzy MOP ze stacjami paliw wynosiła 37 km.

5.1.1. Statystyki dotyczące MOP na autostradach

Charakterystyka stanu wyposażenia autostrad w miejsca obsługi podróżnych

W podanych dalej statystykach nie uwzględniano obiektów obsługujących podróżnych, zlokalizowanych przy autostradzie A18[9], na odcinku od węzła Golnice do połączenia z A4 na węźle Krzyżowa, gdyż nie spełniają one wymogów powołanych wcześniej przepisów ustalających warunki techniczne dla dróg publicznych autostrad płatnych i nie mają formalnie statusu MOP. Nie uwzględniono także obiektów obsługujących podróżnych, położonych przy drodze krajowej nr 18 (DK 18) na odcinku od przejścia granicznego w Olszynie do węzła Golince, gdyż droga nr 18 na tym odcinku nie ma jeszcze statusu autostrady – jest zaliczona do dróg krajowych klasy GP.

Na użytkowanych odcinkach autostrad, pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA zaplanowano wykonanie 55 MOP kategorii II lub III, z których dotychczas (stan na dzień 30.09.2017 r.) oddano podróżnym do korzystania 42 (76,4%), 12 miejsc obsługi podróżnych (21,8%) funkcjonowało nadal jako MOP I, natomiast jeden obiekt wciąż nie był udostępniony podróżnym, nawet w standardzie MOP I. Na tych odcinkach autostrad działało ponadto 48 MOP kategorii I zrealizowanych w tym standardzie zgodnie z dokumentacją programową drogi. Uwzględniając to, że autostrada posiada dwie jezdnie, a MOP zazwyczaj umieszczane są parami przy obu jezdniach, para MOP (w różnych konfiguracjach kategorii) rozmieszczona była na autostradach średnio co 23 km. Przy czym na jeden działający MOP kategorii II lub III przypadało 56 km pojedynczej jezdni autostrady, a biorąc pod uwagę przewidzianą do wykonania docelową ich liczbę, średnio 42,6 km.

W przypadkach autostradowych MOP II lub III przekazanych podróżnym do korzystania (42), od oddania do użytku wybudowanego odcinka autostrady do udostępnienia podróżnym MOP wykonanych w standardzie kategorii II lub III upłynęło: do 1 roku – w jednym przypadku, powyżej 1 roku do 2 lat – w 15 przypadkach, powyżej 2 do 3 lat – w 11 przypadkach, powyżej 3 do 4 lat – w ośmiu przypadkach, powyżej 4 do 5 lat – w pięciu przypadkach, powyżej 9 do 10 lat – w jednym przypadku, powyżej 10 do 11 lat – w jednym przypadku.

Udostępnione podróżnym MOP II i III funkcjonujące na odcinkach autostrad pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA były wyposażone m.in. w następujące obiekty usługowe i urządzenia:

- stacje paliw: wszystkie 42 MOP,
- restauracje/bistro: 40 MOP,
- hotele/motele: 13,
- miejsca postojowe (parking): wszystkie 42,
- urządzenia sanitarne (toalety): wszystkie 42,

[9] Klasę A na drodze krajowej nr 18 posiadał jedynie odcinek o długości 5,6 km od węzła Golnice do połączenia z autostradą A4 na węźle Krzyżowa.

– myjnie dla samochodów ciężarowych: 1,
– warsztaty/stanowiska naprawy samochodów: 32,
– miejsca dla pojazdów z ładunkiem niebezpiecznym: 41,
– ogrodzenie: wszystkie 42,
– oświetlenie: wszystkie 42,
– monitoring: 40,
– ochronę: 6.

Z 55 MOP kategorii II lub III planowanych do wykonania na autostradach pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA, 13 nadal nie zostało wykonanych w docelowym standardzie. Dla trzech z nich wyłoniono operatorów, z którymi zawarto umowy dzierżawy i przystąpili oni do budowy obiektów usługowych na wydzierżawionych MOP. W pozostałych 10 przypadkach przeprowadzone przetargi nie przyniosły rozstrzygnięcia i nie wyłoniono dzierżawców. Dotyczyło to siedmiu lokalizacji MOP II i III na wschodnim odcinku A4, dla których zorganizowano siedem nieskutecznych przetargów oraz jednej lokalizacji MOP III na południowym odcinku A1 i dwóch lokalizacji MOP II i III na wschodnim odcinku A2. W trzech przypadkach od oddania odcinka autostrady, na którym zlokalizowano te MOP upłynęło ponad pięć lat, w sześciu przypadkach cztery lata, a w jednym ponad rok. Brak chętnych do wydzierżawienia nieruchomości przeznaczonych pod budowę MOP II lub III skutkował np. brakiem dostępnej bezpośrednio z autostrady stacji paliw wzdłuż obu jezdni na wschodnim odcinku A4 o długości ok. 180 km.

Według stanu na 30 września 2017 r., na odcinku autostrady A1 Gdańsk –Toruń, zarządzanym przez koncesjonariusza GTC SA udostępniono podróżnym cztery MOP II (ze stacją paliw) oraz 10 MOP I (wyposażonych w miejsca postojowe, urządzenia sanitarne i wypoczynkowe). Na tym odcinku autostrady A1 na jeden funkcjonujący MOP ze stacją paliw przypadało średnio 76 km pojedynczej jezdni autostrady, a najdłuższy dystans pomiędzy autostradowymi stacjami paliw zlokalizowanymi na MOP wynosił ok. 65,1 km (MOP II Olsze–MOP II Malankowo).

Na odcinku autostrady A2 Świecko–Konin, zarządzanym przez dwie spółki koncesyjne (AW SA i AW II SA) udostępniono podróżnym 11 MOP II (ze stacją paliw), jeden MOP III (ze stacją paliw i obiektem hotelowym) oraz 10 MOP I (wyposażonych w miejsca postojowe, urządzenia sanitarne i wypoczynkowe). Na tym odcinku autostrady A2 na jeden funkcjonujący MOP ze stacją paliw przypadało średnio 42 km pojedynczej jezdni autostrady, a najdłuższy dystans pomiędzy autostradowymi stacjami paliw działającymi na MOP wynosił ok. 80 km (MOP II Sosna–MOP II Rogozieniec i MOP II Chociszewo–MOP II Gnilec).

Na odcinku autostrady A4 Katowice–Kraków, zarządzanym przez koncesjonariusza SAM SA udostępniono podróżnym jeden MOP II (ze stacją paliw), oraz trzy MOP III (ze stacją paliw i obiektem hotelowym), nie było tam MOP kategorii I. Na tym odcinku autostrady A4 na jeden funkcjonujący MOP

ze stacją paliw przypadało średnio 30 km pojedynczej jezdni autostrady, a najdłuższy dystans pomiędzy autostradowymi stacjami paliw działającymi na MOP wynosił ok. 36,7 km (MOP III Zastawie–MOP II Aleksandrowice).

5.1.2. Statystyki dotyczące MOP na drogach ekspresowych

Na użytkowanych odcinkach dróg ekspresowych przewidziano wykonanie 51 MOP kategorii II lub III, z których dotychczas (stan na dzień 30.09.2017 r.) oddano podróżnym do korzystania 15 (29,4%), 23 miejsca obsługi podróżnych (45,1%) nadal funkcjonowały jako MOP I, natomiast 13 (25,5%) wciąż nie było udostępnionych, nawet w standardzie MOP I. Na drogach ekspresowych działało ponadto 32 MOP I, zrealizowanych w tym standardzie zgodnie z dokumentacją programową drogi. Uwzględniając to, że również zdecydowana większość wybudowanych dróg ekspresowych posiada dwie jezdnie oraz, że MOP zazwyczaj umieszczane są parami przy obu jezdniach, para MOP (w różnych konfiguracjach kategorii) rozmieszczona była na drogach klasy S średnio co 48 km. Przy czym, na jeden działający MOP kategorii II lub III przypadało 223 km pojedynczej jezdni drogi ekspresowej, a biorąc pod uwagę przewidzianą do wykonania docelową ich liczbę – średnio 66 km. Czas, jaki upływał od oddania do użytkowania wybudowanego odcinka drogi ekspresowej, do udostępnienia podróżnym MOP w standardzie kategorii II lub III wynosił: do 1 roku – pięć przypadków; powyżej 1 roku do 2 lat – sześć; powyżej 2 do 3 lat – cztery.

Z planowanych do wykonania na użytkowanych odcinkach dróg ekspresowych 51 MOP kategorii II lub III, 36 nadal nie zostało wykonanych w docelowym standardzie. Dla ośmiu lokalizacji wyłoniono jednak operatorów, z którymi zawarto umowy dzierżawy i trzy MOP przekazano dzierżawcom w celu wykonania obiektów usługowych przewidzianych w obligatoryjnym programie funkcjonalnym. Dla pozostałych 28 MOP, dla których nie udało się jeszcze pozyskać dzierżawców/operatorów, od oddania odcinka drogi ekspresowej, na którym zlokalizowano te MOP do końca września 2017 r. upłynęło: do 1 roku w siedmiu przypadkach, powyżej 1 do 2 lat w jednym przypadku; ponad 2 do 3 lata w dwóch przypadkach; ponad 3 do 4 lat w siedmiu przypadkach; ponad 4 do 5 lat w ośmiu przypadkach; ponad 5 do 6 lat w jednym przypadku i ponad 6 do 7 lat w dwóch przypadkach. Dla pięciu MOP kategorii II i III położonych na odcinkach dróg oddanych do użytku w drugiej połowie 2017 r. nie przeprowadzono jeszcze przetargów na wyłonienie operatora. Natomiast w pozostałych 23 przypadkach: dla sześciu lokalizacji przeprowadzono 5÷6 nieskutecznych przetargów, dla dziewięciu lokalizacji przeprowadzono 3÷4 nieskuteczne przetargi, a dla ośmiu lokalizacji przeprowadzono 1÷2 nieskuteczne przetargi.

W przypadkach MOP II lub III na drogach ekspresowych, przekazanych podróżnym do korzystania (15), od oddania do użytku wybudowanego odcinka drogi klasy S do udostępnienia podróżnym MOP wykonanych w standardzie kategorii II lub III upłynęło: do 1 roku – pięć przypadków; powyżej 1 roku do 2 lat – sześć; powyżej 2 do 3 lat – cztery.

Udostępnione podróżnym MOP w standardzie kat. II i III (15), funkcjonujące na odcinkach dróg ekspresowych pozostających w zarządzie GDDKiA, były wyposażone m.in. w następujące obiekty usługowe i urządzenia:
– stacje paliw: wszystkie 15 MOP,
– restauracje/bistro: 15 MOP,
– hotele/motele: 1,
– miejsca postojowe (parking): wszystkie 15,
– urządzenia sanitarne (toalety): wszystkie 15,
– myjnie samochodów: 1,
– warsztaty/stanowiska naprawy samochodów: 1,
– miejsca dla pojazdów z ładunkiem niebezpiecznym: 15,
– ogrodzenie: wszystkie 15,
– oświetlenie: wszystkie 15,
– monitoring: 11,
– ochronę: 8.

Operatorami działających na drogach ekspresowych 15 MOP II i III, były następujące podmioty:

- PKN ORLEN SA: dla 5 MOP,
- LOTOS PALIWA sp. z o.o.: dla 5 MOP,
- BP EUROPA SE O/POLSKA: dla 4 MOP,
- SHELL POLSKA sp. z o.o.: dla 1 MOP.

5.2. Wyniki kontroli dotyczące miejsc obsługi podróżnych na autostradach

5.2.1. Sprawy z zakresu MOP w systemie kontroli zarządczej GDDKiA

Sprawom MOP nie zawsze nadawano odpowiednią rangę w systemie kontroli zarządczej GDDKiA

W okresie objętym kontrolą (lata 2012–2017) zadaniom dotyczącym budowy i eksploatacji MOP nie w każdym roku nadano w systemem kontroli zarządczej funkcjonującym w GDDKiA rangę odpowiednią do znaczenia tych obiektów dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych. Wprawdzie zadania te prawidłowo zdefiniowano i wskazano do realizacji komórkom organizacyjnym oraz stanowiskom pracy, jednak jedynie w dwóch z sześciu lat objętych kontrolą (2013 r. i 2015 r.) przypisano w *Planach działalności GDDKiA* cele i mierniki ich wykonania. Określenie w *Planach działalności* celów i skwantyfikowanych mierników ich realizacji oraz zidentyfikowanie ryzyk dla ich wykonania, stanowi istotny element systemu kontroli zarządczej. Jednym ze zidentyfikowanych ryzyk był brak zainteresowania dzierżawą terenów pod budowę MOP, ale podjęte przez GDDKiA działania zaradcze w tym zakresie nie były w pełni skuteczne.

Organizacja realizacji zadań dotyczących MOP

W okresie objętym kontrolą podział zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w GDDKiA regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 54 z dnia 10 października 2008 r. i nr 18 z dnia 21 czerwca 2017 r.[10] Do zadań dyrektorów oddziałów GDDKiA należały m.in. zlecenie opracowania, odbiór i opiniowanie dokumentacji niezbędnej do uzyska-

[10] Zmienione zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 21 z dnia 12 lipca 2017 r.

nia: decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej oraz do udzielenia zamówienia na realizację inwestycji, w tym na budowę miejsc obsługi podróżnych (dalej: MOP) do standardu I kategorii. Opiniowanie tej dokumentacji w oddziale GDDKiA należało do zadań Zespołu Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „ZOPI"), natomiast w Centrali GDDKiA do zadań Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych (dalej: „KOPI") przy Generalnym Dyrektorze DKiA. Raport o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko podlegał opiniowaniu przez Departament Środowiska GDDKiA. Opracowanie materiałów przetargowych podlegało opiniowaniu przez Departamenty: Projektów Unijnych i Monitoringu oraz Realizacji Inwestycji.

Przypisane komórkom organizacyjnym Centrali GDDKiA zadania dotyczące MOP polegały głównie na współpracy z oddziałami GDDKiA, nadzorze nad realizacją zadań powierzonych dyrektorom tych oddziałów oraz realizacji wybranych zadań w zakresie wydzierżawiania MOP. Zadania te zostały przypisane także do stanowisk pracy. W realizację zadań dotyczących MOP zaangażowane były głównie: Departament Przygotowania Inwestycji i Departament Realizacji Inwestycji, przekształcone z dniem 1 marca 2017 r. w Departament Inwestycji (dalej: „DI"), Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (dalej: „DPP") oraz Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych (dalej: „DZ").

Do 31 grudnia 2013 r. do zadań DPP należało opracowanie dokumentacji przetargowej na wybór dzierżawców MOP. Od 1 stycznia 2014 r. zadania DPP dotyczące przeprowadzania przetargów na dzierżawę ograniczono do MOP położonych przy autostradach oraz powierzono weryfikację dokumentacji przetargowej opracowanej przez oddziały GDDKiA, związanej z wyłanianiem dzierżawców MOP przy drogach ekspresowych. Od 1 kwietnia 2016 r. zadania dotyczące wydzierżawiania MOP w całości przekazano do kompetencji dyrektorów oddziałów GDDKiA, natomiast od 1 marca 2017 r. do zadań DPP należy prowadzenie spraw związanych z dzierżawą MOP zlokalizowanych w pasach drogowych autostrad płatnych.

W latach 2012–2017 zasady funkcjonowania systemu kontroli zarządczej w GDDKiA regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA: nr 81 z dnia 30 grudnia 2011 r. oraz nr 17 z dnia 19 października 2016 r. W ramach systemu kontroli zarządczej przewidziano opracowanie rocznych planów działalności GDDKiA, identyfikację, analizę i ocenę ryzyka, ocenę mechanizmów kontroli, ustalenie poziomu akceptowalnego ryzyka oraz postępowania z ryzykiem.

Miejsca obsługi podróżnych w systemie kontroli zarządczej GDDKiA

W badanym okresie zadania dotyczące MOP wyodrębniono, jako samodzielne pozycje, w planach działalności na rok 2013 i na rok 2015, a ich realizację przypisano odpowiednio wydziałom partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP3 i PPP4) funkcjonującym w strukturze DPP. Wśród zadań DPP na rok 2013 zaplanowano zwiększenie liczby MOP zlokalizowanych przy autostradach o cztery, a na rok 2015 zaplanowano przeprowadzenie 59 kontroli w zakresie podniesienia efektywności eksploatacji i utrzymania oraz

wykonania zobowiązań umownych przez partnerów prywatnych w ramach podpisanych umów na projekty autostradowe, realizowane w systemie koncesyjnym, partnerstwa publiczno-prywatnego oraz MOP-ów II i III kategorii.

Zaplanowane zadania zostały zrealizowane. W 2013 r. uruchomiono cztery MOP kategorii II lub III na autostradach. W 2015 r. wprowadzono zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r. regulamin kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy MOP kat. II i III, zlokalizowanych przy autostradach, a także przeprowadzono 80 kontroli obejmujących swoim zakresem również MOP.

Identyfikacja, analiza i ocena ryzyka oraz opracowanie mechanizmów kontroli należały do obowiązków kierowników komórek organizacyjnych[11]. W ramach ograniczenia ryzyka związanego z procesem przygotowania dokumentacji projektowej i budowy MOP w standardzie kategorii I w DI opracowano listę sprawdzającą służącą weryfikacji tej dokumentacji. Ryzyko zidentyfikowane w DPP dotyczyło podziału zadań oraz przypisania odpowiedzialności za wydzierżawianie MOP i zarządzanie zawartymi umowami, pomiędzy Centralą a oddziałami GDDKiA. Po przeprowadzonej w GDDKiA analizie, realizację procedur przetargowych na dzierżawę MOP przy autostradach włączono z dniem 1 kwietnia 2016 r. do obowiązków właściwych oddziałów GDDKiA. Do zadań DPP pozostawiono opiniowanie dokumentacji przetargowej na dzierżawę MOP. Na przełomie 2012 i 2013 r. zidentyfikowano ryzyko braku zainteresowania dzierżawą terenu pod budowę MOP II lub III kategorii, z uwagi na zbyt wysokie stawki czynszowe. Działania zaradcze, które polegały m.in. na zróżnicowaniu stawek czynszu w zależności od stopnia atrakcyjności komercyjnej wydzierżawianego MOP, czy też skróceniu wymaganego doświadczenia w zakresie prowadzenia stacji paliw, nie wyeliminowały jednak problemu braku chętnych na dzierżawę niektórych MOP. W celu zmniejszenia ryzyka niewłaściwego wykonania usług utrzymaniowych[12] w DZ opracowano model postępowania obejmujący szczegółowy zakres działań do wykonania w ramach całorocznego, kompleksowego utrzymania infrastruktury drogowej (w tym MOP), który od 2010 r. wdrażano w postępowaniach przetargowych.

5.2.2. Ustalenia dokumentacji programowej autostrad dotyczące MOP i ich realizacja

Przy projektowaniu nowych odcinków autostrad w okresie objętym kontrolą GDDKiA uwzględniała standardy techniczne dotyczące ich wyposażenia w MOP o różnych funkcjach (wypoczynkowej – MOP I; wypoczynkowo-usługowej – MOP II; wypoczynkowej i usługowej – MOP III). Jednak nie w każdym przypadku skutecznie zrealizowano złożenia projektowe z tego zakresu, zwłaszcza w odniesieniu do MOP kategorii II i III.

11 Zgodnie z definicją zawartą w zarządzeniu nr 81/2011 Generalnego Dyrektora DKiA, kierującym komórką organizacyjną był dyrektor biura/departamentu, kierownicy wyodrębnionych samodzielnych stanowisk wchodzących w skład Centrali oraz dyrektorzy oddziałów GDDKiA.

12 Zadania dotyczące przeprowadzania postępowań przetargowych oraz nadzór nad wykonaniem kompleksowych usług utrzymaniowych dróg (wraz z MOP I kat.) należały do kompetencji dyrektorów oddziałów GDDKiA.

Po niepowodzeniu koncepcji, zakładającej równoległe budowanie odcinków autostrad i MOP kat. II i III, wymagającej ścisłej współpracy wykonawcy drogi i operatora MOP wyłonionego w przetargu rozstrzygniętym na odpowiednio wczesnym etapie inwestycji, w GDDKiA przyjęto, jako zasadę, etapowanie budowy MOP kategorii II i III. Postanowiono, że na budowanych odcinkach autostrad wszystkie miejsca obsługi podróżnych przewidziane jako MOP I wybuduje wykonawca odcinka autostrady, który na terenie przewidzianym pod budowę MOP II i III wykona także infrastrukturę podstawową (jezdnie manewrowe, stanowiska postojowe, oświetlenie, ogrodzenie terenu MOP) niezbędną do czasowego funkcjonowania tych MOP w standardzie przewidzianym dla kategorii I. Wykonawcy odcinka autostrady zlecano także wykonanie uzbrojenie terenu MOP II i III w podstawową sieć przyłączy mediów niezbędnych dla obiektów usługowych, które zostaną wykonane w terminie późniejszym, przez inwestorów komercyjnych (dzierżawców/operatorów MOP) wyłonionych w przetargach.

W okresie objętym kontrolą rodzaje dokumentów projektowych występujących na poszczególnych etapach przygotowania i realizacji inwestycji, a także proces analizy i akceptacji tych dokumentów regulowały zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 17 z dnia 11 maja 2009 r.[13] oraz nr 58 z dnia 23 listopada 2015 r. Ocena studiów techniczno-ekonomiczno-środowiskowych (STEŚ) oraz koncepcji programowych drogi należała do zadań KOPI, którą Generalny Dyrektor DKiA powołał zarządzeniem nr 14 z dnia 1 marca 2011 r.[14]

NIK przeanalizowała proces przygotowania koncepcji programowej drogi w zakresie wyposażenia autostrad w miejsca obsługi podróżnych. Kontrolą objęto dokumentacje programowe przygotowane przez GDDKiA dla odcinka autostrady A2 Warszawa–Kukuryki oraz dla dostosowania istniejących odcinków autostrady A4 Wrocław–Krzywa i A18 Krzywa–Golnice, do standardów autostrady płatnej.

Stwierdzono, że KOPI przeanalizowała i zaakceptowała ustalenia zawarte w dokumentacji programowej sporządzonej dla wybranych do badania odcinków autostrad. Zaplanowane lokalizacje MOP spełniały kryteria określone w § 62 ust. 2, 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. MOP zostały przewidziane oddzielnie dla każdego kierunku ruchu, odległość między sąsiednimi MOP ujętymi w planie była nie mniejsza niż 15 km, a w przypadku planowanego do wybudowania odcinka autostrady A2 Warszawa–Kukuryki, odległość zaplanowanego MOP od przejścia granicznego przekraczała trzy km. Uzgodnione lokalizacje MOP spełniały również kryteria określone w § 62 ust. 5 pkt 1 ww. rozporządzenia w zakresie odległości od planowanych lokalizacji węzłów, uszczegółowione w § 115 ust. 2 pkt 1 tego rozporządzenia. Spełniono również wymóg dotyczący rozmieszczenia MOP nie rzadziej niż co ok. 100 km, określony

[13] Zmienione zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 34 z dnia 3 czerwca 2015 r.

[14] Zmienione Zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA nr 38 z dnia 29 października 2012 r. oraz nr 10 z dnia 23 czerwca 2016 r.

w art. 39 ust. 2 lit. c rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) Nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (...)[15].

Kontrola NIK wykazała, że na dzień 30.09.2017 r. żadna z głównych autostrad (A1, A2, A4) na odcinkach pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA nie została wyposażona we wszystkie MOP kat. II i III wykonane zgodnie z docelowym standardem (kategorią) ustalonym w dokumentacji programowej opracowanej dla tych autostrad. Na A1, A2 i A4 przewidziano wykonanie 55 MOP kat. II lub III[16], z których do 30 września 2017 r. do użytkowania oddano 42 MOP (76,4%), natomiast 13 MOP (23,6%) wciąż nie zostało oddanych do użytkowania w docelowym standardzie. Na odcinku autostrady A4 od Tarnowa do granicy z Ukrainą (Korczowa) nie zostały doprowadzone do planowanych standardów wyposażenia w obiekty usługowe MOP (w nawiasach docelowa kategoria): „Paszczyna Południe" (II), „Paszczyna Północ" (III), „Palikówka" (III), „Łukawiec" (II), „Pawłosiów" (III), „Cieszacin" (II), „Chotyniec" (II), „Hruszowice" (III); na odcinku autostrady A1 od km 316+450 do 558+500 MOP: „Mszana Południe" (III), „Wiśniowa Góra Wschód" (II), „Wiśniowa Góra Zachód" (III), a na odcinku autostrady A2 w rejonie Mińska Mazowieckiego MOP: „Moczydła" (II) i „Jędrzejów" (III). W trzech z 13 ww. przypadków wyłoniono operatorów, z którymi zawarto umowy dzierżawy[17]. W pozostałych 10 przypadkach przeprowadzono od trzech do siedmiu postępowań na dzierżawę MOP kat. II lub III, które okazały się nieskuteczne, gdyż nie wyłoniono operatorów dla tych MOP. W skrajnym przypadku, od oddania odcinka autostrady, przy którym zaplanowano MOP, upłynęło ponad pięć lat[18]. Brak zainteresowania wydzierżawieniem terenu pod budowę MOP II lub III kategorii skutkował np. brakiem dostępnej bezpośrednio na autostradzie stacji paliw wzdłuż obu jezdni autostrady A4 na odcinku ok. 180 km, od okolic Tarnowa do przejścia granicznego w Korczowej.

Nie stwierdzono, aby w kontrolowanym okresie GDDKiA formalnie zmieniała ustalenia koncepcji programowych autostrad poprzez rezygnację z wykonania docelowo MOP kat. II lub III w miejscach przewidzianych na takie obiekty w programie zagospodarowania drogi (autostrady), sporządzonym na etapie przygotowania inwestycji. Jednocześnie ustalono, że MOP oddane do użytkowania wzdłuż autostrady A1: „Lubień", „Wiśniowa Góra", „Machnacz Południe", „Otłoczyn Wschód", „Wieszowa" i „Krzyżanów" oraz wzdłuż autostrady A4: „Kłaj" i „Komorów", a także wzdłuż autostrady A2: „Baranów" i „Brwinów"; zaplanowane docelowo jako MOP III kategorii, nie zostały

15 Dz. Urz. UE L Nr 348 z 20.12.2013, s. 1–128.

16 16 MOP wzdłuż autostrady A1, 14 wzdłuż autostrady A2 oraz 25 wzdłuż autostrady A4.

17 Dotyczy MOP: „Wiśniowa Góra Wschód" (II) i „Wiśniowa Góra Zachów" (III) na A1 oraz „Palikówka" (III) na A4. Umowy dzierżawy z wyłonionymi operatorami zawarto w 2012 r., natomiast przekazanie gruntów pod realizację inwestycji w przypadku MOP Wiśniowa Góra Wschód i Zachód nastąpiło 3 listopada 2016 r., a w przypadku MOP Palikówka teren przekazano w dniu 7 listopada 2017 r.

18 Dotyczy MOP II „Moczydła" i MOP III „Jędrzejów", zlokalizowanych na odcinku autostrady A2 stanowiącym obwodnicę Mińska Mazowieckiego, oddanym do użytkowania 23 sierpnia 2012 r.

wyposażone w obiekt hotelowy. W przypadku ośmiu lokalizacji[19] GDDKiA nie podjęła próby wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP kat. III wraz z obowiązkiem wyposażenia tych MOP w obiekt noclegowy, zgodnie ze standardem wyposażenia określonym w § 63 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MI z 16 stycznia 2002 r. We wszystkich postępowaniach przetargowych dotyczących tych MOP, GDDKiA informowała potencjalnych oferentów (w materiałach przetargowych), że w okresie trwania umowy nie będzie wymagała budowy obiektu hotelowego. W przypadku dwóch MOP[20] GDDKiA przeprowadziła cztery postępowania dotyczące wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP kat. III wraz z obowiązkiem wybudowania obiektu noclegowego, które nie zakończyły się wyłonieniem dzierżawcy. W następstwie tego, zmieniono warunki przetargu i zniesiono obowiązek wybudowania obiektu noclegowego na tych MOP w okresie objętym umową. W wyniku przeprowadzonych kolejnych postępowań wyłoniono dzierżawców terenów przeznaczonych pod budowę MOP III kategorii, ale bez obowiązku wybudowania obiektu noclegowego. GDDKiA poinformowała Ministra Infrastruktury[21] o zamiarze oddawania w dzierżawę nieruchomości pod budowę MOP III kategorii, bez obowiązku wybudowania obiektu noclegowego.

W trakcie kontroli przeprowadzono oględziny autostrady A4 na odcinkach: od granicy państwa – Jędrzychowice (km 0+000) do węzła „Bielany Wrocławskie" (km 153+452) oraz od MOP Komorów i MOP Rudka (km 491+820) do granicy państwa – przejście graniczne Korczowa (km 672+750). Wykazały one m.in., że autostrada A4, stanowiąca jednocześnie drogę główną E40 międzynarodowej sieci dróg, na jej zachodnim odcinku o długości ok. 107 km od MOP Kraśnik Dolny Południe do węzła „Bielany Wrocławskie" oraz na jej wschodnim odcinku od MOP Komorów i MOP Rudka do przejścia granicznego w Korczowej o długości ok. 180 km, nie miała autostradowych MOP kat. II lub III wyposażonych w stacje paliw. Wschodni odcinek A4 (ww.) był natomiast wyposażony w MOP wykonane według krajowego standardu kategorii I[22], który nie odpowiada jednak standardowi wyposażenia miejsc obsługi podróżnych określonemu w Umowie AGR (brak stacji paliw).

W celu zapewnienia wyposażenia w stacje paliw MOP zaplanowanych na odcinku A4 od MOP Komorów i MOP Rudka do przejścia granicznego Korczowa, GDDKiA przeprowadziła w 2011 r. postępowanie przetargowe, które wyłoniło jedynie dzierżawcę MOP Palikówka. W przypadkach pozostałych MOP II i III zaplanowanych wzdłuż tego odcinka autostrady A4, przeprowadzone kolejne postępowania przetargowe (od trzech do sześciu) nie wyłoniły dzierżawców. W ocenie GDDKiA kluczowym elementem

[19] Dotyczy MOP: „Wiśniowa Góra", „Otłoczyn Wschód", „Machnacz Południe", „Wieszowa", „Baranów", „Brwinów", „Kłaj" i „Komorów".

[20] Dotyczy MOP „Krzyżanów" i MOP „Lubień".

[21] Pismo Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA nr GDDKiA-DPP-PPP-4-ŁZ-749/11 z dnia 29 marca 2011 r., w którym GDDKiA stwierdziła brak wykorzystania miejsc noclegowych na funkcjonujących MOP oraz poinformowała, że obiekty planowane do oddania w dzierżawę zlokalizowane są w sąsiedztwie miast oferujących alternatywne dla MOP miejsca noclegowe.

[22] MOP oświetlone, wyposażone w miejsca parkingowe, urządzenia sanitarne oraz w pięciu z 16 przypadków w kamery monitoringu.

negatywnie wpływającym na atrakcyjność MOP na podkarpackim odcinku A4 jest niekorzystny poziom i struktura ruchu drogowego, jak też bliskość granicy z Ukrainą, gdzie cena paliwa jest obecnie istotnie niższa niż w Polsce.

Analiza dokumentacji przetargowej MOP, dotyczącej tego odcinka autostrady A4 wykazała, że w stosunku do postępowania przeprowadzonego w 2011 r. GDDKiA w kolejnych latach systematycznie zmniejszała wysokość czynszu wywoławczego oraz wysokość czynszu od uzyskanych przychodów, a także uelastyczniała wymogi dotyczące budowy stacji paliw, budynku gastronomicznego oraz obiektu noclegowego. Jednocześnie, warunki udziału w przetargu dotyczące liczby prowadzonych stacji, doświadczenia w prowadzeniu stacji paliw lub MOP, osiąganego przychodu, czy też kwoty wadium zostały zmienione dopiero w 2015 r.[23] Mimo wprowadzanych zmian, wymogi zawarte w warunkach przetargu np. prowadzenie minimum trzech stacji paliw lub uzyskanie średniego rocznego przychodu z ostatnich trzech lat w kwocie, co najmniej 30 mln zł powodowały, że postępowania dotyczące wydzierżawienia nieruchomości pod budowę MOP II lub III kategorii, wciąż nie przynosiły pozytywnych rozstrzygnięć.

5.2.3. Stan wyposażenia w miejsca obsługi podróżnych autostrady A4 na jej zachodnim odcinku oraz odcinka autostrady A18

W wyniku oględzin przeprowadzonych w ramach niniejszej kontroli stwierdzono, że na odcinku autostrady A4 od Krzyżowej do Wrocławia oraz na A18 od węzła Golnice do połączenia z A4 w węźle Krzyżowa, nie było miejsc obsługi podróżnych dostępnych bezpośrednio na autostradzie, stanowiących MOP w rozumieniu przepisów § 114 ust. 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r. lub § 63 ust. 1 rozporządzenia MI z dnia 16 stycznia 2002 r. Na tych odcinkach A4 i A18 stwierdzono natomiast przypadki funkcjonowania obiektów obsługujących podróżnych (stacje paliw, restauracje, parkingi) z bezpośrednim dostępem do jezdni autostrady, działających w miejscach, w których ich funkcjonowanie lub zastosowane rozwiązania komunikacyjne stwarzały potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie.

Oględziny odcinka autostrady A4 od granicy państwa–Jędrzychowice (km 0+000) do węzła „Bielany Wrocławskie" (km 153+452) wykazały m.in., że:

– po stronie jezdni głównej (jezdnia południowa) w km 62+235 znajdował się obiekt gastronomiczno-handlowy „Zajazd pod Kogutem". Obiekt był położony w autostradowym węźle „Krzywa" i połączony z autostradą A4 poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła na nieruchomość nienależącą do GDDKiA, położoną w tym węźle, stanowiącym połączenie drogi krajowej nr 94 klasy GP[24] z autostradą A4. Ten stan był niezgodny z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.;
– po stronie jezdni południowej w km 120+000 funkcjonował parking autostradowy „Jarosław" będący w trwałym zarządzie GDDKiA. Z tym

[23] Zmniejszono okres doświadczenia z ośmiu do pięciu lat; minimalną liczbę prowadzonych stacji paliw zmniejszono z 15 do pięciu, a następnie do trzech; zmniejszono kwotę średniego rocznego przychodu z ostatnich trzech lat z 50 mln zł do 30 mln zł oraz zmniejszono kwotę wadium z 500 tys. zł do 200 tys. zł, a następnie do 50 tys. zł.

[24] Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r. symbolem GP oznacza się drogi główne ruchu przyspieszonego.

parkingiem były połączone inne obiekty wykorzystywane do obsługi podróżnych nie należące do GDDKiA (prywatne place postojowe dla TIR-ów), skomunikowane z autostradą za pośrednictwem wjazdu i wyjazdu na parking należący do GDDKiA. Parking ten był połączony z autostradą poprzez bezpośredni zjazd z jezdni autostrady (bez pasa wyłączeniowego) oraz wyjazd na jezdnię autostrady za pośrednictwem pasa włączenia stanowiącego jednocześnie pas wyłączenia przeznaczony do zjazdu z autostrady A4 na łącznicę węzła Gościsław w km 120+298, stanowiącego połączenie z drogą powiatową nr 2072D. Ten stan był niezgodny z § 113 ust. 2 i ust. 8 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. Na nieruchomości stanowiącej parking GDDKiA znajdowały się m.in.: obiekt gastronomiczno-handlowy, WC oraz miejsca postojowe. Zarówno parking GDDKiA, jak i połączone z nim prywatne place postojowe dla TIR nie były ogrodzone. Na nieruchomości prywatnej przylegającej do parkingu GDDKiA urządzono miejsca postojowe dla samochodów ciężarowych. Plac ten był w części utwardzony płytami betonowymi. Samochody ciężarowe korzystające z miejsc postojowych urządzonych na placu prywatnym korzystały z wjazdu i wyjazdu na autostradę istniejących w ramach parkingu autostradowego GDDKiA. Było to niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. Z prywatnego placu z miejscami postojowymi dla TIR, przylegającego do parkingu GDDKiA prowadziła nieutwardzona droga gruntowa do drogi powiatowej nr 2072D;

Zdjęcie nr 3
Bezpośredni wjazd z jezdni autostrady A4 na parking autostradowy „Jarosław" (km 120 jezdnia południowa, brak pasa wyłączenia z ruchu)

Źródło: Materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych na A4.

– po stronie jezdni przeciwległej do głównej (jezdnia północna), w węźle autostradowym „Legnica Wschód" (km 92+160), na nieruchomościach będących w trwałym zarządzie GDDKiA znajdowały się m.in.: stacja paliw oraz obiekt handlowy, w którym mieścił się sklep z papierosami i kantor wymiany walut. Obiekty te obsługiwały podróżnych wyjeżdżających

na autostradę lub zjeżdżających z autostrady poprzez ten węzeł. Były położone bezpośrednio przy autostradzie A4 i połączone z nią poprzez zjazdy publiczne z łącznicy węzła autostradowego (połączenie z drogą krajową nr 3) na nieruchomości w tym węźle;

– po stronie jezdni południowej w km 153+180 w węźle autostradowym „Wrocław Bielany" (połączenie z drogami krajowymi nr 5 i nr 35) działa stacja paliw oraz stanowiska postojowe. Obiekt ten był położony bezpośrednio przy autostradzie A4 i połączony z nią poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła na nieruchomość położoną w tym węźle. Nieruchomość ta, będącą w trwałym zarządzie GDDKiA, była wydzierżawiona firmie prowadzącej stację paliw;

Zdjęcie nr 4
Stacje paliw i parkingi funkcjonujące w węźle autostradowym Wrocław Bielany

Źródło: Materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych na A4.

– po stronie jezdni północnej w km 153+260 w węźle „Wrocław Bielany" również działa stacja paliw (km 153+260) i były tam stanowiska postojowe dla samochodów. Obiekt ten był położony bezpośrednio przy autostradzie A4 i był połączony z nią poprzez zjazd publiczny z łącznicy węzła (połączenie z drogami krajowymi nr 5 i nr 35) na nieruchomość położoną w tym węźle. Nieruchomość, będąca w trwałym zarządzie GDDKiA, była wydzierżawiona firmie prowadzącej stację paliw;
– funkcjonowanie w węzłach autostradowych, obciążonych w znacznym stopniu ruchem drogowym, obiektów usługowych, do których wjazd odbywa się z wykorzystaniem zjazdów z łącznic jako dojazdów stanowiło potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie i było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 i § 82 ust. 3 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W trakcie oględzin autostrady A18 – odcinek drogi krajowej nr 18 od Golnic do Krzyżowej – NIK stwierdziła m.in., że:

– przy jezdni południowej (głównej zgodnie z kilometrażem drogi) w km 74+000, na nieruchomości będącej w trwałym zarządzie GDDKiA (pas drogowy autostrady), wydzierżawionej najemcy na cele prowadzonej działalności gospodarczej, znajdowały się obiekty obsługujące uczestników ruchu m.in.: stacja paliw, WC, obiekt gastronomiczno-handlowy, strefa wypoczynku oraz stanowiska postojowe. Koniec pasa włączenia do ruchu na A18 z wyjazdu z tej nieruchomości znajdował się w km 74+380, natomiast początek pas wyłączenia z ruchu na A18 do wjazdu na łącznicę węzła Krzyżowa, zlokalizowany był w km 75+000. Odległość między końcem pasa włączenia do ruchu na A18, a początkiem pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na łącznicę węzła Krzyżowa wynosiła 620 m. Odległość ta jest zbyt mała w stosunku do określonej w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., wymagana w takich sytuacjach to nie mniej niż 2700 m;
– przy jezdni północnej (tj. przeciwległej do głównej) w km 74+000 znajdował się zjazd publiczny z autostrady na nieruchomości prywatne nienależące do GDDKiA, przylegające do pasa drogowego autostrady. Nieruchomości te były połączone z autostradą poprzez zjazd publiczny z jezdni autostrady stanowiący połączony wjazd i wyjazd z nieruchomości (z pasem wyłączenia z ruchu oraz z pasem włączenia do ruchu na jezdnię A18). Na nieruchomościach tych znajdowały się m.in.: dwie stacje paliw z WC, myjnia samochodowa dla TIR, obiekty gastronomiczno-handlowe z WC oraz stanowiska postojowe dla TIR. Teren nieruchomości nie był ogrodzony i przylegał do działek gruntu stanowiących nieutwardzoną drogę gminną prowadzącą do miejscowości Lipiany. Koniec pasa włączenia do ruchu na A18 z łącznicy węzła Krzyżowa znajdował się w km 74+950, natomiast początek pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na ww. nieruchomości, na których znajdowały się ww. obiekty usługowe, zlokalizowany był w km 74+440. Odległość między końcem pasa włączenia z łącznicy węzła Krzyżowa do ruchu na A18, a początkiem pasa wyłączenia z ruchu na A18 do zjazdu na ww. nieruchomości wynosiła 510 m. Funkcjonowanie zjazdu publicznego z autostrady do ww. nieruchomości było niezgodne z § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r. w związku z art. 4 pkt 8 ustawy o drogach publicznych. Odległość między zjazdem z łącznicy węzła Krzyżowa (węzeł typu WA) a pasem wyłączenia z A18 do zjazdu na ww. nieruchomości (510 m) była zbyt mała (wymagana odległość w tym przypadku to nie mniej niż 2700 m), co było niezgodne z § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., natomiast konfiguracja tego zjazdu (dwukierunkowy) była niezgodna z § 113 ust. 2 ww. rozporządzenia.

Zdjecie nr 5
Publiczny zjazd, połączony wyjazd i wjazd z jezdni autostrady A18 na prywatne obiekty usługowe, nie wchodzące w skład pasa drogowego autostrady

Źródło: Materiały własne NIK, z oględzin przeprowadzonych na A18.

Usytuowanie tych obiektów, po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania węzła „Krzyżowa", nie spełniało wymogów bezpieczeństwa określonych w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.

Opisane powyżej stany faktyczne na A18, niezgodne z przepisami ustalającymi warunki techniczne dla dróg publicznych, występowały pomimo tego, że węzeł Krzyżowa w okresie jego budowy (lata 2007–2009) był realizowany jako element nowego przebiegu A4 na odcinku od granicy państwowej w okolicach Zgorzelca (Jędrzychowice) do Krzyżowej, gdzie na istniejącym przebiegu szlaku autostrady A18 wybudowano ten węzeł. W tamtym okresie autostradę A18 stanowił odcinek drogi krajowej nr 18 od węzła Golnice (km 70+878) do węzła Krzywa (km 87+856), formalna zmiana przebiegu A4 i skrócenie przebiegu A18 do węzła Krzyżowa (km 75+200) nastąpiły od 1 stycznia 2010 r.[25], tj. po wybudowaniu i oddaniu do użytkowania 12 sierpnia 2009 r. nowego odcinka A4 od Zgorzelca do Krzyżowej. W okresie, kiedy była planowana oraz realizowana budowa tego odcinka A4 wraz z węzłem Krzyżowa, na A18 istniały już opisane wyżej obiekty, które w związku z budową tego węzła znalazły się w sytuacjach kolizji z obowiązującymi przepisami rozporządzenia MTiGM z 2 marca 1999 r., które stwierdzono w trakcie niniejszej kontroli NIK.

[25] Zgodnie z zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA w sprawie nadania numerów drogom krajowym: nr 34 z dnia 21 grudnia 2005 r. (Dz. Urz. MTiB Nr 3, poz. 9) i nr 73 z dnia 2 grudnia 2008 r. (Dz. Urz. MI Nr 15, poz. 78); drodze nr 18 ustalono przebieg od: granicy państwa, przez Olszynę, Golnice do Krzywej. Przebieg tej drogi zmieniono z dniem 1 stycznia 2010 r. na podstawie zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA nr 77 z dnia 10 grudnia 2009 r. zmieniającego zarządzenie w sprawie nadania numerów drogom krajowym (Dz. Urz. MI Nr 13, poz. 48). Nowy przebieg drogi nr 18 ustalono od granicy państwa, przez Olszynę, Golnice do Krzyżowej.

Na odcinkach autostrad A4 i A18, wzdłuż których stwierdzono stany zagrażające bezpieczeństwu ruchu, GDDKiA podjęła działania mające na celu dostosowanie ich do warunków autostrad płatnych. Rozważano możliwość dostosowania autostrady A4 i A18 do standardów autostrady płatnej w oparciu o ustawę z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. W STEŚ opracowanym dla tego zadania w 2010 r. zawarto zalecenie likwidacji MOP Lipiany Północ i Lipiany Południe. Ma to nastąpić w związku z realizacją przebudowy autostrad A4 i A18 na odcinku Wrocław–Krzyżowa–Golnice, co jest uzależnione od zapewnienia finansowania realizacji tej inwestycji. W dniu 23 września 2014 r. Generalny Dyrektor DKiA zatwierdził uchwałę KOPI, która pozytywnie zaopiniowała studium techniczno-ekonomiczno-środowiskowe opracowane dla tego zadania. W maju 2016 r., postanowieniem Regionalnego Dyrektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu[26], zawieszono postępowanie w sprawie wydania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla ww. przedsięwzięcia do czasu przedłożenia przez GDDKiA raportu oddziaływania przedsięwzięcia na środowisko. Obecnie brak jest jednak zapewnienia finansowania dla tego zadania inwestycyjnego. Generalny Dyrektor DKiA poinformował kontrolerów NIK, że niemożliwe jest kontynuowanie procesu przygotowawczego dla przedmiotowej inwestycji, gdyż do dnia 17 listopada 2017 r. GDDKiA nie uzyskała zgody Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa na zwiększenie środków finansowych na wymaganą dokumentację.

5.2.4. Zawieranie umów na dzierżawę MOP na autostradach zarządzanych przez GDDKiA i nadzór nad ich wykonywaniem

Do 30 września 2017 r. GDDKiA zawarła umowy na dzierżawę 45 MOP kat. II i III znajdujących się na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA: A1 (15 MOP, z tego: osiem kat. II i siedem kat. III), A2 (12 MOP, z tego siedem kat. II i pięć kat. III), A4 (18 MOP, z tego osiem kat. II i 10 kat. III). Dzierżawcy, z którymi GDDKiA zawarła umowy na dzierżawę MOP kat. II i III zostali wyłonieni w trybie przetargu publicznego, przeprowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[27]. Operatorami MOP, z którymi zawarto te umowy były następujące podmioty:

- PKN ORLEN SA: dla 14 MOP,
- LOTOS PALIWA sp. z o.o.: dla 13 MOP,
- BP EUROPA SE O/POLSKA: dla 10 MOP,
- SHELL POLSKA sp. z o.o.: dla 6 MOP,
- CIRCLE K POLSKA sp. z o.o.: dla 2 MOP.

Dotychczas (stan na dzień 30.09.2017 r.) podróżnym oddano do korzystania w standardzie kategorii II lub III, 42 z wydzierżawionych MOP zlokalizowanych na odcinkach autostrad pozostających w bezpośrednim zarządzie GDDKiA.

[26] Postanowienie nr WOOŚ.4210.10.2015.KC.39.

[27] Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

W Centrali GDDKiA opracowano procedury i wzorcowe dokumenty dotyczące prowadzonych postępowań przetargowych na dzierżawę MOP kat. II i III przy autostradach i drogach ekspresowych. Były to m.in.: specyfikacja warunków kwalifikacji wstępnej (SWKW); informacja o warunkach przetargu (IWP); wzór umowy dzierżawy MOP wraz z wykazem kar; obligatoryjny program funkcjonalny (OPF) dla MOP poszczególnych kategorii, w tym wymagany minimalny harmonogram realizacji robót budowlanych oraz dodatkowe wymagania i informacje dotyczące OPF. Przedmiotowe procedury i wzorcowe dokumenty zostały przekazane dyrektorom wszystkich oddziałów GDDKiA w załączeniu do pisma z dnia 31 sierpnia 2009 r., natomiast kolejne wersje tych dokumentów w załączeniu do pism: z dnia 4 czerwca 2012 r., z dnia 30 września 2013 r. i z dnia 18 marca 2016 r.

Warunki proponowane w przetargach potencjalnym dzierżawcom MOP były określane przez Generalnego Dyrektora DKiA. Opracowywanie dokumentacji przetargowej na wybór dzierżawców nieruchomości zlokalizowanych w ciągach autostrad i dróg ekspresowych w celu budowy i eksploatacji MOP, a także monitorowanie realizacji zadań inwestycyjnych i eksploatacyjnych we współpracy z oddziałami w zakresie prowadzonych projektów, należało do zadań Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego.

Przygotowując rozstrzygnięcia sposobu prowadzenia sprawy z zakresu miejsc obsługi podróżnych, GDDKiA korzystała także z analiz zlecanych zewnętrznym firmom doradczym. Na zlecenie GDDKiA opracowane zostały m.in. analizy czynników wpływających na decyzje potencjalnych dzierżawców MOP, w których zawarto propozycje nowych sposobów rozliczania opłat za dzierżawę, tak aby zabezpieczyć interesy GDDKiA oraz podróżnych, a jednocześnie zachęcić potencjalnych dzierżawców MOP do uczestnictwa w kolejnych przetargach. Analizy te zostały sporządzone w 2007 r. i w 2013 r. W raporcie skonsolidowanym pt. „Doradztwo strategiczne w zakresie modelowania maksymalizacji przychodów z czynszów dzierżawnych za grunty pod MOP" z czerwca 2007 r. zamieszczono m.in.:

- analizę obowiązujących umów dzierżawy gruntów pod MOP wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych oraz skonfrontowano zapisy umów z rzeczywistością;
- analizę projektów specyfikacji istotnych warunków przetargów ograniczonych na dzierżawę terenów przeznaczonych na MOP kat. II i III zlokalizowanych wzdłuż autostrad i dróg ekspresowych oraz analizę projektu umowy dzierżawy nieruchomości przeznaczonych pod MOP;
- analizę sposobu naliczania płatności za użytkowanie nieruchomości gruntowych z przeznaczeniem pod MOP w krajach Europy Zachodniej;
- analizę potencjalnych źródeł przychodów z tytułu prowadzenia działalności gospodarczej przez operatorów lokalizujących swoją działalność na terenie MOP w krajach Europy Zachodniej, pod kątem optymalizacji przychodów z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod MOP oraz wskazano GDDKiA podstawy do ustalenia płatności z tytułu dzierżawy w racjonalnej, ekonomicznie uzasadnionej wysokości poprzez oszacowanie potencjału przychodowego tych gruntów z perspektywy operatorów;

– analizę kluczowych czynników wpływających na sposób postrzegania przez inwestorów wartości prawa do gruntu z przeznaczeniem pod MOP dokonanej pod kątem optymalizacji przychodów z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod MOP;
– walidację możliwości zebrania danych wskaźnikowych dla rynku polskiego oraz badania wykorzystania alternatywnych wskaźników lub dostosowania dostępnych danych do potrzeb stworzenia strategicznego modelu określenia czynszów dzierżawnych na grunty pod MOP;
– model określenia płatności z tytułu dzierżawy nieruchomości gruntowych z przeznaczeniem pod MOP, optymalizującego przychody GDDKiA z tytułu dzierżawy, składającego się zarówno z czynszu dzierżawnego, jak i z opłaty od przychodów.

W raporcie pt. „Analiza dotycząca MOP w ciągu autostrad i dróg ekspresowych" z września 2013 r. zawarto m.in.:
– analizę poziomu czynszów, w tym w zależności od: klasy drogi, poziomu ruchu przy danej drodze; gęstości występowania MOP na danej drodze; bliskości aglomeracji, granicy państwa od strony wschodniej i zachodniej, a w przypadku dróg ekspresowych uwzględniono fakt, czy inwestycja realizowana jest po nowym czy istniejącym śladzie (charakteryzującym się występowaniem prywatnych obiektów typu MOP);
– próbę określenia rynkowych poziomów czynszów dzierżawnych, na podstawie bieżącej sytuacji na rynku paliw w Polsce;
– propozycję zmiany sposobu oceny ofert dla wybranego nowego sposobu rozliczeń pomiędzy GDDKiA a operatorem MOP na potrzeby postępowań przetargowych;
– propozycję zmiany sposobu rozliczania elementu zmiennego oraz stałego w umowach między operatorem MOP a GDDKiA oraz propozycję sposobu ustalenia zasad wyboru MOP kwalifikującego się do nowych zasad rozliczeń.

W badanym okresie GDDKiA, wykorzystując własne i zamówione u firm zewnętrznych analizy, dokonywała zmian i modyfikacji oczekiwań wobec potencjalnych dzierżawców nieruchomości przeznaczonych pod MOP. Pierwszej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 4 czerwca 2012 r. w odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem z dnia 31 sierpnia 2009 r., zasadnicze zmiany dotyczyły m.in.:
– wymaganego czasu oddania do użytku: stacji paliw, parkingów i budynku WC, wydłużono ten czas z 12 do 18 miesięcy od dnia wydania nieruchomości dzierżawcy;
– wprowadzenia obowiązku sporządzania przez dzierżawcę MOP harmonogramu wykonawczego wskazującego na terminy realizacji inwestycji;
– wprowadzenia kwot bazowych do naliczania kar i gradacji kar, czyli uzależnienia wysokości naliczanej kary od wagi uchybienia, jakiego dopuścił się dzierżawca;
– sposobu naliczania czynszu od przychodu (tj. czynsz od przychodu z tytułu sprzedaży paliw, obniżono z 3% do 2,5%, a czynsz od przychodu z tytułu sprzedaży pozostałych elementów podniesiono z 3% do poziomu 3,5%;

– zniesiono obowiązek uzyskiwania kategoryzacji dla obiektu noclegowego dwugwiazdkowego, tj. obiekt miał spełniać wymagania obiektu dwugwiazdkowego, ale dzierżawca nie był już zobligowany nadawać kategorii danemu obiektowi noclegowemu;
– etapowania inwestycji związanej z budową obiektu noclegowego na MOP kategorii III. Na podstawie wyników zleconych analiz uznano, że zainteresowanie podróżnych miejscami noclegowymi jest znikome. Wobec powyższego, aby nie dokonywać administracyjnych zmian związanych z nadaną kat. III danemu MOP oraz, aby nie zamykać sobie możliwości realizacji motelu/hotelu na MOP w terminie późniejszym, w uzasadnionych przypadkach nie stawiano przed przyszłym dzierżawcą warunku polegającego na realizacji obiektu noclegowego. W przypadku kilku MOP kat. III zlokalizowanych przy nowobudowanych odcinkach autostrad A1, A2 i A4, GDDKiA postanowiła „etapować" inwestycje w zakresie budowy motelu/hotelu, co w praktyce oznaczało, że w okresie trwania umowy dzierżawy (20 lat) nie będzie wymagana budowa obiektu noclegowego. Decyzje o „etapowaniu" budowy takich obiektów podjęto po przeprowadzeniu analizy wskazującej na istnienie, w sąsiedztwie projektowanych MOP kat. III, odpowiedniej infrastruktury noclegowej zabezpieczającej podróżnym możliwość noclegu.

Drugiej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 30 września 2013 r. W odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem z 4 czerwca 2012 r., istotne zmiany warunków dzierżawy dotyczyły, m.in.:
– odstąpienia od procedury dwuetapowej, na rzecz dokonywania wyboru dzierżawcy nieruchomości w jednoetapowym przetargu nieograniczonym;
– klasyfikowania MOP pod względem atrakcyjności ich lokalizacji, do celów ustalania stawek czynszu od przychodów. Dokonano sklasyfikowania MOP do odpowiednich klas atrakcyjności: A, B i C. Dla MOP klas A i B (obiekty ocenione jako dobre z komercyjnego punktu widzenia) zalecono stosowanie następujących stawek czynszu od przychodów: 1% od przychodów netto ze sprzedaży paliw i 4% od przychodów netto ze sprzedaży pozostałego asortymentu. Dla MOP klasy C (obiekty ocenione jako słabe z komercyjnego punkt widzenia) zalecono stosowanie progresywnych stawek czynszu od przychodu ze sprzedaży paliw, tj.: 0,25% (przy wysokości rocznego przychodu netto z sprzedaży paliw od 0 do 10 mln zł), 1% (przy wysokości rocznego przychodu netto ze sprzedaży paliw od 10 do 24 mln zł) i 1,5% (przy wysokości rocznego przychodu netto z tego tytułu powyżej 24 mln zł), natomiast stawkę czynszu od pozostałej sprzedaży dla klasy C ustalono w wysokości 4%;
– poziomu wartości czynszu podstawowego, tj. zalecono stosowanie następujących poziomów wartości czynszów wywoławczych: dla obiektów klasy A – 15 tys. zł, klasy B – 10 tys. zł i dla klasy C – 1 tys. zł;
– możliwości przedłużenia okresu dzierżawy nieruchomości o dodatkowe 10 lat.

Trzeciej modyfikacji wzorcowych dokumentów przetargowych związanych z dzierżawą MOP dokonano 25 marca 2016 r. W odniesieniu do dokumentacji przetargowej przekazanej do oddziałów pismem z 30 września 2013 r. istotne zmiany dotyczyły, m.in.:

- warunków udziału w przetargu, tj. zmniejszono: kryterium dotyczące lat doświadczenia w prowadzeniu na terenie UE lub Europejskiego Obszaru Gospodarczego działalności polegającej na obsłudze podróżnych, w miejscach obsługi podróżnych przy autostradach, drogach ekspresowych i drogach krajowych, lub w prowadzeniu stacji paliw (z ośmiu do pięciu lat), a także kryterium dotyczące liczby prowadzonych stacji paliw (z 10 do pięciu lat);
- kwoty minimalnego czynszu dzierżawnego, tj. dopuszczono możliwość obniżenia wartości tego czynszu;
- złagodzenia wymagań stawianych dzierżawcy w zakresie czasu realizacji inwestycji;
- wymagań stawianych potencjalnemu dzierżawcy w OPF, np. dla obiektów, dla których prowadzony jest kolejny przetarg dopuszczono możliwość rezygnacji z wymagania realizacji wolnostojącej restauracji na rzecz baru bistro zlokalizowanego w budynku stacji paliw, a także dopuszczono możliwość zmniejszenia wymagań w zakresie liczby dystrybutorów dostępnych na stacji paliw oraz wielkości toalet;
- wartości kwoty bazowej do naliczania i gradacji kar.

Jedną z niezmiennych zasad procedury przetargowej ustalonej przez Generalnego Dyrektora DKiA było natomiast przeplatanie na szlaku danej drogi MOP kat. II lub III dzierżawionych przez różnych operatorów, tzw. zasada A-B-C-A-B-C[28], zgodnie z którą w celu zachowania konkurencji pomiędzy operatorami poszczególnych MOP na danym odcinku autostrady lub drogi ekspresowej, pomiędzy MOP prowadzonymi przez danego operatora usytuowanymi po tej samej stronie drogi musiały znajdować się, co najmniej dwa MOP prowadzone przez innych operatorów. Zasada ta obejmowała również istniejące już stacje paliw w ciągu autostrad i dróg ekspresowych.

Spośród umów na dzierżawę 29 MOP, zawartych w latach 2012–2017 (I–III kwartał):

- w 25 umowach na dzierżawę 25 MOP (zawartych w okresie od 26 lipca do 4 grudnia 2012 r.) kwoty czynszu podstawowego miesięcznego netto wahały się w przedziale od 55 500 zł do 199 800 zł (w zależności od lokalizacji MOP) powiększonego o podatek od towarów i usług (PTU). Przez okres pierwszych pełnych 12 miesięcy licząc od daty odbioru nieruchomości czynsz podstawowy wynosił 50% ustalonej stawki powiększony o PTU. Zgodnie z zawartymi umowami czynsz podstawowy podlegał waloryzacji każdorocznie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego (dalej: „Prezes GUS") w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski". Niezależnie od czynszu podstawowego, dzierżawcy zostali zobowiązani do zapłaty czynszu od przychodu stanowiącego

[28] Z uwagi na podobne oznaczenia literowe nie należy mylić tej zasady z kategoryzacją MOP pod względem komercyjnej atrakcyjności.

kwotę w wysokości 3% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) powiększonego o PTU;
– w czterech umowach na dzierżawę czterech MOP (zawartych w okresie od 4 marca 2014 r. do 13 listopada 2015 r.) kwoty czynszu podstawowego miesięcznego netto wahały się od 5100 zł do 31 000 zł (w zależności od lokalizacji MOP) powiększonego o PTU. Przy czym przez okres pierwszych pełnych 12 miesięcy licząc od daty odbioru nieruchomości czynsz podstawowy wynosił 50% ustalonej stawki powiększony o PTU. Zgodnie z zawartymi umowami czynsz podstawowy podlegał waloryzacji każdorocznie o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych za rok ubiegły, ogłaszany przez Prezesa GUS. Niezależnie od czynszu podstawowego dzierżawcy byli zobowiązani do zapłaty czynszu od przychodu stanowiącego kwotę w wysokości 1% od całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu, z tytułu sprzedaży paliw w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) oraz w wysokości 4% całości przychodu uzyskanego przez dzierżawcę w danym miesiącu w ramach działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości (MOP) powiększonego o PTU, z wyłączeniem przychodu z tytułu sprzedaży paliw.

W umowach dzierżawy nieruchomości, przeznaczonych na MOP kat. II i III rzetelnie zabezpieczono interesy Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie możliwości egzekwowania od dzierżawców terminowej realizacji wyposażenia MOP w elementy określone w OPF (np. stację paliw, obiekt noclegowy, miejsca postojowe i parkingowe, urządzenia sanitarne, obiekty handlowe i usługowe itd.). W każdym OPF stanowiącym załącznik do umowy dzierżawy określono terminy realizacji poszczególnych elementów umowy, natomiast w Specyfikacji Kar Umownych (SKU) stanowiącej również załącznik do każdej umowy dzierżawy określono wysokość i zasady naliczania kar umownych w zakresie terminowej realizacji OPF oraz w zakresie realizacji zapisów umowy. Ponadto, w umowach dzierżawy określono wysokość kar umownych w wypadku wypowiedzenia umowy przez wydzierżawiającego (np. w przypadku, kiedy dzierżawca zostanie postawiony w stan likwidacji, lub naruszy postanowienia umowy polegające np. na wykonywaniu prac budowlanych, wykończeniowych lub innych w sposób sprzeczny z umową i dokumentacja techniczną), a także w przypadku naruszenia przez dzierżawcę któregokolwiek z obowiązków związanych z odbiorem nieruchomości.

We wszystkich umowach dzierżawy nieruchomości przeznaczonych na MOP kat. II i III, zlokalizowanych przy odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA zawarto postanowienia umożliwiające GDDKiA przeprowadzanie kontroli przedmiotu dzierżawy oraz prowadzenia nadzoru nad wykonywaniem rzeczowych i finansowych zobowiązań przyjętych przez dzierżawcę danego MOP. W umowach ustalono m.in., że:
– dzierżawca zapewni wydzierżawiającemu lub osobom upoważnionym przez wydzierżawiającego możliwość wstępu na nieruchomości oraz MOP, w każdym czasie oraz dokonania kontroli stanu nieruchomości oraz MOP, wyposażenia, funkcjonowania oraz wszelkiej dokumentacji z tym związanej;

– wydzierżawiający oraz osoby przez niego upoważnione mają prawo wydawać dzierżawcy wiążące, uzasadnione polecenia związane z usunięciem ewentualnych nieprawidłowości w funkcjonowaniu MOP wynikające z naruszenia obowiązujących przepisów prawa lub realizacji obowiązków dzierżawcy wynikających z umowy.

Zasady i sposób przeprowadzania kontroli u dzierżawców MOP kat. II i III na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA zostały ustalone przez Generalnego Dyrektora DKiA w opracowanym w tym celu regulaminie kontroli projektów autostradowych.

W badanym okresie GDDKiA planowała i przeprowadzała kontrole realizacji zobowiązań umownych przez podmioty dzierżawiące MOP kat. II i III na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA. Kontrole te dotyczyły m.in.: oceny stanu MOP, tj. wizualnej oceny stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, a także szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni, jak również wykonywania przez dzierżawcę przeglądów technicznych obiektów budowlanych MOP oraz wywiązywania się z wynikających z tego wniosków i zaleceń. Kontrole te były przeprowadzane raz w roku na danym MOP przez właściwe dla danego odcinka autostrady oddziały GDDKiA. W toku tych kontroli stwierdzano także nieprawidłowości, które w szczególności dotyczyły: niesprawnych toalet, uszkodzeń ławek w strefie wypoczynku, niewłaściwego utrzymania stanu nawierzchni bitumicznych oraz z kostki betonowej, uszkodzeń siatki ogrodzeniowej, niewłaściwego utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, niewłaściwego utrzymania zieleni. Zespoły kontrolujące wydawały zalecenia i terminy usunięcia nieprawidłowości. Ponadto, DPP przeprowadzał u dzierżawców MOP kontrole poprawności rozliczeń z tytułu czynszu od przychodów; były one przeprowadzane raz w roku u każdego z dzierżawców.

5.2.5. Egzekwowanie przez GDDKiA realizacji przez koncesjonariuszy zobowiązań umownych dotyczących zagospodarowania MOP

Badaniami kontrolnymi w zakresie nadzoru GDDKiA nad realizacją przez koncesjonariuszy zobowiązań umownych dotyczących zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych objęto dwa odcinki autostrad powierzonych do wykonania koncesjonariuszom, tj. odcinek autostrady A1 od km 0+000 do km 151+900 (Gdańsk-Toruń) oraz odcinek autostrady A2 od km 1+995 do km 107+900 (Świecko–Nowy Tomyśl)[29].

Umowy na budowę i eksploatację ww. odcinków autostrad A1 i A2 zawarte z koncesjonariuszami, zgodnie z dyspozycją art. 63 pkt 9 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu

[29] Ten odcinek A2 pozostaje w zarządzie spółki Autostrada Wielkopolska II SA. Na podstawie umowy o budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 zawartej w dniu 30 sierpnia 2008 roku pomiędzy Ministrem Infrastruktury oraz Spółką Autostrada Wielkopolska SA i umowy koncesyjnej na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinkach: Świecko–Poznań, Poznań–Konin, Konin–Stryków zawartej w dniu 12 września 1997 r. pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej a Spółką Autostrada Wielkopolska SA.

Drogowym[30], zawierały postanowienia określające zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, uwzględniające konkurencję. Nadzór GDDKiA nad wykonywaniem tych zobowiązań był rzetelny.

W umowie o budowę i eksploatację odcinka autostrady A1 Gdańsk–Toruń Minister Infrastruktury zobowiązał GTC SA do: „przed odpowiednio pierwszym nieprzekraczalnym terminem otwarcia autostrady (lub odcinka autostrady), na którym znajdować się ma dane miejsce obsługi podróżnych, koncesjonariusz wybuduje każde podstawowe miejsce obsługi podróżnych, jako miejsce obsługi podróżnych typu MOP I[31], oraz każde miejsce obsługi podróżnych o podwyższonym standardzie, jako miejsce obsługi podróżnych typu podwyższane MOP I". W załączniku nr 12 do umowy, jako miejsca o podwyższanym standardzie wymieniono MOP Olsza (km 42+050 po wschodniej i km 42+100 po zachodniej stronie autostrady A1) oraz MOP Malankowo (km 106+550 po wschodniej i km 107+200 po zachodniej stronie autostrady A1). Ponadto w przedmiotowej umowie postanowiono, że zasady przetargowe będą zastrzegać, że żadne kolejne stacje paliw po tej samej stronie autostrady nie będą prowadzone pod nazwą tego samego koncernu paliwowego, a rozmieszczenie stacji może być dokonywane wyłącznie według konfiguracji A-B-C-A-B-C oraz, że przy wyborze podmiotów prowadzących miejsca obsługi podróżnych koncesjonariusz będzie przestrzegać tych zasad. Strony zastrzegły, że każda umowa zawarta przez GTC SA z podmiotami prowadzącymi MOP będzie przewidywała możliwość jej rozwiązania z dniem rozwiązania umowy koncesyjnej niezależnie od przyczyny, chyba że umowa zostanie przeniesiona na GDDKiA z dniem takiego rozwiązania.

W umowie o budowę i eksploatację odcinka autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl Minister Infrastruktury zobowiązał spółkę Autostrada Wielkopolska SA do wykonania, zgodnie z postanowieniami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, prac projektowych oraz wybudowania 10 MOP kat. I (po pięć na każdym kierunku), w tym czterech (po dwa w każdym kierunku), które docelowo powinny osiągnąć standard kat. II. W przedmiotowej umowie wyszczególniono nazwy, lokalizacje, kategorie docelowe oraz fazy realizacji tych MOP oraz stwierdzono, że „w odniesieniu do MOP, które docelowo powinny osiągnąć standard rodzaju II, koncesjonariusz zobowiązany jest, co najmniej do oddania w terminie końcowym do użytkowania MOP odpowiadającemu standardowi rodzaju I. Następnie należy sukcesywnie prowadzić rozbudowę tych MOP w celu uzyskania ich rodzaju docelowego". W załączniku do umowy koncesyjnej stwierdzono, że koncesjonariusz jest zobowiązany do „budowy MOP kat. II wyposażonego, jako MOP kat. I do czasu odpowiedniego poziomu

[30] Dz. U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.

[31] Zgodnie z załącznikiem nr 34 do umowy koncesyjnej było to 10 MOP I: Kleszczewko (km 6+350), Gajewo (km 71+200), Drzonowo (km 116+500), Nowy Dwór (km 129+650) i Nowa Wieś (km 144+550) zlokalizowane po wschodniej stronie autostrady A1, oraz MOP I: Kleszczewko (km 6+400), Gajewo (km 69+500), Drzonowo (km 116+650), Nowy Dwór (km 129+700) i Nowa Wieś (km 144+600) zlokalizowane po zachodniej stronie autostrady A1.

ruchu zapewniającego opłacalność realizacji MOP kat. II, kiedy to taki MOP zostanie przebudowany do standardu MOP kat. II". Ponadto, zapisy tej umowy stanowiły m.in., że:

- z MOP korzystać będą wyłącznie użytkownicy autostrad;
- usługi świadczone będą całodobowo;
- koncesjonariusz będzie miał prawo do zawarcia umowy z poddzierżawcą MOP, ale jego służby eksploatacyjne będą ściśle nadzorować i kontrolować działalność tych obiektów w celu zapewnienia wymaganego poziomu świadczonych usług;
- umowy poddzierżawy będą negocjowane na normalnych warunkach przyjętych w obrocie gospodarczym z zachowaniem zasady konkurencyjnych przetargów;
- postępowania przetargowe będą prowadzone w taki sposób, aby uniemożliwić eksploatację i utrzymanie dwóch kolejnych, następujących po sobie MOP w jednym kierunku, przez podwykonawcę, prowadzącego stację paliw tego samego koncernu paliwowego.

Zasady i sposób przeprowadzania kontroli, w tym m.in. MOP znajdujących się w ciągach autostrad pozostających w zarządzie koncesjonariuszy, zostały ustalone przez Generalnego Dyrektora DKiA w zarządzeniu nr 5 z dnia 12 stycznia 2015 r., a poprzednio w zarządzeniu nr 14 z dnia 18 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych.

W badanym okresie GDDKiA planowała i przeprowadzała kontrole MOP na odcinkach autostrad pozostających w zarządzie koncesjonariuszy, w tym na odcinkach autostrad: A1 Gdańsk–Toruń i A2 Świecko–Nowy Tomyśl. Kontrole te były przeprowadzane raz w roku przez właściwe dla danego odcinka autostrady oddziały GDDKiA i swoim zakresem obejmowały m.in. ocenę: stanu technicznego MOP; czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych i parkingów; a także szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni; jak również wykonywania przez koncesjonariuszy przeglądów technicznych obiektów budowlanych MOP oraz wywiązywania się z wynikających z tego wniosków i zaleceń.

Ponadto, w ramach wizualnej oceny: stanu nawierzchni autostrady, pielęgnacji i utrzymania zieleni oraz stanu ogrodzenia głównego wzdłuż autostrady, dokonywano również oceny stanu nawierzchni dróg i miejsc postojowych na MOP, a także oceny stanu pielęgnacji i utrzymania zieleni oraz szczelności ogrodzenia wokół MOP.

W toku tych kontroli stwierdzano nieprawidłowości, które w szczególności dotyczyły: niesprawnych toalet, uszkodzeń ławek w strefie wypoczynku, niewłaściwego utrzymania stanu nawierzchni bitumicznych oraz nawierzchni z kostki betonowej, uszkodzeń siatki ogrodzeniowej, niewłaściwego utrzymania oznakowania pionowego i poziomego, niewłaściwego utrzymania zieleni. Zespoły kontrolujące wydawały zalecenia i określały terminy usunięcia tych nieprawidłowości.

Do zakończenia niniejszej kontroli NIK, koncesjonariusz płatnego odcinka autostrady A1 Gdańsk–Toruń wybudował i udostępnił podróżnym oprócz 10 MOP kat. I, także cztery MOP kat. II, tj.: Olsze Wschód (42+050 km) i Olsze Zachód (42+100 km) oraz Malankowo Wschód (106+550 km)

i Malankowo Zachód (107+200 km), natomiast koncesjonariusz płatnego odcinka autostrady A2 Świecko–Nowy Tomyśl wybudował i udostępnił podróżnym oprócz dwóch MOP kat. I, także cztery MOP kat. II, tj.: Sosna (5+300 km, po południowej stronie autostrady), Gnilec (5+200 km, po północnej stronie autostrady), Rogoziniec (85+200 km, po południowej stronie autostrady) i Chociszewo (85+200 km, po północnej stronie autostrady).

Udostępnienie podróżnym MOP kat. I i II na ww. odcinkach autostrad A1 i A2 nastąpiło w terminach ustalonych w umowach koncesyjnych zawartych z GTC SA oraz AW SA.

5.3. Wyniki kontroli dotyczące miejsc obsługi podróżnych na drogach ekspresowych

Najwięcej problemów z budową MOP stwarzały zadania polegające na rozbudowie istniejącej drogi klasy GP do parametrów drogi ekspresowej

Programując budowę miejsc obsługi podróżnych na odcinkach dróg ekspresowych wytyczonych po nowym śladzie, jednostki organizacyjne GDDKiA działały rzetelnie i zgodnie z obowiązującymi przepisami oraz wytycznymi Generalnego Dyrektora DKiA. Na takich odcinkach dróg klasy S zaprojektowano MOP o różnych funkcjach (wypoczynkowej: MOP I, wypoczynkowo-usługowej: MOP II, wypoczynkowej i usługowej: MOP III), zgodnie ze standardami wynikającymi z przepisów określających warunki techniczne jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy oraz wytycznymi do projektowania takich dróg. Tereny wytypowane pod budowę MOP były obejmowane liniami rozgraniczającymi pas drogowy i przejmowane na własność Skarbu Państwa, tak jak pozostałe grunty niezbędne do budowy drogi ekspresowej.

Do naruszania obowiązujących standardów i wytycznych projektowania miejsc obsługi podróżnych dochodziło przy projektowaniu wyposażenia w MOP II lub III odcinków dróg ekspresowych prowadzonych po śladzie istniejących dróg krajowych klasy GP, przewidzianych do rozbudowy do parametrów drogi klasy S. W działaniach jednostek organizacyjnych GDDKiA w tych sprawach brakowało należytej rzetelności, szczególnie przy ustalaniu zasad podłączenia do drogi ekspresowej obiektów usługowych położonych na prywatnych nieruchomościach, posiadających dotychczas legalne publiczne zjazdy z drogi krajowej klasy GP. Stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione (§ 9 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.). Bez zawarcia umów z właścicielami obiektów usługowych, ustalających zobowiązania związane z realizowaniem funkcji przewidzianych dla MOP, niektórym przedsiębiorcom zapewniano bezpośredni dostęp do jezdni drogi klasy S z nieruchomości pozostających poza pasem drogowym. Prowadzono tam działalność gospodarczą o podobnym zakresie jak jest przewidziany dla MOP II lub III (stacje paliw, hotele, restauracje), z których budowy zrezygnowano na tych odcinkach dróg ekspresowych.

W Oddziale GDDKiA w Warszawie, w okresie objętym kontrolą NIK pojawiły się jednak również przykłady innowacyjnego podejścia do kwestii zapewnienia na drodze klasy S miejsc obsługi podróżnych o poszerzonym zakresie realizowanych funkcji (MOP II i III). Na realizowanym aktualnie zadaniu inwestycyjnym polegającym na dostosowywaniu drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej, na odcinku od węzła Radziejowice do węzła Paszków, rozpoczęto wdrażanie projektu polegającego na budowie czterech kompleksów obsługi podróżnych na zasadzie partnerstwa publiczno-prywatnego. W ramach tego projektu strona publiczna (GDDKiA) wybuduje cztery MOP kat. I, tj. parkingi wyposażone zgodnie z obowiązującymi przepisami ustalającymi warunki techniczne dla dróg publicznych, w sąsiedztwie istniejących prywatnych obiektów usługowych (stacje paliw, hotele, restauracje) i zapewni dostęp z prywatnych obiektów usługowych do drogi ekspresowej poprzez teren MOP I. Współpraca strony publicznej i prywatnej została sformalizowana w postaci *Porozumień intencyjnych*, gdzie ustalono wstępnie zasady współpracy, które przewidują m.in. dostosowanie prywatnych nieruchomości na których są położone obiekty usługowe wchodzące w skład takich kompleksów usługowych, do warunków technicznych wynikających z obowiązujących przepisów.

Partnerstwo publiczno-prywatne przy budowie MOP II i III na drogach klasy S, prowadzonych po śladzie istniejących dróg, może być dobrym rozwiązaniem problemów związanych z pogorszeniem – w wyniku rozbudowy drogi – warunków działania istniejących obiektów usługowych

5.3.1. Charakterystyczne przykłady rozwiązań w zakresie wyposażenia dróg ekspresowych w MOP kategorii II i III

Drogi ekspresowe S7 i S8 na wielu odcinkach budowano po śladzie istniejących dróg klasy GP. Odcinek drogi ekspresowej S8 przebiegający na terenie województwa łódzkiego (od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy z woj. mazowieckim) oraz na terenie województwa mazowieckiego (od granicy z woj. łódzkim do granicy z woj. podlaskim), a także odcinek drogi S7 przebiegający na terenie województwa mazowieckiego (od granicy z woj. świętokrzyskim do granicy z woj. warmińsko-mazurskim) nie zostały wyposażone w miejsca obsługi podróżnych (MOP) w rozumieniu przepisów rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r. Istniejące odcinki tych dróg ekspresowych były budowane i oddawane do użytku głównie przed okresem objętym kontrolą. Przy projektowaniu i realizacji przebudowy drogi kategorii GP do parametrów drogi ekspresowej, było wówczas zasadą zatwierdzanie w projektach budowlanych włączenia istniejących już obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu drogowego do nowo budowanej drogi. W zależności od uwarunkowań technicznych, podłączenie takich obiektów do jezdni drogi ekspresowej następowało bezpośrednio – z wykorzystaniem pasów wyłączenia i pasów włączenia do ruchu na jezdni drogi klasy S lub pośrednio – poprzez drogi zbierająco-rozprowadzające.

W przypadkach obiektów obsługujących podróżnych zlokalizowanych przy drodze S7[32], nie były one projektowane, ani też wybudowane w ramach inwestycji prowadzonych przez Oddział GDDKiA w Warszawie (lata 2008–2009). Wówczas, na podstawie projektów budowlanych były wykonane jedynie wjazdy i wyjazdy do istniejących już wcześniej obiektów (stacje paliw, parkingi dla ciężarówek, miejsca postoju pojazdów).

[32] Dotyczy to: MOP Worów, MOP Grójec, MOP Skurów, MOP Broniszew, MOP Promna, MOP Promna Kolonia, MOP Sucha Wschodnia, MOP Sucha Zachodnia, MOP Kiełbów, MOP Góźd, MOP Zdżary.

Stacje paliw, parkingi i miejsca postoju pojazdów oraz obiekty gastronomiczno-hotelarskie działające przy ww. odcinkach dróg ekspresowych są obiektami prywatnymi, prowadzonymi przez podmioty gospodarcze lub osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Formalnymi właścicielami istniejących miejsc postojowych (parkingów) są również osoby prawne (spółki). Oddział GDDKiA w Warszawie nie podpisywał umów z właścicielami tych miejsc na ich prowadzenie. Parkingi prywatne przy odcinkach dróg S7 i S8, zamieszczone w wykazie opublikowanym na stronie internetowej GDDKiA nie są faktycznie MOP, gdyż nie spełniają wymagań rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

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

Dla budowy tych MOP, Oddział w korespondencji z Centralą GDDKiA zidentyfikował m.in. następujące ryzyka:

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

Na posiedzeniu KOPI w dniu 7 maja 2013 r. ustalono mechanizmy zapobiegawcze dla zdarzeń uznanych za ryzykowne i podjęto wiążące dla wykonawcy dokumentacji projektowej i Oddziału GDDKiA decyzje w zakresie realizacji MOP na przedmiotowym odcinku rozbudowywanej drogi krajowej nr 8, zawarte w protokole z KOPI. Odnośnie miejsc obsługi podróżnych Krze Duże, Żabia Wola, Urzut i Przeszkoda ustalono, że ze względu na: wskazane do pełnienia funkcji miejsc obsługi podróżnych obecnie funkcjonujące obiekty przy istniejącej, planowanej do rozbudowy drodze, znaczne koszty wykupów lub/i istotne ryzyka związane z potencjalnymi odszkodowaniami dla właścicieli (w wypadku odcięcia obiektów od drogi ekspresowej), a także ze względu na znaczny procent udziału pojazdów ciężkich w ruchu drogowym i konieczność zapewnienia miejsc postojowych dla użytkowników S8 należy przyjąć ujednoliconą zasadę, że: liniami rozgraniczającymi należy objąć teren w bezpośrednim sąsiedztwie istniejących

obiektów obsługi podróżnych, niezbędny do zaprojektowania MOP I zgodnie z wytycznymi. Ustalono także, że nie należy obejmować liniami rozgraniczającymi żadnej istniejącej stacji paliw. Stwierdzono, że istniejącemu zagospodarowaniu obiektów obsługi podróżnych należy umożliwić włączenie do projektowanych MOP I, a pośrednio do S8 (po spełnieniu warunków, m.in.: wyeliminowania podłączenia ich do innych dróg układu lokalnego, zawarcia porozumienia GDDKiA z prywatnym inwestorem w sprawie zasad funkcjonowania, np. utrzymania MOP I w zamian za dostępność do S8).

W celu zrealizowania planowanych MOP przy przebudowywanej drodze nr 8 na odcinku Radziejowice-Paszków, Oddział GDDKiA w Warszawie zawarł z dotychczasowymi właścicielami istniejących już w tych miejscach obiektów usługowych cztery umowy pn. „Porozumienie intencyjne w sprawie funkcjonowania Miejsc Obsługi Podróżnych", w których uregulowano zasady współistnienia MOP kategorii I (własność Skarbu Państwa w zarządzie GDDKiA) z prywatnymi właścicielami obiektów prowadzącymi działalność usługową na rzecz użytkowników planowanej drogi ekspresowej S8. Celem zawartych porozumień było zorganizowanie – w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego – kompleksów usługowych do obsługi podróżnych spełniających wymagania ustalone dla MOP kategorii II lub III.

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

W każdym z ww. porozumień Zarządca części publicznej MOP zobowiązał się dostosować jego wyposażenie do przewidzianego w § 114 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r., tj. urządzeń dla kategorii MOP I, natomiast zarządcy części prywatnej MOP zobowiązali się, każdy w zakresie swojej własności, do jej zagospodarowania i wyposażenia przewidzianego ww. rozporządzeniu dla MOP kategorii II lub III w zależności od kategorii zaprojektowanego MOP w danym miejscu.

Jak rozwiązano kwestie budowy MOP na drodze S8, na obszarze objętym właściwością terytorialną Oddziału GDDKiA w Łodzi

Na zlecenie łódzkiego Oddziału w 2000 r. wykonano „Koncepcję programowo – przestrzenną dla przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 Warszawa–Wrocław", w 2005 r. przeprowadzono aktualizację ww. koncepcji na odcinku Piotrków Trybunalski–granica województwa łódzkiego. W 2010 r. wykonano także koncepcję budowy drogi ekspresowej S8 na odcinku węzeł Walichnowy–węzeł Wrocław (A1), którym to węzłom GDDKiA nadał w 2011 r. nazwy odpowiednio węzeł Wieluń i węzeł Łódź Południe. Zarówno w dokumencie koncepcji programowej, jak i jej aktualizacji (na odcinku Piotrków Trybunalski–granica woj. łódzkiego) wykazano działające przy drodze krajowej miejsca prowadzenia działalności gospodarczej ukierunkowane na obsługę podróżnych (bary, stacje paliw, motel) nazywając je jednocześnie „MOP"; operując nazewnictwem przyjętym w rozporządzeniu MTiGM z 2 marca 1999 r. w stosunku do obiektów, które nie spełniały warunków technicznych usta-

lonych w przepisach tego rozporządzenia. Przedmiotowa aktualizacja koncepcji programowej drogi S8 na ww. odcinku, z rozwiązaniami w zakresie miejsc obsługi podróżnych, została przyjęta przez ZOPI 10 października 2005 roku, a następnie 25 października 2005 r. przez KOPI przy Generalnym Dyrektorze Dróg Krajowych i Autostrad.

W koncepcji programowej dla drogi ekspresowej S8, na odcinku węzeł Walichnowy–węzeł Wrocław (A1) przewidziano budowę pięciu par miejsc obsługi podróżnych (MOP I i MOP II połączone kładką nad jezdniami) w miejscowościach: Guzew, Sięganów, Paprotnia, Dąbrowa Wielka i Chojny. Lokalizacja MOP na ww. odcinku drogi ekspresowej była zgodna z wymogami określonymi w rozporządzeniu MTiGM z dnia 2 marca 1999 r. oraz w „Wytycznych projektowania dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe) WPD-1”[33]. Przeprowadzone oględziny czterech z nich (MOP II Sięganów oraz MOP I Chojny w kierunku na Wrocław, a także MOP II Chojny i MOP Paprotnia w kierunku na Łódź – planowany, jako MOP II, a wykonany jako MOP I) wykazały, że przy projektowaniu i wyposażaniu trzech z nich uwzględniono wszystkie standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać obiekty tej klasy.

Na odcinku drogi krajowej nr 8 od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa łódzkiego, rozbudowanej do parametrów drogi ekspresowej S8, umożliwiono połączenie z drogą ekspresową 21 obiektom posiadającym wcześniej legalne zjazdy publiczne z drogi klasy GP na nieruchomości prywatne, na których funkcjonowały obiekty usługowe. Szesnaście z nich uzyskało dostęp do S8 poprzez drogi zbiorczo-rozprowadzające, a pięć poprzez bezpośredni wjazd i wyjazd na tę drogę (cztery zgodnie z projektem, a jeden uzyskał dostęp na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego[34]. Podmioty, którym zapewniono bezpośredni wyjazd i wjazd na jezdnię drogi ekspresowej, nie zostały zobligowane w drodze odpowiednich umów do dostosowania swoich nieruchomości do wymogów stawianych takim obiektom przez przepisy określające warunki techniczne jakie powinny spełniać drogi publiczne, np. poprzez wygrodzenie terenu i zapewnienie dostępności obiektu wyłącznie z drogi ekspresowej (taki wymóg zawiera art. 4 pkt 10 lit. c ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[35].

W piśmie z dnia 8 stycznia 2008 r.[36], skierowanym do oddziałów GDDKiA, Generalny Dyrektor DKiA wskazał, że oddziały ustalając program zagospodarowania drogi ekspresowej, winny uwzględniać istniejący stan zainwestowania w urządzenia obsługi podróżnych, tak aby je maksymalnie wykorzystać przy docelowym ich zaprojektowaniu nadając im odpowiednią kategorię. W tym piśmie podkreślono, że część istniejącej infrastruktury nie będzie mogła być wykorzystana na dotychczasowe cele, gdyż ich loka-

[33] Stanowiących załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 5/95 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 31 marca 1995 r., zwanych dalej „Wytycznymi projektowania dróg”.

[34] Wyrok NSA sygn. II OSK 3293/14 z dnia 3 marca 2015 r.

[35] Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

[36] Pismo Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 stycznia 2008 r. Nr GDDKiA/BPI-2/Msz/2413/2007.

lizacja będzie w sprzeczności z przepisami rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r., w zakresie odległości między sąsiednimi MOP. Jednocześnie stwierdzono, że MOP zaprojektowane zgodnie z wymogami ww. rozporządzenia mają być objęte liniami rozgraniczającymi, jako integralny składnik projektu i tym samym w momencie ostatecznej decyzji lokalizacyjnej przejść z mocy prawa na własność Skarbu Państwa.

W kwestii czynników decydujących o tym, czy obiekt obsługi podróżnych umiejscowiony przy drodze S8, na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego, będzie miał bezpośredni wjazd i wyjazd na jezdnie drogi ekspresowej, czy też obiekt taki będzie miał pośrednie dojazd z wykorzystaniem drogi zbiorczo–rozprowadzającej, Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi wyjaśnił: (...) *podczas opracowywania w 2000 r. (...) Koncepcji Programowo-Przestrzennej dla przystosowania drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej, a następnie wykonania w 2005 r. (...) aktualizacji Koncepcji programowej (...), kierowano się przede wszystkim spełnieniem warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z 2 marca 1999 r. (...). Kierowano się ponadto poszanowaniem praw nabytych podmiotów posiadających zjazdy z drogi krajowej nr 8 (co pozwalało ograniczyć konflikty społeczne i wypłaty wielomilionowych odszkodowań). (...) Dodatkowe koszty generowałaby konieczność rozbiórki istniejących obiektów i budowa nowego zagospodarowania, zgodnie z warunkami określonymi w rozporządzeniu (...).*

Analiza lokalizacji węzłów i obiektów obsługi podróżnych usytuowanych przy drodze S8 na odcinku od Piotrkowa Trybunalskiego do granicy województwa łódzkiego wykazała, że odległości między ww. obiektami były zgodne z wymogami określonymi w rozporządzeniu MTiGM oraz w „Wytycznych projektowania dróg", z wyjątkiem obiektu w miejscowości Studzianki, który uzyskał bezpośrednie połączenie z drogą S8 na podstawie wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 3 marca 2015 r.

Na odcinku drogi S8 od Piotrkowa Trybunalskiego do granic województwa łódzkiego nie zapewniono ograniczonej dostępności do jezdni drogi ekspresowej. Nie wprowadzono skutecznych zabezpieczeń w celu zapobieżenia możliwości przejazdu z lokalnej drogi serwisowej bezpośrednio na jezdnię drogi ekspresowej S8, poprzez jeden z obiektów obsługi podróżnych posiadających taki dostęp do jezdni tej drogi ekspresowej.

W treści załącznika II Umowy AGR, w punkcie II.3 wskazano, że drogi ekspresowe to drogi zarezerwowane dla ruchu samochodowego, dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu, na których w szczególności zabronione są zatrzymywanie i postój. W art. 4 pkt 10 lit. c) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych określono zaś, iż droga ekspresowa winna być wyposażona m.in. w urządzenia obsługi podróżnych przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi. W dokumentacji projektowej pn. *Projekt i rozbudowa drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski–Rawa Mazowiecka*, w opisie szczegółowych właściwości funkcjonalno-użytkowych drogi również wskazano na jej ograniczoną dostępność, możliwą do realizacji jedynie przez węzły. W trakcie przeprowadzanych oględzin kontrolerzy NIK stwierdzili, że jeden

z obiektów obsługi podróżnych (stacja paliw), bezpośrednio połączony z drogą ekspresową S8 na wymienionym odcinku, nie był ogrodzony i przez teren tego obiektu był możliwy przejazd z dróg lokalnych na drogę ekspresową. W toku oględzin z drogi serwisowej na teren stacji wjechał pojazd ciężarowy, który bez zatrzymywania się wjechał następnie z tej nieruchomości na drogę ekspresową. Zdaniem NIK takie zdarzenia świadczą o niezapewnieniu na tym odcinku drogi S8 warunków technicznych służących zapewnieniu ograniczonej dostępności do drogi ekspresowej oraz wskazują na konieczność zawierania przez GDDKiA umów z właścicielami takich obiektów, precyzujących warunki techniczne jakie muszą zostać spełnione (np. wygrodzenie nieruchomości), aby te obiekty mogły uzyskać połączenie z jezdnią drogi ekspresowej.

Według kierownictwa Oddziału GDDKiA w Łodzi, zaprojektowana organizacja ruchu drogowego na jezdniach zbierająco-rozprowadzających oraz na parkingach mających bezpośrednie wjazdy i wyjazdy na drogę ekspresową nie przewidywała połączeń z drogami dojazdowymi (serwisowymi w pasie drogowym drogi ekspresowej) oraz drogami innych kategorii. Poczynione jednak zabezpieczenia (oznakowanie drogi, ogrodzenia, zapory) okazują się często nieskuteczne w stosunku do uczestników ruchu lokalnego.

Brak ogrodzenia obiektów obsługujących podróżnych, usytuowanych wzdłuż drogi S8 oraz istnienie wjazdów awaryjnych bez zamykanych bram stwierdziło także Centrum Unijnych Programów Transportowych (CUPT) w trakcie przeprowadzonej w 2013 r. kontroli doraźnej realizacji projektu „Rozbudowa DK8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Piotrków Trybunalski–Rawa Mazowiecka". Umożliwiało to, zdaniem CUPT, przejazdy na drogę S8 z dróg ruchu lokalnego. CUPT wskazało również, że usytuowane przy drodze S8 miejsca obsługi podróżnych, należące do prywatnych właścicieli i adaptowane do obsługi drogi ekspresowej, stanowiące wyposażenie techniczne drogi, powinny spełniać wymagania rozporządzenia MTiGM z dnia 2 marca 1999 r.

Realizacja MOP na drogach klasy S, objętych właściwością Oddziału GDDKiA w Lublinie

W Oddziale GDDKiA w Lublinie, działania mające na celu uruchomienie MOP na odcinkach dróg ekspresowych zrealizowanych w okresie objętym kontrolą, nie były wystarczająco skuteczne i nie doprowadziły do powstania wszystkich zaplanowanych obiektów. Na odcinku drogi S12/S17 od Kurowa do Piask (ok. 70 km) uruchomiono tylko dwa z czterech MOP przewidzianych w koncepcji programowej oraz dokumentacji projektowej tej drogi. Zaplanowane MOP Wierzchowiska (kat. II) i MOP Bystrzejowice (kat. III), nie zostały uruchomione od oddania do ruchu odcinka drogi ekspresowej S12/S17 Lublin–Piaski (lipiec 2013 r.) do zakończenia niniejszej kontroli NIK. Spowodowane było to brakiem chętnych na dzierżawę nieruchomości przeznaczonych pod budowę ww. miejsc obsługi podróżnych.

Dla realizowanych przez Oddział odcinków dróg ekspresowych opracowane zostały koncepcje programowe, zawierające m.in. rozmieszczenie MOP różnych rodzajów, w kilku wariantach. Koncepcje programowe zostały zaopiniowane przez ZOPI przy Dyrektorze Oddziału GDDKiA w Lublinie

i przyjęte przez KOPI działającą przy Generalnym Dyrektorze DKiA, wraz z rekomendacjami dotyczącymi rozmieszczenia i wyboru wariantu MOP. Przewidziano usytuowanie:

- czterech MOP na odcinku S12/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 II Wola Ducka, MOP III Lipówki, MOP III Wola Korycka, z możliwością obniżenia do kat. II, MOP II Niwa Babicka; trzech po lewej stronie: MOP II Gadka, MOP III Mroków, MOP II Sarny;
- 12 MOP na odcinku S19 Lublin–granica województwa lubelskiego i podkarpackiego, sześciu po prawej stronie: MOP I Radawiec, MOP II Obroki, MOP Rudnik, MOP III Słodków, MOP I Felinów, MOP II Janów Lubelski; sześciu MOP po lewej stronie: MOP Zemborzyce, MOPIII Obroki, MOP I Rudnik, MOP II Słodków, MOP I Felinów, MOP III Janów Lubelski.

Na oddanym do użytku odcinku drogi S12/S17 nie obligowano dzierżawców MOP III do budowy obiektów hotelowych w okresie obowiązywania umowy dzierżawy. Decyzję o niewymaganiu budowy moteli na MOP kat. III podjęto w 2011 r., na etapie prowadzenia pierwszego postępowania przetargowego na dzierżawę MOP przy S12/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. Uzasadnieniem dla takiej decyzji była bliskością MOP od Lublina i sugestia Centrali GDDKiA dotycząca rozważenia etapowania budowy miejsc noclegowych.

Na wybudowanym odcinku drogi S12/S17 Kurów–Lublin–Piaski, od MOP II Markuszów Południe do sąsiedniego (planowanego do budowy) MOP II Wierzchowiska odległość wynosiła ok. 49 km. Od planowanego do budowy MOP III Bystrzejowice do sąsiedniego MOP II Markuszów Północ wynosiła ok. 54 km.

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

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

Na odcinku obwodnicy miejscowości Kołbiel, MOP II w miejscowości Gadka (km 27+200) zaprojektowano w miejscu funkcjonującej stacji paliw, na odcinku Kołbiel–Garwolin MOP II w miejscowości Lipówki (km 37+700) usytuowano na działce z działającymi stacją paliw i restauracją, na odcinku Gończyce–granica województwa mazowieckiego i lubelskiego MOP III

w miejscowości Mroków (km 66+000) zlokalizowano na działce z funkcjonującymi obiektami usługowymi: stacją paliw i budynkiem restauracyjno-hotelowym. W wybranych do realizacji wariantach budowy tych MOP założono pozostawienie i uwzględnienie w zagospodarowaniu przestrzennym istniejących stacji paliw, budynków handlowych, restauracyjnych i hotelu.

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 na etapie opracowywania koncepcji programowej były podstawą do ich zatwierdzenia przez ZOPI i KOPI. Ustalając lokalizacje 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. Oddział GDDKiA w Lublinie, uwzględniając doświadczenia związane z nieudanymi próbami wydzierżawieniem MOP Bystrzejowice i MOP Wierzchowiska, zobowiązał wykonawcę drogi zleconej w systemie „projektuj i buduj", aby w pierwszym etapie realizacji inwestycji wybudował wszystkie MOP w standardzie kat. I. Następnie, po ich wydzierżawieniu, zgodnie z założeniami MOP mają zostać rozbudowane przez dzierżawców do docelowych kategorii II lub III.

Ciąg główny odcinka drogi S12/S17 Lublin – Piaski został oddany do ruchu, jako droga ekspresowa, w dniu 11.07.2013 r.[37] Do zakończenia niniejszej kontroli NIK nie zostały wydzierżawione i uruchomione MOP kategorii II w Wierzchowiskach i MOP III w Bystrzejowicach, znajdujące się po obu stronach ww. odcinka drogi. 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 dostępnych bezpośrednio na tym odcinku drogi ekspresowej stacji paliw i parkingów umożliwiających podróżnym bezpieczne zatrzymanie się.

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

W ekspertyzach stanu technicznego obiektów budowlanych istniejących na MOP III Bystrzejowice i MOP II Wierzchowiska, sporządzonych na zlecenie Oddziału GDDKiA w sierpniu 2016 r., wskazano m.in., że znajdujące się tam obiekty, zaprojektowane i wykonane zostały wg potrzeb małych lokalnych inwestorów, aktualnie rażąco odstają od wymagań stawianych współczesnym obiektom MOP kategorii II i III budowanym przy drodze ekspresowej. W konkluzji ekspertyz podano m.in., że w aktualnym stanie,

[37] 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.

obiekty istniejące na tych MOP ograniczają możliwości zagospodarowania nieruchomości. Mając na uwadze potrzeby przyszłych użytkowników i 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 jako MOP kategorii I) wykonywany będzie przez Oddział, a etap drugi (zagospodarowanie do docelowej kategorii II lub III) przez dzierżawców. Koszty całkowitej rozbiórki istniejących budynków i innych obiektów znajdujących się na terenie MOP Bystrzejowice oszacowano na 658,9 tys. zł, a MOP Wierzchowiska – w wysokości 1262,3 tys. zł. Koszty budowy MOP Bystrzejowice w standardzie kat. I oszacowano w wysokości 4481,4 tys. zł, a MOP Wierzchowiska na 6762,9 tys. zł.

Przeprowadzone oględziny wykazały, 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 hotelowym. Obie nieruchomości były zabezpieczone systemem alarmowym.

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

Problemy z budową MOP III na drogach klasy S, objętych właściwością Oddziału GDDKiA we Wrocławiu

W czasie prowadzonej kontroli NIK, według stanu na dzień 1.09.2017 r. Oddział GDDKiA we Wrocławiu posiadał opracowane programy funkcjonalno-użytkowe dla następujących odcinków dróg ekspresowych:
- S3 od węzła Kaźmierzów (z węzłem) do węzła Bolków (z węzłem), o długości 84,1 km;
- S5 na odcinku od Korzeńska (bez węzła) do węzła „Widawa" Wrocław, o długości 48,8 km;
- S8 na odcinku węzeł Wrocław Psie Pole (bez węzła) do Sycowa, o długości 47,7 km.

Według tych programów na tych odcinkach dróg ekspresowych przewidziano budowę następujących MOP (poniżej wymieniono je parami):
- na S3: MOP Jawor Wschód/Zachód kategorie II/III, MOP Kochlice Wschód/Zachód kategorie II/III, MOP Lublin Północ/Polkowice kategorie III/II;
- na S5: MOP Morzęcino przy obu jezdniach kategorie II/III, MOP Wisznia Mała przy obu jezdniach kategorie III/II;
- na S8: MOP Michałowice Południe/Północ kategorie III/III, MOP Jonas Południe/Północ kategorie I/I, MOP Syców Południe/północ kategorie I/I.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą oddział GDDKiA we Wrocławiu oddał do obsługi ruchu na drodze S8 odcinek węzeł Wrocław Psie Pole (bez węzła) do Sycowa o długości 47,7 km, przy którym wybudowano sześć MOP w standardzie kategorii I, tj. MOP Michałowice Płd./Płn., MOP Jonas Płd./Płn. I MOP Syców Płd./Płn. Z dwóch MOP zaplanowanych docelowo, jako obiekty kategorii III, przed 2017 r. wydzierżawiono tylko jeden (MOP III Michałowice Południe), umowę z operatorem podpisano 24 czerwca 2013 r. Umowę na dzierżawę MOP III Michałowice Północ podpisano z operatorem 6 lutego 2017 r. Przeprowadzone 25 września 2017 r. oględziny funkcjonujących MOP zlokalizowanych na ww. odcinku S8 wykazały m.in., że MOP Michałowice Północ funkcjonował nadal w standardzie kategorii I, a MOP Michałowice Południe, przewidziany docelowo jako obiekt kategorii III, wydzierżawiony operatorowi, nie był wyposażony w obiekt noclegowy. Ustalono, że obligatoryjny program funkcjonalny (OPF) opracowany przez Oddział dla obu tych MOP docelowo kategorii III (Michałowice Południe/Północ), nie zawierał wymogu budowy obiektu hotelowego/motelu w okresie obowiązywania umowy dzierżawy MOP.

Nieuwzględnienie w OPF konieczności budowy obiektów noclegowych na ww. MOP III, bez zmiany ustaleń koncepcji programowej drogi S8 w zakresie dotyczącym rodzajów MOP, wynikało z decyzji o etapowaniu procesu zagospodarowania MOP kategorii III w taki sposób, aby w trakcie trwania umowy dzierżawy wydzierżawiający nie miał obowiązku budowy obiektów noclegowych. Obiekty takie operator MOP mógłby wybudować po okresie 20 lat, tj. po zakończeniu podstawowego czasu trwania umowy. Przyczyną odstąpienia od wymogu budowy obiektów noclegowych był brak zainteresowania kierowców taką forma usług, a w konsekwencji możliwość braku ofert na dzierżawę MOP obciążonych obowiązkiem budowy obiektów hotelowych, w związku z koniecznością ponoszenia większych kosztów zagospodarowania MOP III bez gwarancji obłożenia miejsc noclegowych na odpowiednim, gwarantującym opłacalność poziomie. Do Oddziału w czerwcu 2012 r. dotarło także pismo Centrali GDDKiA, w którym stwierdzono, że zainteresowanie podróżnych noclegami na MOP jest znikome. Wobec tego, aby nie dokonywać administracyjnych zmian związanych z nadaną kategorią III danemu MOP oraz, aby nie zamykać sobie możliwości realizacji obiektu noclegowego na MOP w terminie późniejszym, zaproponowano rozważenie w uzasadnionych przypadkach, niestawiania przyszłym dzierżawcom warunku budowy obiektu noclegowego. W piśmie Centrali GDDKiA poinformowano ponadto, iż w przypadkach kilku MOP kat. III zlokalizowanych przy nowobudowanych odcinkach autostrad A1, A2 i A4, GDDKiA postanowiła etapować inwestycję związaną z budową obiektu noclegowego, tzn. w okresie trwania umowy dzierżawy MOP (20 lat) wydzierżawiający nie będzie wymagał budowy obiektu noclegowego. Decyzje o etapowaniu budowy takich obiektów podjęto po przeprowadzeniu analizy wskazującej na istnienie, w sąsiedztwie projektowanych MOP III, odpowiedniej infrastruktury noclegowej, zabezpieczającej podróżnym możliwość skorzystania z takich usług. Oddział GDDKiA we Wrocławiu nie przedstawił kontrolerom NIK takich analiz dla lokalizacji MOP III

na drogach ekspresowych na terenie województwa dolnośląskiego, dla których już w pierwszych przetargach na dzierżawę MOP III zrezygnowano ze stawiania wymogu budowy obiektów noclegowych.

MOP III na drogach klasy S, objętych właściwością Oddziału GDDKiA w Poznaniu

Oddział GDDKiA W Poznaniu administrował odcinkami trzech dróg ekspresowych: S5 (Mielno–Gniezno–Poznań–Leszno–Korzeńsko), S8 (Syców –Kępno–Wieruszów) oraz S11 (Szczecinek–Piła–Poznań–Kórnik–Ostrów Wielkopolski–Kępno). Wg stanu na koniec października 2017 r. długość użytkowanych odcinków dróg ekspresowych wynosiła 184 km[38]. Pozostały ciąg dróg krajowych nr 5, 11 przewidzianych docelowo do wybudowania w standardzie drogi ekspresowej obejmował łącznie 352 km.

Przed przystąpieniem do prac projektowych i robót budowlanych dotyczących wykonania dróg ekspresowych[39] Oddział GDDKiA dysponował opracowaniami studialno-koncepcyjnymi dla wszystkich odcinków dróg (w tym rozmieszczenia MOP) za wyjątkiem odcinka Szczecinek–Piła, z uwagi na brak środków finansowych na prace studialne. Ciąg drogi S11 przebiegającej przez teren woj. wielkopolskiego został ujęty w rządowym, wieloletnim Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023. Ponadto, w związku z przyznaniem w ostatnim czasie środków finansowych na prace przygotowawcze, Oddział GDDKiA prowadził aktualnie postępowania przetargowe na wyłonienie wykonawców prac studialnych dla odcinków drogi S11 Szczecinek–Piła–Poznań oraz Kórnik–Ostrów Wielkopolski–Kępno.

Sieć dróg ekspresowych administrowanych przez Oddział GDDKiA w Poznaniu wg stanu na październik 2017 r. została wyposażona w 16 czynnych z planowanych 18 miejsc obsługi podróżnych Wszystkie MOP wykonano w standardzie jak dla kat. I. Na drodze S5 zlokalizowano 12 obiektów[40] a na drodze S8 i S11 po dwa MOP[41]. Zgodnie z założeniami koncepcyjnymi z 16 obiektów osiem powinno pełnić funkcję MOP-u kat. I, pięć kat. II, a trzy kat. III. Nie wykonano MOP Kierzno Płn. kat. II i Kierzno Płd. kat. III na drodze S8. Odstąpienie od wykonania obiektów Kierzno Płn. i Kierzno Płd. w ramach robót kontraktowych budowy drogi ekspresowej S8 wyjaśniano kontrolerom NIK decyzją Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA. Według kierownictwa Oddziału, zgodnie z przekazanymi wytycznymi dokumentacja projektowa w ramach realizowanych zadań inwestycyjnych dla MOP kat. II i III powinna obejmować wyłącznie roboty ziemne oraz doprowadzenie sieci uzbrojenie terenu (przyłączy instalacji) niezbędnych do późniejszego funkcjonowania obiektu. W przypadku pozostałych MOP kat. II i III usytuowanych na drogach S5 i S11, zostały one wykonane w standardzie miejsc obsługi podróżnych kat. I przez wykonawcę drogi. Według kierownictwa Oddziału, nastąpiło to z uwagi na rozpoczęcie procesu inwestycyjnego przed opracowaniem tych wytycznych.

[38] S5 – 90,921 km, S8 – 23,782 km, S11 – 69,730 km.

[39] Rozpoczęcie robót budowlanych na drodze S11 na odcinku Poznań–Kórnik nastąpiło w kwietniu 2006 r.

[40] Łabiszynek, Modliszewko, Łubowo, Pierzyska, Wagowo, Sanniki, Siekierki, Czerlejno, Golina Wielka, Trzebosz, Dębno, Folwark.

[41] S8: Ochędzyn i Niwiska, S11: Skórzewo i Palędzie.

Oddawane do użytkowania przez Oddział GDDKiA w Poznaniu kolejne odcinki dróg ekspresowych w czasie ich oddawania do użytku nie posiadały pełnego wyposażenia w MOP. W przypadku drogi S5, odcinek Gniezno–Poznań, oddany do eksploatacji w czerwcu 2012 r., posiadał wykonane i czynne tylko dwa MOP kat. I (Wagowo i Sanniki). Pozostałe cztery MOP oddano do użytkowania w styczniu 2013 r. (siedem miesięcy później). Natomiast na oddanym do ruchu we wrześniu 2014 r. odcinku Kaczkowo –Korzeńsko, wyposażenie drogi w cztery MOP nastąpiło w listopadzie 2014 r. (blisko dwa miesiące później). W przypadku drogi S8, której odcinek został oddany do ruchu w grudniu 2013 r., wyposażenie w dwa MOP kat. I nastąpiło w czerwcu 2014 r. (sześć miesięcy później). Jak wyjaśniano kontrolerom NIK, działaniem priorytetowym dla Oddziału GDDKiA było zapewnienie przejezdności drogi na jej ciągu głównym i warunkowe udostępnienie drogi do użytkowania kilka miesięcy przed umownym zakończeniem robót kontraktowych, w tym również przed oddaniem MOP do użytkowania.

Budowa MOP na drodze ekspresowej S3 na obszarze objętym właściwością Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze

Kontrola NIK wykazała, że od momentu oddania części drogi S3[42] do kwietnia 2017 r. na odcinku od Sulechowa do Gorzowa Wlkp. brak było jakiegokolwiek MOP. 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 obiekty kat. II i III zrealizowano dopiero w kwietniu 2017 r., jako MOP kat. I. I tak:

- 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.

Oddział GDDKiA w Zielonej Górze posiadał dla drogi ekspresowej S3 opracowania koncepcyjne dotyczące rozmieszczenia MOP różnych rodzajów na całym przebiegu trasy tej drogi. Ze sporządzonych w 2008 r. raportów dotyczących historii i uwarunkowań realizacji przedsięwzięcia związanego z budową drogi ekspresowej S3[43] wynika m.in., że w ramach inwestycji przewidziano wykup terenu pod MOP, 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[44]. Stosownie do decyzji lokalizacyjnych na odcinku węzeł Międzyrzecz Płd.–węzeł Sulechów, przyjęto lokalizację MOP Sosnówka kat I oraz MOP Kępsko III i Kępsko II[45], rezygnując z lokalizacji MOP Rosin kat. II i III. Natomiast na odcinku od Gorzowa Wielkopolskiego do węzła Międzyrzecz Północ usytuowano dwie pary MOP na wysokości m. Popowo i Trzebiszewo[46].

---

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

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

44 Pierwotnie wg wskazań lokalizacyjnych dla autostrady A3.

45 Dla drogi S3.

46 Wariant dla S3.

Budowa MOP[47] na S3 m.in. na odcinku Międzyrzecz–Sulechów ujęta była w decyzjach 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 kat. I) i wskazano, że inwestycja obejmuje budowę m.in. pary MOP I Sosnówka na obu jezdniach S3;
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 pas drogowy oraz zatwierdziła projekt budowlany, obejmujący m.in. doprowadzenie mediów do MOP.

Umowa na opracowanie dokumentacji projektowej dla drogi S3 na odcinku Gorzów Wielkopolski–Międzyrzecz oraz Międzyrzecz–Sulechów z 2004 r. nie uwzględniała wykonania projektów MOP kat. I (jedynie rezerwę terenu). Planowano realizację przedmiotowych MOP 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 natomiast realizację wszystkich MOP przewidzianych w wydanych decyzjach lokalizacyjnych, środowiskowych oraz zezwalających na realizację inwestycji drogowych. Oddział proponował rozmieszczenie: 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.

Na brak MOP-ów w ciągu drogi S3 wskazał m.in. audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego[48], który uznał to za niebezpieczne z uwagi na niezapewnienie wszystkich funkcji drogi ekspresowej w zakresie obsługi podróżnych, co zdaniem audytorów, rodziło zagrożenie postoju na pasach awaryjnych, na skutek potrzeby skorzystania z toalety, braku paliwa czy zagrożenia najechania na tył pojazdów w pasie awaryjnym.

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

Realizacja drogi ekspresowej S3 na terenie województwa lubuskiego przebiegała etapami, natomiast MOP[49] oddano do użytku w kwietniu 2017 r. Wszystkie MOP zbudowane na lubuskim odcinku drogi ekspresowej S3 były oddawane do eksploatacji w kategorii I, zgodnie z ustaleniami zawartymi w programie funkcjonalno-użytkowym (PFU) drogi (program sporządzany w ramach dokumentacji do przetargu na budowę odcinka drogi). Odcinki drogi S3, przy których przewidziano MOP oddawano do użytkowania: 23.12.2010 r. (odcinek węzeł Myślibórz–Gorzów Wlkp.), 18.06.2013 r.

47 MOP kat I Sosnówka Wschód i Sosnówka Zachód.

48 Audyt BRD nr 4/2015 z dnia 30.03.3015 r.

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

(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.

Z informacji uzyskanych od koncernów paliwowych będących operatorami MOP wynika m.in., że decyzje o uczestnictwie w przetargach na dzierżawę MOP, jak i wysokości oferowanego 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 im na pierwszym etapie otrzymać m.in. OPF oraz wyjaśnienia, o które występowały w trakcie postępowania przetargowego. Dokonywane analizy ekonomiczne dla lokalizacji MOP oferowanych na przetargach organizowanych przez Oddział GDDKiA w Zielonej Górze, wskazywały na brak opłacalności inwestycji, z uwagi na obowiązek budowy MOP od podstaw, wysokości czynszu podstawowego, czy też wysokości czynszu od obrotu.

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 Myśliborza 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 ruchu[50], której ważność w dniu 10.08.2015 r. przedłużono na kolejne 24 miesiące, a w dniu 28.07.2017 r. o następne dwa 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 ruchu[51], przedłużoną o 24 miesiące w dniu 20.04.2016 r. W obu przypadkach wskazano, że przedmiotowa organizacja ruchu powinna obowiązywać do czasu oddania do użytku MOP Popowo i Kępsko, których kategoria przewiduje lokalizację stacji paliw.

Z informacji udzielonej kontrolerom NIK przez Zastępcę Komendanta Komendy Wojewódzkiej Policji w Gorzowie Wlkp. wynika m.in., że na lubuskim odcinku drogi S3 w latach 2012–2017 łącznie odnotowano 1663 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 osób, a 50 zostało rannych. Kolejną ze wskazanych przyczyną wypadków drogowych,

[50] Nr 4081/54/2013 z 9.08.2013 r.

[51] Nr 4081/30/2014 z 22.04.2014 r.

którą można łączyć z brakiem miejsc do obsługi podróżnych jest najechanie na pojazd unieruchomiony. W latach 2012–2017 na S3 zaistniało sześć tego rodzaju wypadków drogowych, (w których śmierć poniosło siedem osób, a 12 zostało rannych) oraz 12 kolizji.

5.3.2. Inne ustalenia kontroli dotyczące MOP na drogach ekspresowych

Na etapie planowania i projektowania drogi ekspresowej S8, na odcinku Piotrków Trybunalski–granice województwa łódzkiego nie ustalono jasnych kryteriów, w oparciu o które podejmowano następnie decyzje o sposobie podłączenia do jezdni drogi ekspresowej S8 obiektu obsługującego podróżnych zlokalizowanego przy tej drodze, tj. o podłączeniu określonego obiektu do drogi zbiorczo-rozprowadzającej, czy też o bezpośrednim jego podłączeniu do jezdni drogi ekspresowej (z użyciem pasów wyłączenia z ruchu i włączenia do ruchu). Brak transparentności działań GDDKiA w tych kwestiach spowodował, iż właściciele gruntów pozbawiani zostali możliwości samodzielnego zweryfikowania, jakie kryteria wpływały na pozbawienie ich nieruchomości bezpośredniego dostępu do drogi ekspresowej, czy też na zmianę sposobu dostępu do tej drogi. Brak sprecyzowania tych kryteriów i ich upowszechnienia wśród przedsiębiorców prowadzących takie obiekty, posiadające dotychczas bezpośredni dostęp do jezdni drogi DK8, a w wyniku rozbudowy tej drogi do klasy S, pozbawionych takiego dostępu, miał w konsekwencji przełożenie na ilość skarg oraz prowadzonych w związku z tym spraw sądowych przeciwko GDDKiA.

Oznakowanie informujące kierowców o zbliżaniu się do MOP usytuowanych przy drodze ekspresowej S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łódź Południe nie zawierało informacji o odległości do kolejnego MOP wyposażonego w stację paliw. Brak takich informacji wpływa negatywnie na komfort podróżowania i bezpieczeństwo na drodze. Kierowca bez pełnej informacji w tym zakresie nie może bowiem właściwie zaplanować dalszej drogi. Na łódzkim odcinku drogi ekspresowej S8 kierowca po minięciu MOP II Chojny nie miał możliwości zatankowania pojazdu do końca wskazanej drogi, tj. na odcinku 92 km. Pierwsza stacja paliw na drogach klasy A i S była zlokalizowana na autostradzie A2 na kierunku do Warszawy, w odległości 137 km od MOP II Chojny i w kierunku na Poznań w odległości 165 km.

NIK uważa, że celowe, z punktu widzenia komfortu użytkowników dróg, byłoby umieszczanie na tablicach informujących o zbliżaniu się do MOP, danych o odległości do następnego MOP ze stacją paliw. W składanych NIK wyjaśnieniach, kierownicy kontrolowanych oddziałów GDDKiA wskazywali, 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 drogach[52] nie określają zasad i sposobu oznakowania na tablicach informacyjnych MOP odległości do kolejnej strefy usług.

[52] Dz. U. Nr 220, poz. 2181, ze zm.

Należy równocześnie zauważyć, że umieszczanie tych informacji, istotnych dla podróżnych, przewiduje aktualna wersja[53] załącznika nr II (część IV pkt 7.1 i 7.2) do Umowy AGR.

W Oddziale GDDKiA w Lublinie, 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 3509,30 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 3509,30 zł netto miesięcznie za każdy MOP, w 2016 r. 3477,71 zł, w 2017 r. 3456,84 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).

Niektóre oddziały GDDKiA, np. Oddział w Lublinie, przyjmowały różne wskaźniki jako podstawę waloryzacji wynagrodzenia za przedmiot umowy, w umowach dzierżawy MOP oraz umowach na kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej (w tym utrzymanie niewydzierżawionych MOP), co skutkowało waloryzowaniem pozyskiwanych przychodów i ponoszonych wydatków z tytułu ww. umów według różnych podstaw. 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 wykonawcom usługi według prognozowanego średniorocznego wskaźnika cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem, podawanego w ustawie budżetowej na dany rok, co spowodowało np., że pomimo faktycznego spadku cen towarów i usług konsumpcyjnych 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 GUS, bardziej odpowiada istocie waloryzacji oraz celom, dla których wprowadzono możliwość waloryzowania wynagrodzeń wypłacanych kontrahentom przez jednostki sektora finansów publicznych na podstawie długoterminowych umów.

[53] 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.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytania: czy procesy projektowania, budowy i eksploatacji MOP były realizowane prawidłowo?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

Założono, że badania kontrolne umożliwią uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania szczegółowe:

1. Czy przy projektowaniu i wyposażaniu dróg klasy A i S w MOP uwzględniano standardy ustalone w przepisach regulujących warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne tej klasy?
2. Czy w procesie budowy MOP przestrzegano wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, dotyczących sposobu zorganizowania realizacji tych zadań?
3. Czy procedury wyłaniania operatorów MOP zapewniają odpowiednią konkurencję dostawców usług, a oferowane im warunki dzierżawy MOP uwzględniają sytuację rynkową i uzasadnione interesy operatorów?
4. Czy umowy zawierane z operatorami MOP należycie zabezpieczają interes Skarbu Państwa, a nadzór GDDKiA nad ich wykonywaniem jest właściwy?

Zakres podmiotowy

Kontrolę przeprowadzono w centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie oraz w sześciu oddziałach wojewódzkich GDDKiA (oddziały w: Lublinie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze).

Kryteria kontroli

Kontrola została przeprowadzona na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, rzetelności, celowości i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęte zostały lata 2012–2017 (do czasu zakończenia czynności kontrolnych w jednostkach), z uwzględnieniem zdarzeń z okresu wcześniejszego, jeżeli miały istotny wpływ na zagadnienia objęte kontrolą NIK. Czynności kontrolne w jednostkach kontrolowanych przeprowadzono w okresie od 18 sierpnia 2017 r. do 24 listopada 2017 r. Ostatnie wystąpienie pokontrolne zostało podpisane 4 grudnia 2017 r.

Działania na podstawie art. 29 *ustawy o NIK*

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK zasięgano informacji w dziewięciu niekontrolowanych jednostkach, m.in. uzyskano z Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa pisemną informację dotyczącą braku publikacji polskiej wersji językowej aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR, opublikowanej w 2008 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych w językach: angielskim, francuskim i rosyjskim.

Pozostałe informacje

Kontrola P/17/081 *Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych* została podjęta z inicjatywy własnej Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone dla zidentyfikowania problemów związanych z wyposażeniem budowanych odcinków dróg klasy A i S w MOP o różnych funkcjach oraz mające na celu określenie poziomu istotności ryzyk występujących w obszarach działalności GDDKiA planowanych do objęcia kontrolą.

Dobór jednostek do kontroli miał charakter celowy. Podstawowym kryterium wyboru były zadania wykonywane w procesie budowy i eksploatacji MOP na drogach klasy A i S. Ze względu na przyjęte założenia organizacyjne,

kontrolą objęto jednostki GDDKiA, w odniesieniu do których analiza ryzyka wskazywała na możliwość wystąpienia istotnych zagrożeń dla prawidłowej realizacji zadań objętych kontrolą NIK. Oprócz centrali GDDKiA, będącej wiodącą jednostką dla zadań realizowanych na autostradach, do kontroli wytypowano oddziały GDDKiA, na terenie właściwości których oddawano do użytkowania odcinki dróg ekspresowych bez wyposażenia ich w MOP ze stacjami paliw oraz te, gdzie informacje medialne wskazywały na występowanie konfliktów związanych z lokalizowaniem MOP.

Wystąpienia pokontrolne

Wyniki poszczególnych kontroli jednostkowych przedstawiono w siedmiu wystąpieniach pokontrolnych, przekazanych kierownikom kontrolowanych jednostek. W wystąpieniach pokontrolnych sformułowano 19 wniosków oraz 20 uwag dotyczących zbadanych obszarów działalności GDDKiA oraz jedną uwagę o charakterze systemowym.

Według stanu na dzień zatwierdzenia informacji o wynikach kontroli (22 maja 2018 r.), adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o wykonaniu 15 wniosków oraz o sposobie wykorzystania uwag sformułowanych w tych wystąpieniach. W trakcie realizacji pozostawały cztery wnioski.

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego

Zastrzeżenia zgłoszono do jednego wystąpienia pokontrolnego, złożył je dyrektor Oddziału GDDKiA w Lublinie. Dotyczyły one stwierdzonej nieprawidłowości mającej wymiar finansowy oraz związanych z nią wniosków pokontrolnych. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej NIK w sprawie zgłoszonych zastrzeżeń podjął uchwałę o ich oddaleniu w całości.

Finansowe rezultaty kontroli

Finansowe rezultaty kontroli wyniosły:

1) stwierdzono uszczuplenia środków kontrolowanej jednostki w wysokości łącznie 394 889,24 zł, które dotyczyły czynszu należnego GDDKiA z tytułu dzierżawy MOP (netto 321 048,24 zł + podatek PTU 78 841,00 zł);
2) w wyniku realizacji wniosków sformułowanych przez NIK w wystąpieniu pokontrolnym, GDDKiA pozyskała dodatkowe pożytki finansowe w łącznej wysokości 721 933,56 zł, w związku z uzupełnieniem przez dzierżawcę wpłat i zwiększeniem należnego GDDKiA w kolejnych latach czynszu z tytułu dzierżawy MOP (netto 586 937,86 zł + podatek PTU 134 995,70 zł).

Wykaz jednostek kontrolowanych

ZAŁĄCZNIKI

Lp.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności[54]
1.	Delegatura NIK w Lublinie	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie	Jacek Gryga (od 10.11.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
2.		Oddział GDDKiA w Lublinie	Stanisław Schodziński (od 16.02.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
3.	Delegatura NIK w Łodzi	Oddział GDDKiA w Łodzi	Maciej Tomaszewski (od 7.08.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
4.	Delegatura NIK w Poznaniu	Oddział GDDKiA w Poznaniu	Marek Napierała (od 21.03.2016 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
5.	Delegatura NIK w Warszawie	Oddział GDDKiA w Warszawie	Marian Gołoś (od 1.01.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
6.	Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział GDDKiA we Wrocławiu	Lidia Markowska (od 28.04.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości
7.	Delegatura NIK w Zielonej Górze	Oddział GDDKiA w Zielonej Górze	Marek Langer (od 12.01.2017 r.)	Pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości

[54] 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.

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Zarządca i zarząd dróg krajowych

Autostrady i drogi ekspresowe w Polsce wchodzą w skład sieci dróg krajowych. Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Generalny Dyrektor DKiA). Wykonuje on zadania zarządcy dróg krajowych oraz realizuje budżet państwa w zakresie dotyczącym tych dróg. Swoje zadania wykonuje on przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), która wykonuje także zadania zarządu dróg krajowych. Zadania i kompetencje administracji drogowej, w tym zarządcy i zarządu dróg krajowych określone zostały w rozdziale 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[55]. W skład GDDKiA wchodzą komórki organizacyjne Centrali GDDKiA w Warszawie (departamenty, biura i samodzielne stanowiska) oraz 16 oddziałów wojewódzkich. W realizację zadań dotyczących projektowania, budowy i eksploatacji miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych, w okresie objętym kontrolą zaangażowane były przede wszystkim: Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego (DPP), Departament Inwestycji (DI) oraz w zakresie swojej właściwości terenowej oddziały wojewódzkie GDDKiA.

Legalne definicje autostrady oraz drogi ekspresowej

Zgodnie z ustawowymi definicjami stosowanych pojęć, zawartymi w przepisach ustawy o drogach publicznych, urządzenia obsługi podróżnych przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrad i dróg ekspresowych są niezbędnym elementem dróg tej klasy. W art. 4 pkt 11 tej ustawy określono, że autostrada jest drogą przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych:

a) wyposażoną przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie;
b) posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego;
c) wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady.

Natomiast w art. 4 pkt 10 podano, że droga ekspresowa jest drogą przeznaczoną wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych:

a) wyposażoną w jedną lub dwie jezdnie;
b) posiadającą wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi;
c) wyposażoną w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi.

Do obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu zalicza się w szczególności miejsca obsługi podróżnych (MOP).

W załączniku II do Umowy AGR (części II pkt 3) określono ponadto, że drogi ekspresowe są to drogi dostępne jedynie przez węzły lub skrzyżowania z regulacją ruchu, na których zabronione jest zatrzymywanie i postój.

[55] Art. 17 – 22 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.) – ustawa zwana dalej „ustawą o drogach publicznych" lub „udp".

Krajowe normy prawne obejmujące przepisy dotyczące MOP

Podstawowe krajowe normy prawne, dotyczące wszystkich kategorii dróg publicznych zawarte są w powołanej ustawie o drogach publicznych oraz aktach wykonawczych do tej ustawy. Regulacje zamieszczone w tych aktach normatywnych uzupełniają przepisy dedykowane określonej kategorii dróg, np. ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[56], a także przepisy techniczno-budowlane, takie jak:

– rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie[57];
– rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych[58],

które określają warunki, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne, m.in. w zakresie wyposażenia w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu.

Rozporządzenie MI z dnia 16.01.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych stanowi regulację specjalną i ma pierwszeństwo wobec przepisów zawartych w rozporządzeniu MTiGM z dnia 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Jednocześnie dotyczy ono wyłącznie autostrad płatnych, wymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych[59].

Rodzaje MOP i funkcje jakie realizują

Ze względu na realizowane funkcje, MOP stanowią istotne elementy wyposażenia technicznego autostrad i dróg ekspresowych, które wpływają na bezpieczeństwo i komfort podróżowania tymi drogami. Rodzaje MOP oraz ich funkcje użytkowe i kategorie określono jednakowo zarówno w rozporządzeniu MTiGM z dnia 2.03.1999 r. (§ 114 ust. 1), jaki i w rozporządzeniu MI z dnia 16.01.2002 r. dotyczącym autostrad płatnych (§ 63 ust. 1). Wyróżniono tam następujące ich rodzaje:

- MOP I o funkcji wypoczynkowej, wyposażony w stanowiska postojowe (parking), urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie; dopuszcza się wyposażenie w obiekty małej gastronomii;
- MOP II o funkcji wypoczynkowo-usługowej, jest wyposażony ponadto w stację paliw, stanowiska obsługi pojazdów, obiekty gastronomiczno-handlowe, informacji turystycznej;
- MOP III o funkcji wypoczynkowej i usługowej, wyposażony tak jak MOP II oraz w obiekty noclegowe oraz, w zależności od potrzeb, w agencję poczty, banku, biur turystycznych, biur ubezpieczeniowych.

Rozporządzenie MTiGM z dnia 2.03.1999 r. w § 110 ust. 1 stanowi, że droga w zależności od potrzeb może być wyposażona w obiekty i urządzenia obsługi uczestników ruchu, do których zalicza się w szczególności m.in. miejsca obsługi podróżnych. Rozporządzenie MI z dnia 16.01.2002 r.

[56] Dz. U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.

[57] Dz. U. z 2016 r. poz. 124 (dalej: rozporządzenie MTiGM z dnia 2.03.1999 r.).

[58] Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem MI z dnia 16.01.2002 r.".

[59] Dz. U. z 2014 r. poz. 45.

ustala natomiast, że autostradę należy wyposażyć w MOP (§ 62 ust. 1). Rodzaje MOP ustala się w programie zagospodarowania drogi (§ 115 ust. 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2.03.1999 r.). W rozporządzeniu MTiGM określono, że odległość między sąsiednimi MOP na drodze klasy A powinna być nie mniejsza niż 15 km, a odległość MOP od przejścia granicznego – nie mniejsza niż 3,0 km. Przy przebudowie albo remoncie drogi klasy A, w wypadku istniejących obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu, dopuszcza się zmniejszenie do 50% tych odległości (§ 111 ust. 1). Na drodze klasy S natomiast odległość między sąsiednimi MOP powinna być nie mniejsza niż 10 km, a odległość MOP od przejścia granicznego – nie mniejsza niż 1,5 km. Przy przebudowie albo remoncie drogi klasy S, w wypadku istniejących obiektów i urządzeń obsługi uczestników ruchu, dopuszcza się zmniejszenie do 50% tych odległości (§ 111 ust. 2). Zarówno rozporządzenie MTiGM z 2.03.1999 r., jak i rozporządzenie MI z dnia 16.01.2002 r. nie określają jaka może być największa odległość między sąsiednimi MOP. Wyjazd i wjazd na drogę klasy A lub S z obiektu i urządzenia obsługi uczestników ruchu powinny być zlokalizowane oddzielnie dla każdego kierunku ruchu. Wyjazd z jezdni autostrady do MOP powinien odbywać się za pomocą pasa wyłączania, wjazd zaś na autostradę przez pas włączania. Zarówno wyjazd, jak i wjazd nie mogą być lokalizowane w miejscach zagrażających bezpieczeństwu ruchu, m.in. w zbyt bliskiej odległości od węzła drogowego. Odległości jakie powinny być zachowane w tych przypadkach (2700 m od węzła typu WA oraz 2000 m od węzła typu WB) określono w § 166 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2.03.1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne (...) oraz w § 115 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia MI z dnia 16.012002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.

W celu zapewnienia wymaganego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, w § 9 ust. 1 rozporządzenia MTiGM z dnia 2.03.1999 r. określono warunki połączeń dróg, dopuszczalne odstępy między węzłami lub skrzyżowaniami oraz warunki stosowania zjazdów. Ustalono tam m.in., że:

1) droga klasy A powinna mieć powiązania z drogami klasy G i drogami wyższych klas, odstępy między węzłami nie powinny być mniejsze niż 15 km, a w granicach lub sąsiedztwie dużego miasta lub zespołu miast – nie mniejsze niż 5 km; dopuszcza się wyjątkowo pojedyncze odstępy nie mniejsze niż 5 km, a w granicach lub sąsiedztwie dużego miasta lub zespołu miast – nie mniejsze niż 3 km, jeżeli potrzeby funkcjonalno-ruchowe takie odstępy uzasadniają, przy czym stosowanie na drodze klasy A zjazdów jest zabronione;

2) droga klasy S powinna mieć powiązania z drogami klasy G (wyjątkowo klasy Z) i drogami wyższych klas, odstępy między węzłami (skrzyżowaniami) poza terenem zabudowy nie powinny być mniejsze niż 5 km, a na terenie zabudowy w granicach lub sąsiedztwie dużego oraz średniego miasta – nie mniejsze niż 3 km; dopuszcza się wyjątkowo pojedyncze odstępy między węzłami (skrzyżowaniami) nie mniejsze niż 3 km poza

terenem zabudowy, a na terenie zabudowy – nie mniejsze niż 1,5 km, jeżeli potrzeby funkcjonalno-ruchowe takie odstępy uzasadniają, przy czym stosowanie zjazdów na drodze klasy S jest zabronione.

Definicje „zjazdu" z drogi

Według definicji zamieszczonej w § 3 pkt 12 rozporządzenia MTiGM z dnia 2.03.1999 r., ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o zjeździe – rozumie się przez to część drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze; zjazd nie jest skrzyżowaniem. Natomiast w § 3 pkt 13 podano, że ilekroć w rozporządzeniu jest mowa o wyjeździe z drogi lub wjeździe na drogę – rozumie się przez to część drogi stanowiącą połączenie jezdni tej drogi z łącznicą na węźle albo z obiektem lub urządzeniem obsługi uczestników ruchu.
Od 9 grudnia 2003 r. definicję zjazdu zawiera także ustawa o drogach publicznych. W art. 4 pkt 8 podano, że użyte w ustawie określenie „zjazd" oznacza połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze, stanowiące bezpośrednie miejsce dostępu do drogi publicznej w rozumieniu przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Międzynarodowe regulacje prawne zawierające postanowienia dotyczące MOP

Polska od 7 lutego 1985 r. jest stroną *Umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR)*[60] sporządzonej w Genewie 15 listopada 1975 r., zwanej dalej „Umową AGR". Umawiające się strony przyjęły projekt europejskiej sieci drogowej, zwanej „siecią międzynarodową dróg «E»", opisanej w załączniku I, jako uzgodniony plan budowy i rozbudowy dróg o znaczeniu międzynarodowym, który zamierzają realizować w ramach swoich programów krajowych. W Umowie AGR ustalono m.in., że drogi sieci międzynarodowej «E» powinny być zgodne z postanowieniami załącznika II do tej umowy, w którym określono warunki, jakim powinny odpowiadać główne drogi ruchu międzynarodowego. W części VIII pkt 2 tego załącznika określono, że autostrady, a jeśli to możliwe także drogi ekspresowe, powinny być wyposażone w miejsca obsługi podróżnych i parkingi, rozmieszczone w regularnych odstępach poza jezdną. Ustalono także zakres niezbędnego wyposażenie MOP w urządzenia i obiekty usługowe. Miejsca obsługi podróżnych powinny obejmować: stację paliw, parking, toalety, punkty pierwszej pomocy medycznej[61], a w razie potrzeby – restaurację oraz motel. Odrębne parkingi służące tylko do postoju pojazdów; zwykle nie są wyposażone w wyżej wymienione urządzenia usługowe. MOP przy autostradach powinny być dostępne wyłącznie z autostrady[62]. Ich podłączenia do jezdni autostrady pasami włączenia i wyłączenia powinny odpowiadać warunkom jak dla węzłów B[63]. Wskazano również, iż w regionach słabiej rozwiniętych, w pobliżu drogi międzynarodowej należy urządzić punkty gastronomiczne, a także w uzasadnionych wypadkach – garaże, warsztaty oraz pomieszczenia do wypoczynku i spożycia posiłków.

[60] Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35.

[61] Punkty pierwszej pomocy medycznej nie są wymienione w zmienionym załączniku nr II do skonsolidowanej wersji Umowy AGR z 2008 r. (ECE/TRANS/S.C.1/384, z 14 marca 2008 r.).

[62] Dostęp od strony sieci lokalnej może być urządzony dla dostawców i personelu usługowego.

[63] W węźle B jezdnia oddzielająca się od autostrady/drogi ekspres. powinna odchodzić w prawo i zawierać pas wyłączenia. Jezdnia dochodząca do jezdni autostrady/drogi ekspresowej powinna włączyć się z prawej strony i zawierać pas włączenia.

Zmiany w załączniku nr II do Umowy AGR, dotyczące m.in. kwestii związanych wyposażeniem MOP w urządzenia i obiekty służące do obsługi podróżnych, ujęte zostały w skonsolidowanej wersji tej umowy opublikowanej w 2008 r. przez Europejską Komisję Gospodarczą Organizacji Narodów Zjednoczonych w językach: angielskim, francuskim i rosyjskim (ECE/TRANS/S.C.1/384, z 14 marca 2008 r.)[64]. W skonsolidowanej wersji Umowy AGR z 2008 r., kwestie dotyczące MOP zamieszczono w załączniku nr II w części IV ppkt IV.7.2., natomiast postanowienia dotyczące parkingów/placów pełniących funkcje miejsc odpoczynku zamieszczono w ppkt IV.7.1. Polskie publikatory źródeł prawa nie zawierały jak dotąd informacji o zmianach załączników do ratyfikowanej przez Polskę w 1985 r. Umowy AGR[65], ani jej skonsolidowanej aktualnej wersji przetłumaczonej na język polski.

Należy zauważyć, że systematyka miejsc obsługi podróżnych przyjęta w krajowych rozporządzeniach ustalających warunki techniczne dla autostrad i dróg ekspresowych, w zakresie dotyczącym MOP I nie jest spójna z Umową AGR, gdzie określono m.in. obiekty usługowe w jakie powinny być wyposażone miejsca obsługi podróżnych. W świetle postanowień tej Umowy, do miejsc obsługi podróżnych można zaliczać jedynie MOP II i III, natomiast MOP I odpowiadają kategorii parkingu, wyposażonego dodatkowo, oprócz stanowisk postojowych także w toalety i urządzenia wypoczynkowe.

Regulacje z zakresu MOP w rozporządzeniu UE dotyczącym sieci transportowej TEN-T

W ramach prawa UE obowiązują w Polsce regulacje, które odnoszą się do kwestii miejsc obsługi podróżnych przy autostradach i drogach ekspresowych. Dotyczą one dróg wchodzących w skład tzw. Transeuropejskiej Sieci Transportowej (TEN-T[66]). TEN-T jest instrumentem służącym koordynacji oraz zapewnieniu spójności i komplementarności inwestycji infrastrukturalnych. Kwestie TEN-T reguluje aktualnie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (...)[67]. Określono tam m.in., że elementem infrastruktury transportu drogowego są m.in. parkingi i miejsca obsługi podróżnych (art. 17 ust. 1 lit. b) oraz, że infrastruktura transportowej sieci bazowej[68] musi spełniać wymogi określone w rozdziale II. Ustalono ponadto, że w przypadku infrastruktury transportu drogowego jednym z dodatkowych warunków wymaganych dla dróg sieci TEN-T jest stworzenie miejsc obsługi podróżnych przy autostradach, co ok. 100 km, z uwzględnieniem potrzeb społecznych, rynkowych i środowiskowych, aby zapewnić, między innymi, odpowiednie miejsce do parkowania dla komercyjnych użytkowników dróg przy zapewnieniu właściwego poziomu bezpieczeństwa i ochrony (art. 39 ust. 2 lit. c tiret 2).

64 Patrz https://www.unece.org/trans/main/sc1/sc1doc_2008.html.

65 Do czasu sporządzenia niniejszej analizy (luty 2018 r.), w polskich organach promulgacyjnych nie opublikowano skonsolidowanej wersji Umowy AGR (ECE/TRANS/S.C.1/384, z 14 marca 2008 r.), uwzględniającej zmiany wprowadzone przez strony zgodnie z trybem przewidzianym w art. 7, 8 i 9.

66 Od ang. Trans-European Transport Networks.

67 Dz. Urz. UE L 348 z 20.12.2013, s. 1–128, zwane dalej „rozporządzeniem UE dot. TEN-T".

68 Sieć bazową przedstawiono na mapach w załączniku nr 1 do rozporządzenia UE dot. TEN-T.

Wytyczne i instrukcje wykorzystywane przy projektowaniu i budowie MOP

W obszarze działalności objętej kontrolą funkcjonują także inne regulacje dotyczące budowy i wyposażenia MOP przy autostradach i drogach ekspresowych (wewnętrzne wytyczne, instrukcje). Generalny Dyrektor Dróg Publicznych zarządzeniem nr 5 z dnia 31 marca 1995 r. wprowadził do stosowania w ówczesnej Generalnej Dyrekcji Dróg Publicznych[69] (GDDP) „Wytyczne projektowania dróg", m.in. „Wytyczne projektowania dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe) WPD–1" stanowiące załącznik nr 1 do ww. zarządzenia. Ze względu na aktualność zawartej tam wiedzy technicznej oraz proponowanych rozwiązań projektowych, wytyczne WPD–1 są nadal wykorzystywane przy projektowaniu autostrad i dróg ekspresowych budowanych w Polsce. WPD-1 w podrozdziale 13.2 zawierają wytyczne do projektowania MOP. W pkt 13.2.4 wskazano tam m.in., że:

1) lokalizację miejsc obsługi podróżnych należy ustalać według kompleksowego programu zagospodarowania otoczenia całego ciągu drogowego. Zaleca się aby odległość pomiędzy sąsiednimi MOP wynosiła około 20 km. Zaleca się lokalizowanie MOP dla przeciwnych kierunków ruchu naprzeciw siebie. Jeśli jest to możliwe zaleca się takie ich rozmieszczenie, aby kierowca najpierw dojeżdżał do MOP przeznaczonego dla kierunku ruchu, w którym jedzie;
2) zaleca się lokalizowanie MOP różnych kategorii przemiennie wzdłuż jednej jezdni według schematu III–I–II– I–III i odpowiednio wzdłuż drugiej jezdni II–I–III–I–II. Możliwe jest łączenie zlokalizowanych naprzeciw siebie MOP kładką dla pieszych, wiaduktem lub przejazdem, w celu jednoczesnej obsługi użytkowników obu kierunków ruchu obiektami gastronomiczno-handlowymi, noclegowymi i obsługi technicznej pojazdów. Odległość pomiędzy MOP z najszerszym asortymentem usług (kat III) nie powinna przekraczać 100 km. Zaleca się ustalanie lokalizacji MOP III w pobliżu większych ośrodków administracyjno-handlowych, przejść granicznych i ośrodków turystycznych.

W pkt 13.2.8 podano, że teren MOP II i III należy oświetlić, lecz w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu użytkowników drogi. Zaleca się również oświetlenie terenu MOP I, jeśli przewiduje się na nim poszerzony zakres usług (np. umieszczenie punktów gastronomicznych).

Rozwinięcie problematyki budowy i wyposażenia MOP zawiera opracowany w późniejszym terminie dokument wewnętrzny GDDP z 1997 r. pt. „Instrukcja zagospodarowania dróg", która została wprowadzona do stosowania w jednostkach GDDP zarządzeniem nr 4 Generalny Dyrektor Dróg Publicznych z dnia 12 marca 1997 r.

Wytyczne GDDKiA dotyczące organizacji budowy MOP

W GDDKiA w 2009 r. opracowano i przekazano jednostkom organizacyjnym do stosowania *Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP* (dalej: *Wytyczne)*. W *Wytycznych* przyjęto, że na nowobudowanych odcinkach autostrad i dróg ekspresowych MOP będą gotowe do obsługi podróżnych w chwili otwarcia drogi do ruchu. Założono etapowanie budowy MOP z podziałem na: etap I – realizowany przez wykonawcę autostrady/drogi

[69] Centralny urząd administracji rządowej, zlikwidowany z dniem 31 marca 2002 r. w związku z reorganizacją organów administracji rządowej. Z połączenia GDDP i Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad, z dniem 1 kwietnia 2002 r. powstała Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

ekspresowej i etap II – realizowany przez dzierżawcę MOP. Podział zadań związanych z przygotowaniem budowy MOP przy drogach klasy A i S, dla których inwestorem jest GDDKiA, miał wyglądać następująco:

1) GDDKiA przygotowuje:
   a) materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla autostrady/drogi ekspresowej obejmujące MOP I, MOP II i MOP III,
   b) programy funkcjonalno-użytkowe dla MOP II i III;
2) GDDKiA występuje do właściwej Regionalnej Dyrekcji Ochrony Środowiska o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach dla autostrady/drogi ekspresowej;
3) po uzyskaniu decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach ustalającej przebieg trasy, GDDKiA (lub wykonawca drogi w systemie *Projektuj i Buduj*) opracowuje materiały do pozwolenia na budowę (PnB) lub zezwolenia na realizację inwestycji drogowej (ZRID) dla autostrady/drogi ekspresowej, które powinny zawierać dokumentację obejmującą doprowadzenie do MOP instalacji (przyłączy) niezbędnych do jego funkcjonowania (przyłącza dla energii elektrycznej, wody, odprowadzenia ścieków itp.);
4) po uzyskaniu PnB/ZRID dla autostrady/drogi ekspresowej:
   a) DPP GDDKiA przeprowadza postępowanie na wybór dzierżawcy dla MOP II i III na autostradzie,
   b) oddział GDDKiA przeprowadza postępowanie na wybór dzierżawcy dla MOP II i III na drodze ekspresowej;
5) dzierżawca opracowuje dokumentację projektową MOP II i III (w tym materiały do decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach i projekt budowlany) i przekazuje ją do uzgodnienia przez:
   a) DPP GDDKiA dla MOP na autostradzie,
   b) oddział GDDKiA dla MOP na drodze ekspresowej;
6) po uzgodnieniu dokumentacji projektowej (szczególnie pod względem zgodności z programem funkcjonalno-użytkowym) dzierżawca składa wnioski o wydanie decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach oraz Pnb/ZRID;
7) dzierżawca rozpoczyna prace budowlane po otrzymaniu decyzji Pnb/ZRID i jej uprawomocnieniu się.

Dla realizacji budowy MOP w *Wytycznych* przyjęto następujące założenia:

1) zakładany czas budowy odcinka autostrady/drogi ekspresowej: 24–30 miesięcy;
2) zakładany czas budowy MOP II i III: 12 miesięcy;
3) roboty ziemne, odwodnienie i doprowadzenie instalacji (przyłączy) niezbędnych do funkcjonowania MOP II i III oraz całość robót na MOP I – realizuje wykonawca autostrady/drogi ekspresowej;
4) stanowiska postojowe, drogi manewrowe, urządzenia wypoczynkowe, sanitarne i oświetlenie – realizuje dzierżawca zgodnie z warunkami określonymi w programie funkcjonalno-użytkowym; w przypadku odcinków dróg będących w budowie lub wybudowanych, wymienione urządzenia może realizować wykonawca autostrady/drogi ekspresowej;
5) stację paliw, obiekty gastronomiczno-handlowe, motel, stanowiska obsługi pojazdów itp. – realizuje dzierżawca;
6) oddanie dzierżawcy terenu pod budowę urządzeń na MOP II lub MOP III powinno nastąpić po wykonaniu prac ziemnych w obrębie MOP przez

wykonawcę autostrady/drogi ekspresowej, po 12–18 miesiącach od rozpoczęcia budowy. Wykonawca autostrady/drogi ekspresowej powinien zapewnić możliwość dojazdu dzierżawcy na teren budowy MOP np. przez drogi zbiorcze, niezależnie od stanu zaawansowania budowy autostrady. Warunki udostępnienia terenu budowy i odpowiedzialności za ewentualne szkody powstałe w wyniku użytkowania dojazdu powinny zostać zawarte w umowach pomiędzy GDDKiA i wykonawcą autostrady/drogi ekspresowej oraz GDDKiA i dzierżawcą;

7) rozpoczęcie przez dzierżawcę budowy urządzeń na MOP II i MOP III powinno nastąpić w terminie co najmniej 12 miesięcy przed terminem oddania do użytkowania autostrady/drogi ekspresowej.

Przyjęte przez GDDKiA w *Wytycznych* z 2009 r. założenia realizacyjne dla budowy MOP kat. II i III w wielu przypadkach okazały się trudne do wdrożenia, ze względu na problemy z pozyskaniem dzierżawców dla nieruchomości przeznaczonych pod MOP tych kategorii na odpowiednio wczesnym etapie procesu inwestycyjnego.

Podstawy prawne organizowania przetargów na dzierżawę MOP

Art. 22 ustawy o drogach publicznych stanowi m.in., że:

- zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (ust. 1);
- grunty, o których mowa w ust. 1, zarząd drogi może oddawać w najem, dzierżawę albo je użyczać, w drodze umowy, na cele związane z potrzebami zarządzania drogami lub potrzebami ruchu drogowego, a także na cele związane z potrzebami obsługi użytkowników ruchu. Zarząd drogi może pobierać z tytułu najmu lub dzierżawy opłaty w wysokości ustalonej w umowie. W tych sprawach przepisów art. 43 ust. 2 pkt 3 i art. 85 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami[70] nie stosuje się (ust. 2);
- w przypadku zawarcia umowy o partnerstwie publiczno-prywatnym partner prywatny może otrzymać w najem, dzierżawę albo użyczenie nieruchomości leżące w pasie drogowym, w celu wykonywania działalności gospodarczej (ust. 2a).

Zagospodarowanie strefy usługowej MOP II i MOP III, obejmujące m.in. budowę stacji paliw oraz obiektów gastronomiczno-handlowych i noclegowych, GDDKiA powierza – na podstawie wieloletnich umów dzierżawy – operatorom wyłonionym w przetargach. Przetargi na dzierżawę nieruchomości MOP są przeprowadzane na podstawie przepisów ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[71] (art. 70^1, art. art. $70^3 \div 70^5$).

GDDKiA zawiera umowy dzierżawy nieruchomości MOP kat. II i III na okres 20 lat, z możliwością przedłużenia trwania okresu dzierżawy o dodatkowe 10 lat. Przepisy art. 37 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowią, że zawarcie umów użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony następuje w drodze przetargu.

[70] Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.

[71] Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.

W raporcie GDDKiA za 2016 r.[72] podano m.in., że:
- na koniec 2016 r., na MOP przy drogach kl. A i S pod zarządem GDDKiA, zawarte były 62 umowy dzierżawy, w tym 46 na obiekty zlokalizowane przy autostradach oraz 16 na obiekty przy drogach ekspresowych. Spośród dostępnych kierowcom MOP, na 41 autostradowych oraz na 13 przy drogach ekspresowych, działały stacje paliw oraz restauracje, a na niektórych z nich także obiekty zapewniające możliwość noclegu;
- w 2016 r. otwarto na autostradach dwa nowe MOP kat. II/III oraz jedno na drogach kl. S.

Dochody przekazywane przez GDDKiA do KFD z tytułu dzierżawy MOP

Podmiot, z którym zawarto umowę dzierżawy MOP kat. II i III jest zobowiązany do opłacania czynszu, na który składa się stały czynsz dzierżawny oraz ustalony w umowie procentowy udział GDDKiA w przychodach z danego MOP (ze sprzedaży paliw, a także innych artykułów). Z uwagi na powiększająca się sieć odcinków autostrad i dróg ekspresowych oddawanych do eksploatacji, a co za tym idzie także rosnącą liczbę przekazywanych w dzierżawę MOP kat. II i III, w okresie objętym kontrolą wpływy z dzierżawy MOP rosły. Dochody, jakie GDDKiA przekazał z tego tytułu KFD do 2016 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Wpływy do KFD z dzierżawy MOP w latach 2009–2016 [w mln zł]

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Suma
12,8	37,9	62,3	73,7	80,7	113,8	123,6	141,0	645,8

Źródło danych:
1) Ministerstwo Finansów Departament Polityki Wydatkowej. Warszawa, grudzień 2016 r. Opracowanie pt. „Przegląd wydatków publicznych: Wydatki na programy drogowe finansowane ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (z wyłączeniem partnerstwa publiczno-prywatnego)" – dla lat 2009–2015.
2) Raport GDDKiA za 2016 r. – dla 2016 r.

Ministerstwo Finansów prognozowało na lata 2016–2023 wpływy do KFD z tego tytułu w łącznej wysokości 1065 mln zł. Należy jednak zauważyć, że w niektórych przypadkach GDDKiA nie udaje się znaleźć dzierżawców na oferowane na przetargach MOP kat. II i III, np. na wschodnim odcinku A4. Tereny przy granicy z Ukrainą mogą rzeczywiście wydawać się potencjalnym operatorom MOP (koncernom paliwowym) mało perspektywiczne ze względu na znacznie niższe ceny paliw na Ukrainie. Podróżujący do Polski starają się tankować „do pełna" na Ukrainie przed przekroczeniem granicy, a podróżujący z Polski na Ukrainę, także tankują dopiero po tamtej stronie granicy.

Dochody przekazane przez GDDKiA do KFD z tytułu poboru opłat na autostradach od pojazdów o masie do 3,5 tony

Jednym z warunków wymaganych do spełnienia, przy wprowadzaniu opłat za przejazd pojazdów o masie całkowitej ≤3,5 tony odcinkami autostrad zarządzanymi przez GDDKiA, oprócz możliwości korzystania z innej, ogólnodostępnej drogi publicznej oraz wyposażenia płatnego odcinka autostrady w urządzenia do pobierania takich opłat, jest także uruchomienie na takim odcinku MOP ze stacjami paliw (kat. II i III), tak aby wyposażenie takiej drogi spełniało warunki techniczne wymagane dla uznania jej za autostradę. Opóźnienia w wyposażaniu autostrad i dróg ekspresowych

[72] Raport opublikowany na stronie internetowej GDDKiA: https://www.gddkia.gov.pl.

w MOP kat. II i III, realizujące w pełnym zakresie funkcje przewidziane dla MOP tych kategorii, pogarszają bezpieczeństwo i komfort podróży drogami kl. A i S, ale także skutkują mniejszymi dochodami KFD.

Z odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA (łącznie 1163,7 km), opłaty od pojazdów o masie całkowitej ≤3,5 tony pobierano dotychczas na dwóch odcinkach o długości 259 km (99 km autostrady A2 na odcinku Konin–Stryków, 160 km autostrady A4 na odcinku Wrocław–Katowice). Dochody, jakie GDDKiA przekazał z tego tytułu KFD do 2016 r. prezentuje poniższe zestawienie.

Wpływy do KFD w latach 2011–2016 z poboru opłat od pojazdów o masie całkowitej ≤ 3,5 tony [w mln zł]

/Pobór manualny + pobór elektroniczny (system via AUTO)/

2011	2012	2013	2014	2015	2016	Suma
33,8	133,1	187,5	196,1	206,8	211,7	969,0

Źródło danych:
1) Dziennik Gazeta Prawna z 21.12.2016 r., artykuł pt. „Zła wiadomość dla kierowców: Wszystkie autostrady będą płatne. Sprawdź ile zapłacisz za przejazd”., autorzy: Konrad Majszyk i Tomasz Żółciak.

Autostrady A1, A2, A4 i A18 docelowo przewidziane są jako płatne[73], również dla pojazdów o masie całkowitej ≤3,5 tony. Po części odcinków autostrad wybudowanych i nadzorowanych przez GDDKiA takimi pojazdami jeździmy obecnie za darmo. Najdłuższym takim fragmentem jest odcinek A4 od lotniska w podkrakowskich Balicach do przejścia granicznego Korczowa–Krakowiec (270 km), którym można wjechać na Ukrainę. Inne darmowe odcinki to: A1 z Piotrkowa Trybunalskiego do Torunia (206 km), A4 z Wrocławia do Zgorzelca (160 km), A2 z Łodzi do Warszawy (90 km), a także A1 z Gliwic do granicy z Czechami (ok. 55 km) oraz blisko 25 km A6 z Kołbaskowa do węzła Rzęśnica, gdzie krzyżuje się z drogą ekspresową S3 biegnącą w kierunku Świnoujścia oraz A18 od węzła Krzyżowa do przejścia granicznego w Olszynie na granicy z Niemcami (ok. 78 km). Szacunki dotyczące zwiększenia wpływów do KFD zakładają, że możliwe jest uzyskanie dodatkowych 300 mln zł rocznie z tytułu objęcia opłatami pojazdów o masie całkowitej ≤3,5 tony także na pozostałych ww. odcinkach autostrad. Wymaga to jednak aby na tych odcinkach spełnione zostały warunki techniczne określone w rozporządzeniu MI z dnia 16.01.2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, także w zakresie ich wyposażenia w miejsca obsługi podróżnych przewidziane w założeniach projektowych.

Podstawa prawna zobowiązania koncesjonariuszy do budowy MOP na powierzonym odcinku autostrady

Powołana wcześniej ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym stanowi w art. 61 ust. 1, że Generalny Dyrektor DKiA albo drogowa spółka specjalnego przeznaczenia zawiera ze spółką (koncesjonariuszem) umowę o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady (tzw. „umowa koncesyjna”). Umowa

[73] Patrz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).

ta powinna określać w szczególności m.in. zasady zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, uwzględniające konkurencję (art. 63 pkt 9 ww. ustawy). W praktyce oznacza to, że MOP na odcinkach autostrad powierzonych koncesjonariuszom może zagospodarować inny podmiot niż spółka, która buduje i/lub eksploatuje autostradę. Do zadań GDDKiA należy m.in. nadzór nad wykonywaniem przez koncesjonariuszy postanowień umów koncesyjnych w zakresie wykonania i zagospodarowania miejsc obsługi podróżnych na odcinkach autostrad objętych tymi umowami.

Problemy występujące przy rozbudowie istniejących dróg klasy GP do parametrów drogi klasy A lub S

Jednym z problemów, które występują przy budowie dróg jest możliwość konfliktu pomiędzy wymogami realizacji celów publicznych, do których zalicza się budowę nowoczesnej infrastruktury drogowej w postaci dróg szybkiego ruchu (autostrady i drogi ekspresowe), a konstytucyjnie gwarantowaną ochroną własności obywateli. W sposób wyraźny ujawnia się to w przypadku lokalizowania trasy dróg klasy A lub S w istniejącym śladzie drogi krajowej niższej kategorii (np. jednojezdniowej drogi kl. GP), dla której obowiązywała niższa szerokość pasa drogowego i inne warunki dostępu do jezdni drogi z nieruchomości prywatnych, na których ich właściciele zbudowali stacje paliw, restauracje/bary, hotele/motele i parkingi. Dla uzyskania bezpośredniego skomunikowania takiej nieruchomości z drogą krajową wystarczało uzyskanie od zarządcy drogi (GDDKiA), w postępowaniu administracyjnym, decyzji o zgodzie na urządzenie zjazdu z drogi publicznej na nieruchomość, na której budowano takie obiekty usługowe. W praktyce oznaczało to, że GDDKiA jedynie pośrednio uczestniczyła w wyposażaniu takich dróg w miejsca obsługi podróżnych. Udzielając wskazań do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, co do miejsc lokalizacji obiektów usługowych przy drogach krajowych oraz wydając decyzje o zgodzie na urządzenia zjazdu z drogi krajowej na nieruchomość prywatną, na której właściciel budował stacje paliw, parking lub inne obiekty handlowe i usługowe.

W sytuacji poprowadzenia projektowanej autostrady lub drogi ekspresowej w korytarzu istniejącej drogi niższej klasy posiadającej legalnie wybudowane zjazdy do gęsto rozmieszczonych obiektów usługowych, dochodzi do konfliktów z właścicielami tych nieruchomości. Zarówno, gdy zachodzi konieczność ich wywłaszczenia na rzecz Skarbu Państwa z przeznaczeniem pod zabudowę MOP, jak również, gdy następuje pozbawienie tych nieruchomości bezpośredniego dostępu do jezdni projektowanej drogi szybkiego ruchu, co spowoduje spadek liczby klientów korzystających z tych obiektów usługowych.

Podstawowe działania w zakresie przejmowania nieruchomości niezbędnych pod budowę dróg krajowych prowadzone są w oparciu o procedury specjalne, ustanowione na potrzeby inwestycji drogowych w ustawie z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych[74]. Od 16.12.2006 r., w celu przyspieszenia przejmowania nieruchomości położonych w liniach rozgraniczających teren pasa drogowego, w odniesieniu do nowych postępowań

[74] Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm.

wyeliminowano konieczność złożenia właścicielowi nieruchomości oferty jej nabycia w trybie cywilnoprawnym (umowa) i przeprowadzenia negocjacji w tym celu. Z tym dniem (16.12.2006 r.) wprowadzono natomiast przepisy art. 12 ust. 4 pkt 1 stanowiące o przejęciu przez Skarb Państwa z mocy prawa nieruchomości położonych w pasie drogowym budowanych dróg krajowych z dniem, w którym ostateczna stawała się decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi, a następnie (od 10 września 2008 r.) decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (ZRID). Decyzja ZRID zawiera określenie linii rozgraniczających teren (art. 11f ust. 1 pkt 2), a nieruchomości wydzielone tymi liniami stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa w odniesieniu do dróg krajowych z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna. Przejęcie tych nieruchomości przez Skarb Państwa następuje za odszkodowaniem ustalonym w odrębnej decyzji wydawanej przez wojewodę (tzw. „decyzja odszkodowawcza"). Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad otrzymuje z mocy prawa, nieodpłatnie, w trwały zarząd te nieruchomości z dniem, w którym decyzja ZRID stała się ostateczna (art. 20 ust. 1).

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1057, ze zm.).
3. Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2018 r. poz. 121, ze zm.).
4. Ustawa z 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1496, ze zm.).
5. Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2017 r. poz. 459, ze zm.).
6. Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1257).
7. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. z 2016 r. poz. 922, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077).
9. Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 39, poz. 443, ze zm.).
10. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).
11. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm.).
12. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
13. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).
14. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. z 2002 r. Nr 5, poz. 46).
15. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 sierpnia 2000 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o umowach międzynarodowych (Dz. U. z 2000 r. Nr 79, poz. 891).
16. 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).

Umowy i akty prawne międzynarodowe

17. Umowa europejska sporządzona w Genewie 15 listopada 1975 r. o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR). (Dz. U. z 1985 r. Nr 10, poz. 35).
18. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących trans-europejskiej sieci transportowej (…). (Dz. Urz. EU L 348 z 20.12. 2013, s. 1–128).

Wewnętrzne instrukcje i wytyczne

19. „Wytyczne projektowania dróg I i II klasy technicznej (autostrady i drogi ekspresowe) WPD–1" stanowiące załącznik nr 1 do ww. zarządzenia nr 5 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 31 marca 1995 r.
20. „Instrukcja zagospodarowania dróg" wprowadzona do stosowania w jednostkach GDDP zarządzeniem nr 4 Generalny Dyrektor Dróg Publicznych z dnia 12 marca 1997 r.
21. Wytyczne projektowania i etapowania budowy MOP z września 2009 r. (pismo Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 5 października 2009 r. nr GDDKiA-DPI-WT-Ik-68/4117/409/2009).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczpospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczpospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Infrastruktury
8. Minister Inwestycji i Rozwoju
9. Minister Finansów
10. Komisja do Spraw Kontroli Państwowej Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej
11. Komisja Infrastruktury Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej
12. Komisja Gospodarki i Rozwoju Sejmu Rzeczpospolitej Polskiej
13. Komisja Infrastruktury Senatu Rzeczpospolitej Polskiej
14. Biuro Analiz Sejmowych
15. Biblioteka Sejmowa
16. Biuro Analiz, Dokumentacji i Korespondencji Kancelarii Senatu RP
17. Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej
18. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

6.5. Stanowisko Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli

MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 06 czerwca 2018 r.

DK.4.0810.15.2018.CG

Pan **Wojciech Kutyła**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli *„Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych"* zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2017 r. poz. 524), przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

W zakresie wniosku de lege ferenda o podjęcie działań zmierzających do uzupełnienia przepisów § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie o postanowienia ustalające, że zabronione jest także stosowanie na drogach klasy A i S wyjazdu z drogi oraz wjazdu na drogę, stanowiących połączenie jezdni tej drogi z nieruchomością lub obiektem obsługi uczestników ruchu nie wchodzącymi w skład pasa drogowego, Ministerstwo przedstawia następujące wyjaśnienia.

Kwestia wyposażenia autostrad i dróg ekspresowych w miejsca obsługi podróżnych (dalej „MOP") zawsze stanowiła jedną z bardziej skomplikowanych części procesu inwestycyjnego. Dzieje się tak nie tyle ze względu na techniczne aspekty realizacji inwestycji, tylko ze względu na trudne do pogodzenia oczekiwania operatorów stacji paliw i innych obiektów obsługi podróżnych z kwestiami odpowiedzialności zarządcy drogi za bezpieczeństwo ruchu na drogach tych klas. W szczególności problem ten uwidacznia się w przypadku rozbudowy istniejących dróg publicznych do parametrów dróg klasy A i S, jak słusznie zostało wykazane w wynikach kontroli NIK.

Wyposażanie dróg w miejsca obsługi podróżnych regulują przepisy zarówno ww. rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (dalej „rozporządzenie drogowe"), jak i rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. poz. 116, z późn. zm.; dalej „rozporządzenie autostradowe").

Odnosząc się do przedstawionego wniosku de lege ferenda należy wskazać, iż Minister Infrastruktury podjął już działania mające na celu doprecyzowanie zasad lokalizacji zjazdów, w tym wjazdów i wyjazdów, z dróg klasy A i S w obowiązujących przepisach techniczno-budowlanych.

Na wstępie należy nadmienić, iż zgodnie z § 3 pkt 12 rozporządzenia drogowego przez zjazd z drogi publicznej rozumie się część tej drogi na połączeniu z drogą niebędącą drogą publiczną lub na połączeniu drogi z dojazdem do nieruchomości przy drodze. W zestawieniu tej definicji z § 55 ust. 1 pkt 3 ww. rozporządzenia, zgodnie z którym przez zjazd publiczny rozumie się określony przez zarządcę drogi jako zjazd co najmniej do jednego obiektu, w którym prowadzona jest działalność gospodarcza lub działalność o charakterze publicznym, należy jednoznacznie podkreślić, że każde połączenie jezdni drogi publicznej z obiektem w postaci np. stacji paliw, hotelu lub innego punktu usługowego, związanego z prowadzeniem prywatnej działalności gospodarczej, usytuowanym poza pasem drogowym tej drogi – stanowi zjazd publiczny. Potwierdza to definicja zjazdu zawarta w art. 4 pkt 8 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach

publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, z późn. zm.), zgodnie z którą zjazd to połączenie drogi publicznej z nieruchomością położoną przy drodze.

W tym kontekście zakaz stosowania zjazdów z dróg klasy A i S wyrażony w § 9 ust. 1 pkt 1 i 2 rozporządzenia drogowego oznacza jednocześnie zakaz stosowania wyjazdów z drogi i wjazdów na drogę do i z takich obiektów.

Prawodawca wyraźnie wskazał, poprzez wprowadzenie zakazu stosowania zjazdów z dróg klasy A i S, że obsługa podróżnych może odbywać się jedynie w MOP, usytuowanych w pasach drogowych tych dróg. Stąd wyjazdy z i wjazdy na jezdnie tych dróg dotyczą wyłącznie MOP, a nie jakichkolwiek innych obiektów sytuowanych poza pasami drogowymi dróg klasy A i S.

W dotychczas obowiązujących przepisach rozporządzenia drogowego mylące mogły być jednak przepisy zawarte w § 112 ust. 1 oraz w § 123 ust. 1, które w naturalny sposób pozostawały rozbieżne z przepisami dotyczącymi zjazdów.

Mając na uwadze powyższe, w Ministerstwie Infrastruktury przygotowano projekty rozporządzeń Ministra Infrastruktury zmieniające:

- rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (projekt z dnia 24 kwietnia 2018 r., nr w wykazie prac legislacyjnych MI – 207),

- rozporządzenie w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (projekt z dnia 24 kwietnia 2018 r., nr w wykazie prac legislacyjnych MI – 208).

W pierwszym z wyżej wymienionych projektów zaproponowano następujące zmiany:

a) w dodanym § 55a zaproponowano nową klasyfikację zjazdów, uzależniając ją od rodzajów nieruchomości (gruntowej lub budynkowej/lokalowej usytuowanych na nieruchomości gruntowej), podkreślając jednocześnie, że dotyczy wyłącznie nieruchomości usytuowanych poza pasem drogowym. Tym samym oparto ją na przesłance połączenia „drogi publicznej" i „nieruchomości gruntowej". W uzasadnieniu do projektu rozporządzenia wskazano, że takie podejście wynika po części z ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2017 r. poz. 1073, z późn. zm.). Zgodnie z nią przez działkę budowlaną rozumie się nieruchomość gruntową, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej (...) spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego (art. 2 pkt 12). Z kolei przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej (art. 2 pkt 14). Przy takim podejściu zjazdem publicznym będzie zjazd do nieruchomości gruntowej usytuowanej poza pasem drogowym, na której prowadzona jest działalność gospodarcza lub działalność o charakterze publicznym, lub na której usytuowana jest nieruchomość budynkowa lub lokalowa, w których prowadzona jest działalność gospodarcza lub działalność o charakterze publicznym. Z kolei zjazd niebędący zjazdem publicznym będzie zawsze zjazdem indywidualnym;

b) poprzez zmianę brzmienia § 78 dookreślono sposób wykonywania połączenia zjazdu z drogą, wiążąc go bezpośrednio z wymaganiami zawartymi w § 113 ust. 1, 3-5, 9 i 10 rozporządzenia drogowego. Tym samym połączenie zjazdu publicznego z drogą będzie od tej pory musiało spełniać wymagania jak dla połączenia wjazdu/wyjazdu do obiektu obsługi uczestników ruchu, określone w § 113;

c) nowelizacja § 112 ust. 1 polegająca na sprecyzowaniu, że możliwość usytuowania obiektów przy dodatkowej jezdni dotyczy także rozbudowy danej drogi oraz rozbudowy i przebudowy istniejącej drogi klasy niższej niż S do parametrów drogi klasy S. Niemniej jednak, obiekty te muszą zostać włączone do pasa drogowego drogi publicznej i zostać zagospodarowane jako MOP;

d) poprzez zmianę brzmienia ust. 2 w § 113 wprowadzono obowiązek uwzględniania minimalnych odległości pomiędzy ostatnim wjazdem i pierwszym wyjazdem z drogi klasy A i S do obiektu lub urządzenia uczestników ruchu, przyjmując jednocześnie wartości analogiczne jak dla MOP. Przepis ma na celu likwidację luki prawnej, pozwalającej na niestosowanie tych odległości dla obiektów innych niż MOP, a pełniących tymczasowo (do czasu przekształcenia w MOP) podobne funkcje. Ponadto zagwarantuje

odpowiednią odległość tego rodzaju obiektów od węzłów, zwiększając w ten sposób poziom bezpieczeństwa ruchu w tych miejscach;

e) jednocześnie uchylono w całości § 123. W ślad za uzasadnieniem do projektu rozporządzenia należy wskazać, że taka propozycja wynika z braku formalnej możliwości lokalizowania stacji paliw przy drogach klasy S poza obszarem MOP (o zakazie lokalizowania zjazdów z dróg klasy S mówi jednoznacznie § 9 ust. 1 pkt 2). W tym kontekście przepis ten był więc bezprzedmiotowy. Uchylenie ust. 1 i 3 koresponduje ze zmianami zaproponowanymi w § 110-113. Natomiast uchylenie ust. 2 wynika z faktu, że przepis ten dotyczy de facto kwestii pozostających poza właściwością zarządcy drogi, tj. lokalizacji stacji paliw (działalności gospodarczej) poza pasem drogowym i wydaje się, że stanowi przekroczenie delegacji ustawowej. Reguły lokalizowania zjazdów publicznych (wjazdów i wyjazdów) do stacji paliw będą wynikać z zasad ogólnych określonych w § 77-78 oraz w § 113.

W przypadku dróg klasy A i S kwestie te regulują przepisy dotyczące lokalizacji MOP.

Z kolei w drugim projekcie zaproponowano jedynie zmianę w § 8, w którym dodano ust. 1b w brzmieniu: „1b. Stosowanie zjazdów z autostrady jest zabronione.". Jak wskazano w uzasadnieniu zmiana ta ma na celu ujednolicenie przepisów rozporządzenia autostradowego z przepisami zawartymi w § 9 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia drogowego, gdyż wymagania zawarte w rozporządzeniu drogowym mają zastosowanie wyłącznie do autostrad niewymienionych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 45).

Projekty ww. rozporządzeń nowelizujących obowiązujące przepisy techniczno-budowlane podlegały uzgodnieniom i konsultacjom publicznym w dniach 11-25 maja 2018 r. Obecnie trwa analiza zgłoszonych uwag, lecz można już wstępnie stwierdzić, że propozycje zmian w przedmiocie kontroli NIK nie budzą większych wątpliwości i będą procedowane dalej.

Podsumowując, zaproponowane zmiany mają charakter kompleksowy, tj. dużo szerszy, niż wskazane w wynikach ww. kontroli. W opinii Ministerstwa, dotychczas podejmowane działania wychodzą naprzeciw jej wynikom, czyniąc zadość przedłożonemu wnioskowi de lege ferenda.

Natomiast odnosząc się do kwestii umowy europejskiej o głównych drogach ruchu międzynarodowego (AGR), informuję, iż Ministerstwo podejmie działania niezbędne do ogłoszenia aktualnej skonsolidowanej wersji umowy AGR. W tym zakresie zostanie podjęta współpraca z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

z wyrazami szacunku

Z upoważnienia
MINISTRA INFRASTRUKTURY
Marek Chodkiewicz
Podsekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra Infrastruktury

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
KRZYSZTOF KWIATKOWSKI

LLU.430.001.2018
P/17/081

Warszawa, dnia 25 czerwca 2018 r.

OPINIA
Prezesa Najwyższej Izby Kontroli
do stanowiska Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli P/17/081 *Budowa i eksploatacja miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy autostradach i drogach ekspresowych*

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[1], przedstawiam opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury do informacji o wynikach kontroli P/17/081.

Kontrola przeprowadzona przez Najwyższą Izbę Kontroli wykazała m.in., że oddawane do użytku odcinki autostrad i dróg ekspresowych (drogi klasy A i S) poprawiają wprawdzie infrastrukturę komunikacyjną Polski, jednak przez długi okres czasu po przekazaniu do ruchu drogowego nie są wyposażone w miejsca obsługi podróżnych z poszerzonym zakresem usług (MOP kategorii II lub III). Stwierdzono ponadto, że nie przestrzegano standardów technicznych ustalonych dla dróg klasy A i S w obowiązujących przepisach, przy wyposażaniu w obiekty przeznaczone do obsługi podróżnych odcinków dróg ekspresowych prowadzonych po śladzie istniejących dróg krajowych, przewidzianych do rozbudowy do parametrów drogi klasy S oraz na odcinku autostrady A4 Wrocław – Krzyżowa.

Drogi klas A i S przekazane do użytku bez pełnego wyposażenia w obiekty usługowe i urządzenia przeznaczone do zaspokajania potrzeb uczestników ruchu, w szczególności pozbawione na długich odcinkach MOP ze stacją paliw, nie odpowiadają międzynarodowym i krajowym standardom w tym zakresie, służącym zwiększeniu bezpieczeństwa ruch drogowego i komfortu podróży.

Mając na uwadze wyniki kontroli, Najwyższa Izba Kontroli uznała za niezbędne sformułowanie w informacji o wynikach tej kontroli stosownych wniosków, adresowanych do Ministra Infrastruktury oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, których celem jest zapewnienie odpowiednich warunków prawnych i organizacyjnych do prawidłowej realizacji zadań z obszaru objętego kontrolą NIK.

Minister Infrastruktury w swoim stanowisku przedstawił działania już podjęte, bądź planowane w celu realizacji wniosków, których był adresatem. Najwyższa Izba Kontroli z zadowoleniem przyjmuje informacje o zamierzeniach dotyczących ogłoszenia aktualnej, skonsolidowanej wersji Umowy AGR w polskiej wersji językowej oraz o podjętych działaniach w celu dokonania odpowiednich zmian przepisów rozporządzeń określających warunki techniczne, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. W związku z brakiem w tym stanowisku odniesienia do wniosku dotyczącego uzupełnienia postanowień rozporządzenia w sprawie znaków i sygnałów drogowych o zasady umieszczania na tablicach informacyjnych dotyczących zakresu usług dostępnych na MOP, także informacji o odległości do kolejnego miejsca obsługi podróżnych z zakresem usług obejmującym stację paliw, NIK uznaje, że zasadność podjęcia odpowiednich działań w celu realizacji tego wniosku nie budzi zastrzeżeń Ministra Infrastruktury.

[1] Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.