



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

KIN-4101-06-01/2012
P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 - Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli - Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	<ol style="list-style-type: none">1. Marcin Chmielewski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82466 z dnia 07.09.2012 r.2. Robert Mecha, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82465 z dnia 07.09.2012 r.3. Anna Noworyta, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82468 z dnia 10.09.2012 r.4. Maria Rainczuk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82469 z dnia 10.09.2012 r.5. Łukasz Zgoda, młodszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 82470 z dnia 18.09.2012 r.6. Leszek Korczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82471 z dnia 18.09.2012 r. <p>(dowód: akta kontroli str. 1-6)</p>
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Żelazna 59, 00-848 Warszawa (zwana dalej również GDDKiA lub Zamawiającym)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Pan Lech Witecki, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (zwany dalej również Generalnym Dyrektorem DKiA).
	(dowód: akta kontroli str. 6561)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, podejmowane w celu wdrożenia krajowego systemu poboru opłat drogowych² i zapewnienia właściwego jego funkcjonowania. Działania te nie doprowadziły jednak, do uruchomienia poboru opłaty elektronicznej w terminie określonym ustawą oraz nie zapewniły, przez trzy miesiące, szczelności systemu poboru tej opłaty. Wdrożony system wykazywał, w początkowym okresie funkcjonowania, liczne usterki prowadzące do nieprawidłowego naliczania opłat i nakładania kar pieniężnych³, z tytułu naruszenia obowiązku uiszczenia opłaty za przejazd po drogach płatnych⁴.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Stan ten spowodowany był, w znacznym stopniu, zbyt krótkim okresem przewidzianym na realizację przez GDDKiA zadań związanych z budową KSPO, w tym szczególnie ESP.

Działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad doprowadziły do uruchomienia KSPO z dniem 1 lipca 2011 r., przy czym zasadnicza część tego systemu,

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz negatywna.

² System ten wdrożony został pn. Krajowy System Poboru Opłat (KSPO), w związku z wejściem w życie przepisu art. 13 ust.1 pkt 3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.), zwanej dalej ustawą o drogach publicznych, wprowadzającego z dniem 1 lipca 2011 r. opłatę elektroniczną za przejazd po drogach krajowych pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej (dmc) powyżej 3,5 t oraz autobusów. KSPO składa się z elektronicznego (ESP) i manualnego (MSP) systemu poboru opłat drogowych.

³ Ustalonych przepisami art.13k ust.1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

⁴ Wykaz dróg lub odcinków dróg objętych na dzień 1 lipca 2011 r. opłatą elektroniczną, ustalony został przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. Nr 80, poz. 433 ze zm.).

związana z wdrożeniem pierwszego etapu poboru opłaty elektronicznej⁵, włączona została do eksploatacji z dwudniowym opóźnieniem⁶. Do września 2011 r. nie została przy tym zakończona budowa wszystkich planowanych do wykonania w tym etapie tzw. bramownic, tj. budowli, na których umieszczane były urządzenia do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej⁷, mające na celu zapewnienie szczelności jej poboru. Oszacowana wielkość przychodów utraconych z tytułu wymienionych opóźnień, w kwocie 47.869 tys. zł, potrącona została przez GDDKiA⁸ w ramach rozliczeń z Wykonawcą systemu⁹.

Należy podkreślić, że KSPO uruchomiony został w ciągu niespełna 8 miesięcy¹⁰, podczas gdy wdrażanie podobnych systemów w innych krajach trwało z reguły znacznie dłużej¹¹. KSPO zastąpił ponadto system opłat winietowych¹², w tym wyeliminował zagrożenia związane ze zbilansowaniem wpływów i wydatków Krajowego Funduszu Drogowego, z uwagi na wielkość rekompensat, wypłacanych koncesjonariuszom autostrad¹³, za bezpłatne przejazdy pojazdów, za które uiszczona została opłata winietowa.

Podjęte przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działania związane z rozszerzeniem KSPO, w ramach budowy drugiego etapu tego systemu, pozwoliły na terminowe i zgodne z umową objęcie opłatą elektroniczną nowych odcinków dróg krajowych¹⁴.

System wygenerował, w okresie od 1 lipca 2011 r. do 21 września 2012 r., wpływy w wysokości 1.093.181 tys. zł, w tym: 973.429 tys. zł z tytułu opłaty elektronicznej /ESP/¹⁵ oraz 119.752 tys. zł z tytułu opłat za przejazd autostradami¹⁶ /MSP/. Zgodnie z szacunkami GDDKiA wpływy te wzrosły, do listopada 2012 r., łącznie do kwoty 1.269.083 tys. zł.

Stwierdzone w działaniach GDDKiA nieprawidłowości polegały w szczególności na:

- niewypracowaniu koncepcji działania ESP, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO, co spowodowało, że wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce nie nastąpił na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno - ekonomicznych;
- nieuprawnionym zaliczeniu bramownic, przeznaczonych do przytwierdzenia na nich urządzeń umożliwiających pobór i kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD). Spowodowało to, że roboty budowlane związane z ich wzniesieniem na drogach, realizowane były bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. niezgodnie z przepisami art. 28 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷;

⁵ System ten pn. „viaTOLL” miał być wdrożony w 4 etapach, od lipca 2011 r. do stycznia 2014 r., przy czym I etap miał obejmować - 1573 km, II etap - 150 km, III etap - 970 km, a IV etap - 200 km dróg krajowych (w tym autostrad i dróg szybkiego ruchu)

⁶ Z dniem 1 lipca 2011 r. rozpoczął funkcjonowanie MSP za przejazd po autostradzie A2 na odcinku Konin - Stryków pojazdów samochodowych o dmc do 3,5 t, natomiast ESP, którym objętych zostało 649 km autostrad, 554 km dróg ekspresowych oraz 370 km pozostałych dróg krajowych, uruchomiony został w dniu 3 lipca 2011 r. Z tytułu opóźnienia w uruchomieniu systemu wykonawca zapłacił karę umowną w wysokości 2 mln zł.

⁷ Wg definicji zamieszczonej w załączniku nr 1 do umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat, podpisanej w dniu 2 listopada 2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa - Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum Kapsch (wykonawcą), zwanej dalej również umową na budowę i zarządzanie KSPO, „bramownica” jest to „Budowla lub konstrukcja nad drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki”.

⁸ Wraz z należnymi odsetkami.

⁹ Tj. podmiot wyłoniony w drodze przetargu, z którym podpisana została umowa na budowę i zarządzanie KSPO.

¹⁰ Od daty podpisania umowy na budowę i zarządzanie KSPO.

¹¹ Uruchomienie ESP trwało: w Austrii 18 miesięcy, w Czechach 9 miesięcy, w Niemczech 15 miesięcy, a na Słowacji 11 miesięcy.

¹² Obowiązek wnoszenia do dnia 30 czerwca 2011 r. tzw. opłat winietowych przez podmioty wykonujące na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przewóz drogowy za przejazd określonych pojazdów samochodowych po drogach krajowych, ustalony został przepisami art. 42 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1265 ze zm.).

¹³ Tj. spółkom eksploatującym autostrady, którym przyznane zostały koncesje, na zasadach określonych w ówczesnie obowiązujących przepisach ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.), zwanej dalej ustawą o autostradach płatnych.

¹⁴ Ujętych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2012 r. zmieniającym rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej (Dz. U. z 2012 r., poz. 715).

¹⁵ Przy uwzględnieniu kwot potrąconych wykonawcy, z tytułu nieszczelności systemu w trzech pierwszych miesiącach eksploatacji.

¹⁶ Pobieranej na podstawie art. 37a ustawy o autostradach płatnych.

¹⁷ Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- niedostatecznym nadzorze nad realizacją zadań przez Wykonawcę KSPO, co doprowadziło m.in. do sytuacji, w której uruchomiony w dniu 3 lipca 2011 r. ESP nie zapewniał do września 2011 r. szczelności poboru opłaty elektronicznej¹⁸;
- nienależytym zabezpieczeniu interesów Skarbu Państwa w umowie na budowę i zarządzanie KSPO, w związku z powierzeniem monitorowania i audytu funkcjonowania ESP podmiotowi zatrudnionemu przez Wykonawcę¹⁹, który w okresie 18 miesięcy od uruchomienia poboru opłaty elektronicznej²⁰ nie wykonywał zasadniczych zadań w ww. zakresie, ograniczając działania do weryfikacji poprawności zapisów ewidencyjnych systemu, przekazywanych mu przez Wykonawcę;
- niedostatecznym wykorzystywaniu uprawnień, pozwalających na stosowanie wobec Wykonawcy kar z tytułu naruszenia postanowień umowy, w związku z niewypełnieniem przez ponad rok obowiązku przekazywania Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu informacji umożliwiających ocenę jakości funkcjonowania ESP;
- nienależeniu na Wykonawcę, w umowie na budowę i zarządzanie KSPO, obowiązku cyklicznego informowania Zamawiającego o jakości i terminowości znacznej części wykonywanych zadań, związanych z obsługą użytkowników ESP, czego wynikiem był brak możliwości sprawowania przez GDDKiA rzetelnego nadzoru w tym obszarze;
- dokonaniu odbiorów technicznych bramownic i zamontowanych na nich urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, po upływie ok. 14 miesięcy od włączenia ich do eksploatacji w ramach ESP;
- dokonaniu odbiorów technicznych barier ochronnych i poduszek zderzeniowych²¹, zabezpieczających bramownice przed skutkami ewentualnych kolizji, związanych z uderzeniami pojazdów samochodowych, po upływie ok. 14 miesięcy od ich montażu w IV kwartale 2011 r.;
- niepodjęciu działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej²², w drodze objęcia urządzeń służących do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach²³;
- nieprzeprowadzaniu kontroli i audytów wewnętrznych, w obszarze dotyczącym wdrożenia KSPO, co uniemożliwiało sprawowanie efektywnego nadzoru nad procesem budowy, a następnie funkcjonowaniem tego systemu.

Ponadto GDDKiA uruchomiła pobór opłaty elektronicznej, pomimo nieoznakowania dróg, (objętych pierwszym etapem wdrożenia ESP) znakami informacyjnymi o poborze tej opłaty²⁴, wskutek opóźnionego wejścia w życie przepisów rozporządzeń wprowadzających te znaki i regulujących warunki umieszczania ich na drogach²⁵. Sytuacja ta spowodowała, że kierowcy nie byli informowani o rozpoczęciu przejazdu po drodze płatnej.

¹⁸ ESP przystosowany był w lipcu 2011 r. do poboru opłaty elektronicznej od 49% pojazdów samochodowych poruszających się po drogach płatnych, a w sierpniu i wrześniu 2011 r. – odpowiednio od 81 % i od 96% pojazdów objętych ww. opłatą.

¹⁹ Tzw. Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu, zgodnie z pkt 4 zał. nr 10 do umowy na budowę i zarządzanie KSPO.

²⁰ Do grudnia 2012 r.

²¹ Tj. urządzeń BRD.

²² Mającej charakter daniny publicznej, o której mowa w art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2009 r. Nr 157, poz. 1240 ze zm.).

²³ Dz. U. z 2004 r. Nr 243, poz. 2441 ze zm.

²⁴ Dot. znaku informacyjnego D-39a „opłaty drogowe” oraz tabliczki T-34 wskazującej „pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną”, które ustawiane były na drogach objętych ESP dopiero od 13 października 2011 r.

²⁵ Dot. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 124, poz. 702) oraz rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych (Dz. U. Nr 124, poz. 705), które weszły w życie w dniu 30 czerwca 2011 r.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe do realizacji zadań związanych z przygotowaniem koncepcji, wdrażaniem i funkcjonowaniem KSPO

1.1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe GDDKiA do realizacji zadań związanych z wdrożeniem KSPO

Opis stanu
faktycznego

1. GDDKiA jest centralnym urzędem administracji rządowej, obsługującym Generalnego Dyrektora DKiA i wykonującym zadania zarządu dróg krajowych. W skład urzędu wchodzi Centrala i oddziały GDDKiA. Generalny Dyrektor DKiA wykonuje swoje zadania przy pomocy zastępców Generalnego Dyrektora DKiA, Dyrektora Generalnego GDDKiA, dyrektorów komórek organizacyjnych Centrali oraz dyrektorów oddziałów.

Generalny Dyrektor DKiA kieruje GDDKiA i podejmuje samodzielnie decyzje we wszystkich sprawach, w których występuje jako centralny organ administracji rządowej właściwy w sprawach dróg krajowych, a w szczególności: wynikających z wykonywania zadań zarządcy dróg krajowych oraz realizacji budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.

Oddziałem GDDKiA kieruje dyrektor oddziału przy pomocy swoich zastępców. Dyrektor oddziału podejmuje decyzje we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem oddziału w granicach pełnomocnictwa udzielonego mu przez Generalnego Dyrektora DKiA.

Obszar działania oddziału obejmuje teren województwa. Do zakresu działania oddziału należy wykonywanie zadań zarządu drogi oraz zarządcy drogi w zakresie powierzonym przez Generalnego Dyrektora DKiA. Dyrektor oddziału podejmuje decyzje we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem oddziału, w granicach pełnomocnictwa udzielonych przez Generalnego Dyrektora DKiA oraz Dyrektora Generalnego GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 2000-2029, 3786-3873)

2. Pismem z dnia 3.10.2007 r. Dyrektor Generalny GDDKiA poinformował p. Joannę Gaczewską Dyrektora Biura ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Współpracy z Podmiotami Zewnętrznymi Centrali GDDKiA (zwaną dalej dyrektorem BPZ lub dyrektorem DPP), że podległa jej komórka organizacyjna jest odpowiedzialna za realizację zadań związanych z wprowadzeniem ESP na drogach krajowych w Polsce oraz że planowane są w tym zakresie zmiany regulaminu organizacyjnego.

Pismem z dnia 8.10.2007 r. Dyrektor BPZ zwróciła się do Generalnego Dyrektora DKiA o dostosowanie etatyzacji kierowanego przez nią biura do realizacji ww. zadań, w tym o: zapewnienie 3 dodatkowych etatów, utworzenie oddzielnej komórki organizacyjnej dla realizacji tych zadań, a także o przyznanie środków finansowych na zatrudnienie ekspertów i prace studyjne związane z przygotowaniem koncepcji i wdrożeniem ESP.

(dowód: akta kontroli str. 2097-2099, 3426-3491)

W dniu 22.11.2007 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wystąpił do Ministra Infrastruktury o przekazanie założeń dotyczących wprowadzenia ESP w Polsce.

W dniu 30.01.2008 r. skierował do Ministra Infrastruktury kolejne pismo w tej sprawie, informujące o braku założeń określających m.in. podmiot, zakres oraz zasady operacyjnego zarządzania infrastrukturą ESP, z prośbą o przekazanie wytycznych w tych sprawach.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2110, 3426-3491)

Pismem z dnia 7.02.2008 r. Minister Infrastruktury poinformował Generalnego Dyrektora DKiA, że główne założenia dla funkcjonowania ESP zostały określone w projekcie ustawy o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (rozpatrywanego przez Komitet Europejski Rady Ministrów w dniu 8.02.2008 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2100-2110, 3426-3491)

3. Zarządzeniem nr 16 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 16.06.2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad ustalone zostało dla nowo utworzonego (w Centrali GDDKiA) Departamentu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego (DPP)²⁶ zadanie związane z wprowadzeniem ESP. Zarządzenie to było zmieniane dwukrotnie:

- zarządzeniem nr 38 z dnia 21.06.2011 r. ustalono, że zakres działalności DPP obejmuje: „realizację działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego systemu poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów, w tym wykonywanie zadań związanych z wprowadzeniem, monitorowaniem eksploatacji i rozliczaniem Wykonawcy Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat”;
- zarządzeniem Nr 2 z dnia 5.01.2012 r. ustalono, że zakres działalności DPP obejmuje: „realizację we współpracy z doradcami zewnętrznymi i innymi komórkami organizacyjnymi Generalnej Dyrekcji działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego systemu poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów, w tym wykonywanie zadań związanych z wprowadzeniem, monitorowaniem eksploatacji i rozliczaniem Wykonawcy Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz manualnego Systemu Poboru Opłat.”

(dowód: akta kontroli str. 2000-2029, 3786-3873)

Działalność oddziałów GDDKiA uregulowana była, w badanym okresie, zarządzeniem nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23.02.2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, a następnie zarządzeniem nr 61 z dnia 20.10.2009 r. w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

W związku z realizacją przez GDDKiA zadań związanych z wdrożeniem ESP nie dokonywano zmian, w tym zakresie, w regulaminach organizacyjnych oddziałów GDDKiA, właściwych do zarządzania drogami krajowymi (w tym: autostradami i drogami ekspresowymi), na których wdrażany był pobór opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 2030–2096, 3786-3873)

W związku z realizacją zadań związanych z KSPO zwiększono etatyzację w BPZ, a następnie w DPP Centrali GDDKiA oraz ogłaszano do tych komórek nabory pracowników, w przypadku wypowiedzenia przez dotychczasowych pracowników umów o pracę. W 2008 r. w utworzonym w DPP Zespole ds. ESP (w ramach wydziału PPP3) zatrudnionych było 2 pracowników. W 2009 r. zatrudniono kolejnego pracownika. W zakresie realizowanych zadań ww. pracownicy uczestniczyli m.in. w posiedzeniach plenarnych Komitetu ds. Elektronicznego Poboru Opłat przy Generalnej Dyrekcji ds. Energii i Transportu EU w Brukseli i w spotkaniach z firmami prowadzącymi działalność związaną z poborem opłat drogowych. W 2010 r. ww. komórce zatrudnionych zostało dodatkowych 3 pracowników.

(dowód: akta kontroli str.3952-4010, 4074-4099)

Posiadane przez GDDKiA zasoby kadrowe i kwalifikacje zawodowe pracowników nie były wystarczające do samodzielnego wykonywania analiz związanych z wdrożeniem KSPO, w tym m.in. opracowania projektów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia oraz umowy na budowę i zarządzanie KSPO. W celu realizacji zadań w ww. zakresie GDDKiA korzystała z usług firm doradczych, takich jak:

1) Scott Wilson Sp. z o.o. (a następnie URS Polska Sp. z o.o.)

Firma świadczyła usługi o charakterze technicznym przy przygotowaniu projektu dot. KSPO oraz związane z nadzorem nad jego wdrożeniem, a także pełniła funkcję Audytora Technicznego, w ramach następujących umów:

- nr 2132 z dnia 10.06.2008 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego;
- nr 2444 z dnia 10.06.2009 r. (na dokończenie umowy nr 2132), zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki;
- nr 2601 z dnia 22.01.2010 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego;
- nr 3046 z dnia 15.09.2011 r. (na dokończenie umowy nr 2601), zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki

²⁶ Utworzony w Centrali GDDKiA, Departament Partnerstwa Publiczno – Prywatnego przejął zadania zlikwidowanego Biura ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Współpracy z Podmiotami Zewnętrznymi.

- nr 3176 z dnia 15.03.2012 r. (na dokończenie umów nr 2601 i nr 3046), zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki
- nr 3248 z dnia 23.08.2012 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego.

W ramach powyższych umów zostały zrealizowane następujące zadania:

- sporządzenie „Studium Wykonalności Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP)” (w ramach umów nr: 2132 i 2444), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 861 tys. zł;
- sporządzenie dokumentacji technicznej przygotowanej na potrzeby zamówienia na realizację wyżej wymienionego projektu w tym między innymi przygotowanie: specyfikacji technicznej, specyfikacji usług które mają być świadczone, specyfikacji wymaganych poziomów usług, wymagania co do testowania i raportowania (w ramach umów nr: 2132 i 2444), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 3.019 tys. zł;
- doradztwo techniczne podczas oceny dokumentów składanych przez Wykonawców w postępowaniu związanym z udzieleniem zamówienia na budowę i zarządzanie KSPO (w ramach umów nr: 3, 4 i 5), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 1.149 tys. zł;
- pełnienie funkcji Doradcy Technicznego przy wdrażaniu i funkcjonowaniu KSPO (w ramach umów nr: 4, 5 i 6), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 18.000 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7053-7066)

Analiza dokumentacji dot. zadań wykonanych przez URS Polska Sp. z o.o. wskazała, iż zlecenie prac prowadzonych cyklicznie przez tę firmę (udział w testach, procedura weryfikacyjna, analiza danych w DWH) nie odbywało się na podstawie Pisemnego Zlecenia usług, o którym mowa w § 3 umowy z URS. Za 3 miesiące (październik-grudzień 2012 r.) GDDKiA nie przekazała temu doradcy żadnego zlecenia związanego z nadzorem nad prawidłowością wykonywania umowy na budowę i zarządzanie KSPO (tj. czynności określonych w zał. nr 2 do umowy z dnia 23.08.2012 r. zawartej pomiędzy GDDKiA a URS).

Pani Magdalena Jaworska Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA²⁷ wyjaśniła m.in., że: *„...w załączniku nr 2 do Umowy z dnia 23.08.2012 r. w szczególności i wyczerpujący sposób zostały opisane obowiązki Wykonawcy pokrywane się z zakresem prac przewidzianych w ramach Audytu Technicznego. Opis przedmiotu zamówienia dopuszcza inne prace nie wymienione szczegółowo tym załączniku poprzez zapis „W szczególności, ale bez ograniczeń, do obowiązków Wykonawcy będzie należeć ...”. Paragraf 3 w umowie rozumiemy jako procedurę dla robót, które nie zostały w sposób szczegółowy wymienione w załączniku nr 2. Ponieważ wszystkie prace wykonywane do tej pory przez URS w ramach ww. umowy nie wykraczały poza wymienione szczegółowo w załączniku nr 2, nie było potrzeby przygotowania pisemnych zleceń dla URS. Ocenę prawidłowości działania systemu dokonuje Doradca Techniczny przy wykorzystaniu procedury weryfikacyjnej opisanej w załączniku 12 Umowy z Kapsch oraz Niezależny Podmiot Monitorujący (NOMA)”.*

(dowód: akta kontroli str. 7053-7062; 9303)

2) PricewaterhouseCoopers Polska Sp. z o.o. (PWC Polska Sp. z o.o.)

Firma świadczyła usługi o charakterze ekonomiczno - finansowym przy przygotowaniu projektu oraz związane z nadzorem nad jego wdrożeniem i realizacją umowy na budowę i zarządzanie KSPO, w ramach następujących umów:

- nr 2406 z dnia 9.04.2009 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego,
- nr 3078 z dnia 17.10.2011 r. (jako kontynuacja umowy nr 2406) zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki

W ramach powyższych umów zostały zrealizowane następujące zadania:

- sporządzenie Analizy finansowej wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP) w Polsce – Etap I (w ramach umowy nr 2406), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 122 tys. zł;
- sporządzenie Analizy finansowej wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP) w Polsce – Etap II – Faza I, Analiza opcji finansowania oraz Analiza kosztów i korzyści, (w ramach umowy nr 2406), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 117 tys. zł;

²⁷ Określana w dalszej treści niniejszego wystąpienia, jako Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA.

- sporządzenie Analizy finansowej wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP) w Polsce – Etap II – Faza II, Analiza modeli operacyjnych, Analiza SWOT, (w ramach umowy nr 2406), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 117 tys. zł;
- sporządzenie Analizy finansowej wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP) w Polsce – Etap III - faza 1 - Projekt Konceptyjny (w ramach umowy nr 2406), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 1.121 tys. zł;
- wsparcie GDDKiA w procesie udzielania wyjaśnień dot. treści SIWZ oraz oceny ofert złożonych w ramach postępowania przetargowego dot. KSPO (w ramach umowy nr 2406), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 221 tys. zł
- doradztwo dla GDDKiA w procesie realizacji umowy na budowę i zarządzanie KSPO (w ramach umów nr: 2406 i 3078), za kwotę wynagrodzenia netto ok. 2.122 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 7053-7066)

3) KPMG Advisory Sp. z o.o. Sp. k.

Firma świadczyła usługi o charakterze ekonomiczno - finansowym przy przygotowaniu projektu, nadzorze nad jego wdrożeniem oraz w zakresie interoperacyjności, na podstawie umowy nr 2405 z dnia 9.04.2009 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego.

W ramach tej umowy zostały zrealizowane następujące zadania:

- wykonanie sprawdzenia poprawności metodologii obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej, przedstawionej w projekcie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie szczegółowej metodologii obliczania maksymalnej stawki opłaty elektronicznej, za kwotę wynagrodzenia netto ok. 24 tys. zł;
- Prace związane z notyfikacją stawki opłaty elektronicznej do Komisji Europejskiej w tym przygotowanie wniosku notyfikacyjnego, raport dot. metodologii obliczenia maksymalnej stawki opłaty elektronicznej, obliczenie wysokości maksymalnej stawki opłaty elektronicznej, za kwotę wynagrodzenia netto ok. 130 tys. zł;
- Opinia w zakresie konsekwencji w podatku VAT wprowadzenia interoperacyjności systemu poboru opłat na odcinkach koncesyjnych, zarządzanych przez Stalexport Autostrada Małopolska S.A. i Gdańsk Transport Company S.A., za kwotę wynagrodzenia netto ok. 59 tys. zł.

4) Kancelaria Wierzbowski Eversheds Sp. k.

Firma świadczyła doradztwo prawne w ramach przygotowania przetargu na budowę i wdrożenie KSPO, w tym dokumentacji przetargowej, w ramach następujących umów:

- nr 2312 z dnia 19.11.2008 r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 2.459 tys. zł netto;
- nr 2460 z dnia 9.06.2009 r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 510 tys. zł netto;
- nr 2459 z dnia 25.06.2009 r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 2.000 tys. zł netto;
- nr 2620 z dnia 27.01.2010 r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 2.000 tys. zł netto;
- nr 2746 z dnia 10.08.2010 r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 3.000 tys. zł netto.

Po zakończeniu postępowania przetargowego, firma świadczyła doradztwo prawne przy wdrożeniu oraz realizacji ww. umowy dot. KSPO, w ramach następujących umów:

- ww. umowy nr 2746 z dnia 10.08. 2010 r.,
- nr 2906 z dnia 15.04.2011 r. r., zawartej w trybie zamówienia z wolnej ręki, na kwotę ok. 3.000 tys. zł netto;
- nr 3253 z dnia 28.08.2012 r. r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, na kwotę ok. 2.985 tys. zł netto.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż za wyjątkiem umowy nr 3253 z dnia 28.08.2012 r. na świadczenie usług doradczych o charakterze prawnym w ramach KSPO, kontrakty zawarte z Kancelarią Wierzbowski Eversheds Sp. k. swym zakresem obejmowały doradztwo prawne przy różnych projektach autostradowych, realizowanych przez GDDKiA. Usługi o charakterze prawnym, świadczone przez tę firmę rozliczane były/są na podstawie

miesięcznych zestawień czynności. Przy każdej czynności wskazana jest: osoba wykonująca daną czynność, data wykonania i czas poświęcony na jej realizację. Wynagrodzenie jest płatne na podstawie czasu pracy (jako suma iloczynu stawki godzinowej oraz liczby godzin przepracowanych w danym miesiącu przez poszczególnych pracowników. Miesięczne zestawienia czynności przekazywane były do GDDKiA gdzie podlegały weryfikacji.

W sprawach dot. sposobu zlecenia prac ww. firmie Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., że: *„...Procedura zlecenia jest każdorazowo normowana w zapisach umowy, zawartej pomiędzy Stroną Publiczną a doradcą zewnętrznym ... GDDKiA zakłada podjęcie działań mających na celu stopniowe przejmowanie części prac wykonywanych przez firmy zewnętrzne i w tym celu na pierwszy kwartał roku 2013 zaplanowano specjalistyczne szkolenia dla pracowników DPP. Wcześniej takiej możliwości nie było z uwagi na natężenie prac przy wdrożeniu i realizacji projektu KSPO przy jednocześnie ograniczonych zasobach kadrowych.*

Odnosząc się do usług doradczych realizowanych przez wszystkie ww. firmy zewnętrzne Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., że: *„...zakres usług doradczych, realizowanych przez podmioty zewnętrzne określany jest szczegółowo na etapie procedury przetargowej (w SIWZ) oraz każdorazowo wskazywany w zapisach umowy, zawartej pomiędzy Stroną Publiczną a doradcą zewnętrznym. Ponieważ projekt KSPO jest pierwszym tego typu systemem w Polsce, w kraju brakowało specjalistów w zakresie elektronicznych systemów poboru opłat. Wobec powyższego, GDDKiA przy wdrażaniu i realizacji KSPO wspierają renomowane firmy doradcze, które zaprosiły do współpracy ekspertów międzynarodowych. Jest to związane zarówno z potrzebą specjalistycznej wiedzy (prawnej, finansowej oraz technicznej), jak też koniecznością właściwego zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa, zwłaszcza, iż Wykonawca po swojej stronie ma zapewnione wsparcie profesjonalnych doradców. Pracownicy GDDKiA to członkowie korpusu służby cywilnej na warunkach wynagrodzenia sektora publicznego, które nie są w stanie zaspokoić oczekiwań finansowych ekspertów o międzynarodowym doświadczeniu”.*

(dowód: akta kontroli str. 7053-7062; 9303)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak ustalenia zadań regulaminowych dla oddziałów GDDKiA, dot. wdrażania i funkcjonowania KSPO ograniczał możliwości nadzoru tych jednostek nad budową i funkcjonowaniem systemu, na obszarach objętych zakresem ich działalności.
- Niedostateczne wykorzystywanie uprawnień wynikających z umowy zawartej w dniu 23.08.2012 z URS Polska Sp. z o.o., w związku z zaniechaniem zlecenia temu doradcy, przez trzy miesiące, czynności określonych w zał. nr 2 do ww. umowy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK, brak procedur ustalających zasady zlecenia prac firmom zewnętrznym świadczącym usługi doradcze stwarza ryzyko zlecenia im zadań, które powinny być realizowane przez pracowników GDDKiA, w ramach regulaminowych obowiązków.

W niniejszej kontroli nie badano czynności GDDKiA związanych z udzieleniem zamówień ww. firmom zewnętrznym, pod kątem ich zgodności z ustawą Prawo zamówień publicznych.

Ocena cząstkowa

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

1.2. Przygotowanie koncepcji wdrożenia i funkcjonowania KSPO

1. W dniu 10.12.2008 r. na posiedzeniu Kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury (MI) omawiana była koncepcja powołania drogowej spółki specjalnego przeznaczenia dla potrzeb budowy systemu elektronicznych opłat drogowych. Zaakceptowano wstępny harmonogram wdrożenia systemu elektronicznych opłat drogowych w Polsce.

W dniu 8.01.2009 r. podczas spotkania w Ministerstwie Infrastruktury omawiano m.in. możliwości realizacji systemu przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad. Na spotkaniu: - potwierdzono konieczność pilnego rozpoczęcia prac przygotowawczych do wdrożenia systemu; - przyjęto deklarację gotowości GDDKiA do realizacji zadań w tym

zakresie; - zobowiązano Departament Dróg i Autostrad MI do przekazania GDDKiA materiałów opracowanych na potrzeby rozpoczęcia prac przygotowawczych²⁸. Dyrektor Departamentu Dróg i Autostrad MI przekazał GDDKiA materiał zbiorczy stanowiący wstęp do określenia zakresu prac analitycznych, które powinny być wykonane na etapie opracowywania studium wykonalności systemu (przed podjęciem decyzji co do wyboru technologii, zakresu systemu, stosowanych stawek).

(dowód: akta kontroli str. 2101-2109, 3426-3491)

2. Zgodnie z zarządzeniem nr 21 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16.06.2008 r. w sprawie ustalenia podziału zadań Zastępców Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, zadania w zakresie kierowania m.in. zagadnieniami planowania rocznego i wieloletniego, wdrażania przedsięwzięć publiczno – prywatnych, negocjacji i renowacji oraz nadzoru nad realizacją umów w zakresie budowy i eksploatacji autostrad płatnych oraz koordynacja i nadzór nad wykonywaniem zadań przez DPP powierzone zostały p. Magdalenie Jaworskiej Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 1149 - 1151)

Pismem z dnia 6.02.2009 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA przedstawiła Dyrektorowi Departamentu Dróg i Autostrad MI m.in. następujące wnioski dot. wdrożenia ESP:

- pojazdy poniżej 3,5 tony muszą mieć możliwość korzystania z systemu ESP przynajmniej 5 lat od daty podjęcia decyzji w sprawie definicji europejskiej usługi opłaty elektronicznej;
- system poza drogami zarządzanymi przez GDDKiA powinien obejmować wszystkie odcinki koncesyjne autostrad; - funkcję interoperacyjności OBU³⁰ należy traktować jako niezbędną do spełnienia, - GDDKiA w przypadku przygotowywania studium wykonalności ESP, powinna wykorzystać prace Instytutu Transportu Samochodowego (ITS), wykonane w ramach projektu Krajowy System Automatycznego Poboru Opłat (KSAPO), a analizy ekonomiczno-finansowe i prawne przygotować z wykorzystaniem doradców strony publicznej;- wybór operatora ESP może nastąpić zgodnie z ustawą Prawo Zamówień Publicznych. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zgłosiła również postulat wprowadzenia zmian w ustawie o Partnerstwie Publiczno-Prywatnym (PPP) w przypadku realizacji ESP w ramach PPP. Do pisma załączono warianty proponowanych rozwiązań oraz harmonogram wprowadzenia ESP w Polsce.

(dowód: akta kontroli str. 2115-2117, 3426-3491)

3. Pismem z dnia 16.02.2009 r. Minister Infrastruktury poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA, że zmiany do ustawy o drogach publicznych, które weszły w życie w dniu 24.12.2008r., jako podstawowy wariant realizacji systemu przyjmują wdrożenie systemu przez GDDKiA. Minister potwierdził, że GDDKiA powinna niezwłocznie przystąpić do przygotowania studium wykonalności systemu, zgodnie z harmonogramem przyjętym przez Kierownictwo Resortu w dniu 10.12.2008 r. Uznał za celowe postulowane przez GDDKiA wykorzystanie ww. prac ITS. Poinformował ponadto GDDKiA, że postulowane zmiany przepisów zostały już zredagowane i wprowadzone do projektu zmian legislacyjnych.

W dniu 17.02.2008 r. Sekretarz Stanu w MI zwrócił się z prośbą do dyrektora ITS o zgodę na wykorzystanie przez resort prac wykonanych w ramach projektu KSAPO. Wyniki tych badań zostały udostępnione Ministerstwu Infrastruktury w marcu 2008 r.

(dowód: akta kontroli str. 2112-2113, 3426-3491)

4. Dnia 27.04.2009 r. Minister Infrastruktury wydał zarządzenie Nr 13 w sprawie powołania Zespołu do spraw wdrożenia systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych przewidzianego w ustawie z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych. Zespół ten, jako organ pomocniczy Ministra, działał przy Generalnym Dyrektorze DKiA.

W dniu 11.06.2010 r. członkowie ww. Zespołu oraz zaproszeni do udziału w jego pracach przedstawiciele GDDKiA i Ministerstwa Infrastruktury, zatwierdzili Specyfikację Istotnych

²⁸ Informacje powyższe zamieszczone zostały w piśmie Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MI z dnia 21 stycznia 2009 r. skierowanym do Generalnego Dyrektora DKiA.

²⁹ Por. przypis nr 27.

³⁰ OBU jest urządzeniem montowanym w pojazdach, które służy do naliczania opłaty elektronicznej.

Warunków Zamówienia przygotowaną na potrzeby postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO.

(dowód: akta kontroli str. 2143-2148, 2503-25203, 426-3491)

4.1. Na zlecenie GDDKiA zostały przygotowane przez Scott Wilson Sp. z o. o. przy udziale PwC Polska Sp. z o. o. oraz Wierzbowski Eversheds Sk „Analizy techniczno-finansowo-prawne wdrożenia elektronicznego systemu opłat w Polsce - Etap I i II”. Celem nadrzędnym raportu stanowiącego „Etap I” ww. analizy techniczno-finansowo-prawnej dla wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce było przedstawienie katalogu argumentów przemawiających za jego wdrożeniem w oparciu o dostępne dokumenty i materiały uwarunkowania z tym związanych. Przedmiotem prac opisanych w „Etapie II” analizy było przedstawienie wstępnych rekomendacji wdrożenia ESP. Rezultatem „II Etapu” była „Analiza finansowania wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Etap II, Faza I” przygotowana przez PwC Polska Sp. z o. o. przy udziale Scott Wilson Sp. z o. o. Zgodnie ze zleceniem, przedmiotem prac opisanych w ww. opracowaniu było:

- zidentyfikowanie i ramowa charakterystyka opcji finansowania i wdrażania ESP
- określenie podstawowych parametrów opcji finansowania wdrożenia ESP
- stworzenie księgi założeń do analizy kosztów i korzyści
- stworzenie modelu dla celów analizy kosztów i korzyści

Przygotowana została także „Analiza możliwości zaliczenia VAT do wydatków kwalifikowanych w przypadku uzyskiwania dofinansowania projektów drogowych z Funduszy UE.”

(dowód: akta kontroli str. 2521-3466)

GDDKiA uznała za wystarczające przygotowywane przez doradcę technicznego analizy, dotyczące wdrożenia EYC w aspekcie technicznym, do oceny rozwiązań DSRC oraz rozwiązań opartych na technologii GNSS/CN (GPS/GSM).

Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła, że „Doradca techniczny dysponował personelem posiadającym wiedzę specjalistyczną w dziedzinie elektronicznego systemu poboru opłat. Fakt akceptacji całego studium wykonalności przez GDDKiA, świadczył o tym, że dokument spełniał oczekiwania GDDKiA”.

(dowód: akta kontroli str.3874-3877, 3878-3881)

W „Analizie techniczno-finansowo-prawna wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce – Etap I”, w opracowaniu dotyczącym opłacalności wdrożenia systemów: DSRC lub GNSS/CN (GPS/GSM) dla budowy ESP stwierdzono m.in.: „Z danych przedstawionych przez firmę EFKON AG³¹ (Austria) wynika, że koszty wdrożenia systemu opartego na pozycjonowaniu satelitarnym GPS i łączności GSM są na początku trochę wyższe (około 30%), w porównaniu z systemem DSRC, przy sieci dróg poniżej 1000 km. Przy długości sieci dróg 1000 km, koszty wdrożenia systemu DSRC lub opartego na GPS są takie same. Natomiast po osiągnięciu długości dróg 1000 km, koszty te dla systemu GPS zmniejszają się kilkukrotnie (przy sieci dróg 3000 km), natomiast przy systemie DSRC maleją zaledwie o kilka procent ...

- dla sieci drogowej > 1000 km wybór europejskiej usługi opłaty elektronicznej – EETS (European Electronic Toll Service) z wykorzystaniem GPS jest najbardziej ekonomiczny
- wybór EETS z wykorzystaniem GPS przy rozszerzeniu sieci dróg stanowi najlepsze rozwiązanie ekonomiczne i technologiczne”.

(dowód: akta kontroli str. 2521-2795)

W „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II w opracowaniu dotyczącym funkcjonowania systemu poboru opłat w Czechach zbudowanego przez Konsorcjum Kapsch stwierdzono m.in.: „System obecnie opiera się na technologii mikrofalowej, lecz planowane rozszerzenie sieci objętej opłatą elektroniczną i w związku z tym problemy z instalacją bramownic na drogach krajowych, skłaniają do przejścia na system satelitarny wykorzystujący hybrydowe OBU ” (...). „W drugim etapie, gdzie opłatami objęte będą również drogi krajowe, planowane jest

³¹ Andreas Weiss, Dyrektor EFKON AG. Prezentacja przedstawiona w GDDKiA w dniu 8 maja 2009 r.

wdrożenie systemu satelitarnego w celu uniknięcia budowy bramownic na niższych kategoriach dróg i objęcia poborem opłat wszystkich pojazdów." W wykonanej przez PwC Analizie finansowania wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Etap II, Faza I "Analiza kosztów i korzyści oraz analiza opcji finansowania" w Polsce przyjęto do analizy 5 wariantów sieci (0-IV). Wariant zerowy zakłada, że drogi ekspresowe będą nieobjęte systemem do 2012, a drogi krajowe do 2020 r. Pozostałe warianty zakładają objęcie dróg ekspresowych ESP. Analiza wskazuje, że "z punktu widzenia optymalizacji poziomu kosztów technicznych, polegającej na wyborze najbardziej korzystnego z analizowanych wariantów technologicznych na danym wariantcie sieciowym: - W wariantcie 0 najbardziej optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system DSRC, - W wariantach I-IV najbardziej optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system GNSS" (...) poza Wariantem 0 w którym analizowana jest sieć najmniejsza system DSRC okazuje się w związku z tym najbardziej optymalny, w Wariantach I-IV system DSRC jest wyraźnie mniej korzystny niż rozwiązania GNSS i Hybrid. System Hybrid, będący w każdym z wariantów sieciowych nieznacznie droższym systemem od GNSS (...) staje się relatywnie bardziej niekorzystny w stosunku do GNSS wraz z rozszerzeniem się sieci". (Powyższe rekomendacje zostały powtórzone w Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II).

(dowód: akta kontroli str. 2796-3256)

W „Analizie techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu poboru opłat („ESP”) w Polsce – Etap II” stwierdzono m.in. że: „System satelitarny charakteryzuje się małą ilością infrastruktury, która pokrywa duży obszar. Bramownice i place poboru opłat stają się niepraktyczne.” „Zaletą tej technologii jest brak konieczności budowy drogowej infrastruktury przydrożnej w każdym pkt wjazdu i wyjazdu z sieci dróg płatnych, jak w przypadku systemu opartego na technologii mikrofalowej: mała liczba bramek kontrolnych (w celu kontroli uiszczenia opłat), możliwość wsparcia innych systemów. Systemy satelitarne obniżają koszt infrastruktury przydrożnej ... W systemie opartym na technologii GNSS/CN nie jest wymagana budowa infrastruktury do identyfikacji pojazdów. Infrastruktura wymagana jest jedynie w celu kontroli ... Natomiast „W systemie opartym na technologii DSRC wymagane są bramownice w lokalizacjach pozwalających na ustalenie miejsca wjazdu i wyjazdu pojazdu z sieci dróg płatnych (...). W zależności od projektu opracowanego przez dostawcę systemu, w każdym pkt kontrolnym wymagana jest budowa jednej, dwóch lub trzech bramownic. Zależy to od szeregu czynników jak na przykład od wymogu uzyskania obrazu przedniej i tylnej tablicy rejestracyjnej pojazdu w celach ewidencyjnych”.

(dowód: akta kontroli str. 2796-3256)

W korespondencji prowadzonej przez GDDKiA³² stwierdzono m.in., że „Zgodnie ze wstępnymi wyliczeniami sporządzonymi przez doradców strony publicznej maksymalne nakłady inwestycyjne budowy ESP oszacowano na kwotę 671,0 mln zł brutto (koszt systemu mikrofalowego obejmującego autostrady i drogi ekspresowe, jako opcja najdroższa). Niezbędne nakłady w roku 2010 r. szacowane są na 60,0 mln zł + VAT.”

(dowód: akta kontroli str. 2199-2201, 3426-3491)

W odpowiedzi na pytania kontrolującego: - czy przy ostatecznym wyborze oferenta, oferta oparta na systemie mikrofalowym obejmująca autostrady i drogi ekspresowe okazała się opcją najtańszą? - czy ww. analiza wskazuje, że dla wybranego w Polsce wariantu sieciowego (autostrady, drogi ekspresowe oraz alternatywne), najbardziej optymalnym kosztowo rozwiązaniem technologicznym jest system GNSS/CN (GPS/GSM) ? - czy w świetle ww. analiz koszty budowy i eksploatacji systemu opartego na technologii GNSS/CN (GPS/GSM), nie wymagającej rozbudowanej infrastruktury przydrożnej byłby wyższe od kosztów budowy systemu opartego na technologii mikrofalowej? - Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła m.in., że: „Nie można wprost odnosić wyników analizy, do obecnie wybranego

³² Pismo nr GDDKiA-DPP-PPP3-UG-0330-1919/2009 z dnia 9 października 2009 r. Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA o konieczności zarezerwowania przez GDDKiA środków finansowych na budowę systemu ESP oraz pismo nr TAIEBK-0732-3100/09 z dnia 13 października 2009 r. Zastępcy Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MI do Dyrektora Departamentu Finansowania Infrastruktury Transportowej BGK o konieczności uwzględnienia w Planie KFD na rok 2010 środków w wysokości 73,2 mln zł niezbędnych na budowę ESP.

w Polsce wariantu sieciowego (autostrady, drogi ekspresowe oraz alternatywne)" z prostej przyczyny. Żaden z wariantów zawartych w analizie, nie uwzględnia rozwiązania przyjętego w obecnej sieci dróg płatnych. Rozwiązanie najbardziej optymalne kosztowo dla przyjętego w Polsce wariantu sieciowego, zweryfikował rynek w momencie złożenia ofert. Wymagania Zamawiającego zostały określone bez wskazania konkretnej technologii. Zostały złożone Zamawiającemu dwie oferty, jedna posługująca się technologią DSRC, druga technologią GNSS/GSM. W wyniku przeprowadzonego postępowania, okazało się, że oferta oparta na technologii GNSS/GSM jest droższa, niż oferta oparta na technologii DSRC. W kwestii przytoczonego pisma GDDKiA z 2009 r., uwzględniając ówczesne realia rynkowe, przewidywanym wariantem najdroższym była opcja systemu mikrofalowego. W momencie złożenia ofert w 2010 roku, gdzie zadeklarowało się dwóch Wykonawców, tańszą w okresie obowiązywania umowy okazała się oferta bazująca na technologii DSRC. Niemniej jednak należy zaznaczyć, iż oferty złożone w przetargu, nie bazują tylko na rozwiązaniu technicznym, ale również na ocenie ryzyk wycenionych odpowiednio przez obu oferentów."

Według ww. analiz wdrożenie podobnych systemów elektronicznego poboru opłat trwało w: Austrii - 18 miesięcy, Niemczech - 15 miesięcy, Słowacji - 11 miesięcy, Czechach - 9 miesięcy.

W odpowiedzi na pytanie kontrolującego - na jakiej podstawie określono średni czas niezbędny do wprowadzenia w Polsce KSPO - Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła, że: „Podstawą do wprowadzenia i uruchomienia systemu w terminie od 1 lipca 2011 r. był termin ustawowy.”

(dowód: akta kontroli str. 2201, 2796-3256, 3874)

4.2. Pismem z dnia 4.12.2009 r. Generalny Dyktor DKiA przekazał Ministrowi Infrastruktury rekomendację w zakresie wyboru rozwiązania organizacyjno - prawnego wdrożenia ESP przygotowanego na podstawie ww. „Analizy techniczno-finansowo-prawnej wdrożenia elektronicznego systemu opłat w Polsce- Etap I i II”, w której stwierdził m.in., że: „Biorąc pod uwagę aspekt sieciowo-technologiczny rekomendowanym wariantem jest wariant sieciowy obejmujący autostrady, drogi ekspresowe oraz drogi alternatywne (wariant 4 analizy). Zgodnie z wynikami analiz, dla takiej sieci optymalnym rozwiązaniem technologicznym jest system satelitarny (technologia GNSS). Rozpatrując wariant 4 możliwy do zastosowania jest również system hybrydowy polegający na objęciu autostrad systemem mikrofalowym (DSRC), natomiast drogi ekspresowe zostałyby objęte systemem satelitarnym. Jednakże w postępowaniu przetargowym mając na uwadze zasady zachowania warunków konkurencji nie będzie miało miejsca wskazanie określonej technologii. W sposób precyzyjny opisana zostanie oczekiwana funkcjonalność, a oferenci sami wskażą technologię za pomocą której zrealizują wymagania określone w SIWZ. W analogiczny sposób przeprowadzone zostały procedury wdrażania ESP w innych krajach EU.” „W zakresie wyboru modelu organizacyjnego GDDKiA rekomenduje wdrożenie ESP przez stronę publiczną. Operatorem systemu może być Skarb Państwa jak i Drogowa Spółka Specjalnego Przeznaczenia (RSPV).” „GDDiKA rekomenduje powierzenie funkcji operatora spółce (...) oraz połączenie w postępowaniu przetargowym funkcji operatora systemu ESP z operatorem manualnego systemu poboru opłat”. Konieczne będzie dokonanie notyfikacji o udzielonej pomocy publicznej (wymaga to uzgodnień z UOKiK przed wystaniem do KE). Optymalnym okresem zawarcia umowy jest okres 8-10 lat nie dłuższy jednak niż 13 (... konieczne jest zawiadomienie Prezesa UZM). Dokonano odrębnej „Analizy możliwości zaliczenia VAT do wydatków kwalifikowanych w przypadku uzyskiwania dofinansowania projektów drogowych z Funduszy Unii Europejskiej”. GDDKiA poinformowała MI, że „rozpoczęła pracę nad tzw. „Projektem Konceptyjnym” na podstawie którego zostaną przygotowane informacje niezbędne do wykonania SIWZ. Zgodnie z harmonogramem opracowanie SIWZ zostanie zakończone 19 lutego 2010 r. SIWZ stanowi podstawę przeprowadzenia II etapu procedury przetargowej. Etap I tj. ogłoszenie o wszczęciu postępowania przetargowego GDDKiA opublikuje w przeciągu 2-3 dni od daty podjęcia decyzji o wyborze rozwiązywania organizacyjno-prawnego”.

(dowód: akta kontroli str. 2253-2258, 3426-3491)

W odpowiedzi na pytanie kontrolującego - dlaczego mimo zalecenia Dyrektywy 2004/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r.³³ oraz wyników ww. analiz omówionych powyżej Generalny Dyrektor DKiA nie rekomendował w postępowaniu przetargowym technologii GNSS/CN (GPS/GSM), którą uznał za optymalną? - Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, że: „*Podejście przyjęte przez Generalnego Dyrektora DKiA, wynikało z zapisu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, czyli obowiązku do organizowania postępowań o udzielenie zamówienia, w sposób zapewniający zachowanie m.in. uczciwej konkurencji. Wskazanie w przedmiotowym przetargu tylko jednej technologii jako możliwej do zastosowania, nie sprzyjałoby zachowaniu uczciwej konkurencji między podmiotami rozważającymi złożenie oferty, a po jej złożeniu biorącymi udział w tym przetargu. Dodatkowo warto wskazać, że żaden z obowiązujących zarówno obecnie jak i w czasie ogłaszania przetargu przepisów, nie nakładał obowiązku wyboru jednej konkretnej technologii. Taki obowiązek nie wynika również ze stosownych przepisów unijnych. Nie bez znaczenia był również fakt wynikający z ostatniego zdania cytowanego w pytaniu fragmentu listu z dnia 4 grudnia 2009 r., a mianowicie, że analogiczne podejście do tej kwestii miało miejsce również w ramach procedur wdrażania elektronicznego systemu poboru opłat w innych krajach Unii Europejskiej.*”

(dowód: akta kontroli str. 3874- 3871, 3878-3881)

Pismem z dnia 18.12.2009 r. Minister Infrastruktury przyjął ww. rekomendacje oraz wskazał na konieczność opracowania szczegółowej koncepcji powołania spółki specjalnego przeznaczenia, wyraził zgodę na podjęcie przez Generalnego Dyrektora DKiA działań zmierzających do przygotowania finalnej koncepcji i przedstawienie jej do akceptacji oraz powierzył funkcję operatora systemu Generalnemu Dyrektorowi DKiA.

(dowód: akta kontroli str. 2261- 2262, 3426-3491)

4.3. Przy opracowywaniu koncepcji wdrażania ESP, GDDKiA współpracowała z ITS, z którym zawarła, w dniu 31.03.2009 r. umowę o współpracy w zakresie wspólnej realizacji prac naukowo-badawczych, związanych z ... Systemami Poboru Opłat Elektronicznych³⁴.

Pismem z dnia 26.02.2010 r. GDDKiA wypowiedziała ww. umowę z uwagi na podpisanie przez ITS umowy z firmami FELA Management AG i Autoguard S.A. (na instalacje systemu testowego ESP), które zgłosiły chęć udziału w przetargu na budowę i zarządzanie KSPO. ITS nie wniósł zastrzeżeń do wypowiedzenia ww. umowy, która uległa rozwiązaniu z dniem 1.06.2010 r.

W pracach związanych z realizacją przetargu na budowę i zarządzanie KSPO ogłoszonego w grudniu 2009 r. ITS nie brał udziału.

(dowód: akta kontroli str. 2125-2128, 2148, 2275-2277, 3495-3497, 3504-3515)

4.3.1. Do podpisania pomiędzy GDDKiA a ITS ww. umowy doszło m.in. w związku ze zrealizowaniem przez ten Instytut, w grudniu 2008 r., pierwszego etapu projektu dot. struktury funkcjonalnej KSAPO³⁵. Wyniki zrealizowanych w tym zakresie prac ITS zaprezentował m.in. przedstawicielom Ministerstwo Infrastruktur oraz GDDKiA na przełomie 2008 i 2009 r. ITS przedstawił aspekty ekonomiczne oraz związane z interoperacyjnością i efektywnością ESP budowanych w technologii DSRC oraz GPS/GSM.

ITS w ramach współpracy z GDDKiA dokonał oceny omówionych powyżej, opracowań dot. I i II etapu studium wykonalności Analizy techniczno – finansowo – prawnej wdrożenia ESP w Polsce³⁶. ITS wykazał różnice we wdrażaniu systemu DSRC oraz GPS/GSM oraz przedstawił aspekty ekonomiczne, a także związane z interoperacyjnością i niezawodnością tych systemów. W ramach dokonanej oceny tych opracowań I etapu studium wykonalności ww. analizy - w czerwcu 2009 r. oraz II etapu studium wykonalności w listopadzie 2009 r. ITS stwierdził m.in., że:

³³ Dz. Urz. UE.L.166.124. z 30.04.2004 r.

³⁴ W piśmie z 16.02.2009 r. skierowanym do Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, Minister Infrastruktury uznał m.in. za celowe wykorzystanie przy wdrażaniu ESP prac ITS.

³⁵ Por. powyżej pkt 1.2 ppkt 2.

³⁶ Por. powyżej pkt 1.2 ppkt 4.1.

„...1. Analiza funkcjonowania w Polsce elektronicznego systemu poboru opłat opartego o system firmy Kapsch stosujący technologię mikrofal DSRC.

a) Interoperacyjność. Stosowane OBU Via Box w systemie Via Toll w Polsce, firmy Kapsch, aktualnie nie jest interoperacyjne z żadnym urządzeniem OBU stosowanym w systemach typu DSRC, np. Go Box w Austrii, Premid w Czechach, Passengo we Francji ...jak również w innych państwach (Hiszpania, Portugalia), tym bardziej nie jest interoperacyjne z urządzeniami OBU typu GPS/GSM, stosowanymi w Słowacji, Niemczech, Szwajcarii.

b) Możliwość jego rozszerzenia. Przy rozszerzaniu systemu na autostradach koszty systemu DSRC i GPS/GSM są porównywalne i wynoszą około 2,37 miliona zł - DSRC, 2,14 miliona - GPS/GSM dla odcinka długości 25 km. W przypadku dróg ekspresowych, koszty dotyczące odcinka długości 20 km, w przypadku systemu DSRC są trzykrotnie wyższe, w przypadku dróg krajowych dwukrotnie wyższe Tabela 1. Koszty rozszerzenia systemu poboru opłat ...dla 25 km odcinka ...autostrady przy systemie DSRC wynoszą 2,37 mln zł, a przy GPS/GSM 2,14 mln zł. Dla 20 km odcinka nowej drogi ekspresowej koszty rozszerzenia systemu poboru opłat drogowych przy systemie DSRC wynoszą 3,28 mln zł, a przy GPS/GSM 1,09 mln zł, a dla 10 km odcinka nowej drogi krajowej przy systemie DSRC wynoszą 3,39 mln zł, a przy GPS/GSM 1,78 mln zł... Stosowane OBU Via Box w systemie Via Toll w Polsce, firmy Kapsch, po wdrożeniu Europejskiej Usługi Opłaty Elektronicznej (EETS) nie będzie mogło współpracować z żadnym systemem w krajach członkowskich w UE. Po wdrożeniu EETS, konieczna będzie wymiana urządzeń OBU Via Box. System działa w oparciu o bramki łączności i bramki kontrolne, dwie trzecie to bramki łączności a jedna trzecia to bramki kontrolne. Na każdym skrzyżowaniu, na każdym wjeździe i zjeździe trzeba instalować bramki. W tej chwili Austria i Niemcy podpisały porozumienie o stosowaniu systemu TOLL2GO, w systemie wykorzystywane jest urządzenie OBU typu GPS/GSM produkcji niemieckiej. W Czechach na nowych autostradach i drogach ekspresowych instalowany jest system GPS/GSM i to przez Konsorcjum Kapsch, w Słowacji został wdrożony system GPS, we Francji w przyszłym roku zostanie wdrożony system GPS/GSM. Wszystkie kraje sąsiednie będą posiadać systemy typu GPS/GSM. Polsce pozostanie zakupienie nowych urządzeń typu GPS/GSM. Jedynie bramki kontrolne w systemie DSRC, po dodaniu dodatkowych elementów (urządzeń) będą mogły zostać wykorzystane do kontroli, natomiast bramki do łączności z urządzeniami Via Box będą bezużyteczne...

c) Możliwość zdalnego zarządzania. OBU Via Toll jest prostym urządzeniem, użytkownik może wprowadzić tylko kategorię pojazdu. OBU jest rozpoznawane tylko przez czujniki na bramkach łączności i bramkach kontrolnych. Brak możliwości zdalnego sterowania urządzeniem, brak możliwości przesłania sygnału lub wiadomości do urządzenia. Możliwość zdalnego sterowania występuje tylko w urządzeniach OBU stosowanych w systemach GPS/GSM.

d) Niezawodność działania systemu. System DSRC jest dość zawodny. W systemie w Austrii jest 0,5 % reklamacji związanych z błędnym naliczeniem kosztów opłat (12 000 błędnych transakcji dziennie), ponadto dokładność systemu rozpoznania tablic rejestracyjnych wynosi 85%, przez co szczelność systemu jest mniejsza. Oznacza to, że nie da się ustalić sporej liczby użytkowników pojazdów, którzy nie posiadają OBU i nie uiszczają opłat drogowych. Skuteczność egzekwowania opłat w Austrii i Czechach wynosi 97,5%. W Niemczech reklamacje stanowią 0,1 % wszystkich przejazdów, a dokładność rozpoznania tablic rejestracyjnych wynosi 98 %. Natomiast skuteczność egzekwowania opłat w systemie niemieckim wynosi 99,9 %.

e) Generowanie błędów i zakłóceń. System DSRC (w którym urządzenie pokładowe jest bardzo proste i wykonuje jedynie funkcje potwierdzania - read only - nie posiada wyświetlacza, nie może odbierać ani przekazywać żadnych wiadomości). Nie będzie możliwości włączenia go do zintegrowanej platformy technologicznej, gdyż nie będzie mogło w ogóle współpracować z innymi krajowymi systemami transportowymi. Nawet w przypadku systemu DSRC, gdzie dostawcą jest firma Kapsch, każde państwo posiada inny typ urządzenia pokładowego OBU. Systemy typu DSRC wdrażane były w Europie ... Japonii, Stanach Zjednoczonych w latach 80 XX wieku. W systemie tego typu samochody wyposażone są w proste urządzenia, które rozpoznawane są przez czujniki mikrofalowe (5,8 GHz) umieszczone na bramkach (bramownicach). W systemie tym muszą być zarówno bramki do łączności (Toll gates) jak i bramki kontrolne ... Sytuacja jest dobra jeśli system wdrażany jest na autostradzie, natomiast

znacznie gorzej jest na drogach ekspresowych, całkowicie źle na drogach krajowych. Im więcej zjazdów i wjazdów - tym więcej bramek...

f) Problem funkcjonowania na obszarach górskich i zurbanizowanych. System typu DSRC wymaga rozbudowy infrastruktury drogowej, bramek z czujnikami w punktach najbardziej istotnych dla skutecznego poboru opłat, co generuje nakłady finansowe. Na autostradach węzły są co kilkanaście kilometrów, ale już na drogach szybkiego ruchu i drogach krajowych możliwości wjazdu i zjazdu z trasy jest bardzo dużo. Mikrofałe ulegają odbiciu od obiektów o dużej gęstości, oraz rozpraszaniu i tłumieniu w atmosferze i innych ośrodkach. Tłumienie jest spowodowane głównie obecnością opadów deszczu czy śniegu ... W łączach mikrofalowych mamy również do czynienia ze zjawiskiem zaników sygnałów mimo tego, iż anteny nadawcze i odbiorcze są nieruchome ... Zaniki mogą powstać na skutek zjawiska wielodrogowości, kiedy to do anteny dociera promień bezpośredni i promień odbity od ziemi ... Silne zaniki występują najczęściej na obszarach frontów atmosferycznych (np. przed burzami) oraz latem nad ranem i w czasie gorących, wilgotnych i bezwietrznych nocy.

g) Analiza systemu GNSS-CN, GPS/GSM z wykorzystaniem transmisji GPRS. W związku z rozwojem nowych technologii, system opłat drogowych, wykorzystujący pozycjonowanie satelitarne GNSS-CN, GPS/GSM z wykorzystaniem transmisji GPRS jest najlepszym rozwiązaniem dla każdego państwa UE, w tym RP, szczególnie w aspekcie elastyczności, kiedy systemy opłat drogowych mogą być stosowane dla większej liczby kategorii dróg (dróg ekspresowych, a nawet dróg krajowych) oraz każdej kategorii pojazdów. Urządzenie pokładowe OBU w systemie GPS/GSM na podstawie odbiornika GPS nalicza przejechane kilometry. Dodatkowo OBU korzysta z tachografu lub z tachometru w celu dokładności naliczeń. OBU posiada ekran, na którym wyświetlana jest aktualna trasa, kategoria pojazdu, wielkość aktualnej opłaty, koszt ogólny opłaty. Dla kierowcy można przesłać wiadomość, kierowca może odpowiedzieć. Zdalnie można przesłać stawki nowych opłat do OBU.

2. Opłacalność systemów. Z danych przedstawionych przez firmę EFKON AG (Austria), Toll Collect oraz Simens wynika, że koszty wdrożenia systemu, opartego na pozycjonowaniu satelitarnym GPS i łączności GSM są na początku trochę wyższe (około 30 %), w porównaniu z systemem DSRC, przy sieci dróg poniżej 1000 km oraz przy liczbie urządzeń pokładowych do 300 000 sztuk - rys 1. Po przekroczeniu długości dróg 1000 km, koszty te dla systemu GPS zmniejszają się znacznie (50% przy sieci dróg 3000 km, objętych systemem), natomiast przy systemie DSRC maleją zaledwie o kilka procent. Friedrich Schwarz-Herda ... (Ministerstwo Transportu Austrii) dokumentuje dane na temat kosztów wdrożenia systemu DSRC w Austrii na kwotę 750 mln euro ... Dodatkowe koszty dotyczące infrastruktury systemu wyniosły 360 milionów euro. Natomiast koszty wdrożenia systemu DSRC w Czechach wyniosły 780 mln euro. Firma austriacka Kapsch wygrała przetarg na wdrożenie systemu w Czechach z kwotą gwarantowaną 780 milionów euro, chociaż inne firmy oferowały znacznie mniejsze koszty... W 2009 roku zysk z systemu DSRC w Czechach wyniósł 221,7 milionów euro, w 2008 roku - 236 milionów euro, w 2007 - 250 milionów euro. W 2008 roku zarejestrowanych było 357 000 OBU, a na początku 2009 roku - 380 000 OBU ... aktualnie dochód dzienny z systemu DSRC w Czechach wynosi 740 000 euro. Szacuje się, że przez 10 lat zysk wyniesie około 2,5 miliarda euro, co stanowi zaledwie 7 % zysku w Niemczech. Koszt wdrożenia systemu w Niemczech wyniósł 1,24 miliarda euro. Zysk roczny systemu w 2008 roku wyniósł 3,5 miliarda euro¹², w 2009 roku przekroczył 4 miliard. a w 2010 4,5 miliarda euro. W systemach DSRC występuje znacznie większa liczba reklamacji niż w systemach typu GPS/GSM...

3. Efektywność systemów. Systemy typu GPS/GSM są bardziej efektywne niż systemy DSRC. Pierwszą zaletą systemów nowej generacji GPS/ GSM jest mała liczba bramek kontrolnych. System pracuje bez dodatkowych punktów (bramek) kontrolnych i łączności, ekstra linii, ograniczeń prędkości i innych elementów infrastruktury budowanych wzdłuż dróg. Drugą zaletą jest bardzo duża elastyczność w zakresie definiowania opłat drogowych przy pomocy narzędzi „wirtualnych” ...Trzecią zaletą jest możliwość wsparcia innych systemów, służb i usług transportowych, wykorzystujących podobną platformę technologiczną. Ponadto zgodnie z wymaganiem 2.1.1.7. decyzji KE, urządzenia pokładowe OBU zapewniają interfejs komunikacyjny człowiek-maszyna, wskazujący użytkownikowi, czy urządzenia pokładowe funkcjonują właściwie, a także interfejs zgłaszania zmiennych parametrów opłaty oraz

wskazywania ustawień tych parametrów. Dlatego też wskazane jest aby urządzenie pokładowe OBU zawierało wyświetlacz, co ułatwia ustawienie parametrów dla kierowcy (dmc, liczba osi pojazdu, klasa emisji spalin, aktualny odcinek autostrady) oraz wyświetlenie tych parametrów, wskazuje aktualne koszty naliczenia opłaty oraz koszty ogólne. Jest to także czynnik psychologiczny, kierowca na bieżąco obserwuje ustawienia i naliczone koszty, ma gwarancję że urządzenie pracuje właściwie, kierowca nie zбочył z trasy, to poprawia jego samopoczucie, tym samym kierowca nie stanowi zagrożenia w ruchu drogowym”.

(dowód: akta kontroli str. 3504-3703)

W odpowiedzi na pytanie kontrolującego - czy pomimo rozwiązania ww. umowy GDDKiA przy opracowywaniu koncepcji KSPO wykorzystywała analizy przygotowywane przez ITS? - Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła, m.in. że: „W ramach zawartej z Instytutem Transportu Samochodowego (ITS) umowy z dnia 31 marca 2009 roku, przy opracowywaniu Analizy techniczno-finansowo-prawnej dla wdrożenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat w Polsce Etap I oraz Etap II, wykorzystano materiały i prace ITS ... obie analizy zostały wykonane w okresie obowiązywania umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 3874-3877)

W odpowiedzi na pytanie kontrolującego - czy przedstawione przez ITS informacje, wskazujące na przewagę technologiczną i ekonomiczną systemu opartego o technologię GNSS/CN, (GPS/GSM) nad wdrożoną w ramach KSPO technologią DSRC, znajdują uzasadnienie - Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła, że: „Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad nie może odnieść się do przedłożonej przez Instytut Transportu Samochodowego analizy. Wynika to z faktu, że przedstawiona analiza nie zawiera żadnych założeń oraz informacji odnośnie źródeł pozyskiwanych informacji. GDDKiA nie uczestniczyła w procesie zarówno zlecenia analizy, jak i wyniki analizy, w trakcie ich sporządzania nie były z GDDKiA konsultowane. Ponadto, należy zaznaczyć, że doradcy GDDKiA dokonali stosownej analizy na etapie studium wykonalności, która to analiza została w całości przedstawiona kontrolerom NIK, w tym Etap II, na który się Pani powołuje. Co więcej, wyniki analizy dokonywanej w tamtym okresie (rok 2009) nie mogą być wprost odnoszone do wyników analiz sporządzanych w obecnym stanie gospodarczym i tego, jak obecnie kształtują się ceny rynkowe.”

(dowód: akta kontroli str. 3890-3902)

5. Pismem z dnia 16.07.2010 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Podsekretarza Stanu w MI, że w ramach postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO pojawiają się pytania oferentów dot. możliwości przesunięcia terminu uruchomienia poboru opłaty elektronicznej oraz że wg udzielanych przez GDDKiA odpowiedzi „...termin wskazany w SIWZ, jest obowiązujący i co do zasady nie podlega przesunięciu.”

Pismem z dnia 26.07.2010 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zwróciła się do Podsekretarza Stanu w MI o odniesienie się do przesunięcia ustawowego terminu wdrożenia poboru opłaty elektronicznej z dniem 1.07.2011 r.

Pismem z dnia 29.07.2010r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Podsekretarza Stanu w MI m.in., że „...w opinii GDDKiA kolejne protesty i odwołania wpłyną na wydłużenie procedury przetargowej. Skrajnie pesymistyczny termin podpisania umowy przypada na koniec listopada b.r. Bazując na doświadczeniu innych krajów europejskich, minimalny okres potrzebny na wdrożenie systemu wynosi 9 miesięcy ... Wykonawcy wskazują, że pozostawienie daty ustawowej wdrożenia systemu może spowodować wycofanie się ze złożenia oferty przez niektóre konsorcja. Natomiast w przypadku konsorcjów, które złożą ofertę w postępowaniu, ryzyko dotrzymania ustawowego terminu może wpłynąć na wycenę ofert.”

Pismem z dnia 18.08.2010 r. Podsekretarz Stanu w MI poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA że „...z dniem 1 lipca 2011 r. mija ustawowy termin na wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat w Polsce na odcinkach dróg krajowych budowanych i zarządzanych przez GDDKiA. Zadaniem Generalnego Dyrektora DKiA odpowiadającego za realizację przetargu, jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa”.

(dowód: akta kontroli str. 2310-2329, 3426-3491)

Pismem z dnia 2.09. 2010 r. Generalny Dyrektor DKiA przekazał Ministrowi Infrastruktury informację, że „W ocenie GDDKiA na różnicę między kwotami zaproponowanymi przez oferentów, a kwotą przewidzianą przez Zamawiającego, składa się przede wszystkim wysoko wyceniony przez oferentów poziom ryzyka wynikający ze stosunkowo krótkiego terminu na wdrożenie Systemu ESP. Kwestia ta była przez oferentów niejednokrotnie podnoszona na etapie poprzedzającym składanie ofert, jak również stanowiła stały element w ramach pytań zadawanych przez oferentów do treści SIWZ. Nie ulega wątpliwości, że ryzyko związane z niedotrzymaniem daty 1 lipca 2011 r. jako rozpoczęcia poboru opłaty elektronicznej dla pojazdów ciężkich wynikające z Ustawy z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw, mogło mieć znaczące negatywne przełożenie na wartości oczekiwanego przez oferentów wynagrodzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 2344-2348)

W odpowiedzi na pytania kontrolującego - czy Generalny Dyrektor DKiA kierując ww. pismo do Ministra dysponował danymi wskazującymi, że oferenci biorąc pod uwagę „wysoko wyceniony poziom ryzyka wynikający ze stosunkowo krótkiego terminu na wdrożenie Systemu ESP” zakładali niedotrzymanie terminu uruchomienia wdrożenia ESP w dniu 1 lipca 2011 r. ? - czy wynikający z ustawy termin wprowadzenia opłaty elektronicznej determinował działanie GDDKiA związane z wyborem Wykonawcy KSPO, który pomimo wysoko wycenionego poziomu ryzyka oferował uruchomienie tego systemu z dniem 1 lipca 2011 r. ? - Zastępca Dyrektora Generalnego DKiA wyjaśniła, że: „GDDKiA była informowana przez firmy biorące udział w przetargu, że oferty składane będą z wysoko wycenianym ryzykiem, z uwagi na krótki termin wdrożenia systemu. Biorąc ten aspekt pod uwagę GDDKiA poinformowała Ministra, że różnice pomiędzy kwotami zaproponowanymi przez oferentów, a kwotą przewidywaną przez Zamawiającego, są efektem krótkiego terminu na wdrożenie systemu. W kwestii terminu ustawowego, oczywistym jest fakt, iż determinował on działanie strony publicznej do wprowadzenia systemu. Ponadto, w odpowiedzi na pytanie GDDKiA kierowane do resortu, jeszcze przed otwarciem ofert, Zamawiający otrzymał jasne instrukcje, iż ustawowy termin na wdrożenie elektronicznego systemu poboru opłat mija 1 lipca 2011 roku, a zadaniem Generalnego Dyrektora DKiA jest zapewnienie zgodności podejmowanych działań z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. ... po otwarciu ofert, GDDKiA wystąpiła z zapytaniem do obu oferentów, czy dochowany zostanie termin 1 lipca 2011 roku. Obaj oferenci potwierdzili termin wdrożenia systemu w dacie ustawowej.”

(dowód: akta kontroli str. 3874-3877, 3878-3881, 3426-3491)

Ustalone
nieprawidłowości

Biorąc pod uwagę kryterium celowości i rzetelności, w działalności Generalnego Dyrektora DKiA w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na:

- niewypracowaniu koncepcji działania ESP, przed przystąpieniem do postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO, co spowodowało, że wybór technologii poboru opłaty elektronicznej w Polsce, nastąpił w drodze wyłonienia Wykonawcy systemu, a nie na podstawie optymalnych rozwiązań techniczno – ekonomicznych.

Ocena cząstkowa

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

2. Przeprowadzenie przetargu na budowę i zarządzanie KSPO

2.1. Regulacje wewnętrzne GDDKiA dot. postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz działania poprzedzające wdrożenie przetargu na budowę i zarządzanie KSPO

Opis stanu
faktycznego

Do dnia 18.02.2010 r. proces realizacji zamówień publicznych przez GDDKiA regulował *regulamin udzielania zamówień publicznych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych*

i Autostrad w Warszawie oraz Oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad, wprowadzony zarządzeniem Nr 32 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 28.12.2004 r.³⁷

Od dnia 19.02.2010 r. proces realizacji zamówień publicznych przez GDDKiA regulował nowy *regulamin udzielania zamówień publicznych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, wprowadzony zarządzeniem nr 8 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 19.02.2010 r., który uwzględniał zmiany wprowadzone w przepisach ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych³⁸ (zwanej dalej ustawą Prawo zamówień publicznych).*

(dowód: akta kontroli str. 1088-1137)

Zadania związane z przygotowaniem i przeprowadzeniem postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, na budowę i zarządzanie KSPO, realizowała Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA, na podstawie ogólnego pełnomocnictwa, udzielonego przez Generalnego Dyrektora DKiA, pismem nr GDDKiA-BGD-WP-mh-013-27/12 z dnia 6.08.2008 r. Zgodnie z treścią tego pełnomocnictwa, Generalny Dyrektor DKiA, działając na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych, powierzył p. Magdalenie Jaworskiej Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA „...przygotowywanie i przeprowadzanie postępowań o udzielenie zamówień publicznych na roboty budowlane, usługi zarządzania i nadzoru oraz pomoc techniczną dla projektów realizowanych przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad”.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA upoważniona była ponadto, na podstawie udzielonego jej przez Generalnego Dyrektora DKiA pełnomocnictwa, z dnia 25.06.2008 r. do podpisywania umów, w zakresie wynikającym z powierzonego jej zakresu działania.

(dowód: akta kontroli str. 1088-1089, 1138-1155, 1574-1578)

Kontrolą objęto okres od 16.02.2009 r. do 2 listopada 2010 r., tj. do dnia podpisania umowy na budowę i zarządzanie KSPO. Przedmiot zamówienia obejmował zaprojektowanie, dostawę i obsługę ESP wraz z czynnościami związanymi z poborem opłaty elektronicznej na autostradach, drogach ekspresowych i drogach o klasie niższej niż autostrady (drogi alternatywne) oraz zaprojektowanie, dostawę i obsługę MSP wraz z czynnościami związanymi z poborem opłat na autostradach. Postępowanie obejmowało zrealizowanie mieszanego systemu poboru opłat za przejazdy po drogach krajowych (w tym: autostradach, i drogach ekspresowych). Zgodnie z przyjętą przez Ministra Infrastruktury rekomendacją, przedstawioną przez Generalnego Dyrektora DKiA w piśmie nr GDDKiA-DPP-PPP3-LI-071-2344/09 z dnia 4.12.2009 r., w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego na budowę i zarządzanie KSPO nie miało miejsca wskazanie określonej technologii, w jakie ESP miał funkcjonować, co uzasadnione zostało potrzebą zachowania w tym postępowaniu „warunków konkurencji”³⁹. Opisana została oczekiwana funkcjonalność systemu, a oferenci sami wskazali w postępowaniu technologię, za pomocą której zrealizują wymagania określone w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ).

Wg wyjaśnienia Dyrektor DPP - system we wszystkich technologiach, dopuszczonych przez Zamawiającego (satelitarna, mikrofalowa, GSM-GPRS) można było wykonać za taką samą wartość szacunkową zamówienia „opracowaną na podstawie studium wykonalności oraz wycień dodatkowych dla manualnego systemu poboru opłat (MSP). Wyszacowano wartość oczekiwanej funkcjonalności systemu, bez wskazania konkretnej technologii, bazując na wiedzy i doświadczeniu międzynarodowych ekspertów w dziedzinie systemów poboru opłaty elektronicznej”.

(dowód: akta kontroli str. 1071 -1087, 1537-1541)

Pismem z dnia 16.02.2009 r. Minister Infrastruktury potwierdził powierzenie GDDKiA przygotowania „Studium Wykonalności dla elektronicznego systemu poboru opłat (ESP)”.

W dniu 20.04.2009 r. ustalono ostateczny termin oraz harmonogram wykonania „Studium Wykonalności”. Pierwszy etap prac obejmował określenie podstawowych założeń oraz

³⁷ Regulamin ten zmieniany był zarządzeniami nr: 10/2005 z 29.04.2005 r.; 19/2006 z 13.07.2006 r., 20/2007 z 28.06.2007 r.

³⁸ Dz. U. z 2007 r. Nr 223, poz. 1655, ze zm.

³⁹ Por. powyżej pkt 1.2 ppkt 4.2.

analizę stanu prawnego, natomiast drugi etap dotyczył zagadnień ruchowych, technologicznych, środowiskowych i ekonomicznych.

W dniu 11.08.2009 r. GDDKiA otrzymała ostateczną wersję pierwszego etapu studium wykonalności, natomiast 30.11.2009 r. ostateczną wersję drugiego etapu tego studium

Pismem z dnia 4.12.2009 r. GDDKiA zarekomendowała Ministrowi Infrastruktury wdrożenie systemu elektronicznego poboru opłat elektronicznych przez stronę publiczną oraz połączenie realizacji funkcji operatora ESP z pełnieniem funkcji operatora MSP i wyłonienie w tym celu jednego podmiotu w postępowaniu przetargowym.

W dniu 18.12.2009 r. Minister Infrastruktury zaakceptował rekomendacje GDDKiA w zakresie m.in.: 1) przeprowadzenia przetargu w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych przez stronę publiczną (GDDKiA), umowy na zaprojektowanie, budowę i obsługę systemu ESP, zawieranej na okres 8 -10 lat, po uprzednim zawiadomieniu Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych; 2) połączenia w postępowaniu przetargowym funkcji operatora systemu elektronicznego systemu poboru opłat (ESP) z operatorem manualnego systemu poboru opłat (MSP) na odcinkach autostrad budowanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ponadto wyraził zgodę na wszczęcie procedury przetargowej przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1172, 1082-1087, 1557)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

2.2. Działania GDDKiA w zakresie wszczęcia procedury postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na budowę i zarządzanie KSPO

Opis stanu
faktycznego

1. W dniu 24.12.2009 r. zatwierdzony został przez Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA oraz Główną Księgową GDDKiA, przygotowany przez DPP, wniosek o udzielenie zamówienia publicznego pn. *Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych*.

(dowód: akta kontroli str. 1161-1163, 1173-1174, 1142)

2. W dniu 24.12.2009 r. powołana została Komisja Przetargowa w celu przygotowania oraz przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia na budowę i zarządzanie KSPO.

W dniu 2.09.2010 r. dokonano zmiany osoby pełniącej funkcję zastępcy przewodniczącego Komisji Przetargowej. Postępowanie w tym zakresie zgodne było z § 6 ust. 11 *Regulaminu udzielania zamówień publicznych przez Generalną Dyрекję Dróg Krajowych i Autostrad*.

(dowód: akta kontroli str. 1175-1177)

3. W protokole postępowania przetargowego (druk ZP-1) wskazano, że *wartość zamówienia przekracza wyrażoną w złotych równowartość kwoty 10 000 000 EUR* oraz że *ustalenia wartości zamówienia dokonano w dniu 30.11.2009 r. na podstawie Studium Wykonalności Etap II*. Dokumenty składające się na Studium Wykonalności, będące podstawą do wyliczenia szacunkowej wartości zamówienia dla ESP to model finansowy (narzędzie kalkulacyjne), który jest dokumentacją potwierdzającą wyliczenie szacunkowej wartości zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1081, 1178-1185)

Usługi doradcze przy sporządzeniu Studium Wykonalności wykonywały firmy: Scott Wilson Sp. z o.o., PwC Polska Sp. z o.o. oraz Kancelaria Wierzbowski Eversheds Sp. k.

(dowód: akta kontroli str. 1186-1251, 1625-1648)

3.1. W trakcie czynności poprzedzających wszczęcie postępowania przetargowego wystąpiła konieczność zwiększenia zakresu zamówienia, co wynikało z decyzji Ministra

⁴⁰ Por. powyżej pkt 1.2 ppkt 4.2.

Infrastruktury z dnia 18.12.2009 r., dot. m.in. połączenia w postępowaniu przetargowym na budowę i zarządzanie KSPO funkcji operatora ESP z operatorem MSP.

Wg przekazanego (drogą mailową) przez PwC Polska Sp. z o. o., w dniu 23.12.2009 r., modelu finansowego ww. przedsięwzięcia, poszczególne składowe koszty, wskazane w tym modelu, uwzględniające oszacowane przez doradcę technicznego koszty systemu manualnego poboru opłat, to:

- Planowana kwota nakładów inwestycyjnych na budowę Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych – 243 mln PLN (Budowa i operowanie infrastruktury do poboru opłat i system centralny oraz usługa ESP).
- Finansowanie urządzeń pokładowych (OBU) – 142 mln PLN.
- Nakłady inwestycyjne na manualny pobór opłat – 197 mln PLN.
- Kwota kosztów operacyjnych łącznie z kosztami operacyjnymi systemu manualnego poboru opłat (Opex w sumie) – 2 600 mln PLN.

Zaokrąglenie ww. wartości z modelu finansowego do pełnych mln zł, doprowadziło do ustalenia przez PwC Polska Sp. z o. o. kwoty ogółem zamówienia na budowę i zarządzanie KSPO w wysokości 3 182 mln PLN (netto).

(dowód: akta kontroli str. 1161-1162, 1178-1185)

3.1.1. Wg zapisu w protokole postępowania (ZP-1), wartość szacunkową zamówienia ustalono w dniu 30.11.2009 r., tj. przed podjęciem przez Ministra Infrastruktury ww. decyzji z dnia 18 grudnia 2009 r. dot. m.in. połączenia w postępowaniu przetargowym na budowę i zarządzanie KSPO funkcji operatora ESP z operatorem MSP.

W sprawie tej wyjaśnienie złożyła Dyrektor DPP, która stwierdziła m.in., że: „...w protokole ZP-1, str. 1, pkt 2 „Przedmiot zamówienia” wystąpiła omyłka pisarska, która nie miała żadnego znaczenia dla postępowania. W protokole powinna widnieć data 24.12.2012 r., tak jak data podpisania wniosku o wszczęcie postępowania, który to dokument jest integralną częścią protokołu ... z uwagi na fakt, że Minister Infrastruktury w dniu 18 grudnia 2009 roku podjął decyzję o integracji elektronicznego systemu poboru opłat z manualnym systemem poboru (MSP), ostateczną wartość szacunkową zaktualizowano o wartość MSP i umieszczono we wniosku o udzielenie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 1156-1184, 1185-1251, 1580-1584, 1537-1541, 1557-1559)

3.1.2. W protokole postępowania (ZP-1) nie zostały zamieszczone wszystkie elementy, ustalone przepisami rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 24 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴¹. Brak było kwoty określającej w złotych wartości zamówienia, jej równowartości w euro, imienia i nazwiska osoby/osób dokonującej ustalenia wartości zamówienia.

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że: „...W protokole podano kwotę przewidzianą w art. 85, pkt 1, ust. 2, ustawy Prawo zamówień publicznych, mówiącą o minimalnej wartości 10.000.000 Euro dla usług. Niemniej jednak, jak wspomniano wcześniej, wniosek o udzielenie zamówienia publicznego jest nieodzowną częścią protokołu ZP-1, toteż wartość podana w protokole odpowiada rzeczywistej wartości szacunkowej zamówienia. Jak wyjaśniono już wcześniej, wartość szacunkowa zamówienia wyliczona była na bazie studium wykonalności ... W protokole ZP-1 nie określono osób dokonujących ustalenia wartości zamówienia, ponieważ studium wykonalności (na bazie którego wyznaczono wartość szacunkową) zostało sporządzone przez doradców GDDKiA, co jest odnotowane w studium wykonalności”.

(dowód: akta kontroli str. 1071-1087, 1156-1251, 1537-1541, 1557-1559; 1580-1584,)

3.2. W dniu 24.12.2009 r. GDDKiA przekazała Ministrowi Infrastruktury prośbę o rezerwację środków w planie finansowym Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), na okres trwania umowy z Wykonawcą KSPO, tj. na kwotę 3 182 mln PLN (netto)⁴².

Rezerwacja ww. środków w planie KFD na lata 2010-2011 została potwierdzona przez Ministra Infrastruktury w dniu 31 grudnia 2009 r.⁴³

⁴¹ Dz.U. Nr 202, poz. 1463.

⁴² Pismem nr GDDKiA-DPP-PPP3-PC-071-2509/09.

Zgodnie z art. 142 ust. 3 w zw. z art. 142 ust. 2 ustawy Pzp oraz ww. decyzją Ministra Infrastruktury z dnia 18.12.2009 r.⁴⁴ Zamawiający zawiadomił w dniu 24.12.2009 r. Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych o zamiarze zawarcia umowy na okres dłuższy niż 4 lata, podając uzasadnienie faktyczne i prawne. Planowany okres gwarancji ustalono na 96 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 1579, 1330-1348)

3.3. Ogłoszenie w badanym przetargu ograniczonym zawierało elementy określone w art. 48 ust. 2 ustawy Prawo zamówień publicznych (zwanej dalej Pzp) m.in.:

- warunki udziału w postępowaniu oraz opis sposobu dokonywania oceny spełniania tych warunków, a także znaczenie tych warunków
- informację o oświadczeniach lub dokumentach, jakie mają dostarczyć Wykonawcy w celu potwierdzenia spełnienia warunków udziału w postępowaniu.

Wg art. 51 ustawy Pzp, zgodnie z którym Zamawiający w postępowaniu o udzielenia zamówienia publicznego w trybie przetargu ograniczonego zaprasza do składania wniosków Wykonawców, w liczbie nie mniejszej niż 5 i nie większej niż 20.

W postępowaniu przetargowym na budowę i zarządzanie KSPO do składania wniosków zaproszono 20 Wykonawców.

Ogłoszenie o zamówieniu zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich w dniu 24.12.2009 r. i opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej pod poz. 2009/S 250-360576 w dniu 29.12.2009 r.

W dniu 24.12.2009 r., ogłoszenie o zamówieniu zamieszczone zostało również na tablicy informacyjnej w siedzibie Zamawiającego oraz na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl. Poza tym opublikowane zostało, w dniu 30.12.2009 r., w dzienniku o zasięgu ogólnopolskim.

(dowód: akta kontroli str. 1306-1329)

3.4. W toku postępowania przetargowego oferenci (zwani również Wykonawcami), w celu weryfikacji pracy Zamawiającego, korzystali z przysługujących im środków odwoławczych przewidzianych w ustawie Pzp. Wykonawcy wnieśli 18 protestów oraz 9 odwołań (druk ZP-22).

Po ogłoszeniu w dniu 29.12.2009 r. przetargu ograniczonego na budowę i zarządzanie KSPO, 6 spośród 10 uczestników postępowania złożyło, do dnia 12.02.2010 r., protesty dotyczące treści ww. ogłoszenia opublikowanego na stronie internetowej Zamawiającego⁴⁵.

Szczegółowej analizie poddano 2 protesty dotyczące niektórych zapisów ogłoszenia, wniesione przez firmy: Texel Sp. z o. o. z dnia 4.01.2010 r. oraz Polkomtel Spółka Akcyjna z dnia 12.01.2010 r. Zamawiający oba protesty odrzucił. Pierwszy z powodu nie załączenia do protestu odpisu z Krajowego Rejestru Sądowego oraz pełnomocnictwa, drugi min. z powodu braku możliwości udzielania wyjaśnień i odpowiedzi na pytania dot. treści ogłoszenia, ponieważ zgodnie z art. 38 ustawy Pzp dotyczy to jedynie treści SIWZ.

(dowód: akta kontroli str.1349-1387)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Niezamieszczenie w protokole postępowania (ZP-1) wartości zamówienia w złotych PLN, jej równowartości w euro, imienia i nazwiska osoby/osób dokonującej ustalenia. Stanowiło to naruszenie przepisów art. 96 ust. 1 pkt 4 ustawy Pzp, w zw. z załącznikiem nr 1 do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2007 r. w sprawie protokołu postępowania o udzielenie zamówienia publicznego⁴⁶.

Ocena cząstkowa

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

⁴³ Pismem nr TA1EBK-0782-4125/09.

⁴⁴ Por. powyżej pkt 1.2 ppkt 4.2.

⁴⁵ Działając a podstawie art. 180 ustawy Pzp.

⁴⁶ Dz. U. Nr 188, poz. 1154.

2.3. Przebieg postępowania przetargowego na budowę i zarządzanie KSPO

Opis stanu faktycznego

Termin składania wniosków przez oferentów, dot. udziału w przetargu na budowę i zarządzanie KSPO, wyznaczony został pierwotnie na 2.02.2010 r., jednak w wyniku złożonych protestów termin ten przesunięto: najpierw na 22.02.2010 r., a następnie na 5.03.2010 r. W pierwszym etapie postępowania wnioski złożyło 10 oferentów (druk ZP-12)

Osoby wykonujące czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy Pzp złożyły pisemne oświadczenia o braku lub istnieniu okoliczności, które mogłyby powodować wyłączenie ich z postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 1388-1389)

Po rozpatrzeniu protestów o przedłużenie terminu składania wniosków, 8 oferentów złożyło uzupełnioną dokumentację, natomiast jedna firma zrezygnowała z udziału w przetargu w związku z brakiem możliwości dostarczenia dokumentacji, wymaganej dla udziału w postępowaniu, w wyznaczonym terminie.

Zamawiający ponownie w dniu 9.04.2010 r. wzywał trzech oferentów o uzupełnienie dokumentacji wniosków, w celu wykazania spełniania niezbędnych warunków do udziału w postępowaniu przetargowym. Oferenci złożyli żądane uzupełnienia dokumentacji w wyznaczonym przez Zamawiającego terminie. Na podstawie wyników oceny spełnienia warunków udziału w postępowaniu i otrzymanych ocenach o spełnieniu tych warunków Zamawiający niezwłocznie poinformował oferentów. W ogłoszeniu informacji o wynikach oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, z dnia 20.04.2010 r., czterech oferentów wykluczono z postępowania przetargowego (druk ZP-18).

(dowód: akta kontroli str.1390)

Wobec czynności Zamawiającego dotyczącej oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu przez Wykonawców ubiegających się o udzielenie zamówienia wpłynęło 5 protestów. Wniesione protesty zostały odrzucone. Wobec powyższego 5 protestujących odwołało się do Krajowej Izby Odwoławczej (KIO), która uwzględniła 2 protesty i unieważniła czynności oceny wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz wniosła dokonanie ponownej oceny wniosków z zastosowaniem art. 26 ust. 3 ustawy Pzp.

W dniu 18.06.2010r. Zamawiający przekazał Wykonawcom informację o wynikach powtórnej oceny spełniania warunków udziału w postępowaniu, zgodnie z którą 4 oferentów nie spełniło warunków postawionych w ogłoszeniu o przetargu.

W dniu 18.06.2010 r. Zamawiający przekazał również zaproszenia, wraz ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) Wykonawcom którzy spełnili warunki postawione przez Zamawiającego w ogłoszeniu, do składania ofert. SIWZ zawierała elementy określone w art. 36 ustawy Pzp.

(dowód: akta kontroli str. 1391-1536)

W dniu 25 i 30.06.2010 r. odbyły się zebrania Zamawiającego z Wykonawcami, mające na celu wyjaśnienia treści SIWZ, w tym m.in. cenowej oceny ofert i mechanizmu wynagradzania.

Dokonane przez Zamawiającego modyfikacje SIWZ z dnia 30.06.2010 r., 15.07.2010 r., 27.07.2010 r. i 29.07.2010 r. spełniały przesłanki zawarte w art. 38 ustawy Pzp. Na podstawie art. 180 ust. 5 ustawy Pzp. Zamawiający w dniu 2 sierpnia 2010 r., przedłużył termin składania ofert do dnia 16 sierpnia 2010 r. .

Pismem nr GDDKiA-DPP-PPP3-JKi-071-1406/10 z dnia 2.09.2010 r. GDDKiA przekazała Ministrowi Infrastruktury informację dot. występowania różnic między kwotą przewidzianą przez Zamawiającego na realizację zamówienia, a cenami proponowanymi przez oferentów. Wg ww. pisma, oferowana przez uczestników przetargu cena wyższa była od założonej przez Zamawiającego, przede wszystkim ze względu na wysoko wyceniony poziom ryzyka, wynikającego ze stosunkowo krótkiego terminu na wdrożenie ESP.

Kwestia zbyt krótkiego terminu na realizację zamówienia była przez oferentów niejednokrotnie podnoszona na etapie poprzedzającym składanie ofert, jak również stanowiła istotny element w pytaniach zadawanych Zamawiającemu przez oferentów, w ramach udzielenia wyjaśnień dot. treści SIWZ.

Pismem nr GDDKiA - DPP-PPP3-JKi-1734/2010 z dnia 24.09.2010 r. GDDKiA przekazała Ministrowi Infrastruktury informację, że z 6 uczestników, którzy zostali zakwalifikowani do drugiego etapu przetargu, oferty złożyło tylko 2 Wykonawców (Druk ZP-12/o):

1) Wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: MyToll sp. z o.o., STRABAG A.G., EFKON AG, Kulczyk Holding S.A. (zwani dalej Konsorcjum MyToll),

2) Wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: Kapsch Traffic Com AG, Kapsch Telematic Services sp. z o.o., Texel sp. z o.o. (zwani dalej Konsorcjum Kapsch).

Wykonawcy wspólnie ubiegający się o udzielenie zamówienia: 1) Autostrada Mazowsze SA; Autostrade per l'Italia S.p.A.; Asseco Poland SA; Asseco Czech Republic a.s.; FELA Management AG (zwani dalej Konsorcjum AMSA), 2) NDI SA; Siemens Sp. z o.o.; Affiliated Komputer Services of Poland Sp. z o.o.; Intertoll- Europe (zwani dalej Konsorcjum NDI), złożyli pisemne informacje o rezygnacji ze złożenia ofert, argumentując rezygnację niemożnością dotrzymania terminu wdrożenia ESP na dzień 1 lipca 2011.

(dowód: akta kontroli str. 1572-1573, 1580-1591, 1594-1596)

Wykonawca Konsorcjum NDI w dniu 29.06.2010 r. zwrócił się do GDDKiA o przedłużenie terminu składania ofert, a z uwagi na nieuwzględnienie tego wniosku, w dniu 23.07.2010 r. złożyło w tej sprawie protest. W proteście stwierdził m.in., że zwiększenie wartości zamówienia z uwagi na krótki okres jego realizacji spowoduje, że nie złoży oferty.

W nawiązaniu m.in. do ww. pisma GDDKiA przekazała⁴⁷ Podsekretarzowi Stanu w Ministerstwie Infrastruktury informację dot. ewentualnego przesunięcia ustawowego terminu wdrożenia ESP.

W piśmie z dnia 16.08.2010 r. Konsorcjum AMSA poinformowała GDDKiA m.in., że termin wdrożenia ESP wyznaczony na dzień 1 lipca 2011 r. nie jest możliwy do zrealizowania i w takim przypadku nie złoży oferty.

(dowód: akta kontroli str.1546-1556, 1585-1591, 1611-1615)

Zgodnie z postanowieniami SIWZ, Komisja Przetargowa w toku dokonywania oceny ofert, przyznała każdemu z uczestników przetargu liczbę punktów, wyliczonych na podstawie kryteriów oceny ofert. Kryteria oceny ofert przedstawiały następujące wartości wagowe:

- a) cena oferty – 50%
- b) parametry techniczno – użytkowe – 50%

Oferty zarówno Konsorcjum MyToll, jak i Konsorcjum Kapsch były zgodne z wymaganiami zawartymi w Tomie II i III SIWZ i odpowiadały treści SIWZ. Ostateczna liczba punktów, przyznanych oferentom, została ustalona poprzez zsumowanie punktów za kryterium ceny oraz za kryterium parametrów techniczno-użytkowych i przedstawiała się następująco:

- Konsorcjum MyToll – 87.690, w tym 37.690 - punktacja za ofertę cenową i 50.000 - punktacja za ofertę techniczną
- Konsorcjum Kapsch – 94.709, w tym 50.000 - punktacja za ofertę cenową i 44.709 - punktacja za ofertę techniczną

Kwoty wynagrodzenia za wykonanie zamówienia, zaproponowane przez oferentów wyniosły:

- Konsorcjum MyToll – ok. 6.547.425 tys. zł brutto
- Konsorcjum Kapsch – ok. 4.926.803 tys. zł brutto

Konsorcjum Kapsch oferowało budowę ESP w technologii komunikacji mikrofalowej (DSRC), natomiast Konsorcjum MyToll w technologii pozycjonowania satelitarnego (GNSS).

Konsorcja te w składanych ofertach zobowiązały się do wdrożenia systemu w ustawowym terminie wejścia w życie poboru opłaty elektronicznej, tj. z dniem 1.07.2011 r. oraz do zapłaty kar umownych za każdy dzień opóźnienia w rozpoczęciu świadczenia usług w tym zakresie.

⁴⁷ Pismem GDDKiA-DPP-PPP3-071-1406/10 z dnia 26.07.2010 r.

Wg opracowywanego przed rozpoczęciem postępowania przetargowego studium wykonalności ww. zamówienia, GDDKiA zakładała jego realizację za kwotę ok. 3.882.040 tys. zł brutto.

Zamawiający w dniu 15.09.2010 r. dokonał wyboru najkorzystniejszej oferty z uwagi na kryterium, jakim była m.in. najniższa cena usługi, zaoferowana przez Konsorcjum Kapsch.

Kwota, jaka miała być przeznaczona na sfinansowanie zamówienia, przekroczyła przyjęte w stadium wykonalności założenia dot. ceny jego realizacji o ok. 1.044.763 tys. zł brutto.

Minister Infrastruktury wyraził zgodę na zawarcie, z wyłonionym w drodze postępowania przetargowego Wykonawcą, umowy na budowę i zarządzanie KSPO, w kwocie przekraczającej ww. założenia oraz na zamieszczenie w planach finansowym KFD kwot zobowiązań wynikających z tej umowy.

(dowód: akta kontroli str.1579, 1585-1596, 1616)

W dniu 11.10. 2010 r. Konsorcjum MyToll wniosło protest na wybór najkorzystniejszej oferty.

W dniu 14.10.2010 r. r. Konsorcjum Kapsch przystąpiło po stronie Zamawiającego do postępowania toczącego się wskutek wniesienia protestu. Przystępujący - podnosząc niezasadność zarzutów protestu - wniósł o jego oddalenie. Tak protest, jak i przystąpienie do postępowania zostały dokonane w ustawowych terminach. Zamawiający pismem z dnia 15.10.2010 r. ww. protest oddalił.

W dniu 20 października 2010 r. Zamawiający, na podstawie art. 182 ust. 3 ustawy Pzp przekazał do Krajowej Izby Odwoławczej wniosek o uchylenie zakazu zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu.

W dniu 25.10.2010 r. Konsorcjum MyToll, działając na podstawie art. 184 ust. 1 Pzp, wniosło odwołanie od rozstrzygnięcia przetargu z dnia 15.10.2010 r. i zażądało m.in. powtórnego przeprowadzenia wyboru najkorzystniejszej oferty.

Postanowieniem z dnia 26.10.2010 r. KIO postanowiła uchylić zakaz zawarcia umowy przed ostatecznym rozstrzygnięciem protestu.

Ponadto z uwagi na fakt, że pełnomocnictwa osób odwołujących nie upoważniały ich do wnoszenia odwołania, KIO działając na podstawie art.187ust. 4 pkt 3) ustawy Pzp, w dniu 4.11.2010 r., postanowiła odrzucić odwołanie.

(dowód: akta kontroli str. 1597-1610)

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

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

3. Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowie na budowę i zarządzanie KSPO

3.1. Konstrukcja Umowy i definicje użytych w niej pojęć

W dniu 2.11.2010 r. zawarta została pomiędzy Skarbem Państwa, reprezentowanym przez Generalnego Dyrektora DKiA, a Konsorcjum Kapsch (Wykonawca) „Umowa na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat (zwana dalej Umową lub umową na budowę i zarządzanie KSPO). Do Umowy podpisanych zostało 6 aneksów: nr 1 z dnia 10.05.2011 r. wraz z porozumieniem dodatkowym; nr 2 z dnia 13.07.2011 r.; nr 3 z dnia 6 czerwca 2011 r.; nr 4 z dnia 14 lutego 2012 r.; nr 5 z dnia 23 maja 2012 r.; nr 6 z dnia 29 października 2012 r.

Umowa składa się z części głównej (zwanej w jej treści Umową) obejmującej 54 paragrafy, zamieszczone na 90 stronach, oraz z 19 załączników do części głównej (oznaczonych numerami od 1 do 22⁴⁸) umieszczonych na 626 stronach – „...stanowiących integralną część

⁴⁸ Załączniki nr 14 i 15 nie zostały wykorzystane.

Umowy". Wg § 54 pkt 54.3 Umowy „Punkty niniejszej Umowy i jej Załączniki są traktowane jako wzajemnie się uzupełniające. W przypadku wystąpienia niezgodności między dokumentami składającymi się na niniejszą Umowę, rozstrzygające znaczenie będą miały punkty niniejszej Umowy”.

W § 1 Umowy pt. „Definicje i interpretacja” zamieszczone zostały objaśnienia 83 pojęć (nazw, terminów, określeń, skrótów itp.) zapisanych w treści części głównej Umowy dużą literą „...w celu podkreślenia, że stanowią pojęcia zdefiniowane”⁴⁹. Wyjaśnione zostało również, że „Wyrażenia i określenia zapisane w załącznikach dużą literą... nie są pojęciami zdefiniowanymi, chyba, że są bezpośrednio zdefiniowane w Załącznikach”.

Załącznik nr 1 do Umowy pt. „Definicje” zawiera definicje techniczne dotyczące 135 nazw lub skrótów użytych w Umowie, przy czym w niektórych przypadkach w innych Załącznikach zamieszczone zostały dalsze definicje terminów, jakie zostały w nich użyte.

Załącznik nr 2 do Umowy pt. Wymagania zamawiającego, Część 1 - Definicje, zawiera identyczne (powielone) definicje techniczne, takie jak zamieszczone w Załączniku nr 1 do Umowy, dotyczące 135 nazw lub skrótów.

Załącznik nr 11 do Umowy pt. Zasady Wynagradzania, Części 1 – Definicje, zawiera 13 definicji terminów lub skrótów użytych w tym załączniku.

Między definicjami (interpretacjami) pojęć zamieszczonymi w § 1 Umowy oraz w Załącznikach nr 1, nr 2 i nr 11 do Umowy, w niektórych przypadkach występują różnice. Na przykład:

- wg pkt 1.3 § 1 Umowy - „Autostrada Płatna” oznacza „autostrady określone w Ustawie o autostradach płatnych oraz o KFD i w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (Dz.U. nr 121, poz. 1034)”,
- wg definicji zamieszczonych w Załącznikach nr 1 i nr 2 „Autostrad płatna” to „Autostrada, za przejazd, którą pobiera się Opłatę, zgodnie z definicją w Ustawie o Autostradach Płatnych”;
- wg pkt 1.15 § 1 Umowy – „Kamień Milowy” oznacza „opisane w Planie Wdrożenia zdarzenia, których łączne wystąpienie oznacza spełnienie przez Wykonawcę warunków enumeratywnie określonych w Załączniku 4, to znaczy osiągnięcia danego Kamienia Milowego”;
- wg definicji zamieszczonych w Załącznikach nr 1 i nr 2 - „Kamień Milowy” oznacza „Zdefiniowany moment, osiągnięty po spełnieniu przez Wykonawcę pewnych warunków Umowy”;
- wg pkt 1.20 § 1 Umowy – „MPO (PPO,SPO)” oznacza „Miejsce Poboru Opłat na danym odcinku Autostrady Płatnej (plac Poboru Opłat, Stacja Poboru Opłat), zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz.U. Nr 12, poz. 116)”
- wg definicji zamieszczonych w Załącznikach nr 1 i nr 2 - „Miejsce Poboru Opłat (MPO)” oznacza „Plac Poboru Opłat (PPO) w ciągu jezdni głównej lub Stację Poboru Opłat (SPO) na węźle autostradowym”;
- wg definicji zamieszczonej w Załączniku nr 11 - „MPO” oznacza „Miejsce Poboru Opłat, czyli Plac Poboru Opłat lub Stacja Poboru Opłat”;
- wg pkt 1.24 § 1 Umowy – „OBU (urządzenie pokładowe – on board unit)” oznacza „urządzenie elektroniczne umieszczone w Pojeździe, umożliwiające przekazywanie danych niezbędnych do pobierania Opłaty Elektronicznej i Opłaty za Przejazd”;
- wg definicji zamieszczonych w Załącznikach nr 1 i nr 2 - „OBU (Urządzenie Pokładowe)” oznacza „Urządzenie zainstalowane w Pojeździe do celów Poboru Opłaty Elektronicznej”;
- wg pkt 1.51 § 1 Umowy – „Sieć Podstawowa ESP” oznacza „część sieci Dróg Płatnych, która ma zostać objęta Systemem ESP w momencie jego Wdrożenia, tj. Osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru opłaty Elektronicznej określona w Załączniku 22”;
- wg definicji zamieszczonych w Załącznikach nr 1 i nr 2 - „Sieć Podstawowa ESP” oznacza „Część Sieci Dróg Płatnych (autostrady, drogi ekspresowe, drogi krajowe), która ma zostać objęta Systemem ESP w momencie jego wdrożenia, tj.

⁴⁹ W wystąpieniu pokontrolnym, przy opisywaniu pojęć użytych w Umowie przyjęta została zasada pisowni ustalona w ww. § 1.

Osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej”;

- wg definicji zamieszczonej w Załączniku nr 11 - „Sieć Podstawowa ESP” oznacza „Część Sieci Dróg Płatnych (autostrady, drogi ekspresowe, drogi krajowe), która ma zostać objęta Systemem ESP w momencie jego Wdrożenia - Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, określona w Załączniku 22”.

Występujące w ww. definicjach pojęcie „Sieć Dróg Płatnych” zostało zdefiniowane jedynie w Załącznikach nr 1 i nr 2 w następującej formie: „Sieć dróg o których mowa w ustawie o drogach publicznych i wymieniona w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia w sprawie sieci dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną (Dz. U. Nr ..., poz.) wraz z jego zmianami w okresie obowiązywania Umowy”, tzn. bez podania daty i danych promulgacyjnych rozporządzenia.

W § 2 Umowy strony ustaliły m.in., że:

- (pkt 2.1) umowa na budowę i zarządzanie KSPO jest „...umową rezultatu polegającego na Wdrożeniu Systemu o funkcjonalności zgodnej z Wymaganiami Zamawiającego określonymi w niniejszej Umowie, zapewniającego możliwość świadczenia Usług spełniających Wymagany Poziom Usług, oraz świadczeniu Usług. Takie określenie Umowy nie zwalnia Wykonawcy z obowiązku starannego działania
- (pkt 2.3) „Przedmiotem Umowy jest:
 - a) Wdrożenie, w tym Zaprojektowanie Systemu, Dostawa oraz instalacja Sprzętu i Oprogramowania na Sieci Podstawowej ESP,
 - b) Eksploatacja ESP i świadczenie Usług ESP na Sieci Podstawowej ESP,
 - c) Wdrożenie, w tym Zaprojektowanie Systemu, Dostawa oraz instalacja Sprzętu i Oprogramowania na Sieci Dodatkowej ESP;
 - d) Eksploatacja ESP i świadczenie Usług ESP na Sieci Dodatkowej ESP,
 - e) Wdrożenie, w tym Zaprojektowanie Systemu, Dostawa oraz instalacja Systemu MSP na odcinkach Państwowych Autostrad Płatnych, zgodnie ze wskazaniami Zamawiającego na zasadach określonych w załączniku 10,
 - f) Eksploatacja MSP i świadczenie Usług MSP,
 - g) umożliwienie Użytkownikom MSP uiszczenia Opłaty za Przejazd przy użyciu systemu elektronicznego poboru w rozumieniu Dyrektywy 2004/52/WE,
 - h) dokonywanie w imieniu i na rzecz Zamawiającego poboru Opłaty Elektronicznej oraz Opłaty za Przejazd oraz czynności związanych z takim poborem,
 - i) świadczenie Usług na warunkach określonych w Umowie.
- (pkt 2.4) „W ramach wykonania Przedmiotu Umowy Wykonawca zobowiązany jest, w szczególności osiągnąć Kamienie Milowe, określone w Załączniku 4 do Umowy”
- (pkt 2.5) „Wykonawca zobowiązuje się do wykonania Przedmiotu Umowy i osiągnięcia rezultatu, o którym mowa w pkt 2.1. powyżej, zgodnie z niniejszą Umową, a Zamawiający zobowiązuje się zapłacić Wykonawcy umówione wynagrodzenie, o którym mowa w § 24”.

W § 24 Umowy pt. „Wynagrodzenie wykonawcy”, nie zostało podane w jakiej kwocie przysługuje Konsorcjum Kapsch wynagrodzenie, natomiast zostało ustalone m.in., że Wykonawca uprawniony jest do „...otrzymania wynagrodzenia – zgodnie z Mechanizmem Wynagradzania stanowiącym Załącznik 11 część 2 do Umowy oraz Formularzem Cenowym stanowiącym integralną część Umowy, na zasadach w Umowie opisanych ... Od dnia Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej do dnia Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP ... Wykonawcy przysługuje 50% wynagrodzenia za Eksploatację ESP (płatności regularne) zgodnie z pkt 2.2 części 2 Załącznika 11 do Umowy”.

W części 2 załącznika nr 11 do Umowy nie zostało podane w jakiej kwocie przysługuje Wykonawcy wynagrodzenie, natomiast zdefiniowane zostały m.in. mechanizmy wynagradzania oraz przedstawione zostały wzory służące do wyliczania tego wynagrodzenia. Strony ustaliły m.in., że Wykonawcy przysługują dwa rodzaje płatności: - ryczałtowe (jednorazowe) i regularne (okresowe) oraz niezależne od nich wynagrodzenie dla Niezależnego podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego. W pkt 2.2 części 2 załącznika nr 11 do Umowy strony ustaliły m.in.,

że „Wykonawca określił w Formularzu Cenowym ceny za poszczególne składowe Zamówienia dla wskazanych przez Zamawiającego liczb jednostek do wyceny ... Wynagrodzenie wyznaczane będzie na podstawie cen podanych przez Wykonawcę w Formularzu cenowym z uwzględnieniem postanowień Umowy”.

Wg definicji zamieszczonej w pkt 1.14 § 1 Umowy, określenie „Formularz Cenowy” oznacza „załącznik do Oferty zawierający ceny za poszczególne elementy składowe zamówienia”.

Wg definicji zamieszczonej w pkt 1.25 § 1 Umowy, określenie „Oferta” oznacza „ofertę złożoną przez Wykonawcę w postępowaniu o udzielenie zamówienia publicznego w przedmiocie objętym niniejszą Umową”.

W § 24 Umowy pt. „Termin realizacji”, Wykonawca zobowiązał się m.in. do : „... Wdrożenia Systemu w taki sposób, aby osiągnąć Kamień Milowy „Rozpoczęcie Świadczenia Usług Poboru Opłaty Elektronicznej” do dnia 1 lipca 2011 r. ...Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej z rozpoczęciem dnia 1 lipca 2011 r. (tj. od godziny 0.00.)”, osiągnięcia innych Kamieni Milowych „...w terminach wskazanych w instrukcji Zamawiającego zgodnie z Załącznikiem 10 do niniejszej Umowy” oraz „ ... Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty za Przejazd na Odcinku A2 Konin - Stryków w terminie 16 tygodni od dnia zawarcia Umowy, zgodnie z instrukcją Zamawiającego na warunkach określonych w Załączniku 10 do Umowy”.

Wg § 52 „...Umowa i wszelkie Załączniki do Umowy zostały sporządzone w języku polskim”.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

Ustalone
nieprawidłowości
Uwagi dotyczące
badanej działalności

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

Konstrukcja Umowy jest bardzo skomplikowana, definiuje przy tym jej przedmiot, termin realizacji, obowiązki i uprawnienia stron, sposób wynagradzania wykonawcy itp. elementy w sposób opisowy, odsyłający niejednokrotnie do postanowień zawartych w Załącznikach, które również niejednokrotnie odnoszą się do dalszych dokumentów z nimi związanych. Podane w Załącznikach definicje terminów (określeń, nazw itp.) używanych w ich treści, w niektórych przypadkach wykazują różnice w stosunku do definicji tych terminów użytych w § 1 Umowy lub innych Załącznikach. Stan taki może powodować różnice w interpretacji postanowień Umowy ze strony Zamawiającego i Wykonawcy.

Ocena cząstkowa

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

3.1. Kary umowne przewidziane w Umowie

Opis stanu
faktycznego

W § 37 Umowy został zawarty zamknięty katalog dwunastu kar umownych, jakie Wykonawca jest zobowiązany zapłacić w związku z nienależytym wykonywaniem Umowy. Wykonawca jest zobowiązany zapłacić karę umowną w szczególności:

1. za każdy dzień opóźnienia w Rozpoczęciu Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w wysokości 1000 tys. złotych;
2. za każdy dzień opóźnienia w rozszerzeniu sieci Dodatkowej ESP⁵⁰ równą iloczynowi długości danego odcinka Sieci Dodatkowej ESP mierzonego z dokładnością do jednej setnej kilometra (0,01 km) oraz kwoty: 1,5 tys. zł – dla autostrad za jeden kilometr, 0,35 tys. zł – dla dróg ekspresowych za jeden kilometr, 0,2 tys. zł – dla dróg krajowych za jeden kilometr;
3. za każdy dzień opóźnienia Wykonawcy względem terminów określonych w Załączniku 10, punkt 9.4.1 - 9.4.3. do Umowy równą iloczynowi długości danego odcinka Sieci Podstawowej ESP⁵¹ mierzonego z dokładnością do jednej setnej kilometra (0,01 km) oraz kwoty: 1,5 tys. zł – dla autostrad za jeden kilometr, 0,35 tys. zł – dla dróg ekspresowych za jeden kilometr, 0,2 tys. zł – dla dróg krajowych za jeden kilometr;

⁵⁰ Sieć Dodatkowa ESP - Część Sieci Dróg Płatnych, która zostanie objęta Systemem ESP na podstawie każdorazowego wskazania Zamawiającego, nieobjęta Siecią Podstawową ESP.

⁵¹ Sieć Podstawowa ESP - Część Sieci Dróg Płatnych, która miała zostać objęta Systemem ESP w momencie wdrożenia, tj. osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej.

4. za każdy dzień opóźnienia w ponownym przyłączeniu odpowiednio Sieci Podstawowej ESP lub Sieci Dodatkowej ESP po Wylączeniu Okresowym na zasadach i w terminach określonych w Załącznikach 4 oraz 10 do Umowy, równą iloczynowi długości danego odcinka Sieci Podstawowej ESP lub Sieci Dodatkowej ESP mierzonego z dokładnością do jednej setnej kilometra (0,01 km) oraz kwoty: 1,5 tys. zł – dla autostrad za jeden kilometr, 0,35 tys. zł – dla dróg ekspresowych za jeden kilometr, 0,2 tys. zł – dla dróg krajowych za jeden kilometr;
5. za każdy dzień opóźnienia rozpoczęcia Eksploatacji MSP i świadczenia Usług MSP⁵² na poszczególnych odcinkach Autostrad Płatnych objętych MSP na zasadach i w terminach określonych w Załącznikach 4 oraz 10 do Umowy równą iloczynowi długości danego odcinka Autostrady Płatnej objętego MSP mierzonego z dokładnością do jednej setnej kilometra (0,01 km) oraz kwoty 3 tys. zł za jeden kilometr;
6. za każdy dzień opóźnienia rozpoczęcia Eksploatacji MSP i świadczenia Usług MSP na Autostradzie Płatnej A2 na odcinku Konin - Stryków na zasadach i w terminach określonych w instrukcji, o której mowa w pkt 6.4 równą 300 tys. zł;
7. za każdy dzień opóźnienia w dodaniu dodatkowego elementu MSP na zasadach i w terminach określonych w Załącznikach 4 oraz 10 do Umowy w wysokości jednej dziesiątej (0,1) procenta wartości wynagrodzenia za rozpoczęcie poboru opłaty za przejazd na dodatkowym elemencie MSP;
8. za każdy dzień opóźnienia w wyłączeniach Okresowych Sieci Podstawowej ESP lub Sieci Dodatkowej ESP na zasadach i w terminach określonych w Załącznikach 4 oraz 10 do Umowy równą iloczynowi długości odpowiednio danego odcinka Sieci Podstawowej ESP lub Sieci Dodatkowej ESP mierzonego z dokładnością do jednej setnej kilometra (0,01 km) oraz kwoty 0,75 tys. zł – dla autostrad za jeden kilometr, 0,175 tys. zł – dla dróg ekspresowych za jeden kilometr, 0,1 tys. zł – dla dróg krajowych za jeden kilometr;
9. za każdy dzień opóźnienia w złożeniu któregośkolwiek z raportów o których mowa w Załączniku 10 do Umowy w wysokości 5 tys. zł;
10. za każdy dzień, w którym w danym Miejscu Obsługi Klienta Wykonawca nie zapewnił wystarczającej ilości OBU w celu rejestracji w okresie od Osiągnięcia Kamienia Milowego: „Dostępność Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU” do Osiągnięcia Kamienia Milowego: „Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego zakresu Usług ESP”, równą 10 tys. zł, ta kara umowna będzie naliczona odrębnie dla każdego Miejsca Obsługi Klienta;
11. każdorazowo za nie usunięcia naruszeń wskazanych w Nocie Ostrzegawczej, o której mowa w § 41 Umowy w wysokości 50 tys. zł;
12. każdorazowo za nie zastosowanie się do uwag Zamawiającego na poziomie „3” przekazanych zgodnie z Załącznikiem 12 do Umowy w wysokości 50 tys. zł.

Wykonawca zobowiązany został do zapłacenia wyżej wskazanych kar umownych w terminach określonych w Umowie. Ponadto § 50.3 dopuszczał możliwość potrącenia wierzytelności z tytułu kar umownych z wymagalnej wierzytelności Wykonawcy. Zamawiający ma również możliwość dochodzenia odszkodowania na zasadach ogólnych.

(dowód: akta kontroli str. 4287-4290; 4311; 5431-5433)

Pomimo faktu, iż GDDKiA szacowała, że przychody z systemu poboru opłat wyniosą w 2011 r.⁵³ dziennie ok. 2.000.000 zł, w § 37.1 Umowy określono, iż Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości 1.000.000 zł za każdy dzień opóźnienia w Rozpoczęciu Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż „...kwota 1.000.000 zł przewidziana w pkt. 37.1. Umowy Głównej stanowi szacunkowo określoną kwotę, jaką uznano za uzasadnioną do zastosowania w tym konkretnym przypadku. Wysokość łącznej kwoty takich kar, znajduje co do zasady swoje odpowiednie odzwierciedlenie w wysokości wynagrodzenia, jakiego składając ofertę żąda dany oferent. Nie chcąc poprzez wysokość żądanych kar umownych wpływać na podwyższenie kwoty tego wynagrodzenia,

⁵² Manualnego Systemu Poboru.

⁵³ W 2011 r. szacowane przychody były najniższe, w porównaniu do szacowanych przychodów w latach następnych.

Zamawiający racjonalnie podszedł do kwestii szacowania wysokości żądanych kar umownych, w oparciu o szacowany przychód, określając jednocześnie ich maksymalną wysokość w odniesieniu do ceny podanej w ofertach (patrz pkt. 37.13. Umowy Głównej). Mając jednocześnie na uwadze konieczność zabezpieczenia interesu Skarbu Państwa, Zamawiający w pkt. 38.1. Umowy Głównej zawarł zastrzeżenie, iż ma prawo dochodzenia na zasadach ogólnych kwot odszkodowania przekraczających kwoty którejkolwiek z kar umownych, o jakich mowa w §37 Umowy Głównej. Zastrzeżenie to znalazło zastosowanie w praktyce w ramach rozliczania kwoty przychodu utraconego w dniach 1 i 2 lipca 2011 r. z powodu opóźnienia w uruchomieniu Systemu viaTOLL, bowiem 2.000.000 złotych naliczone za oba te dni zgodnie z pkt. 37.1. Umowy Głównej, nie pokryły całej kwoty 3.455.090,66 złotych, wyliczonej jako stanowiąca przychód utracony w tych dniach. Różnica między kwotą kar umownych, a kwotą faktycznej szkody, była przez Zamawiającego dochodzona i została wyegzekwowana w ramach dokonania stosownego potrącenia, objętego oświadczeniem Zamawiającego z dnia 30 kwietnia 2012 r.”

(dowód: akta kontroli str. 4287–4288; 4291-6492; 6501-6506; 9227-9267

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Umowa w § 37 zawierała niepełny katalog kar, np. w odniesieniu do terminowości osiągnięcia większości Kamienia Milowego, co w świetle ustaleń dokonanych w ramach niniejszej kontroli utrudniało egzekwowanie od Wykonawcy odpowiedzialności z tytułu jej wykonywania. W toku kontroli ustalono, że Wykonawca dopuścił się kilkakrotnie opóźnień przy realizowaniu postanowień Umowy, w tym m.in. nie osiągnął Kamienia Milowego: *Rozpoczęcie udostępniania Elektronicznego Systemu Poboru Opłaty za Przejazd*, zgodnie z którym powinien zaoferować kierowcom Pojazdów lekkich możliwości korzystania z elektronicznego uiszczania Opłaty za Przejazd, co też zgodnie z pkt G5.3.11 Załącznika nr 2 do Umowy Wymagania Zamawiającego Część 3 G Pobór Opłaty za Przejazd, miało mieć miejsce najpóźniej 26 tygodni od Osiągnięcia Kamienia Milowego *Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej*, czyli do dnia 23.01.2012 r. Wykonawca otrzymał Świadectwo Osiągnięcia wyżej wskazanego Kamienia Milowego dopiero 31.05.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 4518; 6959-6968)

Ocena cząstkowa

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

3.2. Punkty Karne i Wymagany Poziom Usług

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Częścią 3 Załącznika nr 11 do Umowy, *Zasady Wynagradzania* w wypadku nieosiągnięcia przez Wykonawcę docelowych wartości Wymaganych Poziomów Usług⁵⁴ (zwanych dalej również KPR)⁵⁵ w określonych okresach pomiarowych spowoduje to naliczanie Punktów Karnych, które będą podstawą obniżki wynagrodzenia Wykonawcy. Punkty Karne mogą być naliczane za następujące KPR: Niezawodność OBU; Dostępność strony internetowej; Odbieranie połączeń telefonicznych w Telefonicznym Centrum Obsługi Klienta; Odbieranie połączeń telefonicznych w Telefonicznym Centrum Obsługi Klienta; Punkty Obsługi Klienta – dostępność dla celów udzielania informacji; Punkt Obsługi Klienta, Punkt Dystrybucji OBU i Punkt Instalacji i Serwisowania OBU - dostępność usługi rejestracji i dostępność OBU; Dokładność danych rejestracyjnych pojazdu; Dokładność danych dotyczących przejazdu Pojazdów objętych systemem ESP po Państwowych Autostradach Płatnych wyposażonych w MPO; Dokładność danych dotyczących przejazdu Pojazdów objętych systemem ESP – dla wszystkich pozostałych dróg – zaniżanie opłat; Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów ciężkich objętych systemem ESP – dla wszystkich pozostałych dróg – zawiązanie opłat; Dostępność kanałów płatności w Telefonicznym Centrum Obsługi Klienta; Punkt Obsługi Klienta, Punkt Dystrybucji OBU i Punkt Instalacji i Serwisowania OBU - dostępność kanałów płatności; Stałe Stanowiska Kontrolne – wykrywanie pojazdów; Stałe Stanowiska Kontrolne –

⁵⁴ Zgodnie z § 1 pkt 1.38. Umowy, Poziom Usług oznacza poziom świadczonych Usług określony poprzez Wskaźniki Poziomu Usługi (KPI – Key Performance Indicators) w Załączniku 11 do Umowy.

⁵⁵ Wg § 1 pkt 1.82 Umowy - Wymagany Poziom Usług oznacza minimalny wymagany Poziom Usług określony poprzez Wymagania Poziomu Usługi (KPR – Key Performance Requirements) w Załączniku 11 do Umowy.

klasyfikacja pojazdów; Stałe Stanowiska Kontrolne – odczytywanie tablic rejestracyjnych pojazdów; Stałe Stanowiska Kontrolne – sprawdzanie łączy DSRC; Zapisy Ewidencyjne przesyłane do GITD; Dokładność białej listy Wykonawcy; Dokładność Zapisów Ewidencyjnych przesyłanych do GITD; Kompletność i dokładność Zapisów Ewidencyjnych; Dostępność Mobilnych Jednostek Kontrolnych i urzędzeń; Opóźnienia na Miejscach Poboru Opłat Państwowych Autostrad Płatnych; Kompletność dostarczanych danych; Dostępność Łączy przeznaczonych do przesyłania danych w czasie rzeczywistym; Skuteczność kampanii PR przed osiągnięciem Kamienia Milowego; Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej; Skuteczność kampanii PR po osiągnięciu Kamienia Milowego; Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej.

Zgodnie z Umową Punkty karne są liczone odrębnie dla każdego miesiąca kalendarzowego i nie są kumulowane. Dla każdego KPR ustanowiono poziom docelowy. Nieosiągnięcie przez Wykonawcę tego poziomu skutkuje naliczaniem Punktów Karnych. Po Rozpoczęciu Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, a przed Rozpoczęciem Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP, Punkty Karne w odniesieniu do Usługi ESP mogły być naliczane jedynie za następujące KPR: Niezawodność OBU; Dokładność danych dotyczących przejazdu Pojazdów objętych systemem ESP po Państwowych Autostradach Płatnych wyposażonych w MPO; Dokładność danych dotyczących przejazdu Pojazdów objętych systemem ESP – dla wszystkich pozostałych dróg – zaniżanie opłat; Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów ciężkich objętych systemem ESP – dla wszystkich pozostałych dróg – zawyżanie opłat. Po Rozpoczęciu Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne Punkty Karne w odniesieniu do Usługi MSP naliczane były za KPR Opóźnienia na Miejscach Poboru Opłat Państwowych Autostrad Płatnych.

Po Rozpoczęciu Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP, Punkty Karne w odniesieniu do Usługi ESP naliczane są za wszystkie wymienione KPR, za wyjątkiem KPR Opóźnienia na Miejscach Poboru Opłat Państwowych Autostrad Płatnych. Na podstawie łącznej liczby Punktów Karnych naliczonych w miesiącu zostaje określona kwota pomniejszenia wynagrodzenia Wykonawcy z tytułu wykonania usługi poniżej Wymaganego Poziomu Usług zgodnie z Częścią 2 Załącznika 11 do Umowy Zasady Wynagradzania. Zgodnie pkt 4 Załącznika nr 10 do Umowy, Procedury do ciągłej weryfikacji Poziomu Usług i danych przy pomocy których te poziomy zostały obliczone dla KPR jest zobowiązany NOMA [szerzej w pkt Niezależny Podmiot Monitorujący).

(dowód: akta kontroli str. 4834-4856; 4768-4770)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu
faktycznego

3.4 Zabezpieczenie należytego wykonywania Umowy

Zgodnie z § 36 Umowy Wykonawca zobowiązany był do wniesienia zabezpieczenia należytego wykonania Umowy na warunkach oraz w wysokości określonej w Rozdziale I punkt 14 SIWZ to jest kwotę 98.536 tys. zł. W dniu 29.10.2010 r. Oberbank AG Oddział we Wiedniu wystawił na zlecenie Wykonawcy Gwarancję Należytego Wykonywania Umowy na pokrycie zobowiązań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy w wysokości 98.536 tys. zł, i której beneficjentem jest Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Ponadto zgodnie z tym zapisem Umowy kwota zabezpieczenia zostanie ograniczona o 70% zabezpieczenia w terminie 30 dni od osiągnięcia następujących Kamieni Milowych: Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne na odcinku autostrady A2 Konin – Stryków, Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP i Rozpoczęcie Udostępniania Usługi Elektronicznego Poboru Opłaty za Przejazd i uznania ich przez Zamawiającego w tym zakresie za należyte wykonane. W związku z tym w dniu 2.07.2012 r. Oberbank AG Oddział we Wiedniu wystawił na zlecenie Wykonawcy Gwarancję Należytego Wykonywania Umowy na pokrycie zobowiązań z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania Umowy w wysokości 29.560 tys. zł, i której beneficjentem jest Skarb Państwa – Generalny Dyrektor DKiA.

Zgodnie z § 40 Umowy Wykonawca został zobowiązany do zawarcia indywidualnych umów ubezpieczenia, dedykowanych pod kontrakt będący przedmiotem Umowy, a odnoszących się do: projektowania i dostawy, eksploatacji, ubezpieczeń komunikacyjnych, i ubezpieczeń obowiązkowych. Wykonawca zgodnie z postanowieniami wyżej wskazanego zapisu Umowy zawarł z Allizanz Global Corporate & Speciality AG Oddział Austria dwie umowy ubezpieczenia oraz z PZU S.A. łącznie 16 polis dla samochodów MEV (8 w 2011 r., i 8 w 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4286; 4294-4301; 4977-5398)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

3.5. Kontrola metrologiczna urządzeń służących do poboru opłat drogowych

Na podstawie art. 13hb ust.1 ustawy o drogach publicznych⁵⁶ oraz art. 37a ust. 1a pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym⁵⁷ opłatę elektroniczną oraz opłatę za przejazd autostradami zarządzanymi przez GDDKiA, pobiera Generalny Dyrektor DKiA, któremu Minister Infrastruktury powierzył realizację zadań związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO.

Stwierdzono, że Umowa nie zobowiązywała Wykonawcy lub Zamawiającego, albo łącznie stron Umowy, do podjęcia działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej⁵⁸, w drodze objęcia urządzeń służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach⁵⁹. Nie przewidywała takiej kontroli również w przypadku wykorzystywania urządzeń zastosowanych w ESP, w ramach sieci viaTOLL, do elektronicznego poboru opłat za przejazd autostradami pojazdów samochodowych o dmc do 3,5 t. Stan ten spowodowany był niezaliczeniem w przepisach rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli⁶⁰, urządzeń służących do elektronicznego poboru opłat drogowych, do kategorii przyrządów pomiarowych dopuszczonych do stosowania przy pobieraniu opłat, o których mowa w art. 8 ust. 1 pkt 4 przywołanej ustawy Prawo o miarach.

Pomimo realizacji przez GDDKiA zadań związanych z przygotowaniem studium wykonalności systemu, w tym zlecenia doradcom zewnętrznym przeprowadzenia m.in. analiz prawnych, umożliwiających wprowadzenia ESP w Polsce⁶¹, Generalny Dyrektor DKiA nie podjął działań w celu wszczęcia procedury legislacyjnej, mającej na celu nowelizację powołanego wyżej rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 27 grudnia 2007 r. w sprawie rodzajów przyrządów pomiarowych podlegających prawnej kontroli metrologicznej oraz zakresu tej kontroli, w sposób zapewniający prawną kontrolę metrologiczną urządzeń do poboru opłat stosowanych w ramach ESP. Należy przy tym zaznaczyć, że na podstawie wskazań tych przyrządów, m.in. urządzeń viaBox, KSPO przy planowanych kosztach wdrożenia w wysokości ok. 4,9 mld zł, miał do 2018 r. wygenerować przychody z opłat drogowych w wysokości ok. 18 mld zł.

Ustalone
nieprawidłowości

Biorąc pod uwagę kryterium celowości i rzetelności, w działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na:

⁵⁶ Por. przypis nr 2.

⁵⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm.

⁵⁸ Mającej charakter daniny publicznej, por. przypis nr 22.

⁵⁹ Por. przypis nr 23.

⁶⁰ Dz.U. z 2008 r. Nr 3, poz.13 ze zm.

⁶¹ Poniesione przez GDDKiA koszty przygotowania przy udziale firm zewnętrznych analiz techniczno – finansowo - prawnych, poprzedzających wprowadzenie KSPO (marzec 2009 r. - grudzień 2009 r.) oraz koszty postępowania przetargowego (grudzień 2009 r. – wrzesień 2010 r.) wyniosły łącznie (wg pisma GDDKiA-DPP-PPP3-PC-071-4084/11 z dnia 28.12.2011 r. skierowanego do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w MTBiGM) 11.416 tys. zł.

- niepodjęciu działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłat drogowych, w drodze objęcia urządzeń służących do elektronicznego poboru i kontroli prawidłowości uiszczania tych opłat prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach.

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

4. Współpraca GDDKIA z Wykonawcą w zakresie uzyskania wymaganych dokumentów, uprawniających do budowy i eksploatacji ESP i MSP w sposób i na warunkach przewidzianych prawem

4.1. Wybudowanie bramownic na drogach objętych ESP

Opis stanu faktycznego

1. W pkt 11.1.14 Załącznika nr 2 do Umowy, *Wymagania Zamawiającego*, Część 3 I *Obsługa Infrastruktury* Wykonawca został zobowiązany do przeprowadzenia wszelkich uzgodnień oraz uzyskiwania niezbędnych zgód i pozwoleń związanych z lokalizacją i budową bramownic⁶². Strony Umowy ustaliły przy tym, że: „Zgodnie ze stanowiskiem Zamawiającego (wyrażonym w piśmie GDDKiA-DZ~WR4-bz-4080-i2/2010), stanowiącym Załącznik 11 do niniejszej Części, roboty budowlane polegające na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych, jakimi są drogi, nie wymagają uzyskania pozwolenia na budowę. Jeśli instalowane urządzenie przekracza wysokość 3 m, to wtedy roboty należy zgłosić właściwemu organowi. Powyższe stanowisko wynika z Ustawy z dnia 7 lipca 1994 - Prawo budowlane, Dz.U. 1994 Nr 88 poz. 414, art 28 oraz art. 30 pkt 1).

W pkt 11.1.19 ww. załącznika nr 2 do Umowy, część 3 I strony ustaliły m.in., że „W każdej lokalizacji bramownicy Wykonawca zobowiązany jest wykonać niezbędną Infrastrukturę Przydrożną, obejmującą: a) szafy przydrożne, w których znajduje się sprzęt elektroniczny i kable (...) g) urządzenia bezpieczeństwa drogowego, a w szczególności drogowe bariery ochronne spełniające wymagania odpowiednich norm(...)”.

Wg definicji zamieszczonej w poz. 7 Załącznika nr 1 do Umowy (oraz w poz. 7 Załącznika nr 2 do Umowy, *Wymagania Zamawiającego*, Część 1) użyta w Umowie i Załącznikach nazwa „Bramownica” to „Budowla lub konstrukcja nad drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki”.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

2. W sprawach dot. wdrażania KSPO wyjaśnienia złożyła p. Joanna Gaczewska Dyrektor DPP (po pytaniach kontrolera przytoczono wyjaśnienia Dyrektora DPP):

1) Pytanie: W załączniku nr 1 do umowy pt. „Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z Poborem Opłaty Elektronicznej” (Umowy) w pkt 7 została zdefiniowana tzw. „bramownica”. Zgodnie z tą definicją jest to „budowla lub konstrukcja na

⁶² Funkcjonowanie ESP zapewnia, wg informacji zamieszczonych na oficjalnej stronie internetowej GDDKIA oraz Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (www.viatoll.pl), system viaTOLL oparty w zakresie elektronicznego poboru opłat na technologii komunikacji bezprzewodowej krótkiego zasięgu: „System ten składa się z kilku podstawowych elementów, a jego działanie najprościej można przedstawić w następujący sposób. Nad drogami płatnymi znajdują się bramownice, wyposażone w anteny. Anteny umożliwiają komunikację między przekaźnikami a viaBox-em”, tj. określonym w Umowie urządzeniem pokładowym OBU, „zamontowanym w pojeździe. Za każdym razem, gdy pojazd (wyposażony w viaBox) przejeżdża pod bramownicą, zostaje naliczona opłata za przejazd konkretnym odcinkiem drogi płatnej... Użytkownicy elektronicznego systemu poboru opłat viaTOLL muszą zarejestrować siebie oraz pojazdy podlegające opłacie w systemie viaTOLL. W wyniku rejestracji użytkownik otrzyma urządzenia pokładowe – viaBox, które będzie musiał zamontować po wewnętrznej stronie przedniej szyby pojazdu. Punkty poboru opłat, a więc bramownice wyposażone w specjalne anteny – będą umieszczone na sieci dróg płatnych. Podczas przejazdu przez punkt poboru opłat urządzenie viaBox wymienia dane z antenami bramownicy i ostatecznie potwierdza pojedynczym sygnałem dźwiękowym transakcję naliczenia opłaty elektronicznej za przejazd danym odcinkiem drogi. Na drogach ekspresowych i krajowych kierowca może poruszać się dowolnym pasem i nie musi zatrzymywać pojazdu, aby dokonać opłaty. Opłata zostanie naliczona w sposób całkowicie automatyczny, bez udziału kierowcy. Przy wjeździe i wyjeździe z autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKIA kierowcy pojazdów wyposażonych w viaBox-y będą korzystać z wyznaczonych dla nich pasów. Gdy pojazd zarejestrowany w systemie viaTOLL zbliży się do punktu poboru opłat, bramka otworzy się automatycznie. ...Opłata elektroniczna zostanie pobrana z salda konta użytkownika, założonego przy rejestracji w systemie (dotyczy konta przedpłaconego) lub zostanie opłacona na koniec okresu rozliczeniowego na podstawie wystawionej noty obciążeniowej (dotyczy konta z odroczonej płatnością) ...”

drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki". Czy w KSPO są bramownice, które są budowlami i takie które są konstrukcjami?

Odpowiedź: *Bramownice uznane zostały, po podpisaniu kontraktu, w pierwszej połowie 2011 roku, za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Generalna Dyrekcja posiada pisma – opinie w których stwierdzone zostało, że bramownice należy traktować jako urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.*

2) Pytanie: Czy w związku z powyższym nastąpiła zmiana definicji „bramownicy” podana w załączniku nr 1 do Umowy?

Odpowiedź: *Zaliczenie bramownic do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie spowodowało zmiany podanej w Umowie definicji wg której „bramownica” to „budowla lub konstrukcja nad drogą, do której przytwierdza się urządzenia lub znaki”. GDDKiA uznała, że zaliczenie bramownic do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie powoduje konieczności wprowadzenia zmian w umowie pt. „Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z Poborem Opłaty Elektronicznej” i takie zmiany do dnia dzisiejszego nie zostały wprowadzone. Informacje na temat procesu dotyczące bramownic były przekazywane do Kapsch do stosowania.*

3) Pytanie: Czy Konsorcjum Kapsch w ramach realizacji Umowy umieszczało w pasie drogowym bramownice o charakterze konstrukcji na których zawieszano znaki drogowe? Czy można podać przykłady lokalizacji takich bramownic?

Odpowiedź: *Nie było takich bramownic. Znaki drogowe nie były zawieszane na bramownicach umieszczonych w pasie drogowym przez konsorcjum Kapsch. Do chwili obecnej nie było takich zamierzeń ani takiej praktyki. Bramownice zostały jednak tak zaprojektowane, aby zdołały wytrzymać ciężar związany z umieszczeniem na nich zarówno urządzeń elektronicznego systemu poboru opłat, jak i znaków drogowych lub informacyjnych.*

4) Pytanie: Czy na bramownicach umieszczonych w pasie drogowym przez konsorcjum Kapsch można poza urządzeniami służącymi do poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty drogowej umieszczać również inne urządzenia?

Odpowiedź: *Na razie nie jest to planowane.*

5) Pytanie: Czy wszystkie oddziały GDDKiA, na których znajduje się KSPO, zwracały się do właściwych organów nadzoru budowlanego z zawiadomieniem o planowanym umieszczeniu bramownic w pasie drogowym w ramach budowy I Etapu tworzenia Elektronicznego Systemu Poboru Opłat (ESP)? Czy zawiadamiały o planowanym umieszczeniu bramownic na drogach krajowych w ramach realizacji II Etapu tworzenia ESP?

Odpowiedź: *Na początku – w ramach realizacji I Etapu – Kapsch zgłaszał do organów bramownice, ale tylko do momentu uzyskania interpretacji, że bramownica jest urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, a tym samym nie jest to potrzebne. Od czasu otrzymania przez GDDKiA opinii m.in. z Ministerstwa właściwego dla spraw transportu, że bramownica jest urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego, zaniechano tych zgłoszeń, a zgłoszenia już wniesione zostały automatycznie wycofywane. W przypadku rozszerzenia EPS w lipcu 2012 r. o kilka nowych odcinków dróg krajowych, w tym o odcinek drogi ekspresowej S7, już nie zgłaszano do organów nadzoru budowlanego faktu umieszczania bramownic w pasie drogowym. Według interpretacji GINB urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego nie podlegają przepisom ustawy Prawo budowlane i umieszczane są w pasie drogowym na zasadach uregulowanych przepisami ustawy Prawo o ruchu drogowym i aktami wykonawczymi do tej ustawy.*

6) Pytanie: Zgodnie z pkt I.1.1.8 „Wykonawca nie może bez wyraźnego zezwolenia Zamawiającego, zastosować agregatów prądotwórczych, jako źródła zasilania Infrastruktury Przydrożnej, które to zezwolenie będzie wydane wyłącznie w przypadkach wyjątkowych i jako rozwiązanie tymczasowe”. Czy w ramach KSPO funkcjonowały lub funkcjonują bramownice wyposażone w urządzenia do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej zasilane energią wytwarzaną przez agregaty prądotwórcze?

Odpowiedź: Tak funkcjonowały i funkcjonują. Obecnie ok. dziesięciu bramownic posiada urządzenia do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej zasilane energią wytwarzaną przez agregaty prądowłórcze. Spowodowane to było problemami w uzgodnieniach dot. doprowadzenia energii elektrycznej do tych urządzeń przez zakłady energetyczne. W niektórych przypadkach zakłady energetyczne nie chciały zawierać umów na dostawę energii elektrycznej, albo też istniały problemy z doprowadzeniem przyłącza. W niektórych wypadkach Kapsch pomagał zakładom podłączać źródła zasilania, a w innych przypadkach były problemy z właścicielami działek.

7) Pytanie: Czy znana jest Pani liczba bramownic, które uprzednio były zasilane energią wytwarzaną przez agregaty prądowłórcze?

Odpowiedź: *Takich bramownic było ich około stu, a możliwe, że nawet i więcej. W ramach wprowadzonego z dniem 1.07. 2012 r. rozszerzenia ETC wszystkie urządzenia zainstalowane na bramownicach podłączone są do stałego źródła zasilania prądem elektrycznym.*

8) Pytanie: Czy umieszczenie w pasie drogowym zbiorników na paliwo zasilające agregaty prądowłórcze było kontrolowane przez GDDKiA lub inne właściwe organy takie jak np. Straż Pożarna z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego – zapalenia się, możliwości wybuchu zbiornika w wyniku zderzenia z pojazdem samochodowym? (składającej wyjaśnienia okazano zdjęcia przedstawiające zbiorniki na paliwo zasilające agregat prądowłórczy)

Odpowiedź: *Zbiorniki takie posiadały wszelki możliwe atesty. Umieszczenie ich w pasie drogowym kontrolowane było przy sporządzaniu tymczasowych i stałych projektów organizacji ruchu.*

9) Pytanie: Z ustaleń kontroli wynika m.in., że na terenie działania oddziału GDDKiA w Opolu następuje likwidacja umiejscowionych na autostradzie bramownic, a urządzenia służące do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej przenieszone są na elementy konstrukcyjne Manualnych Punktów Poboru Opłat (MPO) zainstalowanych na autostradzie. Proszę o wyjaśnienie która ze stron Umowy ponosiła koszty budowy tych bramownic, a następnie przeniesienia omawianych urządzeń na wskazane elementy konstrukcyjne MPO?

Odpowiedź: *Wykonawca otrzymuje wynagrodzenie za ustalone w Umowie wykonanie zadania jakim jest zapewnienie pobierania opłat na określonych przepisami odcinkach dróg krajowych. Wykonawca zapewnia szczelność systemu poboru opłaty elektronicznej, Wykonawca ustala jakie środki musi podjąć, aby prawidłowo wykonać takie zadanie zgodnie z Umową. Zgodnie z Umową bramownice na autostradzie zainstalowane były tymczasowo, tj. do czasu wybudowania i uruchomienia MPO, tak aby nie utracić przychodów począwszy od 1 lipca 2011 r. Po dostosowaniu autostrady i wybudowaniu elementów MPO funkcje przejęły urządzenia zainstalowane na elementach konstrukcyjnych MPO.*

10) Pytanie: Czy może Pani wyjaśnić czym tym samym jest bramownica?

Odpowiedź: *GDDKiA określiło na jakich drogach i ich odcinkach ma funkcjonować ETC, natomiast to w jaki sposób Wykonawca zapewni pobór i kontrole prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej – tzn. czy urządzenia będą zainstalowane na bramownicach czy na elementach MPO – z punktu widzenia GDDKiA nie jest istotne. Ważne jest, żeby system poboru opłaty elektronicznej był szczelny. Zasadą jest w momencie kiedy autostrada jest dostosowana do płatności instalowanie urządzeń na MPO.*

11) Pytanie: Jakie były przyczyny, dla których wprowadzono do Umowy postanowienia o powołaniu tzw. Niezależnego Podmiotu Monitorującego? Czy GDDKiA mogła we własnym zakresie realizować działania powierzone Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu?

Odpowiedź: *Powołanie Niezależnego Podmiotu Monitorującego jest normalną procedurą stosowaną przy budowie systemów takiego typu, dlatego też postanowienia w tym zakresie zostały wprowadzone do umowy pt. „Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z Poborem Opłaty Elektronicznej”.*

(dowód: akta kontroli str. 5585 - 5598)

3. Kontrolujący przeprowadzili oględziny 10 losowo wybranych bramownic spośród 72 takich obiektów wzniesionych w pasie dróg krajowych znajdujących na terenie województwa mazowieckiego⁶³ (o numerach: S7 L143_C2, S7 L146_C1, S8 L173-C2, DK7-10-TSO-1, S8 L180_C2, S7 L148_C1, DK7-29-TSO-1, DK7-1-TSO-1, S7 L226_C2 i S8 L185_C1). W toku oględzin ustalono, że:

- bramownice posiadały: betonowy fundament, metalową konstrukcję, stałe przyłącza energii elektrycznej wraz z szafką elektryczną, osłony przeciwśnieżne, wzmocnione bariery ochronne (standardowa odległość między wspornikami wynosi ok. 4 m, natomiast przy bramownicach odległość wynosiła ok. 1,3 m) oraz szafy sterowników.
- na bramownicach przytwierdzone były urządzenia (antenę) służące do pobierania opłaty elektronicznej
- na 2 bramownicach (nr: S7 L146_C1 i S8 L 180_C2) znajdowały się ponadto urządzenia służące do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej⁶⁴
- wszystkie szafki elektryczne oraz szafki sterowników do bramownic należą do zabezpieczone przed odstępem do nich osób trzecich.

Stwierdzono, że objęte oględzinami bramownice zostały wzniesione w pasie drogowym bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, o którym mowa w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo Budowlane⁶⁵. Przed przystąpieniem do wykonywania robót budowlanych związanych ze wzniesienia na drogach ww. bramownic nie zostało również dokonane zgłoszenie do właściwego organu, o którym mowa w art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane. Poddane oględzinom bramownice nie stanowiły także obiektów, których budowa zgodnie z przepisami art. 29, 30 i n. ustawy Prawo budowlane nie wymaga wydania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę.

Wzniesione na drogach bramownice nie spełniały kryteriów przewidzianych w rozporządzeniu 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 umieszczenia na drogach⁶⁶, określonych w załączniku nr 4 do tego rozporządzenia, który w pkt 1 *Zasady ogólne* stanowi, że:

„Podstawowym celem stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych.

Na drodze można umieszczać urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie właściwie oznaczone, dla których:

- wydano certyfikat na znak bezpieczeństwa, wykazujący, że zapewniono zgodność z kryteriami technicznymi określonymi na podstawie odpowiednich norm, aprobat technicznych oraz właściwych przepisów i dokumentów technicznych - w odniesieniu do wyrobów podlegających tej certyfikacji,

- dokonano oceny zgodności i wydano certyfikat zgodności lub deklarację zgodności z odpowiednią normą lub aprobatą techniczną — w odniesieniu do wyrobów niepodlegających certyfikacji,

- wydano atest lub certyfikat w kraju wytworzenia, co do których nie jest wymagane nadanie znaku bezpieczeństwa”.

Stwierdzono, że jakkolwiek poszczególne elementy, z których wykonane były bramownice (takie jak: elementy podłączenia bramownicy do uziomu; cement; kruszywo; domieszki i dodatki; stal zbrojeniowa; stal kształtowa; kotwy chemiczne i mechaniczne; kable i włączniki) posiadały ww. atesty lub certyfikaty, to bramownice jako całość budowli

⁶³ W ramach I etapu budowy KSPO na drogach krajowych wzniesionych zostało ok. 438 bramownic, a po rozszerzeniu ESP w ramach II etapu, łączna ich liczba wzrosła do 555.

⁶⁴ W ramach wybudowanych przez Wykonawcę bramownic, do których na stałe przytwierdzone zostały urządzenia (antenę) służące do poboru opłaty elektronicznej, zwanych dalej bramownicami do poboru opłat, zgodnie z załącznikiem nr 2 do Umowy pt. Wymagania Zamawiającego, Część 3 E Czynności kontrolne, miały być wykonane 22 tzw. Stałe Urządzenia Kontrolne, zwane dalej również bramownicami kontrolnymi lub bramownicami do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, których stałą lokalizację określono w Załączniku E1. Na autostradach (zgodnie z pkt E 4.5 ww. Część 3 E) Stałe Urządzenia Kontrolne miały być montowane w Miejscach Poboru Opłat. Wykonawca ponadto zobowiązany był do zapewnienia tzw. Przenośnych Urządzeń Kontrolnych (omówionych w pkt E 4.4 ww. Część 3 E). Przenośne Urządzenia Kontrolne montowane były okresowo, w zależności od występujących potrzeb, w różnych lokalizacjach, na bramownicach do poboru opłat. Wykonawca zobowiązany był również do montażu

⁶⁵ Por. przypis nr 17.

⁶⁶ Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.

wykonanych z tych materiałów, nie posiadały przed wzniesieniem ich na drogach takich atestów lub certyfikatów. Ponadto podstawowym celem zastosowania bramownic w ramach KSPO było zapewnienie poboru i kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej.

(dowód: akta kontroli str. 5589-5598; 5640-5645)

4. W wydanej w dniu 12 listopada 2012 r. opinii biegłego, powołanego przez NIK do zbadania „*prawidłowości zaliczenia przez organy administracji rządowej bramownic służących do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej ... do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego*”, opartej przede wszystkim na analizie przepisów prawa i postanowień umowy na budowę i zarządzanie KSPO oraz dokumentacji technicznej dotyczącej bramownic, stwierdzono m.in., że:

- „(...) podstawowym celem stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych.
- (...) Bramownica nie spełnia zatem kryterium celowościowego przewidzianego dla kategorii „urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego”
- (...) Dodatkowo, również sposób ujęcia analizowanej problematyki w załączniku nr 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego, Część 3 I Obsługa Infrastruktury ze str. 6 i 10 dot. zabezpieczenia bramownic urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego wskazuje, że bramownica nie jest urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Mowa jest w nim mianowicie o zabezpieczaniu bramownic ww. urządzeniami. Jak czytamy dalej, w każdej lokalizacji bramownicy Wykonawca zobowiązany jest wykonać niezbędną Infrastrukturę Przydrożną, obejmującą urządzenia bezpieczeństwa drogowego, a w szczególności drogowe bariery ochronne. W związku z tym należy zauważyć, że słusne i racjonalne jest odróżnienie samej bramownicy od urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, które można ewentualnie umieścić na konstrukcji bramownicy w celach ostrzegawczych. Natomiast umieszczanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. drogowych barier ochronnych) na innych urządzeniach bezpieczeństwa drogowego (przyjmując, że taka kwalifikacji bramownicy jest prawidłowa) niewątpliwie mija się z celem regulacji (...)W szczególności, pomimo zbieżności nazw, bramownica nie jest urządzeniem bramowym wymienionym w załączniku nr 4 (...) ⁶⁷gdyż przeznaczeniem tego ostatniego jest oznaczanie obiektów znajdujących się w skrajni drogi”
- (...) Definicja budowli ma charakter negatywny - jest to każdy obiekt budowlany niebędący budynkiem lub obiektem małej architektury. Ustawodawca zdecydował się na przykładowe wyliczenie różnych rodzajów budowli. Są to obiekty liniowe; lotniska; mosty; wiadukty; estakady; tunele; przepusty; sieci techniczne; wolno stojące maszty antenowe; wolno stojące trwale związane z gruntem urządzenia reklamowe; budowle ziemne, obronne {fortyfikacje}, ochronne, hydrotechniczne; zbiorniki; wolno stojące instalacje przemysłowe lub urządzenia techniczne; oczyszczalnie ścieków; składowiska odpadów; stacje uzdatniania wody; konstrukcje oporowe; nadziemne i podziemne przejścia dla pieszych; sieci uzbrojenia terenu; budowle sportowe; cmentarze; pomniki, a także części budowlane urządzeń technicznych (kotłów, pieców przemysłowych, elektrowni wiatrowych, elektrowni jądrowych i innych urządzeń) oraz fundamenty pod maszyny i urządzenia, jako odrębne pod względem technicznym części przedmiotów składających się na całość użytkową. Jak wynika z powyższego, do budowli zaliczają się obiekty o bardzo różnym charakterze - budowlą jest zarówno lotnisko, jak i piec przemysłowy. W związku z tym, bez wdawania się w dalszą analizę niewchodzącą w zakres niniejszej opinii, wydaje się że bramownica jest wolnostojącym urządzeniem technicznym, a zatem budowlą. Zasadniczą formą reglamentacji w prawie budowlanym jest pozwolenie na budowę (...) Prawo budowlane przyjmuje zatem jako zasadę wymóg uzyskania pozwolenia na prowadzenie robót budowlanych, lecz należy podkreślić, że w stosunku do tej regulacji przewidziano szereg wyjątków, zawartych w art. 29-31 (...) W związku z tym konsekwencją zakwalifikowania bramownicy jako budowli będzie wymóg

⁶⁷ Biegły odnosi się do przywołanego powyżej 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.

uzyskania na jej posadowienie zgody w postaci pozwolenia na budowę, gdyż przepis art. 29 nie wymienia w swoim zamkniętym katalogu robót nie wymagających pozwolenia na budowę instalowania wolnostojących urządzeń technicznych”

(dowód: akta kontroli str. 5627 - 5639)

4.1. Do treści ww. opinii biegłego oświadczenie, w tym zastrzeżenia i uwagi zgłosiła Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA⁶⁸, która wskazała m.in. na możliwość wykorzystania urządzeń montowanych na bramownicach do ochrony życia lub zdrowia ludzkiego. W związku z powyższym biegły pismem z dnia 20.12. 2012 r. przedstawił uzupełnienie do tej opinii. W „Uzupełnieniu opinii biegłego z dnia 12 listopada 2012 r.” stwierdzono m.in., że:

- „Opinia z dnia 12 listopada 2012 r. oparta została przede wszystkim na umowie pt. „Krajowy System Poboru Opłat, w tym czynności związane z poborem Opłaty Elektronicznej”, zawartej pomiędzy GDDiKA a Konsorcjum Kapsch oraz dokumentacji technicznej dotyczącej bramownic. Analiza powyższych dokumentów, jak również przepisów prawa (...) doprowadziła do konkluzji, w myśl której nie można uznać, że bramownice wraz z zamontowanymi na nich urządzeniami i innymi elementami służącymi do poboru lub kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, są „urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego”. (...) na uwagę i rozważenie zasługują te tezy Pisma GDDKiA, gdzie wskazuje się na kwestie związane z wykorzystaniem bramownicy jako elementu systemu wykrywania zdarzeń niebezpiecznych czy sterowania natężeniem potoków ruchu, co m.in. może niwelować poziom hałasu oraz liczbę zatorów i zdarzeń w ruchu drogowym. Pomimo, że eksploatacja bramownicy w ww. sposób jest na dzień dzisiejszy potencjalna, to jednak jest to istotna, a nie znana opiniującemu na etapie sporządzania opinii, informacja, biorąc pod uwagę cel stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, którym jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu i osób pracujących na drodze.”
- „(...) katalog urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego nie jest katalogiem zamkniętym, lecz otwartym, a zatem w celu prawidłowego zakwalifikowania bramownicy kluczowa jest właśnie analiza aspektu związanego z pełnieniem przez ten obiekt funkcji wpływającej na zwiększenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym. W związku z tym wydaje się, że bramownica może być zakwalifikowana jako urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego - z zastrzeżeniem, że nie będzie ona pełniła funkcji związanych wyłącznie z poborem opłat w Systemie viaTOLL (co wynikało z dokumentów, w oparciu o które sporządzona została Opinia), lecz wykorzystana będzie również w sposób wpływający na bezpieczeństwo ruchu drogowego (np. jako element Inteligentnych Systemów Transportowych)”.

(dowód: akta kontroli str.12351 - 12361)

5. Chronologia wydarzeń związanych z uzyskiwaniem przez GDDKiA dokumentów wymaganych przy budowie bramownic na drogach krajowych oraz otrzymaniem przez Dyrektora DPP od Dyrektora Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury opinii na temat zaliczenia bramownic do kategorii urządzeń BRD, a następnie przekazania tej opinii do Wojewodów i Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego, była następująca:

5.1. Pismem nr GDDKiA-DPP-PP3-JKi-070-710/2009 z dnia 9.04.2009 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zwróciła się do Generalnego Dyrektora Ochrony Środowiska o interpretację przepisów⁶⁹ dotyczących rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko w związku z planowanym wprowadzeniem w Polsce elektronicznego systemu poboru opłat drogowych. W piśmie tym Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad stwierdziła m.in., że: „Przez Ministerstwo Infrastruktury rozpatrywane jest wdrożenie jednego z dwóch systemów: DSRC lub GPS. W rozwiązaniu DSRC wymagana jest instalacja bramownic (na każdym odcinku międzywęzłowym, co najmniej jedna bramownica) ze sprzętem DSRC (nadajniki, odbiorniki, kamery). Instalacja bramownic, które są obiektami budowlanymi, będzie wymagała uzyskania pozwolenia na budowę (...)

⁶⁸ Pismem GDDKiA-DPP-PPP3-Agr-64-4219/2012 z dnia 27 listopada 2012 r.

⁶⁹ Obowiązującego ówczesnie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 9 listopada 2004 r. w sprawie określenia rodzajów przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko oraz szczegółowych uwarunkowań związanych z kwalifikowaniem przedsięwzięcia do sporządzania raportu o oddziaływaniu na środowisko (Dz. U. z 2004 r. Nr 257, poz. 2573 ze zm).

proszę o opinię, czy elementy branego pod uwagę systemu DSRC (bramownice) należą do przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko (...).

5.2. Pismem DOOŚidk-073/481/339/09/PD-7 z dnia 1.06.2009 r. Generalny Dyrektor Ochrony Środowiska poinformował Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA m.in. że „(...) Bramownice będące elementem Miejsc Poboru Opłat (MPO) (...) są obiektami i urządzeniami obsługi uczestników ruchu (...) zaliczają się one do kategorii technicznego wyposażenia dróg (...)” oraz że „(...) budowa bramownic nie jest przedsięwzięciem mogącym znacząco oddziaływać na środowisko, a tym samym nie będzie ono wymagać uzyskania decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach.”

5.3. Pismem nr GDDKiA-DPP-PP3-RD-076-682/10 z dnia 26.04.2010 r. Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego GDDKiA zwróciła się do Dyrektora Biura Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad m.in. o przedstawienie jednoznacznego stanowiska „(...) w kwestii uzyskania pozwolenia na budowę czy też kategoryzacji bramownicy, jako elementu poprawy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (BRD) bez konieczności uzyskiwania pozwolenia na budowę. Zaistniała wątpliwość wynika z rozbieżności opinii Oddziałów GDDKiA, gdzie część z nich jest zdania, iż do montażu bramownic nie jest konieczne uzyskanie pozwolenia na budowę, ze względu na ich sklasyfikowanie, jako urządzenia BRD (...).

5.4. Pismem nr GDDKiA-DZ-WR4-bż-480-7/2/2010 z maja 2010 r. Dyrektor Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA, w odpowiedzi na pismo przedstawione w pkt 2.3, poinformował Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno – Prywatnego GDDKiA m.in., że „(...) roboty budowlane polegające na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych, jakimi są drogi nie wymagają pozwolenia na budowę. Jednak jeżeli instalowane urządzenie przekracza wysokość 3 m, to wtedy należy to zgłosić właściwemu organowi. Powyższe stanowisko wynika z przepisów zawartych w Ustawie z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane Dz. U. 1994 Nr 88 poz.414(...).

5.5. Kopie pism, wymienionych powyżej w pkt 5.2 i 5.4, włączone zostały jako załączniki do podpisanej w dniu 2.11.2010 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Konsorcjum Kapsch (wykonawcą) umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę krajowego systemu poboru opłat elektronicznych oraz manualnego systemu poboru opłat.

5.6. Pismem nr GDDKiA-DPP-PP3-JKi-647/2011 z dnia 18.03.2011 r. Dyrektor DPP zwróciła się do Dyrektora Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury o „uzgodnienie stanowiska Resortu regulującego kwestię instalacji urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, kwalifikujące bramownice jako element infrastruktury drogowej służący do instalacji urządzeń przeznaczonych do zarządzania ruchem drogowym”. W piśmie tym stwierdziła również m.in., że „Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego (...) w piśmie do Wojewodów z dn. 01.10.2007 przedstawił interpretację przepisów w odniesieniu do urządzeń bezpieczeństwa i organizacji ruchu, przyjmując, że nie są one obiektami budowlanymi, a co za tym idzie wykonanie ich nie stanowi wykonywania robót budowlanych (...) tego rodzaju prace nie wymagają uzyskania decyzji o pozwoleniu na budowę ani zgłoszenia właściwemu organowi (...)” Do urządzeń organizacji ruchu należą znaki i tablice tekstowe o zmiennej treści montowane na bramownicach. Na tego samego typu bramownicach montowane są urządzenia do poboru opłat, które kwalifikujemy jako podsystemy zarządzania ruchem, wpływające na potoki ruchu regulując w obszarze ekonomicznym dostęp do sieci poprzez dynamiczną zmianę wysokości pobieranej opłaty. (...) Istotnym elementem tej technologii są anteny montowane na bramownicach. (...) Dodatkowo instalowane są bramownice kontrolne, na których oprócz ww. anten montowane są skanery laserowe wykrywające pojazdy oraz kamery identyfikujące tablice rejestracyjne(...).

5.7. Pismem BR3j-0731-1/11 Nr 1382 z dnia 21.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury przekazał pismo, wymienione w pkt 5.6, do GUNB z prośbą „o pilne zajęcie stanowiska w przedmiotowej sprawie i przesłanie odpowiedzi drogą elektroniczną”.

5.8. Pismem DPR/INN/022/303/11 z dnia 22.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Prawno – Organizacyjnego GUNB przedstawił Dyrektorowi Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury następujące stanowisko:

„Bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są, zdaniem GUNB, urządzeniami, o których mowa w rozporządzeniu 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 (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm.). Urządzenia te należy zakwalifikować do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia. Należy zauważyć, że ww. urządzenia bezpieczeństwa ruchu nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi. W konsekwencji wykonanie ich nie stanowi wykonania robót budowlanych, a co za tym idzie nie podlega regulacjom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)”.

5.9. Pismem BR3j-0731-1/11 Nr 1382 z dnia 22.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury przedstawił Dyrektorowi DPP następujące stanowisko:

„...Bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są, zdaniem Departamentu, urządzeniami, o których mowa w rozporządzeniu 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 (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 z późn. zm.). Urządzenia te należy zakwalifikować do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia. Należy jednocześnie zauważyć, że wymienione powyżej urządzenia bezpieczeństwa ruchu nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi. W konsekwencji wykonanie ich nie stanowi wykonania robót budowlanych, a co za tym idzie nie podlega regulacjom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 z późn. zm.)”.

5.10. Pismem nr BR3j-0731-1a/11 Nr 1382 z dnia 22.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury zwrócił się do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o „przekazanie stanowiska jakie Główny Urząd Nadzoru Budowlanego zawarł w piśmie z dnia 22.03.2011., znak DPR/INN/022/303/11 do wiadomości Wojewodom oraz Wojewódzkim Inspektorom nadzoru Budowlanego”.

5.11. Pismem nr BR3j-0731-1c/11 Nr 1382 z dnia 23.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury zwrócił się do Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury o wydanie opinii, czy stanowisko w sprawie zaliczenia bramownic do kategorii urządzeń BRD Główny Urząd Nadzoru Budowlanego może przekazać do wykorzystania przez urzędy wojewódzkie.

5.12. Pismem nr ML-T/058/010/2011 z dnia 24.03.2011 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury przekazała do Dyrektora Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa następujące stanowisko: *„...Co do zasady organy administracji publicznej nie są uprawnione do stanowienia powszechnie obowiązującej wykładni prawa, z wyłączeniem przypadków określonych ustawowo (np. interpretacje podatkowe ministra właściwego do spraw finansów publicznych). Organy administracji publicznej stosują prawo poprzez m.in. wydawanie decyzji i postanowień w postępowaniu administracyjnym. W ocenie Departamentu Prawnego nie ma jednakże przeszkód prawnych aby w sprawie, w której istnieją rozbieżne interpretacje dany organ administracji publicznej wyraził swój pogląd prawny oraz aby przekazał go w trybie roboczym do wiadomości innym podmiotom”.*

5.13. Pismem BR3j-0731-1d/11 Nr 1382 z dnia 24.03.2011 r. Dyrektor Departamentu Rynku Budowlanego i Techniki Ministerstwa Infrastruktury zwrócił się ponownie do Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego o „przekazanie do wiadomości Wojewodom oraz Wojewódzkim Inspektorom Nadzoru Budowlanego opinii w przedmiotowej sprawie przedstawionej przez Główny Urząd Nadzoru Budowlanego przy piśmie z dnia 22.03.2011 r. znak: DPR/INN/022/303/11”. W załączeniu przekazał kopię opinii Departamentu Prawnego Ministerstwa Infrastruktury, przedstawioną powyżej w pkt 5.12.

5.14. Pismem DPR/INN/022/303/2011 z dnia 25.03.2011 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przekazał Wojewodom „(...) stanowisko Ministerstwa Infrastruktury (...)”, w sprawie zakwalifikowania bramownic do kategorii urządzeń BRD, o następującej treści:

„...Bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są, zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury, urządzeniami, o których mowa w rozporządzeniu 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 ... Urządzenia te należy zakwalifikować do urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 ww. rozporządzenia. Należy zauważyć, że ww. urządzenia bezpieczeństwa ruchu nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi. W konsekwencji wykonanie ich nie stanowi wykonania robót budowlanych, a co za tym idzie nie podlega regulacjom ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane ...”.

Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego zwrócił się do Wojewodów o zapoznanie z ww. stanowiskiem podległych organów administracji architektoniczno - budowlanej. Analogiczne pismo Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego przekazał bezpośrednio do Wojewódzkich Inspektorów Nadzoru Budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 4546-4557; 5585-5588; 5599-5639; 12620-12631; 12352-12361)

6. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷⁰, projekt organizacji ruchu powinien zawierać m.in. lokalizację projektowanych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 35 ust.1 pkt 2 lit. a). Ponadto organizację ruchu zatwierdza organ zarządzający ruchem na podstawie projektu organizacji ruchu (§ 36 ust.1 rozporządzenia). Stwierdzono, że do każdej z poddanych oględzinom bramownic została wykonana dokumentacja powykonawcza oraz że bramownice zamieszczone zostały w projektach organizacji ruchu. Ponadto na wszystkich ww. projektach organizacji ruchu naniesione zostały specjalnie wzmocnione drogowe bariery ochronne, które miały być zamontowane w bezpośrednim sąsiedztwie bramownic.

6.1. Stwierdzono, że bramownice o nr: DK7-10-TSO-1, DK7-1-TSO-1, S8 L185_C1, S8 L180_C2, S8 L173_C2, S7 L143_C2, S7 L146_C1, S7 L226_C2, S7 L148_C1, DK7-29-TSO-1 zostały umieszczone w projektach organizacji ruchu, które zostały zatwierdzone odpowiednio w dniach: 22.02.2011 r., 22.02.2011 r., 4.04.2011 r., 14.03.2011 r., 13.05.2011 r., 22.02.2011 r., 22.02.2011 r., 29.04.2011 r., 22.02.2011 r., 22.03.2011 r.

Biorąc pod uwagę fakt, że opinia o zaliczeniu bramownic do kategorii urządzeń BRD, przekazana została do Dyrektora DPP w dniu 22.03.2011 r., w co najmniej 7 przypadkach bramownice naniesione zostały na zatwierdzone projekty organizacji ruchu nie jako urządzenia BRD, lecz jako obiekty umieszczane w pasie drogowym, które miały zostać zabezpieczone barierami ochronnymi.

W wyjaśnieniu, złożonym pismem z dnia 7.12.2012 r., Dyrektor Oddziału GDDKiA w Warszawie⁷¹ stwierdziła m.in., że: „...Realizacja zadania w przypadku każdej bramownicy wymagała umieszczenia urządzenia (podpory i rygla) w pasie drogowym. Działania takie mogą wywołać potrzebę zmiany istniejącej organizacji ruchu, co wymaga wykonania projektu stałej organizacji ruchu. Stosowanie do potrzeb i sytuacji, w trybie rozpatrywania projektów organizacji ruchu dokonywane są ewentualne zmiany w zakresie istniejącego oznakowania, korekta lokalizacji z uwagi na widoczność lub zagrożenie b.r.d. albo wprowadzenie innych urządzeń b.r.d. (bariery, poduszki zderzeniowe). Procedura taka ma zastosowanie w przypadku lokowania innych urządzeń o podobnym charakterze technicznym np. bramownice lub wysięgniki będące nośnikami znaków drogowych, słupy oświetleniowe, maszty sygnalizacji)...Koniieczność wykonania projektów organizacji ruchu była więc oczywista bez względu na interpretację wyrażoną przez Ministerstwo

⁷⁰ Dz. U. Nr 177, poz.1729.

⁷¹ Tj. organ właściwy do zarządzania ruchem na drogach krajowych województwa mazowieckiego, gdzie wybudowane zostały bramownice objęte oględzinami kontrolerów NIK, omówionymi powyżej w ppkt 3.

Infrastruktury w piśmie z dnia 22.03.2011 r. Projekty organizacji ruchu dla bramownic DK7-10-TSO1, DK7-1-TSO1, DK7-29-TSO1, S8 L180_C2, S7 L143_C2, S7 L146_C1, S7 L148_C1 wpływały do rozpatrzenia przed dniem 22.03.2011 r. i przed tą datą były rozpatrywane i zatwierdzane w miarę ich napływania. Pojawienie się pisma Ministerstwa Infrastruktury z dnia 22.03.2011 r. nie spowodowało konieczności ponownego wykonania projektów organizacji ruchu ani ponownego ich zatwierdzenia...”.

(dowód: akta kontroli str. 5589-5598; 5640-5645)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Nieuprawnione zaliczenie bramownic, przeznaczonych do przytwierdzenia na nich urządzeń umożliwiających pobór i kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, do kategorii urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD). Spowodowało to, że roboty budowlane związane z ich wzniesieniem na drogach realizowane były bez uzyskania ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, tj. niezgodnie z przepisami ustawy - ustawy Prawo budowlane.

Ocena cząstkowa

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

4.2. Odbiór infrastruktury przydrożnej wykonanej w ramach I etapu wdrażania KSPO

W dniu 12.04.2011 r. p. Andrzej Maciejewski Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wystosował do Dyrektorów Oddziałów GDDKiA pismo w sprawach dot. odbiorów technicznych bramownic, w którym stwierdził m.in., że: „... w związku z realizacją kontraktu na wykonanie Krajowego systemu poboru opłat... oraz wejściem projektu w fazę odbioru (kwiecień – początek czerwca 2011 r.) wykonywanych robót budowlanych (związanych z instalowaniem infrastruktury przydrożnej), a następnie z uzyskaniem pozwolenia na użytkowanie wydane przez GDDKiA, proszę o delegowanie dwóch pracowników oddziałów GDDKiA do udziału w procesie odbiorów w zakresie: -Sprawdzenia lokalizacji; - Weryfikacji dokumentacji; Przywrócenia placu budowy do stanu pierwotnego; - Wprowadzenia wytycznych ze Stałej Organizacji Ruchu; -Wizualnego sprawdzenia zainstalowanej bramownicy wraz z urządzeniami towarzyszącymi...”.

Wg pisma odbiór powinien zakończyć się sporządzeniem „Protokołu odbioru” podpisanym przez Kierownika Budowy /Inspektora Nadzoru Wykonawcy i Przedstawiciela Zamawiającego z Oddziału GDDKiA w obecności Przedstawiciela Zamawiającego z Rejonu oraz przedstawiciela Nadzoru Technicznego GDDKiA dla ESP. Do protokołu miała zostać dołączona dokumentacja powykonawcza. Odebranie bramownic od Wykonawcy umożliwiające przejęcie ich własności przez GDDKiA, a następnie „...przekazanie do użytkowania Konsorcjum Kapsch...”, miało nastąpić „...po podpisaniu protokołów odbioru oraz akceptacji testów i prób urządzeń i systemu elektronicznego poboru opłat ...”.

Uzupełnieniem powyższych dyspozycji były pisma: z dnia 22.06.2011 r. w sprawie zmiany sposobu posadowienia bramownic z bezpośredniego na pośredni⁷² oraz z dnia 14.05.2012 r. w sprawie możliwości przeprowadzenia dwuetapowego odbioru bramownic w przypadku tymczasowego ich zasilania.

Odbiór techniczny miał polegać w pierwszym etapie na weryfikacji dokumentacji powykonawczej bramownic, polegającej na sprawdzeniu czy Wykonawca złożył wszystkie wymagane, prawidłowo sporządzone dokumenty. Następnie miał odbywać się odbiór prac w zakresie robót budowlanych – drogowych i robót energetycznych. Odbioru technicznego miała dokonywać komisja⁷³ podczas wizji lokalnej w terenie. W wyniku odbioru miał być sporządzony protokół podpisany przez uczestników komisji, zawierający potwierdzenie odbioru robót lub wykaz usterek wraz z deklarowanymi terminami ich usunięcia. Ostatecznie

⁷² Dot. sposobu wykonywania fundamentów pod bramownice.

⁷³ W skład której mieli wchodzić: przedstawiciele Oddziału GDDKiA, przedstawiciel Wykonawcy, inspektorzy nadzoru ze strony Wykonawcy oraz kierownicy robót.

odbior techniczny, miały stanowić łącznie dwa pozytywne odbiory częściowe: Protokół Odbioru Prac Robót Budowlanych oraz Protokół Odbioru Przyłącza Energetycznego. W przypadku, gdy bramownica zasilana była tymczasowo agregatem prądotwórczym, dopuszczono dwuetapowy odbiór w terenie, gdzie w pierwszym etapie miał nastąpić odbiór warunkowy dla wszystkich robót, poza robotami związanymi z przyłączem energetycznym. Po wybudowaniu docelowego przyłącza energetycznego, miał nastąpić odbiór ostateczny.

Prace budowlane związane ze wznoszeniem bramownic na drogach objętych I etapem wdrożenia ESP, w tym montażem na nich urządzeń do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej i podłączeniem tych urządzeń do stałych źródeł zasilania, w przypadku ponad 400 bramownic⁷⁴ zostały zakończone w drugiej połowie 2011 r. Bramownice te włączone zostały (w okresie od lipca do września 2011 r.) do eksploatacji i przejęte przez Zamawiającego od Wykonawcy bez dokonywania ww. odbiorów przez oddziały GDDKiA. Przejęcie bramownic nastąpiło w drodze podpisania przez Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA z Wykonawcą, w dniu 3.07.2011 r., protokołu zdawczo – odbiorczego środków trwałych będących częścią KSPO, wśród których znajdowały się bramownice. Następnie GDDKiA udzieliła Wykonawcy *prawa do korzystania z Systemu*.

Spośród 10 bramownic poddanych oględzinom NIK⁷⁵, jedynie 5 wybudowanych zostało w pasie drogowym przed dniem 3.07.2011 r., tj. uruchomieniem poboru opłaty elektronicznej w ramach I etapu wdrożenia ESP. Pozostałe bramownice wzniesione zostały w dniach: 7.07.2011 r., 22.07.2011 r., 5.08.2011 r., 6.08.2011 r. i 20.08.2011 r.

Do dnia 30 października 2012 r.⁷⁶ jedynie 3 spośród tych bramownic przeszło kontrolę wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu stałej organizacji ruchu, wymaganą przepisami § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁷⁷.

Zgodnie z pkt 11.1.19 lit g Umowy Wykonawca zobowiązany był wykonać w każdej lokalizacji bramownicy niezbędną Infrastrukturę Przydrożną stanowiącą urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD), a w szczególności drogowe bariery ochronne spełniające wymagania odpowiednich norm prawnych.

Na podstawie zestawienia urządzeń BRD, będącego Załącznikiem do nr 6 do pisma Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18.10.2012 r. stwierdzono, że jako urządzenia BRD sytuowane w bezpośrednim sąsiedztwie bramownic były montowane: drogowe bariery ochronne H1/W4/A oraz samodzielnie poduszki zderzeniowe U15a. Wymienione urządzenia BRD były montowane w większości lokalizacji ze znacznym opóźnieniem w stosunku do wybudowania bramownic. Różnice w datach montażu w skrajnych przypadkach dochodziły do kilku tygodni np. bramownica o nr A18 L227_C2 wzniesiona została w dniu 19.07.2011 r. natomiast drogowa bariera ochronna zamontowana został dopiero 23.08.2011 r. W tej sytuacji bramownica nie był zabezpieczona odpowiednim urządzeniem BRD przez 36 dni, stwarzając w tym czasie realne zagrożenie dla zdrowia i życia uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 5646-5651; 5840-5888; 6469-6479; 6804-6824)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Nieprzeprowadzenie kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu dot. Infrastruktury Przydrożnej, wykonanej w ramach ESP (bramownic wraz z urządzeniami do poboru i kontroli opłaty elektronicznej, przyłączy energetycznych, barier ochronnych⁷⁸ itp.), w terminie wynikającym z § 12 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*.

⁷⁴ Por. przypis nr 71.

⁷⁵ Por. powyżej ppkt 3 pkt 4.1.

⁷⁶ Dnia zakończenia ww. oględzin przez kontrolerów NIK.

⁷⁷ Dz.U. Nr 177, poz.1729.

⁷⁸ Por. ppkt 5.11 pkt 5.

- Nieterminowe zabezpieczenie wybudowanych w pasie drogowym bramownic wymaganymi urządzeniami BRD, takimi jak bariery ochronne H1/W4/A oraz samodzielnie poduszki zderzeniowe U15a.
- Niedokonanie przez dyrektorów oddziałów GDDKiA odbiorów Infrastruktury Przydrożnej wykonanej w ramach ESP, określonych w piśmie Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 12.04.2011 r., pozwalających na przekazanie jej, jako własności GDDKiA, Konsorcjum Kapsch do użytkowania.

Ocena cząstkowa

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

Opis stanu faktycznego

4.3. Oznakowanie sieci drogowej objętej opłatą elektroniczną

Na podstawie pkt 11.5 Załącznika nr 2 do Umowy Część 3 I Obsługa Infrastruktury Wykonawca zobowiązany był przygotować i przedłożyć Zamawiającemu w ramach Projektu Systemu i Usług projekt Organizacji ruchu (System Oznakowania) zgodny ze strategią oznakowania Zamawiającego, który powinien zapewnić, jako minimum:

- informowanie kierowców Pojazdów Uiszczających Opłaty o konieczności jej uiszczenia,
- informowanie kierowców o Miejscach Obsługi Klienta,
- informowanie kierowców o wjazdach na Sieć Dróg Płatnych i zjazdach,
- przypominanie kierowcom, że znajdują się na Sieci Dróg Płatnych.

System Oznakowania musi być w pełni zgodny z przepisami dotyczącymi znaków drogowych oraz normami projektowania autostrad. Ponadto zgodnie ze Strategią Oznakowania Zamawiającego, Wykonawca jest zobowiązany zainstalować znaki przydrożne, na obszarze każdego z państw sąsiadujących, w miejscu poprzedzającym lokalizację najbliższego Miejsca Obsługi Klienta. Wykonawca również jest zobowiązany do: utrzymywania znaków, bieżącej kontroli wszystkich znaków, wymiany uszkodzonych lub skradzionych znaków oraz powiązanych z nimi elementów infrastruktury.

W dniu 26.01.2011 r. w siedzibie Ministerstwa Infrastruktury odbyło się spotkanie w sprawie tablic drogowych i znaków drogowych dla Elektronicznego Systemu Poboru Opłat, na którym przedstawiciel Ministerstwa zaprezentowali projekt tablicy D-39 umieszczonej na Polskich granicach oraz projekt znaku dla oznakowania początku i końca odcinak objętego opłatą ESP. Ponadto GDDKiA została zobowiązana do przedstawienia stanowiska w odniesieniu do zaproponowanego wzoru graficznego znaków drogowych informujących o opłacie elektronicznej. Dnia 31 stycznia 2011 r. GDDKiA przedstawiła swoje stanowisko, w którym zaprezentowała swoje negatywne uwagi na temat proponowanych wzorów graficznych, zarzucając m.in. że tablica D-39 odbiega w znaczący sposób od wzorów stosowanych w innych krajach UE, oraz, że tabliczka E-15 a, c, d uzupełniona dopiskiem „płatna” nie określa jednoznacznie zbioru pojazdów objętych elektronicznym poborem opłat, jak również nie określają w sposób jasny sposobu uiszczenia opłaty. Ponadto GDDKiA przesłała swoje projekty znaków drogowych niezbędnych dla oznakowania obszarów objętych systemem elektronicznego poboru opłat. Zaproponowano m.in. znak D-49c informujący o drodze płatnej, który miałby być ustawiany przed skrzyżowaniem lub miejscem, gdzie kierowca może zawrócić, i który ponadto kieruje na drogę płatną; znak D-49b informujący o Pkt Obsługi Klienta i kierujący do niego; znak D-49-a informujący o Pkt sprzedaży i kierujący do niego; znak D-49d informujący o początku odcinka płatnego; znak D-49e informujący o końcu odcinka płatnego; znak D-49f informujący i przypominający o dalszym przebiegu drogi płatnej i informujący i kierujący do drogi niepłatnej. GDDKiA zasugerowała wprowadzenie ich jako oddzielnej grupy zatytułowanej np. „Znaki drogowe definiujące sieć dróg krajowych objętych elektronicznym systemem poboru opłat”. Jednak mimo powyższych sugestii, Minister Infrastruktury podjął decyzję o wprowadzeniu rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. *zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach*, jedynie przez wprowadzenie dwóch nowych kategorii znaków: D-39a, który stosuje się na drogach w pobliżu granicy Rzeczypospolitej Polskiej w celu poinformowania osób wjeżdżających na

terytorium Rzeczypospolitej Polskiej o opłatach wnoszonych za przejazd po drogach publicznych (dodatkowo można umieszczać znak D-39a na parkingach w pobliżu granicy państwa oraz przed pkt poboru opłat położonym w pobliżu tej granicy; oraz tabliczkę T-34 wskazującą pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną). W odpowiedzi na rozwiązania proponowane przez Ministerstwo Wykonawca przedstawił „Strategię oznakowania elementów krajowego systemu poboru opłat”, w której określono, że system oznakowania będzie zapewniał następujące informacje: o konieczności uiszczenia opłaty elektronicznej przez kierującego pojazdami, o Punktach Obsługi Klienta i Punktach Dystrybucji, o wjazdach i zjazdach z sieci dróg płatnych, przypominające o obowiązku wniesienia opłaty na danym odcinku na drogach. Zgodnie z powyższą strategią wprowadzono następujące zasady oznakowania znakami drogowymi D-39a i T-34:

- znak D-39a będzie lokalizowany na przejściach granicznych po stronie polskiej w możliwie najbliższej odległości od granicy, oraz w pobliżu wjazdu na sieć dróg publicznych z polskich portów morskich obsługujących ruch objęty systemem opłat
- tabliczka T-34 będzie umieszczana pod znakiem E-15a, E-15c, E-15d, E-15f, E-15g i oznacza to, że za przejazd odcinkiem drogi publicznej tak oznaczonym pobiera się opłatę elektroniczną; początek poboru opłat oznacza się znakami z numerem drogi znakiem E-15a, E-15c, E-15d, E-15f, E-15g z umieszczonym pod nim tabliczką T-34; końca poboru opłat nie oznacza się znakiem, a na końcu odcinka płatnego znak z numerem drogi z grupy E-15 zostanie umieszczony samodzielnie; ponadto znaki z numerem drogi E-15a, E-15c, E-15d, E-15f, E-15g z tabliczką T-34 powtarza się za każdym węzłem i skrzyżowaniem z drogą niepłatną, aby poinformować kierujących, że na takiej drodze się znajdują.

Ponadto powyższą strategią wprowadzono również wzory tablic informacyjnych przeznaczonych do wskazania dojazdów do punktów obsługi i dystrybucji urządzeń ViaBox. Pismem z dnia 20.04. 2011 r. Centrala GDDKiA zaleciła oddziałom GDDKiA kierowania się, przy umieszczaniu znaków informacyjnych, następującymi zasadami postępowania:

- tablice powinny być umieszczone w pasie drogowym według zasad stosowanych dla znaków drogowych,
- tablice powinny być czytelne i nie mogą ograniczać widoczności,
- tablice nie mogą zasłaniać umieszczonych na odcinku drogi znaków drogowych i innych urządzeń związanych z drogą,
- tablice powinny być wkomponowane w obowiązującą na danym odcinku stałą organizację ruchu,
- na jeden punkt dystrybucji lub obsługi mogą przypadać maksymalnie trzy tablice,
- tablice umieszczane na przejściach granicznych i w polskich portach morskich będą opisane w trzech językach: polskim, angielskim i państwa sąsiadującego i będą stanowiły uzupełnienie treści znaku D-39a

Pismem z dnia 16 stycznia 2012 r. Departament Partnerstwa Publiczno – Prywatnego GDDKiA zwrócił się do Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA w sprawie rozwiązania problemu stawiania znaków D-39a w pobliżu przejść granicznych na terenie Litwy, Czech, Słowacji i Niemiec w związku z uzyskaniem odmownych odpowiedzi od tych państw, biorąc pod uwagę, że pkt I1.5.5 Załącznika nr 2 do Umowy, Część 3 I Obsługa Infrastruktury nakłada na Wykonawcę obowiązek instalowania takich znaków na obszarze każdego państwa sąsiadującego. W odpowiedzi na powyższe pismo Departament Zarządzania Drogami i Mostami stwierdził, że szczegółowe zasady lokalizacji znaków D-39a określone zostały w rozporządzeniu Ministerstwa Infrastruktury *zmieniającym rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach*.

Dnia 3.07.2011 r. na drogach płatnych, na granicy państwa, czy też w polskich portach morskich, nie zainstalowano ani jednego znaku D-39a i tabliczki T-34. Instalacja pierwszych znaków rozpoczęła się dopiero 13.10.2011 r., natomiast zakończyła się 9.12.2011 r. Ponadto dnia 11.12.2012 r. GDDKiA wystosowała do Wykonawcy pismo w którym wskazała na brak 14 tabliczek T-34 z żądaniem ponownej instalacji brakującego oznakowania. Pismo to było efektem weryfikacji danych odnośnie oznakowania, otrzymanych od Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 5470-5584; 5812-5837)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

GDDKiA nie ponosi odpowiedzialności za ww. nieprawidłowości związane z nieterminowym oznakowaniem dróg płatnych, objętych poborem opłaty elektronicznej.

Opóźnienia w ww. oznakowaniu spowodowały brak przystępnych i jednoznacznych informacji dla kierowców o poruszaniu się po odcinkach dróg objętych ww. opłatą. Pierwsze znaki drogowe w tym zakresie pojawiły się w dniu 13.10.2011 r.

Główną przyczyną tego stanu były opóźnienia w pracach nad odpowiednimi zmianami rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie *szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach*, które weszły w życie w dniu 30.06.2011 r., czyli na jeden dzień przed planowym rozpoczęciem pobierania opłaty elektronicznej.

Zdaniem NIK zasadnym byłoby ponowne podjęcie działań mających na celu wprowadzenie znaków, które informowałyby kierowców o wjeździe na drogę płatną oraz o początku i końcu odcinka objętego ESP (zgodnie ze stanowiskiem GDDKiA z dnia 31.01. 2011 r.). Brak proponowanego przez GDDKiA oznakowania na drogach dojazdowych do odcinków dróg płatnych, w praktyce uniemożliwia kierowcom ewentualne zawrócenie i dokonanie zapłaty za przejazd lub wybrania drogi nieobjętej tym obowiązkiem.

Ocena cząstkowa

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

4.4. Agregaty prądotwórcze, jako tymczasowa metoda zasilania urządzeń przydrożnych instalowanych w ramach KSPO

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z pkt I1.1.8 Załącznika nr 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego Wykonawca nie może, bez wyraźnego zezwolenia Zamawiającego, zastosować agregatów prądotwórczych, jako źródła zasilania Infrastruktury Przydrożnej, które to zezwolenie będzie wydane wyłącznie w przypadkach wyjątkowych i jako rozwiązanie tymczasowe.

Pismem z dnia 21.06.2011 r. Wykonawca zwrócił się do GDDKiA z prośbą o zaakceptowanie instalacji agregatów prądotwórczych stwierdzając, że liczba zainstalowanych generatorów dostępnych do instalacji wynosi 250 sztuk. Wykonawca stwierdził, że urządzenia te są dostarczane w dwóch rodzajach pokryw dźwiękoszczelnych: - do zasilania urządzeń przydrożnych poza terenami mieszkalnymi poziom hałasu wynosi 75db/7m; -do zasilania urządzeń przydrożnych poza terenami mieszkalnymi poziom hałasu wynosi 65db/7m.

Wykonawca ponadto stwierdził, że zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury z dnia 22 marca 2011 r. bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są urządzeniami kwalifikowanymi do urządzeń BRD. Generatory, jako urządzenia służące do zapewnienia zasilania pozostałych urządzeń zamontowanych na bramownicy można traktować jako urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat i w konsekwencji, jako urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Pismem z dnia 22.06.2011 r. GDDKiA wyraziła zgodę na zastosowanie ww. agregatów i stwierdziła, że ich wykorzystywanie będzie tymczasowe, a następnie zastąpione one zostaną stałym zasilaniem z sieci energetycznej, w możliwie szybkim terminie. Zamawiający zwrócił Wykonawcy uwagę, że będzie on odpowiedzialny za zapewnienie zgodności z przepisami prawa parametrów zastosowanych generatorów oraz sposobu ich ustawienia i eksploatacji w pasie drogowym. W przypadku występowania w pobliżu bramownicy zasilonej tymczasowo generatorem prądotwórczym terenów zabudowanych:

- generator o poziomie hałasu 75db/7m powinien znajdować się w odległości co najmniej ok. 200 m od budynku
- generator o poziomie hałasu 765db/7m powinien znajdować się w odległości co najmniej ok. 70 m od budynku.
- W przypadku występowania w pobliżu zasilonej tymczasowo generatorem prądotwórczym dla której wymagane jest zapewnienie 40db w porze nocnej:
- generator o poziomie hałasu 75db/7m powinien znajdować się w odległości co najmniej ok. 400 m od budynku

- generator o poziomie hałasu 765db/7m powinien znajdować się w odległości co najmniej ok. 140 m od budynku.

(dowód: akta kontroli str. 6330-6336; 10067-10081)

Zgodnie z pkt I1.1.8 Załącznika nr 2 do Umowy pt. Wymagania Zamawiającego zastosowanie generatorów prądotwórczych miało być rozwiązaniem wyjątkowym, a ponadto Zamawiający przy jej wydawaniu nie dysponował danymi na temat dokładnej liczby zastosowanych agregatów oraz ich lokalizacji. Dopiero po uruchomieniu Systemu GDDKiA zwróciła się do Wykonawcy z prośbą o wskazanie dokładnej lokalizacji agregatów oraz o przestrzeganie wymogów dotyczących przestrzegania odpowiedniego poziomu hałasu (w tym m.in. wezwała Wykonawcę do usunięcia uchybień związanych z nadmiernym hałasem wytwarzanym przez agregaty pismami z dnia 28.07.2011 r. i 28.09.2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 4545; 4872; 10071-1007)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Wydanie przez GDDKiA zbiorczej zgody na zastosowanie agregatów prądotwórczych do zasilania urządzeń przy braku wiedzy na temat ich dokładnej liczby i lokalizacji, było działaniem nierzetelnym, wskazującym na brak właściwego nadzoru nad realizowanymi w tym zakresie pracami przez Wykonawcę. Stanowiło również naruszenie postanowień pkt 1.1.2 lit. b Załącznika nr 12 do Umowy, ponieważ wnioski o wydanie zgody na zainstalowanie agregatów prądotwórczych nie został poddany wymaganej Procedurze Weryfikacyjnej, co uniemożliwiło Zamawiającemu adnotację na Poziomie 2b lub 3, w stosunku do dokonanej przez Wykonawcę, nieprawidłowej interpretacji przepisów prawa, na temat uznania generatorów za urządzenia BRD. Wydanie zgody na umieszczenie w pasie drogowym ok. 250 agregatów służących do zasilania urządzeń zamontowanych na ok. 57% bramownic stanowiło również naruszenie pkt I1.1.8 Załącznika nr 2 do Umowy pt. Wymagania Zamawiającego, zgodnie z którym zastosowanie generatorów prądotwórczych w ESP miało być rozwiązaniem wyjątkowym.

Ocena cząstkowa

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

5. Nadzór nad realizacją zadań i rzetelnością rozliczeń wynikających z umowy o budowę i zarządzanie KSPO

Proces nadzoru nad realizacją umowy polegał głównie na:

- weryfikacji przedstawianych przez Wykonawcę dokumentów związanych z osiągnięciem poszczególnych Kamieni Milowych,
- w wypadku powzięcia przez Zamawiającego wątpliwości co do należytego wykonania Umowy, pisemnym wzywaniu Wykonawcy do usunięcia uchybień a także kierowania Not Ostrzegawczych,
- przeprowadzaniu analiz dokumentów znajdujących się w DataWarehouse,
- weryfikacji przedstawianych przez Wykonawcę sprawozdań z realizacji projektu,
- weryfikacji rozliczeń finansowych z przedstawianych przez Wykonawcę pod kątem ich zgodności z umową,
- zleceniu przeprowadzenia kontroli realizacji umowy przez podmioty zewnętrzne.

W załączniku nr 2 do załącznika nr 10 do Umowy - Procedury, określono, iż składane przez Wykonawcę dokumenty podlegały będą Procedurze Weryfikacyjnej opisanej w załączniku nr 12 do Umowy. Procedura Weryfikacyjna polegała na oznaczaniu przekazywanych przez Wykonawcę dokumentów 4 stopniowymi znakami wyrażającymi poziom akceptacji danego dokumentu, tj:

Poziom 1- oznaczający, że Zamawiający akceptuje przedłożone dokumenty bez uwag. W takim przypadku Wykonawca jest zobowiązany do przystąpienia do realizacji następnego etapu związanego z Usługą.

Poziom 2a - oznaczający, że Zamawiający akceptuje przedłożone dokumenty co do zasady, ale zgłasza własne uwagi. Wykonawca jest zobowiązany rozważyć uwagi Zamawiającego, ale nie jest zobowiązany do ich przyjęcia. Wykonawca jest zobowiązany kontynuować wykonywanie Umowy po wprowadzeniu ewentualnych zmian, zgodnie z tymi uwagami, które zaakceptował. Wykonawca jest zobowiązany poinformować Zamawiającego o wszelkich uwagach, których nie uwzględnił wraz z uzasadnieniem braku uwzględnienia. Wykonawca jest zobowiązany przedłożyć Zamawiającemu wszelkie zmodyfikowane dokumenty w ramach Procedury Weryfikacyjnej.

Poziom 2b – oznaczający że przedkładany dokument (wniosek) narusza jakiegokolwiek postanowienie lub cel Umowy albo jeżeli proponowany projekt lub przebieg działań, w opinii Zamawiającego, nie spełnia wymagań Umowy lub jej celu. Takie oznakowanie przedłożonego wniosku oznacza, że istnieje możliwość kontynuacji działań przez Wykonawcę, pod warunkiem, że zastosuje się on do uwag Zamawiającego, uwzględniając je w całości.

Poziom 3 - oznaczający że przedkładany dokument (wniosek) zawiera rozwiązania naruszające Wymagania Zamawiającego lub jeżeli proponowany projekt lub przebieg działań, w opinii Zamawiającego, nie spełni wymagań wynikających z Umowy lub jej celu. Wymagania określone zostały przede wszystkim w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 „Wymagania dotyczące świadczonych Usług”. W odniesieniu do dwóch raportów, tj.: Raportu z Monitorowania Poziomu Usług oraz Raportu Wynagrodzenia Wykonawcy określono, iż będą poddane Procedurze weryfikacyjnej, z zastrzeżeniem, że termin dla Zamawiającego na wydanie rozstrzygnięcia wynosi 12 miesięcy.

(dowód: akta kontroli str. 4870-4872)

5.1. Rozliczenia związane z Terminowością Osiągnięcia Kamienia Milowego Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE)

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 6 Umowy Wykonawca zobowiązał się do Wdrożenia Systemu w taki sposób, aby osiągnąć Kamień Milowy Rozpoczęcie Świadczenia Usług Poboru Opłaty Elektronicznej do dnia 1 lipca 2011 r. oraz Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej z rozpoczęciem dnia 1 lipca 2011 r. (tj. od godziny 0.00.). Ponadto zgodnie z pkt 1.7 Załącznika nr 4 do Umowy, Kamienie Milowe rozpoczęcie świadczenia Usług Poboru Opłaty Elektronicznej może nastąpić po osiągnięciu Kamienia milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Dokumentem potwierdzającym osiągnięcie Kamienia milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej jest Świadectwo Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Wykonawca może wnioskować do Zamawiającego o wydanie Świadectwa Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, jeżeli Wykonawca: spełnił odpowiednie wymogi określone w Załączniku 7 Testy i Próby w odniesieniu do Testów i Prób i Zamawiający zaakceptował wyniki Testów i Prób dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J (Próby End-to-End: usługi związane z OBU, usługa obsługi użytkownika, gromadzenie danych dotyczących poboru opłaty elektronicznej i przychodów, zarządzanie przychodami z poboru opłaty elektronicznej; Próby OpSys systemu operacyjnego obejmujące wykazanie prawidłowego naliczania opłat na wszystkich odcinkach płatnych), gdzie akceptacja oznacza brak uwag na poziomie 2b lub 3 (zgodnie z Procedurą Weryfikacyjną). Zamawiający jest uprawniony nie przyznać Świadectwa Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, jeżeli Wykonawca:

- Nie umożliwił Zamawiającemu przedsięwzięcia odpowiednich działań zgodnie z Załącznikiem 3, pkt 1.6;
- Nie uzyskał Świadectwa Dostępności Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU;
- Nie wdrożył wszystkich niezbędnych elementów Systemu ESP, urządzeń i procesów zgodnie z Projektem Systemu i Usług ESP;
- Nie zapewnił wystarczającej liczby OBU w celu Rejestracji wszystkich Pojazdów;
- Nie wdrożył działań naprawczych zidentyfikowanych w wyniku uwag Zamawiającego do zaktualizowanych dokumentów wymienionych w Załączniku 3 do Części 3 Załącznika 2 do Umowy.

Wykonawca złożył wniosek o wydanie ww. Kamienia Milowego w dniu 3.07. 2012 r. o godzinie 5.15. Wykonawca stwierdził, że w ramach projektu KSPO wdrożył elementy i funkcjonalność systemu zgodnie z Zakresem Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej określonym w Załączniku 2, Część 3 A, B, C, D, E, F, G, H i J. Zgodnie z tym wnioskiem System KSPO był gotowy do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w dniu 3 lipca 2011 r. o godz. 6:00. We wniosku napisano również, że niezbędne elementy, funkcjonalności, wyposażenie systemu i usług dotyczące TCSSE zostały wdrożone zgodnie z projektem systemu i usług zatwierdzonym przez Zamawiającego, zgodnie z procedurą weryfikacyjną. Zgodnie z wnioskiem wymagane elementy systemu, sprzęt i oprogramowanie zostały zweryfikowane w ramach Testów Produktu Finalnego (FRT), a następnie wdrożone do środowiska testowego Odbioru Systemu w celu przeprowadzenia testów i prób. Etap Odbioru Systemu był aktywnie wspierany w celu usunięcia wykrywanych nieprawidłowości. Wymagane usługi systemowe i eksploatacyjne zostały przygotowane a procesy wdrożone do środowiska testowego Odbioru Systemu w celu przeprowadzenia testów integracyjnych i prób eksploatacyjnych. Etap Odbioru Systemu był aktywnie wspierany w celu usunięcia wykrywanych nieprawidłowości. Podsumowanie statusu wdrożenia systemu w uzgodnionym zakresie Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej opracowane zostało w dokumencie „Raport Podsumowujący Status TCSSE”. Dokument został załączony do powyższego wniosku o wydanie Świadectwa Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE). Zgodnie z wnioskiem Wykonawca przeprowadził wszystkie niezbędne testy i próby w zakresie uzgodnionym dla Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE). Harmonogramy testów i prób zostały przedłożone w ramach procedury weryfikacyjnej i zatwierdzone przez Zamawiającego na poziomie 1 lub 2a. Istotne testy i próby zostały przeprowadzone w obecności przedstawicieli Zamawiającego. Odpowiednie wymogi dotyczące testów i prób określone w Załączniku 7 do umowy dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J zostały spełnione na poziomie zaakceptowanym przez Zamawiającego. Podsumowanie statusu testów i prób systemu w uzgodnionym zakresie Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej opracowane zostało w dokumencie „Raport Podsumowujący Testy i Próby TCSSE”, stanowiącym załącznik do niniejszego wniosku. Ponadto Wykonawca przekazał Zamawiającemu składniki majątku w formie uzgodnionej z Zamawiającym w Aneksie nr 3 i Aneksie nr 4 do wniosku o wydanie certyfikatu Osiągnięcia Kamienia Milowego.

W odpowiedzi na powyższy wniosek, dnia 3 lipca 2011 r. o godzinie 6.00 Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wydała Świadectwo Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, które zgodnie z pkt 1.7.1. Załącznika 4 do Umowy, Kamienie Milowe potwierdziło osiągnięcie przez Wykonawcę Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Zamawiający jednocześnie stwierdził, że nie weryfikował zapisów wniosku o wydanie przedmiotowego Świadectwa zawartych w pkt 4, a dotyczących podstaw do wypłaty i sposobu obliczania wynagrodzenia.

W chwili wydawania przedmiotowego Świadectwa Osiągnięcia Kamienia Milowego Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad dysponowała dwiema opiniami w tej sprawie: opinią doradcy technicznego z dnia 3 lipca 2011 r. (URS/Scott Wilson) oraz opinią doradcy prawnego z dnia 1 lipca 2011 r. (Kancelaria Wierzbowski Eversheds). Opinie te były podstawą do wydania przedmiotowego Świadectwa Osiągnięcia Kamienia Milowego. W pierwszej opinii doradca techniczny stwierdził, że Wykonawca nie zakończył jeszcze wszystkich prób, natomiast monitorowane są na bieżąco wyniki tych prób, które w większości zakończyły się powodzeniem. Próby zakończone są niezbędnie wymagane do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Dla przypadków dla których próby zakończyły się niepowodzeniem, Wykonawca przygotował manualne obejścia, które nie wpłyną na poziom świadczenia usługi. Doradca techniczny stwierdził, że Wykonawca przedstawił wykaz przypadków testowych nie zakończonych do momentu złożenia wniosku oraz wszelkie usterki i uchybienia, które wystąpiły w trakcie zakończonych już prób i testów. Wykonawca ponadto przedstawił harmonogram naprawy i zakończenia brakujących przypadków testowych. Doradca techniczny stwierdził, że głównym uchybieniem jest brak

przeprowadzenia dodatkowych prób usług zarządzania przychodami za względu na zablokowanie testów integracyjnych dodatkowych funkcji fakturowania i rozliczania kont z odroczonej płatnością. Wykonawca przedstawił manualne obejście tego defektu dla innych funkcji przez ten defekt blokowanych. Zdaniem doradcy technicznego Wykonawca wdrożył wszystkie niezbędne elementy Systemu ESP, urządzeń i procesów zgodnie z Projektem Systemu i Usług ESP. Doradca techniczny stwierdził ponadto, że urządzenia do poboru opłat, włączone do systemu ESP od 2 lipca 2011 r. pozwolą na pobór opłaty elektronicznej na każdym odcinku dróg płatnych zgodnie z Rozporządzeniem z 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej. Doradca techniczny stwierdził, że pobór ten będzie wykonany albo za pomocą urządzeń DSRC umieszczonych na infrastrukturze komunikujących się z urządzeniami (OBU) umieszczonymi w pojazdach, albo za pomocą algorytmu wypełniania luki (*Subsequent Toll Charging - STC*), który nalicza opłatę dla pojazdów na odcinkach bez bramownicy, jeśli pojazd został zarejestrowany w systemie przez dwie bramownice sąsiadujące z tym odcinkiem bez bramownicy. W opinii napisano również, że Wykonawca zapewnił wystarczającą liczbę OBU w celu Rejestracji wszystkich Pojazdów. Na dzień 1 lipca Wykonawca miał dostępne w celu dystrybucji 345 tys. sztuk OBU, zgodnie z Protokołem zdawczo-odbiorczym załączonym do wniosku. Zdaniem doradcy technicznego Wykonawca wdrożył wszystkie niezbędne elementy Systemu ESP, urządzeń i procesów oraz zakończył próby niezbędnie wymagane do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej dla wszystkich odcinków dróg płatnych zgodnie z rozporządzeniem z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej. W opinii Doradcy, Wykonawca spełnił minimalne wymagania zgodnie z Załącznikiem 4 do Umowy, Kamienie Milowe, punkt 1.7.3. oraz 1.7.5 c) i d) pozwalające na wydanie Świadectwa i rozpoczęcie poboru opłaty elektronicznej.

W drugiej opinii, z dnia 1 lipca 2011 r., doradca prawny stwierdził, że w odniesieniu do dopuszczalności wydania Świadectwa w sytuacji niezapewnienia przez Wykonawcę całej infrastruktury przewidywanej w Umowie do dnia 1 lipca 2011 r., można stwierdzić, że podejmując decyzję co do ewentualnego pozytywnego rozpatrzenia wniosku Wykonawcy o wydanie Świadectwa Zamawiający powinien brać pod uwagę spełnienie przez Wykonawcę wymogu określonego w pkt. 1.7.3 Załącznika nr 4 do Umowy, polegającego na osiągnięciu wymogów określonych w Załączniku 7 Testy i Próby w odniesieniu do Testów i Prób, o ile Zamawiający zaakceptował wyniki Testów i Prób dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J; oraz brak okoliczności faktycznych uniemożliwiających Zamawiającemu przyznanie Świadectwa, które to okoliczności w sposób jednoznaczny wskazywałyby na to, że Wykonawca nie wykonał Umowy w sposób umożliwiający rozpoczęcie poboru opłaty elektronicznej na drogach krajowych lubi ich odcinkach objętych Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, przez co jednoznacznie uniemożliwione zostało wykonanie przez Zamawiającego dyspozycji art. 13 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. 2007, Nr 19, Poz. 115, z poz. zm.), dodanego ustawą z dnia 7 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2008, Nr 218, poz. 1391), w szczególności zaś art. 9 pkt. 1 tej ustawy. Doradca prawny stwierdził, że Umowa nie przewiduje obligatoryjnej odmowy wydania Świadectwa (a jedynie wymienia przypadki, w których Zamawiający jest uprawniony nie przyznać Świadectwa), dlatego też można uznać, że Zamawiający byłby zobowiązany do odmowy wydania Świadectwa tylko wówczas, gdyby działania lub zaniechania Wykonawcy miały doprowadzić do niemożności rozpoczęcia świadczenia usługi poboru opłaty elektronicznej w dniu 1 lipca 2011 r. na sieci dróg określonej w powołanym wyżej Rozporządzeniu Rady Ministrów. Tak więc jeżeli Zamawiający będzie miał podstawy do stwierdzenia, że nie zachodzą wskazane wyżej sytuacje, to - biorąc pod uwagę pewną swobodę w zakresie uznania, czy zachodzą podstawy do wydania Świadectwa, wynikającą z pkt. 1.7.5 Załącznika nr 4 do Umowy oraz fakt, że zostało złożone oświadczenie Wykonawcy, w zakresie potwierdzenia przez niego odpowiedzialności odszkodowawczej przewidzianej w Umowie za szkodę w pełnej

wysokości z tytułu opóźnień w wykonaniu prac – w ramach swojego uprawnienia umownego, Zamawiający będzie mógł ostatecznie podjąć decyzję o wydaniu Świadcstwa, pomimo, że część prac Wykonawcy stanowiących przedmiot jego świadczenia musi być jeszcze przez niego wykonana. Doradca prawny stwierdził, że dokumentem, na którym Zamawiający będzie mógł się oprzeć podejmując wyżej wskazaną decyzję, będzie m.in. stanowisko audytora technicznego przewidzianego w Umowie potwierdzające, iż faktycznie możliwym jest pobór opłaty elektronicznej na drogach krajowych lub ich odcinkach wskazanych w powołanym w niniejszym piśmie Rozporządzeniu Rady Ministrów, począwszy od daty, którą będzie nosiło Świadcstwo.

Zgodnie z ww. Raportem podsumowującym Testy i Próby TCSSE, 101 bramownic, zostało przetestowanych przed 2.07.2011 r. w podziale na poszczególne drogi były to: A1 – 4 bramownice, A4 – 3 bramownice, A6 – 1 bramownica, A8 – 1 bramownica, A18 – 1 bramownica, DK4 – 1 bramownica, DK6 – 1 bramownica, DK7 – 4 bramownice, DK10 – 1 bramownica, DK18 – 1 bramownica, DK77 – 1 bramownica, DK81 – 34 bramownice, DK92 – 2 bramownice, DK94 – 10 bramownice, S1 – 12 bramownic, S3 – 3 bramownice, S5 – 1 bramownica, S6 – 1 bramownica, S7 – 12 bramownic, S8 – 3 bramownice, S10 – 2 bramownice, S11 – 1 bramownica i S22 – 1 bramownica.

Zgodnie z dokumentacją Projektu systemu docelowa liczba bramownic powinna wynosić 438, i tak w szczególności na poszczególnych drogach miało znajdować się: A1 – 7 bramownic, A4 – 39 bramownic, A6 – 16 bramownic, A8 – 5 bramownic, A18 – 1 bramownica, DK4 – 35 bramownice, DK6 – 16 bramownice, DK7 – 62 bramownice, DK10 – 2 bramownice, DK18 – 6 bramownice, DK77 – 6 bramownice, DK81 – 40 bramownice, DK92 – 45 bramownice, DK94 – 38 bramownice, S1 – 22 bramownic, S3 – 15 bramownice, S5 – 1 bramownica, S6 – 11 bramownice, S7 – 30 bramownic, S8 – 18 bramownice, S10 – 3 bramownice, S11 – 6 bramownice i S22 – 5 bramownice. Zatem w dniu 3.07.2011 r. gotowych do działania było około 23 % wymaganych projektem systemu bramownic. Dane te jednakże nie obrazują w pełni sposobu faktu możliwości pobierania opłaty elektronicznej w dniu 3.07.2011 r. na wszystkich odcinkach wymienionych w przywołanym rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. I tak, w oparciu o zestawienia sporządzone przez GDDKiA, w rozbiciu na poszczególne odcinki dróg płatnych i poszczególne bramownice, należy stwierdzić, że na kilku odcinkach dróg płatnych nie było w ogóle bramownic, a opłata elektroniczna miała być pobierana tymczasowo przez tzw. jokery (tj. urządzenia służące do pobierania opłaty elektronicznej umieszczane na innych obiektach niż bramownice) oraz za pomocą algorytmu STC. Jokery, jako urządzenia stanowiące jedyną możliwość pobierania opłaty elektronicznej, zamontowano na następujących odcinkach dróg: odcinek autostrady A4 Zgorzelec (Granica państwa) - Węzeł Bielany Wrocławskie, odcinek drogi ekspresowej S3 Goleniów Północ - Szczecin (Węzeł Kijewo), odcinek drogi ekspresowej S3 Węzeł Klucz - Gorzów Wielkopolski (Węzeł Gorzów Południe) (joker od 12.07. 2011 r.), odcinek drogi ekspresowej S7 Skarżysko-Kamienna (z obwodnicą Skarżysko-Kamienna) - Węzeł Kielce-Północ, odcinek drogi ekspresowej S7 Rybitwy - Węzeł Biezanów, odcinek drogi ekspresowej S10 Węzeł Nieszawka - Węzeł Czerniewice. Natomiast algorytm STC, jako jedyną możliwość pobierania opłaty elektronicznej, stosowano na następujących odcinkach dróg: odcinek autostrady A18 Gołnice - Krzyżowa, odcinek drogi krajowej DK7 Granica m. Kraków - Myślenice, odcinek drogi krajowej DK10 Granica m. Szczecin - Węzeł Stargard Szczeciński Zachód.

Ponadto zgodnie z zestawieniem z 19.12.2011 r., w dniu 3.07.2011 r. nie wszystkie urządzenia zainstalowane na bramownicach, które wg Wykonawcy miały rozpocząć pobór opłaty elektronicznej, były sprawne. Na drodze ekspresowej S3 Węzeł Klucz - Gorzów Wielkopolski (Węzeł Gorzów Południe) urządzenia służące do poboru opłat umieszczone na jedynej bramownicy na tym odcinku o numerze S3 L115_C1, mimo pozytywnego przejścia testów, nie generowały transakcji od dnia 3 lipca 2011 r., w konsekwencji czego Wykonawca był zmuszony do zamontowania na okolicznym wiadukcie jokera, który rozpoczął swoją pracę w dniu 12 lipca 2011 r. (tak więc na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej był niemożliwy przez 9 kolejnych dni od rozpoczęcia działania systemu). Na drodze ekspresowej S5 Węzeł Stryszek - Węzeł Białe Błota jedyna bramownica na tym odcinku o numerze S5 L123_C1, mimo pozytywnego przejścia testów, nie generowała transakcji od dnia 3 lipca 2011 r., w konsekwencji czego Wykonawca był zmuszony do

naprawy urządzeń, które rozpoczęły swoją pracę w dniu 7 lipca 2011 r. (czyli na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej nie był możliwy przez 4 dni od rozpoczęcia działania systemu). Na drodze ekspresowej S7 Rybitwy - Węzeł Biezanów jedyna bramownica na tym odcinku o numerze S7 L165_C2, mimo pozytywnego przejścia testów, nie generowała transakcji od dnia 3.07.2011 r., w konsekwencji czego Wykonawca był zmuszony do naprawy urządzeń, które rozpoczęły swoją pracę w dniu 7.07.2011 r. (czyli na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej nie był możliwy przez 4 dni od rozpoczęcia działania systemu). Na drodze krajowej DK92 Skrzyżowanie z drogą wojewódzką nr 305 - Granica m. Poznań urządzenia służące do poboru opłat umieszczone na jedynej bramownicy na tym odcinku o numerze DK92-2B-TSO-2, mimo pozytywnego przejścia testów, nie generowały transakcji od dnia 3.07.2011 r., w konsekwencji czego Wykonawca był zmuszony do naprawy urządzeń, które rozpoczęły swoją pracę w dniu 5.07.2011 r. (zatem na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej nie był możliwy przez 2 dni od rozpoczęcia działania systemu). Ponadto należy stwierdzić, że również pobieranie opłat elektronicznej przy pomocy algorytmu STC nie było skuteczne na odcinku drogi krajowej DK7 Granica m. Kraków – Myślenice algorytmu STC, który miał być generowany przy wykorzystaniu: bramownicy S7 L165_C2 zlokalizowanej na drodze S7 oraz bramownicy S7 L166_C2 również zlokalizowanej na drodze S7. Jednakże po uruchomieniu systemu stwierdzono brak transakcji STC i w związku z tym zdecydowano o jak najszybszym uruchomieniu bramownicy DK7-43-TSO-1 co nastąpiło dopiero 13.07.2011 r. (co oznacza, że na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej nie był możliwy przez 10 pierwszych dni działania systemu).

Powyższe dane jednakże nie we wszystkich częściach zgadzają się z innymi zestawieniami dostarczonymi na zlecenie kontrolujących przez GDDKiA. W dniu 18.10.2011 r. GDDKiA przekazała zestawienie prezentujące liczbę bramownic zainstalowanych na każdym z etapów wdrażania systemu z uwzględnieniem: daty montażu, daty odbioru technicznego, lokalizacji oraz daty włączenia do systemu. Przedmiotowe zestawienie zawierało błędne daty włączenia bramownic do systemu. Pismem z dnia 16.11.2011 r. GDDKiA przekazała poprawione zestawienie, wraz z oświadczeniami doradcy technicznego i Wykonawcy o prawdziwości zamieszczonych w zestawieniu danych. Niemniej jednak analiza porównawcza tego zestawienia z zestawieniem dotyczącym okresów uzyskiwania „szczelności” przez kolejne odcinki dróg sieci podstawowej, oraz z książkami budów poszczególnych bramownic wskazuje, że dane nadal nasuwają liczne zastrzeżenia, co do ich wiarygodności.

Przykładem takiej rozbieżności są dane dotyczące bramownicy o numerze S3 L115_C1 znajdującej się na drodze ekspresowej S3 odcinek Węzeł Klucz - Gorzów Wielkopolski. Zgodnie z poprawionym zestawieniem bramownica na tym odcinku powstała 23.07.2011 r., natomiast od dnia 12.07.2011 r. znajdował się w jej lokalizacji joker. Jednak biorąc pod uwagę zestawienie dotyczące okresów uzyskiwania „szczelności” przez kolejne odcinki sieci podstawowej, należałoby stwierdzić, że w powyższej lokalizacji znajdowała się bramownica w dniu 3.07.2011 r., zastąpiona następnie jokerem, ponieważ jak napisano: „*Urządzenia poboru opłat na bramownicy S3 L115_C1 generowały transakcje testowe przed 3.07.2011*”. W dniu 4.07.2011 r. Doradca Techniczny podczas sprawdzania raportów dziennych zauważył, że urządzenia poboru opłat na bramownicy S03_00020_TF_0 nie generują transakcji, o czym poinformowano zarówno Wykonawcę, jak i Zamawiającego. Wykonawca przystąpił do naprawy urządzeń, które rozpoczęły pobór opłat w dniu 12.07.2011 r.

Innym przykładem rozbieżności są informacje dotyczące bramownicy o nr DK4-9-TSO-2 znajdująca się na drodze krajowej DK4 odcinek Rzeszów – Tywnonia. Zgodnie ze wskazanymi zestawieniami bramownica ta powstała 30.06.2011 r., natomiast pobór opłaty elektronicznej rozpoczęła w dniu 3.07.2011 r. Jednakże zgodnie z książką budowy i protokołem podłączenia agregatu prądotwórczego do bramownicy należy stwierdzić, że powstała ona w dniu 5.08.2011 r., natomiast agregat prądotwórczy podłączono w dniu 11.07.2011 r.

W piśmie z dnia 16.11.2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła rozbieżności pomiędzy datami powstania bramownicy jako oczywistą pomyłką we wpisie w Dziennikach Budów, a wynikające z pośpiechu związanego z koniecznością uruchomienia systemu na czas. Jednakże zdaniem NIK w wyżej wskazanej Książce Budowy bramownicy DK4-9-TSO-

2 wpisy dokonywane były rzetelnie, w sposób chronologiczny, przez uprawnionego do tego Kierownika Budowy, a pod datą 30 czerwca 2011 r. widnieją wpisy świadczące o wykonaniu i odebraniu zbrojeń fundamentów. Ponadto w dniu 31.10.2012 r. dokonano odbioru technicznego wyżej wskazanej bramownicy, podczas którego stwierdzono, że dokumentacja podwykonawcza została odebrana bez uwag. Niemniej jednak biorąc pod uwagę protokół podłączenia agregatu prądowórczego należy stwierdzić, że bramownica ta nie mogła działać w dniu 3.07.2011 r. ponieważ agregat podłączono dopiero w dniu 11.07.2011 r.

Ponadto GDDKiA dostarczyła kontrolującym raport z DWH (DataWareHouse) dotyczący natężenia ruchu drogowego na poszczególnych punktach poboru opłat, w którym to zamieszczono m.in. liczbę transakcji zarejestrowanych przez poszczególne bramownice. Na podstawie tych danych stwierdzono, że wyżej wskazana bramownica rejestrowała transakcje począwszy od 5 lipca 2011 r., co biorąc pod uwagę wyżej wskazane fakty byłoby wysoce nieprawdopodobne. W dniu 3 stycznia 2013 r. GDDKiA wyjaśniła, że nastąpił problem z brakiem synchronizacji identyfikatorów urządzeń poboru opłat (RSI_TF_SAT) z identyfikatorem obiektu (nr bramownicy) na drodze DK4. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż kolumna zawierająca identyfikatory bramownicy utraciła synchronizację z kolumnami TSID i RSI_TF_SAT, a przyczyną tego faktu było łączenie, filtrowanie i sortowanie poszczególnych plików danych do formatu o który prosili kontrolerzy NIK. GDDKiA, w oparciu o opinię doradcy technicznego, stwierdziła, że obiekt o identyfikatorze DK04_06456_TF_0 był podłączony do systemu w dniu 3 lipca 2011 r., a poprawnym nrem bramownicy na której zainstalowano urządzenia o tym identyfikatorze była bramownica o nrze DK4-14-TSO-2, która to została zamontowana 30.06.2011 r. Zdaniem NIK nie można jednoznacznie stwierdzić, czy doszło do takiego braku synchronizacji kolumn, ponieważ po analizie zestawienia z dnia 16.11.2012 r. należy zauważyć, że zarówno nr bramownicy TSID, jak i identyfikator urządzenia poboru opłat są ze sobą ściśle powiązane. Biorąc pod uwagę identyfikatory innych bramownic zamieszczonych na drodze krajowej DK4 należy zauważyć, że: bramownica DK4-8-TSO-1 ma nr TSID: 2033 i identyfikator RSI_TF_SAT: DK04_06397_TF_0, bramownice DK4-8-TSO-2 ma nr TSID: 2034 i identyfikator RSI_TF_SAT: DK04_06431_TF_0, bramownica DK4-9-TSO-1 ma nr TSID: 2035 i identyfikator RSI_TF_SAT: DK04_06434_TF_0. Tak więc kontynuacją dla bramownicy DK4-9-TSO-2 będzie nr TSID: 2036 i identyfikatory RSI_TF_SAT: DK04_06456_TF_0, a nie nr TSID: 2012 i identyfikator RSI_TF_SAT: DK04_06145_TF_0. Ponadto również zgodnie z Oświadczeniem Wykonawcy z dnia 12 listopada 2012 r. dot. liczby bramownic uruchomionych od 3 lipca 2011 r., należy stwierdzić, że bramownica DK4-9-TSO-2 ma nr TSID: 2036 i identyfikator RSI_TF_SAT: DK04_06456_TF_0. Ponadto w wyniku porównania wyżej wskazanych zestawień z raportem uzyskanym z DWH stwierdzono również, że bramownice m.in. o nrach: DK77-1-TSO-1, DK6-7-TSO-2 nie pobierały opłat w dniu 3.07.2011 r., mimo, że według powyższych zestawień bramownice te zostały włączone do systemu w dniu 3.07.2011 r. W wyjaśnieniu tych kwestii, z dnia 3 stycznia 2011 r. GDDKiA stwierdziła m.in., że: „punkty poboru na tych bramownicach generowały transakcje, ale nie były one wycenione, ponieważ działały one w trybie sekcji zamkniętej a punkt poboru opłat zamykający daną sekcję nie został jeszcze włączony do systemu. W związku z tym Wykonawca musiał czasowo zmienić konfigurację w systemie dla tych punktów na działające w trybie otwartym, co też nastąpiło w dniu 5 lipca 2011 r.”

Stwierdzono, że ww. bramownice były jedynymi punktami poboru opłat odpowiednio na: drodze krajowej DK77 odcinek Radymno – Przemyśl, i drodze krajowej DK6 odcinek Gościcino – granica m. Gdynia, oraz, że nie było na tych odcinkach dróg możliwości pobierania opłat przy pomocy algorytmu STC. Zatem punkty te nie miały możliwości pobierania opłaty elektronicznej do dnia 5 lipca 2011 r. (co oznacza na tym odcinku pobór opłaty elektronicznej był niemożliwy przez 2 pierwsze dni działania systemu).

(dowód: akta kontroli str. 5741-5780; 5838-6020; 6106-6267; 6323-6329; 6337-6343; 6793-6886)

W sprawie dotyczącej wydania przez GDDKiA Świadectwa Osiągnięcia Kamienia Milowego w sytuacji niewybudowania całej infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej, na drogach objętych pierwszym etapem wdrożenia ESP wyjaśnienie złożyła Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA, która stwierdziła m.in., że: „...liczba bramownic nie była wyznacznikiem do wydania Świadectwa. Do Osiągnięcia Kamienia Milowego Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP Wykonawca zobowiązany był zakończyć z powodzeniem testy i próby dla

wszystkich aspektów wszystkich usług, które mają być świadczone w ramach Umowy. Wykonawca miał wykazać, że wszystkie usługi na etapie tego Kamienia Milowego są wdrożone i funkcjonują, co zostało potwierdzone w opinii doradcy technicznego URS”.

(dowód: akta kontroli str. 6337-6343)

W rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej wymieniono, m.in. odcinki dróg: autostrada A4 na odcinku Zgorzelec (granica państwowa) - węzeł Bielany Wrocławskie, autostrada A6 na odcinku Kolbaskowo (granica państwowa) - węzeł Kijewo, droga krajowa nr 18 na odcinku Olszyna (granica państwowa) - Golnice, droga krajowa nr 94 na odcinku granica m. Dąbrowa Górnicza - granica m. Kraków.

W dniu 11.01.2011 r. Zamawiający wydał 4 Instrukcje Modyfikacji Sieci Dróg Płatnych dotyczące dróg: DK94 Olkusz-Kraków (Instrukcja 1), A18 Granica Państwowa Węzeł Olszyna (Instrukcja 2), A4 Granica Państwowa Węzeł Zgorzelec (Instrukcja 3), A6 Granica Państwowa Węzeł Kolbaskowo (Instrukcja 4). Powyższe instrukcje zawierały zobowiązanie Wykonawcy do wprowadzenia przedmiotowych modyfikacji od dnia 01.07.2011 r. W dniu 26.03.2012 r. Wykonawca złożył Wniosek o Wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP Nr 1. Zgodnie z przedmiotowym wnioskiem Wykonawca wdrożył na pożądanym odcinkach elementy i funkcjonalność systemu oraz przeprowadził testy zgodnie z zakresem Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP (ANIE) określonym w Załączniku 2 (Tom II), Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I oraz J. w dniu 22.12.2011 r. Wykonawca powiadomił pisemnie Zamawiającego o dacie rozpoczęcia działania 30-dniowego okresu ciągłej pracy operacyjnej - rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu Usług ESP (list Wykonawcy z dnia 22.12.2011, znak: Kapsch-GDDKiA.01421). W dniu 21.03.2012 Wykonawca powiadomił pisemnie Zamawiającego o dacie rozpoczęcia nieprzerwanego 30-dniowego świadczenia pełnego zakresu Usług ESP (list Wykonawcy z dnia 21.03.2012) w sposób odpowiadający wymogom wynikającym zarówno z postanowień Umowy, jak i ze wskazań Zamawiającego. Od 21.02.2012 r. do 21.03.2012 Wykonawca kontynuował świadczenie pełnego zakresu usług na rozszerzeniach sieci dodatkowej ESP zgodnie z wymaganiami Zamawiającego nieprzerwanie przez 30 dni, przy czym termin „nieprzerwanie” oznacza wykonywanie Usług w sposób ciągły przez 24 godziny każdego dnia miesiąca. W dniu 18.04.2012 r. GDDKiA wydała Świadczenie Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP.

Wykonawca nie wdrożył odcinków objętych Instrukcjami Modyfikacji Sieci Dróg Płatnych (od 1 do 4) dotyczące dróg: DK94 Olkusz-Kraków (Instrukcja 1), A18 Granica Państwowa Węzeł Olszyna (Instrukcja 2), A4 Granica Państwowa Węzeł Zgorzelec (Instrukcja 3), A6 Granica Państwowa Węzeł Kolbaskowo (Instrukcja 4) w terminie określonym w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej, tj. od 01.07.2011 r. (Świadczenie Osiągnięcia Kamienia Milowego z dnia 18.04.2012 r.)

(dowód: akta kontroli str. 6658-6661 ;6619-6636; 9279-9296)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Wydanie przez GDDKiA Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego w sytuacji niewybudowania całej infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej, na drogach objętych pierwszym etapem wdrożenia ESP.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zgodnie z pkt 1.7 Załącznika nr 4 do Umowy pt. Kamienie Milowe, Zamawiający może nie przyznać Świadczenia Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, jeżeli Wykonawca m.in. nie wdrożył wszystkich niezbędnych elementów Systemu ESP, urządzeń i procesów zgodnie z Projektem Systemu i Usług ESP. Zdaniem NIK Umowa, mimo istnienia interpretacji doradcy prawnego, nie umożliwiła wydania Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, w sytuacji niewybudowania całej infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej. W Załączniku nr 22 do Umowy określono Sieć Dróg Płatnych na których należy pobierać opłatę elektroniczną. W części tej

sieć dróg płatnych została uszczegółowiona w ten sposób, że każdy odcinek dróg płatnych określony w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. został rozbity na odcinki międzywęzłowe, np. odcinek drogi ekspresowej S1 Dąbrowa Górnicza – Tychy został rozbity na 11 odcinków międzywęzłowych. Zgodnie z Planem Wdrożenia KSPOP system urządzeń przydrożnych oraz stacje poboru opłat i kontroli musiały być zrealizowane przed rozpoczęciem próbnego Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej na sieci podstawowej. Należy zatem zauważyć, że dopiero objęcie możliwością poboru opłaty elektronicznej wszystkich wymienionych w Załączniku nr 22 do Umowy odcinków międzywęzłowych dróg umożliwiło GDDKiA wydanie Świadczenia osiągnięcia przedmiotowego Kamienia Milowego. Pogląd ten potwierdza również stanowisko:

- GDDKiA przedstawione w piśmie z dnia 24.09.2010 r. w którym Generalny Dyrektor DKiA poinformował Ministra m.in., iż „...oba konsorcja zobowiązały się do wdrożenia systemu w ustawowym terminie, tj. z dniem 01.07.2011 r. Niemniej jednak, w ocenie Komisji Przetargowej, istnieje pewne ryzyko dotrzymania tego terminu przez Konsorcjum Kapsch, wynikające z konieczności montażu infrastruktury przydrożnej, stanowiącej ok. 550 bramownic i słupów niezbędnych do instalacji sprzętu do poboru opłat w terminie do końca kwietnia, czyli w okresie zimowym. ... za każdy dzień opóźnienia w rozpoczęciu świadczenia usługi, Wykonawca zapłaci Zamawiającemu stosowne kary umowne”;

- GDDKiA przedstawione w pierwszym wezwaniu do usunięcia uchybień, z dnia 2.05.2011 r., w którym Zamawiający wskazał że Wykonawca zobowiązał się do wybudowania 447 bramownic w terminach pozwalających na instalację dodatkowych, związanych z bramownicami urządzeń, na przyłączenie bramownic do sieci elektrycznej oraz na przeprowadzenie prób i testów zgodnie z wymaganiami określonymi w Załączniku nr 7 do Umowy, tak, aby zapewnić Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (TCSSE) z dniem 1.07.2011 r.

- Ministerstwa Infrastruktury, gdyż na posiedzeniu Kierownictwa Resortu w dniu 20.06.2011 r. stwierdzono, że system powinien generować zamkniętą całość, być zgodny z przepisami prawa i minimum kontraktowym, a bilans przychodów Skarbu Państwa musi być zerowy.

Należy zatem przyjąć, że zgodnie ze stanem faktycznym dotyczącym budowy poszczególnych bramownic, Świadczenie Osiągnięcia ww. Kamienia Milowego mogło zostać wydane najwcześniej 30.09.2011 r., kiedy to zamontowano jokera w miejscu lokalizacji A2-L8A-C2. Należy ponadto zauważyć, że zgodnie z pkt 1.7.3 Załącznika nr 4 do Umowy, Kamienie Milowe Wykonawca mógł wnioskować o wydanie Świadczenia Osiągnięcia tego Kamienia Milowego tylko i wyłącznie w przypadku, gdy spełnił odpowiednie wymogi określone w Załączniku 7 Testy i Próby w odniesieniu do Testów i Prób i Zamawiający zaakceptował wyniki Testów i Prób dla wszystkich aspektów usług opisanych w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I i J. Doradca techniczny w opisanej wyżej opinii stwierdził, że Wykonawca nie zakończył jeszcze wszystkich prób, natomiast monitorowane są na bieżąco wyniki tych prób, które w większości zakończyły się powodzeniem. Próby zakończone są niezbędnie wymagane do Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej. Dla przypadków dla których próby zakończyły się niepowodzeniem, Wykonawca przygotował manualne obejścia, które nie wpłyną na poziom świadczenia usługi. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli bez znaczenia jest tu fakt, czy Wykonawca wystosował działania zastępcze czy też nie, w stosunku do prób zakończonych niepowodzeniem, ponieważ Umowa jednoznacznie stanowi, że Wykonawca powinien zakończyć powodzeniem wszystkie testy i próby określone w Załączniku nr 7 do Umowy, w celu zapewnienia odpowiedniej procedury weryfikacyjnej. W przypadku zakończenia prób niepowodzeniem, również procedura weryfikacyjna nie mogła zostać zakończona.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej wbrew postanowieniom Umowy było działaniem niespełniającym kryterium legalności. Zdaniem NIK, z punktu widzenia zapisów Umowy, zasadnym było wstrzymanie się z wydaniem Wykonawcy Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego, do czasu uzyskania przez niego wymaganego umową zaawansowania prac, a następnie wszczęcie procedury odszkodowawczej, określonej w pkt. 38.1 Umowy. Takie działanie pozwoliłoby uniknąć ryzyka związanego z ewentualnym roszczeniem zwrotnym Wykonawcy, z uwagi na fakt, iż wydanie przez GDDKiA Świadczenia Osiągnięcia Kamienia Milowego TCSSE może zostać uznane na etapie postępowania sądowego za uznanie faktu niepobierania opłaty elektronicznej w pełnej wysokości, za stan właściwy dla danego etapu realizacji Umowy. Podkreślić należy, że

doradcy GDDKiA, którzy wydali opinie w zakresie dopuszczalności wystawienia ww. Świadectwa, w świetle opisanych ustaleń kontroli, nie mieli podstaw do wydania takich opinii.

Należy zauważyć, że zdaniem doradcy prawnego GDDKiA, Świadectwo Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej mogło zostać wydane mimo nieistnienia wszystkich wymaganych Punktów Poboru Opłat, tylko i wyłącznie z jednoczesnym zagwarantowaniem, że wszystkie odcinki dróg płatnych wymienione w przywołanym powyżej rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 22 marca 2011 r. będą objęte możliwością poboru tej opłaty. Jednakże pobór opłaty elektronicznej nie był zapewniony na drodze krajowej DK77 odcinek Radymno – Przemysł i drodze krajowej DK6 odcinek Gościcino – granica m. Gdynia, ponieważ nie zmieniono odpowiednich ustawień w systemie. Zatem pobór opłaty elektronicznej nie był zapewniony na wszystkich odcinkach dróg przewidzianych ww. rozporządzeniem. Ponadto niespójność danych dostarczanych przez Wykonawcę powoduje, że nie można było stwierdzić, czy na drodze krajowej DK4 znajdowała się jakakolwiek bramownica, służąca do poboru opłaty elektronicznej.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli fakt wydania Świadectwa Rozpoczęcia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w sytuacji niezapewnienia możliwości poboru opłaty elektronicznej był działaniem nierzetelnym oraz niespełniającym kryterium legalności. Ustalenia kontroli wskazują również, że Zamawiający nie posiadał rzetelnych informacji o stanie budowy infrastruktury służącej do poboru opłaty elektronicznej, co wynikało w dużej mierze z nienależytego wykonywania zadań przez doradcę technicznego GDDKiA. W przywołanej wyżej opinii na temat wniosku o wydanie Kamienia Milowego doradca techniczny nie przedstawił m.in. szczegółowych danych na temat możliwości pobierania opłaty elektronicznej na każdym odcinku dróg z osobna, tylko przedstawił ogólne stwierdzenie o takiej możliwości.

NIK zwraca uwagę, że drugą przyczyną braku dostatecznych informacji GDDKiA na wyżej wskazany temat, było niezaangażowanie poszczególnych oddziałów terenowych GDDKiA w sprawdzenie stanu faktycznego budowy bramownic na poszczególnych odcinkach dróg płatnych, w dniu poprzedzającym wydanie Świadectwa Osiągnięcia Kamienia Milowego.

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

Ocena cząstkowa

5.2. Odpowiedzialność Wykonawcy z tytułu utraconych korzyści związanych z nieuruchomieniem wszystkich wymaganych I Etapem bramownic

Opis stanu faktycznego

Wykonawca otrzymał Świadectwo Osiągnięcia Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej w dniu 3.07.2011 r., czyli dwa dni po terminie określonym w § 6.1 Umowy. System jednakże rozpoczął działanie jedynie w oparciu o 101 z 438 planowanych bramownic, natomiast wszystkie bramownice rozpoczęły swoją pracę w dniu 30.09.2011 r. Z tego też powodu zyski uzyskane z poboru opłaty elektronicznej były, w okresie od 1.07.2011 r. do 29.09.2011 r., zaniżone.

Postanowienia Umowy nie przewidują szczególnej odpowiedzialności Wykonawcy z tytułu zwrotu utraconego przychodu, ani mechanizmu jego obliczania.

W dniu 24.06. 2011 r. Wykonawca w wystosowanym do Zamawiającego piśmie potwierdził swoją gotowość do zwrócenia potencjalnych ubytków w zakresie wpływów z Opłaty Elektronicznej spowodowanych tymczasowym brakiem infrastruktury Systemu ESP, od momentu rozpoczęcia jego działania, a ponadto zaproponował metodę obliczania utraconych wpływów z Opłaty Elektronicznej. Zgodnie z tą metodologią okresem pomiarowym był okres od 1.07.2011 r. do 29.09.2011 r., czyli okres w którym istniała niepełna infrastruktura drogowa. Okresem odniesienia był natomiast okres od 30.09.2011 r. do 27.10.2011 r., ponieważ po uzgodnieniach między Wykonawcą a Zamawiającym postanowiono, że ten okres 4 tygodni będzie wystarczający do wyliczenia kwoty utraconego przychodu. Ponadto rozróżniono w powyższej metodologii obliczania utraconego przychodu strukturę ruchu w poszczególnych dniach tygodnia. Przy obliczaniu powyższej kwoty wzięto również pod uwagę pomiary rzeczywistego natężenia ruchu w każdym dniu okresu pomiarowego i okresu odniesienia. Metodologia obliczania wysokości utraconego przychodu, polegała m.in. na dokładnym obliczeniu wielkości ruchu pojazdów wyposażonych

w prawidłowo działające OBU na każdym odcinku dróg płatnych w każdym dniu Okresu Pomiarowego przez cztery kolejne takie same dni października przy pomocy załączonych wzorów. W wyniku takiego obliczenia została określona kwota przychodu, który powinien zostać wygenerowany w systemie w okresie pomiarowym, na podstawie rzeczywistej liczby pojazdów wyposażonych w prawidłowo działające OBU na każdym odcinku dróg płatnych.

Zgodnie z metodologią obliczania utraconego przychodu przedstawioną przez Wykonawcę i po zarekomendowaniu jej przez Audyt Techniczny, zaakceptowaną przez Zamawiającego, została obliczona kwota utraconych przychodów, która wyniosła 49.869,26028 tys. zł. Kwota ta powstała po odjęciu od kwoty całkowitych oczekiwanych przychodów z poboru opłat w okresie pomiarowym (203.094.952,89 zł + 2.359.201,59. zł + 1.061.332,07 zł) kwoty przychodów z poboru opłat ujętych w okresie pomiarowym (157.511.592,76 zł) i dodaniu kwoty przychodów dodatkowych niepobranych na drogach krajowych (830.809,49 zł + 10.260,33 zł + 4.276,67 zł). Kwota ta została pomniejszona o 2.000.000 zł. z powodu nałożenia na Wykonawcę kary umownej w tej wysokości z tytułu dwudniowego opóźnienia w Rozpoczęciu Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej, zatem ostateczna kwota utraconych przychodów wyniosła 47.869.260,28 zł. W dniu 24.02.2012 r. Zamawiający wystawił wezwanie do zapłaty przez Wykonawcę wyżej wskazanej kwoty, a w dniu 13.04.2012 r. kwoty 4.621.607,11 zł tytułem odsetek od kwoty utraconego przychodu. Oba wezwania do zapłaty zostały wystawione z 14 dniowym terminem płatności. W sytuacji braku zapłaty wyżej wskazanych kwot, w dniu 30.04.2012 r. skierowano do Wykonawcy oświadczenie o potrąceniu wierzytelności, poprzez potrącenie powyższych kwot z wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy.

Wykonawca w odpowiedzi na powyższe oświadczenie, w piśmie z dnia 18 czerwca 2012 r. zakwestionował istnienie, wysokość oraz wymagalność roszczeń zamieszczonych w oświadczeniu o potrąceniu wierzytelności.

Pismem z dnia 19.12.2012 r. Wykonawca złożył oświadczenie, iż nie kwestionuje omawianego „Oświadczenia o potrąceniu wierzytelności” z dnia 30.04.2012 r. w części obejmującej: roszczenie w wysokości 47.869.260,28 zł. oraz 50.000,00 zł z tytułu kary umownej, za nieprzekazywanie danych dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego.

(dowód: akta kontroli str. 6558, 6486-6560; 9276)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Podjęte przez GDDKiA działania w zakresie odzyskania od Wykonawcy kwoty utraconych przychodów z tytułu niezapewnienia szczelności poboru opłaty elektronicznej, w okresie od września 2011 r., nie doprowadziły do zapłaty wskazanej przez Zamawiającego kwoty, co spowodowało potrącenie jej, z wynagrodzenia Wykonawcy. Działania te zakwestionowane zostały jednak przez Wykonawcę, który dopiero w grudniu 2012 r., w czasie badania tych zagadnień w ramach kontroli NIK, złożył oświadczenie, że nie kwestionuje ww. potrącenia. W oświadczeniu odniósł się jednak wyłącznie do kwoty głównej potrącenia dot. utraconych przychodów oraz kary umownej. Działania takie wskazują, że postanowienia umowy w ww. zakresie są inaczej interpretowane przez Zamawiającego i Wykonawcę, co w przypadku dokonywania przez GDDKiA potrąceń wierzytelności z tytułu utraconych przychodów może spowodować roszczenia zwrotne po stronie Wykonawcy, a co za tym idzie nie zapewnia, iż dokonane potrącenie ostatecznie zakończyło rozliczenia w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

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

5.3. Rozliczenia związane z Terminowością osiągnięcia wybranych kamieni milowych na sieci podstawowej

Opis stanu
faktycznego

W dniu 03.03.2011 r. Zamawiający wydał Instrukcję Modyfikacji Sieci Dróg Płatnych nr. 5 na Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne na autostradzie A2 odcinek Konin – Stryków z terminem uruchomienia od 01.07.2011 r. W dniu 29.08.2011 r. Wykonawca złożył Wniosek o Wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne (FTCSS). Próba działania systemu MSP (ang. pre-operations dry run) została z powodzeniem przeprowadzona 30 czerwca a Usługa MSP została skutecznie uruchomiona 1 lipca o godz. 00:00. W dniu 08.09.2011 r. Zamawiający

wydał Świadczenie Rozpoczęcia Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne (FTCSS) na przedmiotowej drodze.

(dowód: akta kontroli str. 6655- 6657; 6905-6929)

W dniu 16.08.2011 r. Zamawiający wydał Instrukcję Modyfikacji Sieci Dróg Płatnych nr. 6 na Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne na autostradzie A4 odcinek Bielany Wrocławskie – Sośnica z terminem uruchomienia od 01.01.2012 r. W dniu 13.09.2012 r. Wykonawca złożył Wniosek o Wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne (FTCSS) na autostradzie A4 odcinek Bielany Wrocławskie – Sośnica.

Manualny Pobór Opłat na odcinku A4 Bielany Wrocławskie-Sośnica Wykonawca prowadził nieustannie od 1 czerwca 2012 r., bez żadnej przerwy. Termin rozpoczęcia fazy operacyjnej Manualnego Systemu Poboru opłat został formalnie przedstawiony Zamawiającemu w dniu 31.05.2012 r. Wykonawca w uzgodnionym terminie przejął do użytkowania infrastrukturę Manualnego Poboru Opłat, jak to zostało udokumentowane w protokołach zdawczo-odbiorczych. Zamawiający wydał Świadczenie Rozpoczęcia Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne (FTCSS) na przedmiotowej drodze w dniu 18.10.2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 6653-6654; 6887-6904)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., iż: „...przyczyną opóźnienia było nieterminowe zakończenie prac budowlanych i oddanie w użytkowanie obiektów budowlanych infrastruktury dla manualnego systemu poboru opłat, wykonywanych w ramach Umowy na „Zaprojektowanie i wykonanie dostosowania odcinka autostrady A4 Wrocław – Sośnica do standardów autostrady płatnej”, realizowanej przez Konsorcjum firm Egis/Strabag (...) Oznaczało to, że budowa miejsc poboru opłat i związanych z nimi budynków nie została zakończona w terminie umożliwiającym Kapschowi wykonanie własnych prac i przygotowanie się do rozpoczęcia poboru opłat w dn. 01.01.2012 r. Instrukcja 6 została zmodyfikowana pismem nr GDDKiA-DPP-PPP3-AJC-3835/2011 z dnia 30.11.2011 r., a następnie zastąpiona Instrukcją 8, przekazaną pismem GDDKiA-DPP-PPP3-PC-64-445/11 z dnia 10.02.2012 r. Instrukcja 8 stwierdzała, że obiekty i budynki na miejscach poboru opłat zostaną przekazane Kapschowi pod koniec marca 2012 r., a rozpoczęcie poboru opłat rozpocznie się 1.06.2012 r.

Na Wykonawcę nie została nałożona kara finansowa, ponieważ przyczyny opóźnienia nie leżały po stronie Wykonawcy. Wykonawca rozpoczął pobór opłat zgodnie z terminem określonym w Instrukcji 8, wydanej przez Zamawiającego.”

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA ponadto wyjaśniła, iż: „...w chwili obecnej toczy się spór pomiędzy GDDKiA a Wykonawcą infrastruktury poboru opłat na autostradzie A4, Konsorcjum firm Egis/Strabag, dotyczący przyczyn opóźnień i wysokości nałożonych kar. Strony rozpoczęły rozmowy mające na celu osiągnięcie porozumienia. W przypadku braku porozumienia, sprawa zostanie rozstrzygnięta na drodze sądowej”.

Zgodnie z pkt. 1.8 Załącznika nr 4 do Umowy, Kamienie Milowe Wykonawca może wnioskować do Zamawiającego o wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP, jeżeli Wykonawca m.in. kontynuował Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP, zgodnie z Wymaganiami Zamawiającego nieprzerwanie przez 30 dni. Zgodnie z wnioskiem o wydanie tego Kamienia Milowego Wykonawca rozpoczął wymagany 30-dniowy okres dopiero 21.02.2012 r., który to zakończył się 21.03.2012 r. Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP (FSSE) zostało zaplanowane na 14.08.2011 r., a Świadczenie Osiągnięcia Kamienia Milowego zostało wydane 06.04.2012 r. (wniosek o wydanie Świadczenia Wykonawca złożył w dniu 30.03.2012 r.).

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., iż: „... opóźnienie w osiągnięciu tego kamienia milowego spowodowało poniesienie przez Wykonawcę zwiększonych kosztów finansowych, ponieważ nie otrzymał pozostałej części płatności jednorazowej w wysokości 50% płatności ryczałtowej za świadczenie usługi ESP (która to płatność mogła być zrealizowana licząc od daty Osiągnięcia Kamienia Milowego, czyli od lutego 2012”.

Głównymi przyczynami późnego rozpoczęcia ww. 30-dniowego okresu, były opóźnienia w zakresie testów Magazynu Danych (DWH), Serwera Jakości (Q-serwera), zakończenia pracy nad wersją 14 oprogramowania do komercyjnej części Centrum Zarządzania

(dowód: akta kontroli str. 6337-6343, 9114-9122, 9297-9364)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

5.4. Przebieg prac związanych z rozszerzeniem ESP - Terminowość osiągnięcia kamieni milowych na rozszerzeniach

Opis stanu
faktycznego

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 czerwca 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną, oraz wysokości stawek opłaty elektronicznej⁷⁹ wprowadziło z dniem 1.07.2012 r. nowe odcinki dróg krajowych lub ich odcinków, na których pobiera się opłatę elektroniczną. W związku z powyższym GDDKiA wydała w dniu 9.12.2011 r. Instrukcję Modyfikacji Sieci Dróg Płatnych IM SDP 0007 zobowiązującą Wykonawcę do objęcia nowych odcinków systemem poboru opłat od 1.07. 2012 r. od godziny 00:00. W dniu 11.09.2011 r. Wykonawca złożył Wniosek o Wydanie Świadczenia Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP Nr 2, zgodnie z którym wdrożył na pożądanym odcinkach elementy i funkcjonalność systemu oraz przeprowadził testy zgodnie z zakresem Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP (ANIE) określonym w Załączniku 2 do Umowy, Część 3 A, B, C, D, E, F, H, I oraz J. Ponadto zgodnie z przedmiotowym wnioskiem, w dniu 29.06.2012 Wykonawca powiadomił pisemnie Zamawiającego o dacie rozpoczęcia świadczenia pełnego zakresu Usług ESP na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP określonych powyżej. Od 02 lipca 2012 r. do 31 lipca 2012 r. Wykonawca kontynuował świadczenie pełnego zakresu usług na rozszerzeniach sieci dodatkowej ESP zgodnie z wymaganiami Zamawiającego nieprzerwanie przez 30 dni (w sposób ciągły przez 24 godziny każdego dnia miesiąca). W dniu 18.10.2012 r. Zamawiający wydał Świadczenie Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP (ANIE-2).

Odnosząc się do przyczyn opóźnienia w osiągnięciu przez Wykonawcę przedmiotowego Kamienia Milowego oraz zapytania dlaczego przedmiotowa nieprawidłowość nie wiązała się z nałożeniem na Wykonawcę kar pieniężnych, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., iż „...odcinki wymienione w instrukcji nie stanowią oddzielnych odcinków dróg płatnych wymienionych w Rozporządzeniu, lecz stanowią części odcinków wymienionych w Rozporządzeniu. Rozporządzenie wymienia na przykład odcinek: „autostrada A6 na odcinku Kołbaskowo (granica państwowa) – węzeł Kijewo”. Zatem odcinek, o którym mowa w Instrukcji 4 („Granica Państwowa – węzeł Kołbaskowo”) stanowi część odcinka, o którym mowa w Rozporządzeniu. W konsekwencji powyższego, w ramach osiągnięcia przez Wykonawcę kamienia milowego FSSE [Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP], odcinki wymienione w instrukcji modyfikacji sieci nie zostały potraktowane osobno, lecz jako części odcinków, w których skład wchodziły”.

(dowód: akta kontroli str. 6649-6651; 6590-6618)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

⁷⁹ Dz. U. z 2012 r., poz.715.

5.5. Nadzór nad prawidłowością raportowania przez Wykonawcę o wykonaniu przedmiotu zamówienia

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami Załącznika do umowy nr 10 pt. Procedury, Wykonawca zobowiązany był do przedstawiania niżej wymienionych raportów:

- regularnych: Dziennych raportów z Poboru Opłat; Miesięcznego Raportu Wykonawcy - Zawierającego: Raport z Monitorowania Poziomu Usług, Raport Wynagrodzenia Wykonawcy, Raport Kosztów poniesionych przez Wykonawcę, Raport Zdarzeń, Raport Bezpieczeństwa, Raport o Zmianach, Raport z Zarządzania Umową i Zaawansowania Robót, Raport z eksploatacji Sieci Dróg Płatnych, Szczegółowy Raport Statystyk Poboru Opłat, Raport Informacji Finansowych dotyczących Poboru Opłat, Raport Współpracy z Innymi Podmiotami, Raport Jakości, Raport dotyczący Kluczowych Zdarzeń,
- Raportu Rocznego,
- nieregularnych: Dynamiczny panel wyników; Raport zdarzeń, Raport bezpieczeństwa.

Na podstawie Miesięcznych Raportów Wykonawcy stwierdzono, iż GDDKiA w ramach sprawowanego nadzoru nad poprawnością sprawozdań przedstawianych przez Wykonawcę w oparciu o Procedurę Weryfikacyjną, wielokrotnie przekazywała uwagi do tych raportów, również na poziomie 3 i 2b. Z przekazanych kontrolującym raportów miesięcznych oraz dokumentów procedury weryfikacyjnej wynika, iż żaden raport spośród sporządzonych za okres od lipca 2011 r. do września 2012 r. nie został sporządzony w sposób pozwalający na zaakceptowanie jego treści poprzez uzyskanie w procedurze weryfikacyjnej oceny na poziomie minimum 2a.

(dowód: akta kontroli str. 11060-11476; 10179-10518)

Ustalone nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

5.6. Niezależny Podmiot Monitorujący

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z zapisami punktu 4.1.1. Załącznika nr 10 do Umowy pt. *Procedury*, Wykonawca zobowiązany był, w uzgodnieniu z Zamawiającym, dokonać wyboru i zatrudnić Niezależny Podmiot Monitorujący (NOMA lub IMAB). W pkt 1.1.1. określono, iż Niezależny Podmiot Monitorujący będzie pełnił swoje obowiązki od momentu Kamienia Milowego: Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej do zakończenia Umowy. W pkt 4.2.2. Załącznika nr 10 do Umowy, określono, iż Niezależny Podmiot Monitorujący będzie zobowiązany, przy pomocy prób istotnych statystycznie, do ciągłej weryfikacji Poziomu Usług (KPI) i danych przy pomocy których te poziomy zostały obliczone dla Wymaganych Poziomów Usług, zgodnie z tabelą w Załączniku 11.

W dniu 9.05.2011 r. Wykonawca podpisał umowę (zwaną również Umową z NOMA) o świadczenie usług niezależnego Monitoringu i Audytu z firmą Logica Czech Republic s.r.o. (dalej również Logica, NOMA lub IMAB).

(dowód: akta kontroli str. 7640-7697)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż GDDKiA nie zaakceptowała ostatecznie wszystkich zapisów ww. umowy oraz że zgłaszała uwagi na etapie jej tworzenia. Przekazana Zamawiającemu dokumentacja przetargowa otrzymała uwagi na poziomie 3 i 2b – nie przekazano dokumentacji, która ostatecznie zostałaby oceniona na poziomie 1 lub 2a.

(Dowód: akta kontroli str. 9227-9267)

W pkt 4.2.3. Załącznika nr 10 do Umowy określono, iż Niezależny Podmiot Monitorujący będzie odpowiedzialny za zdefiniowanie metod gromadzenia statystycznie istotnych prób, o których mowa w pkt 4.2.2. Niezależny Podmiot Monitorujący miał być także odpowiedzialny za opracowanie i wdrożenie metod obliczeniowych związanych z próbami statystycznymi. Metody te miały uwzględniać dane wymagane przez Niezależny Podmiot Monitorujący i gromadzone przez urządzenia niezależne od systemów Wykonawcy (w tym

m.in. przez urządzenia do lokalizacji i śledzenia pojazdów, takie jak kamery i inne czujniki przydrożne). Niezależny Podmiot Monitorujący zobowiązany był także opracować specyfikacje urządzeń oraz zakupić je w ramach dostarczonej usługi. W pkt 1.1.4. określono, iż Wykonawca zobowiązany jest współpracować z Niezależnym Podmiotem Monitorującym w wykonywaniu jego obowiązków. Współpraca ta miała obejmować m.in. zapewnienie odrębnej transmisji danych z czujników przydrożnych Wykonawcy i instalację urządzeń potrzebnych Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu na Infrastrukturze Przydrożnej zainstalowanej i utrzymywanej przez Wykonawcę.

Zgodnie z Umową, NOMA opracowała dokument „Model”, którego celem było zdefiniowanie zasad metodologicznych, procedur, organizacji, narzędzi, norm i struktur danych przeznaczonych do realizacji niezależnego monitorowania i audytu Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Drogowych w Polsce, jak również przedstawiała comiesięczne raporty przedstawiające wyniki działań w zakresie monitorowania spełniania przez Wykonawcę spełniania warunków Wymaganego poziomu usług (KPR).

(dowód: akta kontroli str. 7703-7948)

W przedstawianych raportach (opartych na pomiarach i wyliczeniach, które były niezależne od Serwera Jakości) za okres lipiec 2011-wrzesień NOMA informowała o stwierdzonych nieprawidłowościach w działaniu systemu dotyczących głównie dwóch obszarów, tj.

- dokładności zapisów rejestracyjnych w systemie CRM [*Zarządzanie Relacjami z Klientem*] - w lipcu 2011 r., wśród sprawdzonych rekordów znaleziono 108 błędów (~13%), w sierpniu 2011 r. 65 błędów (~8%), we wrześniu 2011 r. 132 błędy (~16%), w październiku 2011 r. 92 błędy (~11%), w listopadzie 2011 r. 87 błędów (~10%), w grudniu 2011 r. 92 błędy (~11%), w styczniu 2012 r. 108 błędów (~13%), w lutym 2012 r. 102 błędy (~12%), W marcu 2012 r. 89 błędów (~10,6%), w kwietniu 2012 r. 67 błędów (~8%), w maju 2012 r. 64 błędy (~7,4%), w czerwcu 2012 r. 72 błędy (~8,6%), w lipcu 2012 r. 66 błędów (~7,6%), w sierpniu 2012 r. 17 błędów (~4,8%), We wrześniu 2012 r. 24 błędy (~6,8%),
- problemów z dostępnością Kanałów Płatności w Centrum Obsługi Klienta.

(dowód: akta kontroli str. 7949-8594)

W związku z nieprawidłowościami w rejestracji użytkowników ESP wskazanymi przez NOMA, GDDKiA w dniu 28.09.2011 r. wezwała Wykonawcę do usunięcia uchybień.

Na podstawie wyników prac prowadzonych przez NOMA, GDDKiA kilkakrotnie zwracała się do Wykonawcy o wyjaśnienia problemów pojawiających się w świadczonych przez Kapsch usługach, tj. w dniu 31.05.2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Konsorcjum Kapsch, iż w złożonych raportach, NOMA zasygnalizował problemy w odniesieniu do:

Dokładności zapisów rejestracyjnych - stwierdzając, iż problem pojawia się praktycznie od początku funkcjonowania systemu. Jakie kroki podjął, bądź zamierza podjąć, celem usprawnienia procesu rejestracji nowych użytkowników oraz usunięcia błędów w dotychczas zarejestrowanych umowach. W głównej mierze błędy dotyczyły złej klasyfikacji pojazdów w ramach klasy emisji EURO, jak również (w mniejszym stopniu) błędów w nrach rejestracyjnych pojazdów, nrach KRS i adresach klientów.

Płatności kartami Maestro - stwierdzając, iż problem pojawia się od początku funkcjonowania systemu, proszono Wykonawcę o wyjaśnienie powodów występowania problemów związanych z dokonywaniem płatności kartą tego operatora oraz po czyjej stronie występuje problem. Ponadto Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad poinformowała, iż niektóre z punktów CP/DP [DP-Punkt Dystrybucji, CP - Punkt Obsługi Klienta], informują klientów, iż nie akceptują płatności kartą Maestro oraz że takie zachowanie obsługi CP/DP jest nie do zaakceptowania i wymaga interwencji Wykonawcy

Dostępności Mobilnych Jednostek Kontrolnych [MJK] - stwierdzając iż raport kwietniowy z 2012 roku wskazywał, iż w przypadku jednego z pojazdów wystąpił problem z parowaniem aparatu ANPR [Automatyczne Rozpoznawanie Nru Rejestracyjnego pojazdu], który był sygnalizowany w raporcie sierpniowym z 2011 roku (a zatem usterka w okresie pomiędzy dwoma raportami nie została usunięta). Ponadto zwrócono uwagę, iż w trakcie kontroli NOMA funkcjonariusze zgłaszali problemy z działaniem agregatów oraz wyciekami paliwa.

Wykonawcy zadano pytanie, czy po każdorazowym otrzymaniu raportu NOMA, z opisem usterek w MJK, podejmuje odpowiednie działania celem ich eliminacji, czy podstawą jego działania są jedynie bezpośrednie zgłoszenia od funkcjonariuszy GITD.

Czytelności skanowanych dokumentów podczas rejestracji - stwierdzając, iż NOMA zasygnalizował, że jakość skanowanych dokumentów (np. tożsamości, dokumentacja techniczna) jest często słaba – niektóre daty i informacje są nieczytelne. Ponadto Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wskazała, iż wszelkie skanowane dokumenty rejestracyjne nie są zamieszczane na bieżąco w firmie Kapsch, a jedynie trzymane na lokalnych serwerach CP/DP oraz, że wszystkie dokumenty powinny być na bieżąco zamieszczane w bazie Wykonawcy. Wykonawca został zapytany, czy przewiduje dodatkowe szkolenia personelu zajmującego się rejestracją lub wymianę skanerów na takie, które pozwalają uzyskać wysoką jakość skanowanych dokumentów.

Szybkości działania systemu w CP/DP - stwierdzając, iż obsługa punktów wskazuje podczas kontroli, iż system zawiesza się lub działa bardzo wolno proszono o wyjaśnienie przyczyn.

W ww. piśmie, Zamawiający wezwał Wykonawcę do udzielenia wyjaśnień oraz przekazania informacji odnośnie przyczyn i kroków podjętych i planowanych do podjęcia celem poprawy sytuacji świadczonych usług poboru opłat. W odpowiedzi z dnia 11.06.2012 r. Wykonawca poinformował GDDKiA m.in. iż wszystkie rekordy rejestrowane przez NOMA, jako błędne, są wysyłane do podwykonawców w celu dokonania korekty, natomiast ich skuteczność uzależniona jest od współpracy użytkowników w tym zakresie. Ponadto Wykonawca poinformował m.in.:

- w odniesieniu do wolnego działania systemu w CP/DP, że problem dotyczy punktów podłączonych do systemu centralnego łączami satelitarnymi, które cechują się bardzo wolnym kanałem, co w rezultacie może być postrzegane jako wolne działanie aplikacji punktów CP/DP
- w odniesieniu do nieakceptowania kart Maestro – w ocenie Wykonawcy problem dotyczył jednego przypadku a podjęte działania, powinny uniemożliwić zaistnienie podobnej sytuacji w przyszłości
- w odniesieniu do parowania aparatu ANPR w Mobilnych Jednostkach Kontrolnych zwrócił uwagę, iż awaria nie została zgłoszona oraz potwierdził jej usunięcie.

W dniu 07.09.2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Konsorcjum Kapsch, iż w związku z przedłożeniem przez NOMA raportu za lipiec 2011 r. wzywa Wykonawcę do udzielenia wyczerpujących wyjaśnień w zakresie poprawiania błędów wskazanych przez NOMA. W szczególności Zamawiający wymagał podania informacji, czy Wykonawca realizuje postanowienia przedstawione GDDKiA pismem Kapsch-GDDKiA.02417 z dnia 11.06.2012 r. w celu zapobiegania pojawianiu się błędów w przyszłości. Ponadto Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wezwała Wykonawcę do przedłożenia odpowiednich zrzutów ekranu z aplikacji CRM w konfrontacji ze skanami stosownych dokumentów rejestracyjnych stanowiących potwierdzenie, iż błędy wykazane przez NOMA zostały poprawione. W odpowiedzi na ww. pismo Wykonawca w dniu 24.09.2012 r. m.in. przedstawił listę błędnych rekordów z komentarzem oraz zrzuty ekranowe poprawionych rekordów, a także udzielił wyjaśnień.

W dniu 26.09.2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Konsorcjum Kapsch, iż w nawiązaniu do przedkładanych przez NOMA raportów z monitorowania usług wzywa Wykonawcę do udzielenia wyczerpujących wyjaśnień w zakresie poprawiania błędów wskazanych przez NOMA dla KPR 10, za okres 08.2011-07.2012 r. Ponadto zobowiązano Wykonawcę do podania informacji, czy Wykonawca realizuje działania zgłoszone Pismem z dnia 1.09.2012 r. oraz czy zostały już zablokowane jakiekolwiek konta użytkowników, którzy pomimo wielokrotnych wezwań, nie zgłosili się w celu wprowadzenia poprawnych danych rejestracyjnych oraz ponownie poproszono o przekazanie potwierdzenia, iż błędy wykazane przez NOMA zostały poprawione. Wykonawca w dniach 17.10.2012 r. i 05.11.2012 r. przesłał komentarze do każdego ze wskazanych przez NOMĘ błędnych rekordów za miesiąc wrzesień oraz potwierdzenie korekty błędów.

(dowód: akta kontroli str. 10646-10662)

W pkt 11.3 Umowy o świadczenie Usług Niezależnego Monitoringu i Audytu zawartej pomiędzy Kapsch i NOMA, Kapsch nie jest zobowiązany lecz jedynie uprawniony do rozwiązania tej Umowy m.in. gdy GDDKiA zażąda, aby Kapsch zmienił Wykonawcę NOMA. W odniesieniu do tego zapisu, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż: *„...standardem istniejącym w ramach zawieranych w Polsce umów dotyczących różnorodnych kwestii jest, że nie wskazuje się rozwiązania umowy jako obowiązku, lecz określa się to jako uprawnienie danej strony umowy. Wynika to z faktu, że rozwiązanie umowy zawsze jest ostateczną decyzją, która powinna być podejmowana przy uwzględnieniu wszystkich okoliczności danego przypadku na danym etapie wykonywania konkretnej umowy, jak również odpowiednich przepisów prawa, które do danego przypadku, w danym czasie mają zastosowanie. Z tego względu rozwiązanie umowy nie jest co do zasady regulowane w umowach jako obowiązek, który aktywuje się automatycznie, w przypadku zaistnienia odgómie wskazanej sytuacji. Z zaistnieniem odgómie wskazanej sytuacji wiązane jest natomiast uprawnienie do rozwiązania/wypowiedzenia umowy. Analogiczne podejście zostało odzwierciedlone w umowie pomiędzy Wykonawcą, a NOMA. W celu umożliwienia rozwiązania umowy np. w przypadku, o którym mowa w pytaniu, Wykonawca przewidział dla siebie w umowie z NOMA, stosowne prawo w tym zakresie. Prawo to daje Wykonawcy możliwość wywiązania się z jego stosownych obowiązków wobec Zamawiającego przewidzianych w Umowie Głównej”*.

(dowód: akta kontroli str. 9274-9276)

Z analizy umowy Konsorcjum Kapsch z NOMA wynika, iż NOMA nie jest zobowiązany do zbierania danych z urzędzeń niezależnych od urzędzeń Wykonawcy, który to wymóg został określony w pkt 4.2.3 i 4.2.4. Załącznika nr 10 do Umowy pt. Procedury, zgodnie z którym NOMA odpowiada m.in. za: *„...zdefiniowanie metod zbierania istotnych statystycznie próbek, o których mowa w sekcji 4.2.2, oraz metod obliczania, które mają być stosowane, a także za wdrożenie tych metod. Obejmuje to zbieranie wszelkich danych wymaganych przez Niezależny Organ ds. Monitorowania i Audytów z urzędzeń niezależnych od systemów...”*.

(dowód: akta kontroli str. 7640–7697)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż; *„...założeniem GDDKiA, jako Zamawiającego, była optymalizacja kosztów przedmiotowego projektu, m.in. dzięki przyjęciu sprawdzonych dla tego typu kontraktów rozwiązań, związanych z monitorowaniem osiągnięcia przez Wykonawcę poziomów przewidzianych Umową Główną usług. Opracowana procedura weryfikacji wartości KPR przez NOMA jest podobna do procedur stosowanych w innych państwach, w tym zwłaszcza w Austrii, Republice Czeskiej i na Słowacji. Pomimo, że procedura ta opiera się w większości na obliczeniach wykonanych na podstawie danych źródłowych przekazywanych przez Wykonawcę, to model wykorzystywany w tym zakresie przez NOMA stosuje również szereg procedur sprawdzających wiarygodność tych danych. W ramach procedur NOMA wykonywane są bowiem np. takie czynności jak losowe sprawdzanie poprawności zapisów rejestracyjnych, niezapowiedziane wizyty personelu NOMA w punktach sprzedaży („mystery shopping”) oraz wykonywanie telefonów do Centrum Telefonicznej Obsługi Klienta viaTOLL. Ostatecznie nie zdecydowano o wykorzystaniu niezależnej floty pojazdów kontrolnych. Uznano, że niemożliwe byłoby uzyskanie reprezentatywnej próby przejazdów takich pojazdów po sieci dróg płatnych. Wykorzystanie sprzętu pomiarowego niezależnego od Wykonawcy, było tym niemniej również brane pod uwagę i zostało wycenione w ramach dodatkowych opcji ujętych w dokumentacji przetargowej w przetargu, w wyniku rozstrzygnięcia którego wybrano podmiot pełniący funkcje NOMA. Możliwość polecenia NOMA wdrożenia dodatkowych opcji jest nadal aktualna, ale w ocenie Zamawiającego będzie miało sens i uzasadnienie wówczas, gdyby powstały jakiegokolwiek podstawy do negowania wiarygodności danych wykorzystywanych przez NOMA obecnie”*.

(dowód: akta kontroli str. 9227-9267)

NIK nie podziela ww. stanowiska GDDKiA, mając na uwadze fakt, iż NOMA do czasu zakończenia kontroli nie otrzymywał danych dot. większości KPR, zaś przez pierwszy rok działania KSPO nie otrzymywał żadnych danych. Ponadto w umowie z NOMA nie zobowiązano tego podmiotu do: zbierania danych z urzędzeń niezależnych od urzędzeń Kapscha, niezależnego monitorowania i audytów. W konsekwencji również weryfikacja raportów Kapscha została w dużej mierze ograniczona do wykonywania obliczeń

dokonywanych na podstawie danych przekazywanych przez Wykonawcę, w sposób analogiczny do dokonywanego przez Wykonawcę w raportach miesięcznych. Podstawą działania GDDKiA powinna być „optymalizacja kosztów przedmiotowego projektu” realizowana przy jednoczesnym zapewnieniu niezależnej oceny jakości usług wykonywanych przez Wykonawcę. Prowadzenie przez NOMA pomiarów z niezależnych od Wykonawcy urządzeń, pozwoliłoby GDDKiA na uzyskanie pełnych informacji zarówno w odniesieniu do wiarygodności danych przekazywanych przez Wykonawcę, jak również jakości świadczonych przez niego usług objętych procesem monitorowania. W Załączniku nr 11 do Umowy, Zasady Wynagradzania, w pkt 2.6 *Wynagrodzenie dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego* podpunkt 2.6.6. określono, że *Kwota Warunkowa stanowiąca rezerwę na wynagrodzenie za usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego podana jest poniżej. Kwota ta nie będzie podlegała jakiegokolwiek indeksacji* nie umieszczono zapisów, które uzależniałyby jej wysokość od zakresu [maksymalnego lub minimalnego] czynności wykonywanych przez NOMA. Obecne wyznacznikiem jakości wyliczeń dokonywanych przez NOMA, co wielokrotnie zostało podkreślone w Modelu, jest jakość danych umieszczanych (będą umieszczane) przez Wykonawcę na Serwerze Jakości. Ponadto w zapisach Modelu, w odniesieniu do części KPR w pkt „Warunki wstępne” pojawiają się stwierdzenia dot. KPR T8, T6, T9: *(NOMA zakłada, że każda stacja POS posiada własny jednoznaczny nr identyfikacyjny ...)*. Mając na uwadze, że Model został zaakceptowany przez wszystkie strony (a wersja 5.07 posiada datę 26.10.2012 r.) niezrozumiałym jest „przyjmowanie” założeń że istnieją dane w określonej formie.

Zgodnie z zapisami Modelu NOMA (wer. 5.07) we wrześniu 2012 r. ponownie uzgodniono:

- a. (dla całego okresu objętego monitorowaniem NOMA) metodę obliczania dla KPR 1 – Niezawodność OBU, KPR 8, 9 – Punkt Obsługi Klienta, Punkt Dystrybucji OBU i Punkt Instalacji i Serwisowania OBU – dostępność usługi rejestracji i dostępność OBU, KPR 11 – Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów objętych systemem ESP po państwowych autostradach płatnych wyposażonych w MPO – zaniżanie opłat, KPR 12 – Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów objętych systemem ESP po państwowych autostradach płatnych wyposażonych w MPO – zawyżanie opłat, KPR 14 – Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów objętych systemem ESP – dla wszystkich dróg – zawyżanie opłat, KPR 16, 17 – Punkt Obsługi Klienta, Punkt Dystrybucji OBU i Punkt Instalacji i Serwisowania OBU – dostępność kanałów płatności, KPR 28 – Dostępność Łączy przeznaczonych do przesyłania danych w czasie rzeczywistym.
- b. (dla okresu 07.2011 – 01.2012) metodę obliczania dla KPR KPR 13 – Dokładność danych dotyczących przejazdu pojazdów objętych systemem ESP – dla wszystkich pozostałych dróg – zaniżanie opłat
- c. w odniesieniu do: KPR 2 – Dostępność strony internetowej, KPR 3, 4, 5 – Odbieranie połączeń tel. w Telefonicznym Centrum Obsługi, KPR 6, 7 – Punkty Obsługi Klienta – dostępność dla celów udzielania informacji, KPR 10 – Dokładność danych rej. pojazdu, KPR 18 – Stałe Stanowiska Kontrolne – wykrywanie pojazdów, KPR 19 – Stałe Stanowiska Kontrolne – klasyfikacja pojazdów, KPR 20 – Stałe Stanowiska Kontrolne – odczytywanie tablic rejestracyjnych pojazdów, KPR 21 – Stałe Stanowiska Kontrolne – sprawdzanie łączy DSRC, KPR 22 – Zapisy Ewidencyjne przesyłane do GITD, KPR 23 – Dokładność białej listy Wykonawcy, KPR 24 – Dokładność Zapisów Ewidencyjnych przesyłanych do GITD, KPR 25 – Kompletność i dokładność zapisów ewidencyjnych, KPR 26 – Dostępność mobilnych jednostek kontrolnych i urządzeń, KPR 27 – Opóźnienia na Miejscach Poboru Opłat Państwowych Autostrad Płatnych,

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., iż: „... ogólnie wszystkie KPRy zostały zatwierdzone przez strony w dniu 30 czerwca 2011 roku, niemniej jednak, na skutek prac związanych z tworzeniem i uruchamianiem Serwera Jakości (QServer), okazało się, że Wykonawca nie jest w stanie stworzyć serwera w taki sposób, aby wszystkie jego parametry odpowiadały zapisom zawartym w zatwierdzonym Modelu NOMA. Tym samym większość zatwierdzonych pierwotnie KPRów nie mogła być wyliczona przez NOMA w zgodzie z przyjętym Modelem NOMA i konieczne było podjęcie działań skutkujące doprowadzeniem do spójności specyfikacji QS z nowymi wymaganiami NOMA. Prace te pozwoliły we

wrześniu 2012 roku na zatwierdzenie części KPR (szczegóły w tabelce powyżej), co do reszty, Wykonawca dokonał szerokiego zakresu zmian w wersji 9 dokumentu 40700010116, co wywołało spór pomiędzy GDDKiA a Kapsch. Zmiany te są wciąż w trakcie finalizacji, wraz z wynikającymi z tego modyfikacjami modelu NOMA.

Pierwszy raz poprawność i kompletność definicji zawartych w Modelu NOMA została potwierdzona przez GDDKiA i Kapsch w dniu 30.06.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 7700; 7702; 9297-9364)

Ponowne uzgodnienie przez GDDKiA, Wykonawcę oraz NOMA metody liczenia części KPR po ponad roku od uruchomienia systemu spowodowało, iż poza ewentualnym wstecznym obniżeniem wynagrodzenia Wykonawcy, wykluczono możliwość wykorzystania wartości KPR w procesie bieżącego nadzoru nad jakością działań wykonywanych przez Kapsch.

W okresie od lipca 2011 r do września 2012 r., z uwagi na nieprzekazywanie przez Wykonawcę niezbędnych danych NOMA nie miała możliwości bieżącego dokonania oceny jakości usług świadczonych w ramach KSPO.

W dniu 22.05.2012 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Wykonawcę m.in., że wciąż nienależycie wykonuje swoje obowiązki związane z Interfejsem audytora, co powoduje, iż NOMA nie otrzymuje na bieżąco danych, pozwalających na ocenę realizacji wszystkich Kluczowych Wymagań Poziomu Usług (KPR), jak również nadal nie posiada danych pozwalających na weryfikację realizacji stosownych KPR do dnia 31.12.2011 r. Stwierdziła również, że w przypadku gdy ww. działanie Wykonawcy przełoży się negatywnie na możliwość zachowania przez Zamawiającego 12 miesięcznego terminu na rozstrzygnięcie, co do Raportu z Monitorowania Poziomu Usług lub Raportu Wynagrodzenia Wykonawcy, to ww. 12-miesięczny termin ulegnie odpowiedniemu przedłużeniu. Zdaniem Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA konsekwencją tego będzie również odpowiednie przedłużenie 12-miesięcznego terminu na złożenie przez Kierownika Projektu ze strony Zamawiającego uwag do Raportu z Monitorowania Poziomu Usług lub Raportu Wynagrodzenia Wykonawcy, co spowoduje, że rozstrzygnięcie kwestii dokonywania ewentualnych korekt wynagrodzenia regularnego, przysługującego Wykonawcy, także ulegnie opóźnieniu.

(dowód: akta kontroli str. 7698-7699)

W związku z nienależytym wywiązywaniem się przez Wykonawcę z obowiązku, polegającego na dostarczaniu NOMA danych, GDDKiA poinformowała Konsorcjum Kapsch, że obniży jego wynagrodzenie przy założeniu maksymalnego możliwego pomniejszenia (związanego z wykonaniem usługi poniżej ustalonego wymaganego poziomu). Ponadto stwierdziła, że w przypadku gdy z dokonanych kalkulacji wyniknie konieczność zwrotu na rzecz Wykonawcy części kwoty wynagrodzenia za lipiec 2011 r., to Zamawiający dokona zwrotu w ten sposób, że kwota, jaka przypadałaby do zwrotu przez Wykonawcę w ramach rozliczenia za kolejne po lipcu miesiące 2011 r. zostanie odpowiednio pomniejszona oraz że GDDKiA nie rezygnuje z dochodzenia odsetek ustawowych. Powyższe działania miały być stosowane do czasu aż Wykonawca zacznie należycie wywiązywać się z obowiązku przekazywania danych NOMA.

(dowód: akta kontroli str. 7190-7191)

Zdaniem Wykonawcy potrącenie, o którym mowa w ww. piśmie, jest niezgodne z Umową i ustaleniami dokonanymi z Zamawiającym w dniu 22.05.2012 r., co powoduje, że w przypadku dokonania jednostronnego rozliczenia kwoty objętej opisanym wezwaniem, skorzysta z dostępnych środków prawnych w celu uzyskania stosownej rekompensaty. Wykonawca ponadto stwierdził, iż bezprawne pomniejszanie wynagrodzenia należnego z tytułu wykonywania Umowy może uniemożliwić należyte rozliczenie się z jego podwykonawcami, a w rezultacie zagrozić dalszemu świadczeniu usług.

W dniu 23.07.2012 r. Wykonawca poinformował, że dane Wymagane przez Zamawiającego za miesiąc lipiec 2011 r. (tylko w odniesieniu do KPR mogących wpłynąć na ewentualne obliczenie korekty wynagrodzenia) zostały udostępnione do wykorzystania przez NOMA i wniósł o odstąpienie przez Zamawiającego od opisanego powyżej postępowania.

(dowód: akta kontroli str. 7192-7195)

W dniu 26.07.2012 r. GDDKiA przekazała Wykonawcy oświadczenie o potrąceniu wierzytelności w kwocie 8.745.869,95 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7501-7503)

Na podstawie Raportów NOMA, sporządzonych za: lipiec, sierpień i wrzesień 2011 r. stwierdzono m.in., że: zgodnie z warunkami Umowy, NOMA wielokrotnie informował Kapsch o problemach w realizacji zadań oraz zgłaszał zapotrzebowanie na wymagane dane. W Raportach tych stwierdzono m.in., iż: *Zgodnie z Umową z NOMA, po kamieniu milowym TCSSE- Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (ale przed FSSE- Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP), Punkty Karne dla usług ESP miały być wyznaczane tylko dla następujących KPR-ów: T1, T11, T12, T13, T14, zaś po kamieniu milowym FTCSSS- Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne także dla KPR T27. Dla wszystkich pozostałych KPR-ów Punkty Karne miały być wyliczane po kamieniu milowym FSSE.*

Ustalono również, że zgodnie z ww. zapisami Wykonawca zobowiązany był do dostarczenia danych odnoszących się do wszystkich KPR, natomiast przekazał jedynie dane dotyczące wyznaczania ewentualnych punktów karnych wpływających na obniżenie wynagrodzenia. Przedmiotowe działanie Wykonawcy wyłączyło możliwość dokonywania przez GDDKiA jakościowej oceny usług świadczonych przez Wykonawcę w oparciu o pozostałe KPR.

Stwierdzono, iż NOMA, od października 2011 r. do września 2012 r., nie miał możliwości bieżącego dokonania oceny jakości usług świadczonych w ramach KSPO. W sporządzanych Raportach NOMA, wskazywała, iż zgodnie z Umową, ocena większości wskaźników KPR powinna być oparta na nieprzetworzonych danych pochodzących z danych zebranych w Bazie Danych i w Magazynie Danych systemów pobierania opłat i kontrolowania Kapsch. Wymagane dane powinny zostać dostarczone przez Kapsch do NOMA poprzez Serwer Jakości (QS). Dane te powinny być kompletne i udostępnione na czas w zgodzie ze specyfikacją Modelu. Dla okresów monitorowania stanowiących podstawę Raportów za przedmiotowe okresy, Serwer Jakości oraz dane niezbędne do wyliczenia wskaźników KPR nie zostały dostarczone do NOMA na czas w zgodzie ze specyfikacjami Modelu.

W odniesieniu do określonych w Umowie KPR-ów (dwa KPR odnoszą się do czasu odbioru połączeń telefonicznych, dwa do poziomu świadomości respondentów przeprowadzonych ankiet) nie przewidziano stałego przekazywania przez Wykonawcę szczegółowych informacji (lub uzależnienia jego wynagrodzenia), odnoszących się do jakości wykonywanych usług tj. terminowości wykonywania działań określonych w pkt:

- B 2.3.2 Z; B 2.4.3; B 2.6.5; B2.9.3; B 2.10.2.4; B2.11.2.3; B 2.11.7.2 Załącznika nr 2 do Umowy Wymagania Zamawiającego Część 3 B Obsługa Klienta;
- C 2.3.3; C 2.3.7 Załącznika nr 2 do Umowy Wymagania Zamawiającego Część 3 C Usługi gromadzenia przychodów i danych dotyczących Poboru Opłaty Elektronicznej
- 4.6.3; 4.7.3; 5.4.2; 6.6.1. Załącznika C2 do Załącznika nr 2 do Umowy Wymagania Zamawiającego Część 3 C Usługi gromadzenia przychodów i danych dotyczących Poboru Opłaty Elektronicznej

(dowód: akta kontroli str. 7960-8983, 12362-12452, 12453-12544)

Do dnia 19.12.2012 r. GDDKiA została obciążona (za okres 06.2011 r.-06.2012 r.) przez Wykonawcę kosztami wykonania niezależnego audytu przez firmę NOMA na łączną kwotę 5.158.922,06 zł. [szerzej w pkt *Rozliczenia finansowe z Wykonawcą KSPO*].

(dowód: akta kontroli str. 9415-9427)

Stwierdzono, że pomimo powtarzających się braków w sprawozdaniach miesięcznych NOMA, spowodowanych nieprzekazywaniem danych przez Wykonawcę, nie był on wzywany systematycznie (co miesiąc) przez Zamawiającego do usunięcia tych nieprawidłowości. GDDKiA nie skorzystała również z zapisów Umowy, pkt : 41.1.; 41.2; 37.11.

Przy założeniu, iż w każdym miesiącu dane niezbędne do wyliczenia każdego KPR, byłyby przez GDDKiA osobno wskazywane, jako jedno uchybienie, Wykonawca w przypadku

niedostarczenia tych danych w terminie określonym w Nocie Ostrzegawczej, musiałby za wskazane uchybienia zapłacić karę w wysokości 1.500 tys. zł (30 raportów x 50 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

Odnosząc się do braku ww. działań Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., iż: „...dnia 21 grudnia 2012 r. w ramach procedury weryfikacyjnej został ostatecznie zaakceptowany przez Zamawiającego dokument nr. 40700010116 „Specyfikacja Definicje i pomiary współczynników KPR”, zawierający szczegółowe definicje każdego KPR oraz określający metody pomiarowe i dane, jakie mają być wykorzystywane przy pomiarach KPR. Ze względu na to, iż ww. dokument nie był ostatecznie uzgodniony w czasie składania przez Wykonawcę kolejnych raportów miesięcznych, oceniając te raporty w ramach procedury weryfikacyjnej Zamawiający przyjął podejście, w ramach którego zastrzegł, że adnotacje do raportów miesięcznych stanowią wersję wstępną (treść stosownego zastrzeżenia brzmiała: Zamawiający zastrzega sobie prawo do zgłoszenia kolejnych adnotacji w terminie określonym w Załączniku 10 Zał. A p. 2.1 i 2.2. Kolejne adnotacje mogą dotyczyć części raportu w nowej wersji przedłożonej przez Wykonawcę i uwzględniających adnotacje Zamawiającego zawarte poniżej.). Wobec uznania powyższego podejścia za racjonalnie uzasadnione, a również ze względu na przyjęcie podejścia opisanego w piśmie do Wykonawcy z dnia 13.07.2012 r. Zamawiający nie skorzystał w tym przypadku z pkt. 41.1., 41.2. i 37.11. Umowy Głównej, z uwagi na fakt, iż ostatecznie wszystkie zaległości zostaną rozliczone, wraz z odsetkami”.

Zdaniem NIK, pomiary KPR nie powinny być postrzegane jedynie w odniesieniu do ewentualnego obniżenia wynagrodzenia Wykonawcy. Równoległym celem wykonywania pomiaru przez NOMA, jest dostarczenie GDDKiA możliwości bieżącego analizowania jakości usług świadczonych przez Wykonawcę systemu, w celu ochrony interesów użytkowników dróg przed skutkami nieprawidłowego działania Wykonawcy we wszystkich obszarach systemu. Ponadto treść ww. wyjaśnienia nie jest zgodna ze stanowiskiem Zamawiającego przedstawionym Wykonawcy w piśmie z dnia 22.05.2012 r., w którym Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała Konsorcjum Kapsch, iż wciąż nienależycie wykonuje swoje obowiązki związane z Interfejsem audytora, co w konsekwencji prowadzi do tego, iż NOMA nie otrzymuje na bieżąco danych, pozwalających na ocenę realizacji wszystkich, poszczególnych Kluczowych Wymagań Poziomu Usług (KPR).

(dowód: akta kontroli str. 9227-9267)

Wg treści pkt 2.6 Załącznika nr 11 do Umowy pt. Wynagrodzenie dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego, przed zmianami wprowadzonymi aneksem nr 2 z dnia 13.07.2011 r. do Umowy:

- Wykonawca został zobowiązany do dokonania wyboru Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego, zgodnie z Załącznikiem 10.
- Wynagrodzenie za usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego miało być wypłacane przez Wykonawcę dostawcom tych usług w ramach Kwoty Warunkowej;
- Każdorazowa płatność dla Wykonawcy miała zawierać tylko takie kwoty za usługi, do których odnosi się Kwota Warunkowa - jakie odpowiadały kwotom uprzednio zaakceptowanym przez Zamawiającego;
- Wykonawca nie był uprawniony do kwestionowania wynagrodzenia przysługującego Niezależnemu Podmiotowi Monitorującemu i Audytowi Technicznemu za wykonywane usługi;
- Określona w Załączniku Kwota Warunkowa stanowiąca rezerwę na wynagrodzenie za usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego, w wysokości 50.000 tys. zł, nie podlegała jakiegokolwiek indeksacji;
- Kwota Warunkowa stanowiła zwrot kosztów za usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego i miała być kwotą „niezależną od innych kwot wynagrodzenia przysługującego Wykonawcy”.

Aneksem nr 2 z dnia 13 lipca 2011 r. do Umowy, podpisanym ze strony GDDKiA przez Zastępcę Generalnego Dyrektora DKiA, wykreślone zostały postanowienia Umowy, związane z powołaniem i wynagradzaniem przez Wykonawcę podmiotu, który miał wykonywać audyt techniczny, z uwagi na dysponowanie przez Zamawiającego Doradcą Technicznym, zdolnym wykonywać takie czynności. Wg aneksu ww. Doradca Techniczny wyłoniony został przez GDDKiA na zasadach określonych w ustawie Prawo zamówień publicznych. W pkt A

ww. aneksu, stwierdzone zostało, że „Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. - Prawo zamówień publicznych (Dz. U. Nr 113 z 2010 r., poz. 759 ze zm.) dopuszczalna jest zmiana postanowień zawartej umowy w stosunku do treści oferty, na podstawie której dokonano wyboru wykonawcy, o ile nie ma ona charakteru istotnego lub jeżeli zamawiający przewidział możliwość dokonania takiej zmiany w ogłoszeniu o zamówieniu lub w specyfikacji istotnych warunków zamówienia oraz określił warunki takiej zmiany”. W związku z wykreśleniem z Umowy postanowień dot. podmiotu, który miał wykonywać audyt techniczny, na podstawie aneksu nr 2 zmniejszona została również Kwota Warunkowa do 42.341.178,43 zł.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4952)

W wyjaśnieniu, dlaczego nie podjęto decyzji, aby wyboru Niezależnego Podmiotu Monitorującego dokonywała GDDKiA, jako podmiot wypłacający wynagrodzenie, zobowiązany do dokonania takiego wyboru w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych, Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., iż: *„Podchodząc racjonalnie do dysponowania środkami publicznymi, nie podjęto decyzji o organizowaniu odrębnego postępowania przetargowego, mającego na celu wybór przez GDDKiA Niezależnego Podmiotu Monitorującego. Wybór takiego podmiotu, zgodnie z założeniami i warunkami określonymi w Umowie ... jasno wskazujące Zamawiającego, jako podmiot mający decydującą rolę w zakresie kształtowania standardów monitorowania ... ukształtowano jako obowiązek Wykonawcy, spełniany przez niego w ramach wynagrodzenia otrzymywanego na podstawie Umowy. Pozwoliło to nie tylko na oszczędności finansowe Strony Publicznej, ale również na oszczędność czasu”*.

(dowód: akta kontroli str. 7053-7066)

Ustalone
nieprawidłowości

Biorąc pod uwagę kryterium celowości i rzetelności, w działalności GDDKiA w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- Podjęciu decyzji o powierzeniu Wykonawcy zadań w zakresie wyboru i zatrudnienia Niezależnego Podmiotu Monitorującego, na zasadach ustalonych w pkt 4.1 cz.4 Załącznika nr 10 i pkt 2.6 Załącznika nr 11 do Umowy, pomimo wynagradzania tego Podmiotu ze środków publicznych, przekazywanych Wykonawcy przez Zamawiającego, jako Kwoty Warunkowej, stanowiącej zwrot kosztów usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego, co prowadziło do naruszenia przepisu art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy Prawo zamówień publicznych, zgodnie z którymi GDDKiA przy wydatkowaniu na ten cel środków w wysokości 42.341 tys. zł⁸⁰, zobowiązana była do stosowania przepisów przywołanej ustawy.
- Braku efektywnych działań w celu wypełnienia przez Wykonawcę postanowień pkt 4.2.3 i 4.2.4. Załącznika nr 10 do Umowy, zgodnie z którymi Niezależny Organ ds. Monitorowania i Audytów zobowiązany był m.in. do zbierania wszelkich wymaganych danych również za pomocą urządzeń niezależnych od systemów Wykonawcy.
- W odniesieniu do określonych w umowie KPR-ów (dwa KPR odnoszą się do czasu odbioru połączeń telefonicznych, dwa do poziomu świadomości respondentów przeprowadzonych ankiet) nie przewidziano stałego przekazywania przez Wykonawcę szczegółowych informacji (lub uzależnienia jego wynagrodzenia) odnoszących się do jakości wykonywanych przez Wykonawcę usług bardzo istotnych z punktu widzenia użytkowników systemu, tj. terminowości wykonywania działań określonych w 13 pkt załącznika nr 2 do Umowy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wybór podmiotu świadczącego Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu, który zgodnie z zapisami umowy pełni funkcję kontrolną w stosunku do Wykonawcy, powierzono temu Wykonawcy. Podmiot ten wynagradzany jest ze środków publicznych przekazanych Wykonawcy przez GDDKiA. W wyniku takich rozwiązań, przedmiotowy wybór nie był dokonywany w oparciu o przepisy ustawy Prawo zamówień publicznych. Zdaniem NIK, wyboru podmiotu świadczącego Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu powinien dokonać Zamawiający, finansujący wynagrodzenie za te usługi ze środków publicznych. Należy przy tym podkreślić, że zadania realizowane przez Niezależny Podmiot Monitorujący miały istotne znaczenie dla zapewnienia prawidłowości funkcjonowania systemu poboru opłaty elektronicznej.

⁸⁰ Po zmianach wprowadzonych aneksem nr 2 do Umowy, podpisanym w dniu 13 lipca 2011 r.

Prawidłowość funkcjonowania ESP jest przy tym istotna nie tylko z punktu widzenia Zamawiającego, odpowiedzialnego za pobór opłaty elektronicznej, ale również dla podmiotów zobowiązanych do przestrzegania obowiązku uiszczenia tej opłaty. Ponadto konsekwencją pozostawienia Wykonawcy procesu wyboru NOMA, było niekorzystne dla GDDKiA ukształtowanie omówionych powyżej zapisów umowy pomiędzy Konsorcjum Kapsch i Logica, związanych m.in. z brakiem możliwości dokonania przez Zamawiającego zmiany podmiotu pełniącego funkcje kontrolne wobec Wykonawcy, w przypadku niewywiązywania się z powierzonych zadań.

NIK zwraca uwagę na fakt, iż brak współpracy Wykonawcy z NOMA, a zwłaszcza niezapewnienie dostępu do danych pozwalających na bieżącą monitorować KPR może spowodować niesłuszne zwiększenie wynagrodzenia Wykonawcy poprzez brak możliwości naliczenia Punktów Karnych.

Podpisanie przez strony Umowy aneksu nr 2 z dnia 13 lipca 2011 r., którym wykreślone zostały postanowienia Umowy, związane z powołaniem przez Wykonawcę podmiotu, który miał wykonywać audyt techniczny, z uwagi na dysponowanie przez Zamawiającego Doradcą technicznym, zdolnym wykonywać takie czynności wskazuje, że analogicznie w przypadku dysponowania przez Zamawiającego podmiotem świadczącym Usługi Niezależnego Monitoringu i Audytu, podmiot wykonujący takie zadania w ramach umowy na budowę i funkcjonowanie KSPO, wyłoniony zostałaby na podstawie ustawy Prawo zamówień Publicznych.

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

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

5.7. Audyt techniczny

Zgodnie z zapisami załącznika do umowy nr 18 *Obowiązki Zamawiającego* w części dotyczącej Niezależnego Podmiotu Monitorującego i Audytu Technicznego 14.2 Zamawiający zobowiązany był wybrać Audyt Techniczny zgodnie z procedurą i w terminach określonych w Załączniku 10. Zgodnie z zapisami załącznika nr 10 do umowy, w pkt. 5.2.1. określono, iż Audyt Techniczny zobowiązany jest do wsparcia Zamawiającego w wykonywaniu obowiązków wynikających z monitorowania wykonania Umowy w okresie 12 miesięcy od podpisania umowy z Audytem Technicznym, w szczególności (pkt. 5.2.2.) do wykonywania obowiązków związanych z Procedurą Weryfikacyjną, jak to zostało określone w Załączniku 18 oraz reprezentować Zamawiającego, uczestnicząc w Testach i Próbach, zgodnie z opisem w Załączniku 7. Ponadto Umowa określała, iż Audyt Techniczny będzie zobowiązany do wsparcia i reprezentowania Zamawiającego w jego obowiązkach zgodnie z Załącznikiem 18 (pkt. 5.2.3.), reprezentowania Zamawiającego i działania w jego imieniu w Radzie Kontraktu (5.2.4.), w przypadku gdy Zamawiający będzie tego wymagać, do uwzględniania w ramach swoich czynności, wskazówek Zamawiającego (5.2.5.).

Na podstawie aneksu nr 2 do Umowy, strony zrezygnowały z wyboru Audytu Technicznego przez Wykonawcę i powierzyły zadania w tym zakresie firmie Scott Wilson (później URS), z którą GDDKiA miała zawartą umowę o świadczenie usług Audytu Technicznego. Firma Scott Wilson (URS) zwana dalej Audytem technicznym realizowała większość prac związanych z technicznymi aspektami nadzoru nad prawidłowością realizacji Umowy. W okresie objętym Umową zakres usług świadczonych przez Audyt Techniczny ujęty był w umowach:

- nr 2601 z dnia 22.01.2010 r., zawartej w trybie przetargu nieograniczonego, której przedmiotem były m.in. usługi doradcze o charakterze technicznym podczas przygotowania i realizacji projektów inwestycyjnych prowadzonych przez GDDKiA na drogach ekspresowych, autostradach oraz na innych drogach krajowych;
- nr 3046 z dnia 15.09.2011 r. na dokończenie usług doradczych z Umowy nr 2601 z dnia 22 stycznia 2010 r., której przedmiotem było m.in. kontynuowanie prac w zakresie Krajowego Systemu Poboru Opłat obejmujących Pełnienie funkcji Audytu Technicznego w ramach ww. projektu, w tym: prowadzenie odbiorów uzupełnianej przez Wykonawcę Infrastruktury, w tym bramownic; uczestnictwo z ramienia Zamawiającego w przeprowadzeniu testów i prób prowadzonych przez Wykonawcę w celu wdrożenia funkcjonalności KSPO; dokonywanie ocen wyników testów i prób oraz wydawanie świadectw wynikających z Umowy na ESP; weryfikacje projektu i uczestnictwo z ramienia GDDKiA w testach na

wprowadzenie manualnego poboru opłat na A4 Wrocław-Gliwice oraz innych odcinkach autostrad obejmowanych KSPO; współpraca przy dostosowaniach do manualnego poboru opłat dla różnych odcinków autostrad w Polsce; weryfikacja dokumentów projektowych oraz uczestnictwa z ramienia Zamawiającego w testach, które umożliwią pojazdom lekkim elektronicznego uiszczania opłat za przejazd; wsparcia Zamawiającego w nadzorze nad działaniem KSPO; wsparcie Zamawiającego we wdrażaniu rozszerzeń KSPO. Zgodnie z umową przedmiotem zamówienia dodatkowego było dokończenie doradztwa technicznego w przedmiocie KSPO w zakresie dotyczącym interoperacyjności tego systemu oraz niektórych Kamieni Milowych a także dokończenie jednostkowych zleceń w zakresie doradztwa technicznego realizowanego w ramach sześciu projektów.

- nr 3176 z dnia 15 marca 2012 r. na dokończenie usług doradczych z Umów nr 2601 z dnia 22 stycznia 2010 r. oraz nr 3046 z dnia 15 września 2011 r.

- nr 3248 z dnia 23 sierpnia 2012 r., której przedmiotem były m.in. usługi doradcze na rzecz Skarbu Państwa polegające m.in. na: wsparciu dla Zamawiającego w zakresie wdrażania wszelkich zmian w KSPO; uczestnictwo w testach i próbach KSPO; zapewnienie niezależnych sprawozdań z tych prób; monitorowanie, w tym weryfikacja i analiza, danych operacyjnych w imieniu Zamawiającego; weryfikacja i analiza sprawozdań otrzymanych od Niezależnego Podmiotu Monitorowania i Audytu

(dowód: akta kontroli str. 6980-7051)

Audytor Techniczny wykonywał w imieniu Zamawiającego, czynności związane z nadzorem poprzez, m.in.:

- ocenę przedkładanej przez Wykonawcę dokumentacji dot. projektu (związanej m.in. z osiągnięciem poszczególnych Kamieni Milowych, procedur, raportów przedkładanych przez Wykonawcę),
- udział w próbach i testach,
- analizy informacji przechowywanych w DataWarehouse [Magazyn danych]
- składanie cotygodniowych raportów z przeprowadzonych prac.

Przekazywane Zamawiającemu przez Audytora Technicznego cotygodniowe Raporty swoim zakresem obejmowały tematy zamknięte i otwarte. Każdy z tematów posiadał opis/status oraz datę powstania i zamknięcia tematu. Dla każdego z tematów przypisany był konkretny doradca techniczny. Raporty odnosiły się do zarówno do kwestii systemowych, jak i organizacyjnych (dokumentowanie działań Wykonawcy). Były to np. zapytania o przedstawianie harmonogramów, dyskusji na temat KPP-ów, raportowania, aktualizacji dokumentów systemu, współpraca z GITD, OBU, itp. (Kontrolującym do dnia zakończenia kontroli nie przekazano cotygodniowych raportów Audytora Technicznego w uzgodnionym zakresie)

(dowód: akta kontroli str. 9108, 9279-9296;)

Zamawiający na podstawie czynności prowadzonych przez Audytora Technicznego w dniu 7.09.2011 r., działając na podstawie pkt. 39.1 Umowy, oczekiwał od Wykonawcy podjęcia czynności, których celem będzie ochrona Zamawiającego przed roszczeniami użytkowników, którzy nie zostali przez Wykonawcę prawidłowo rozliczeni w związku z powstaniem błędu w funkcjonowaniu systemu. Konsekwencją tego błędu stało się naliczanie przez Wykonawcę zarówno użytkownikom korzystającym z kont w trybie przedpłaconym, jak i z kont w trybie z odroczonej płatnością należności z tytułu opłaty elektronicznej w zawyżonej wysokości. Zamawiający stwierdził, że *Wykonawca pomimo, iż zaczął już biec trzeci miesiąc od dnia rozpoczęcia świadczenia usługi poboru opłaty elektronicznej, nie jest w stanie ani zapobiegać pojawianiu się rozlicznych problemów w funkcjonowaniu systemu, ani ich sprawnie korygować w sposób, który nie pogarszałby wizerunku systemu, a zarazem wizerunku zarówno Zamawiającego, jak i Wykonawcy wśród użytkowników.* Wykonawca rozpoczął sprawdzanie przedmiotowego problemu dopiero po uzyskaniu informacji - mailowej od doradcy Zamawiającego (tj. 2.09. 2012 r. o godz. 3:30). Gdyby nie czynności kontrolne dokonane przez Zamawiającego, Wykonawca być może nadal nie miałby wiedzy na temat zaistniałej sytuacji, jak również zapewne nie miałby świadomości co do tego, że to zmiany dokonane w systemie przez Wykonawcę w dniu 24.08.2012 r. polegające na modyfikacji sposobu działania bazy danych w celu zwiększenia jej wydajności, spowodowały wystąpienie błędu polegającego na wielokrotnym naliczaniu transakcji za jeden

przejazd na konta użytkowników. Ponadto GDDKiA wskazała, iż biorąc pod uwagę okoliczności przedmiotowej sprawy, w ocenie Zamawiającego jedyną czynnością, podjęcie której przez Wykonawcę da możliwość ochrony Zamawiającego przed roszczeniami użytkowników zmierzającymi do odzyskania nienależnie pobranych od nich kwot, jest dokonanie natychmiastowych rozliczeń w zakresie nadwyżki w pobranej opłacie elektronicznej od poszczególnych użytkowników i dokonanie na ich rzecz zwrotu nienależnie pobranych kwot. *Jednocześnie stwierdzam, iż zaistniała sytuacja dopełniając negatywnej oceny sposobu wykonywania Umowy przez Wykonawcę w szeregu innych kwestii zgłaszanych Wykonawcy w kontekście nieprawidłowości w funkcjonowaniu systemu, stawia pod znakiem zapytania profesjonalizm Wykonawcy i możliwość spełnienia przez niego wymagań, sprostanie którym jest konieczne dla prawidłowego funkcjonowania systemu i należytego wykonywania Umowy w Polsce, a w konsekwencji stawia również pod znakiem zapytania sens dalszego jej obowiązywania.*

(dowód: akta kontroli str. 12126- 12128)

Zgłaszane problemy w funkcjonowaniu systemu związane były z:

- niesprawnością i brakiem funkcjonalności działania Mobilnych Jednostek Kontrolnych (MJK) zgłaszanych przez inspektorów ITD
- wątpliwością po stronie Zamawiającego czy Wykonawca należycie wywiąże się ze zobowiązania do przygotowania i przekazania Zamawiającemu raportu Rb-N.

(dowód: akta kontroli str. 9185-9190)

Wykonawca wyjaśniając przyczyny wystąpienia błędu poinformował, iż obecnie po zalogowaniu się do strefy samoobsługowej na stronie viaTOLL.pl użytkownicy widzą następującą wiadomość skierowaną do nich: *Proszę zauważyć, że ze względu na ciągłą pracę nad aktualizacją systemu, dane o statusie tymczasowo pobranych opłat mogą nie odzwierciedlać rzeczywistej sytuacji. Wszelkie niezgodności będą poprawiane automatycznie i nie wymagają interwencji użytkownika. Przepraszamy za niedogodności, które wkrótce zostaną usunięte.*

Po ustanowieniu procedur zwrotów środków naliczonych niewłaściwie Wykonawca zmieni komunikację na bardziej spersonalizowaną. Po rozpoczęciu spłaty niewłaściwie naliczonych opłat użytkownicy dotknięci wielokrotnionymi transakcjami, logując się do portalu samoobsługowego zobaczą następujący komunikat: *Chcielibyśmy poinformować, że rzeczywiste saldo Państwa konta użytkownika jest zgodne z opłatami za faktycznie przebyte odcinki płatnych dróg. Wszelkie ewentualne niezgodności, które mogły być zauważone wcześniej ze względu na błąd transmisji danych transakcyjnych są automatycznie regulowane przez system. Przepraszamy za zaistniałe niedogodności.*

(dowód: akta kontroli str. 12129-12134)

W dniu 21.10.2011 r. (po informacji przedstawionej przez Wykonawcę 30.09.2011 r. o zakończeniu zwrotu nieprawidłowo pobranych opłat od użytkowników wraz z odsetkami), GDDKiA pytała Wykonawcę, w jaki sposób obliczono kwotę główną podlegającą zwrotowi, w jaki sposób obliczono odsetki podlegające zwrotowi, w jaki sposób Wykonawca upewnił się, że wszyscy poszkodowani użytkownicy otrzymali zwrot, jakie konkretnie działania podjęto w celu skontaktowania się z poszkodowanymi użytkownikami o statusie innym niż „aktywny”, czy są przypadki w których nie udało się skontaktować z użytkownikiem? Jeżeli tak to jaka jest skala tego zjawiska i jakie dalsze czynności planuje podjąć Wykonawca w takich przypadkach oraz czy pojawiły się przypadki kwestionowania kwot (głównych lub odsetek) przez użytkowników, a jeżeli tak to jakie kroki zostały podjęte przez Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 12167–12169)

W § 25 umowy pn. *Raportowanie* określono, iż Zamawiającemu przysługuje prawo kontroli prawidłowości i jakości wykonywania Usług przez Wykonawcę oraz osiągnięcia Wymaganego Poziomu Usług i zachowania terminów w zakresie określonym w Załączniku 3 do Umowy. W celu dokonania kontroli Zamawiający w szczególności ma prawo wizytowania miejsca wykonywania Usług oraz przeglądania i analizowania dokumentów dotyczących

funkcjonowania Systemu, zaś Wykonawca zobowiązuje się udzielać Zamawiającemu wszelkich wyjaśnień i pomocy niezbędnych do przeprowadzenia kontroli.

GDDKiA zleciła przeprowadzenie Audytu Technicznego, którego celem miało być zbadanie prawidłowości i jakości wykonywanych usług przez Wykonawcę (do chwili zakończenia kontroli nie zakończono przedmiotowych działań). W dniu 26.10.2012 r. Zamawiający poinformował Wykonawcę, iż czynności audytu technicznego wymagają między innymi:

1. Dostępu do wszystkich skarg i reklamacji użytkowników.
2. Pełnego dostępu do aplikacji CRM i DP w środowisku staging, wraz ze stosownymi prawami dostępu, nazwami użytkownika i hasłami.
3. Dostępu do narzędzia CRM w środowisku produkcyjnym, wraz ze stosownymi nazwami użytkownika i hasłami, tj. do wszystkich informacji o użytkowniku - w tym do nazwisk i danych adresowych, dostęp do wszystkich danych, dotyczących transakcji, dostęp do wszystkich zgłoszeń problemów (trouble ticket) zgłoszonych w systemie.
4. Nieograniczonego dostępu do systemu SolveDirect (zgłoszenia problemów - trouble tickets), bez ograniczeń w wyszukiwaniach, dostęp do wszystkich zapisów, wraz z pełnym dostępem do opisów każdego zgłoszenia. Zamawiający żądał dostępu do aplikacji CRM i DP, a także do systemu SolveDirect.

Ponadto GDDKiA żądała m.in. poniższych informacji i dokumentów:

1. Awarie urządzeń przydrożnych

1.1 Pliki MS Excel, zawierające wyniki kwerend SQL, stanowiących podstawę do generowania dziennych raportów transakcji.

1.2 Opis procedur stosowanych w badaniu danych w pliku dziennych transakcji w celu zidentyfikowania potencjalnych problemów w urządzeniach przydrożnych.

1.3 Szczegółowe wyniki działań wg. procedur opisanych w p 1.2 powyżej

1.4 Dostęp Zamawiającego do danych w HPOpenView w formacie elektronicznym umożliwiającym wyszukiwanie danych

1.5 Codzienna lub cotygodniowa analiza awarii urządzeń przydrożnych zawierająca przynajmniej następujące dane dla każdej awarii: Lokalizacja urządzenia/ obiektu; Data, godzina wystąpienia awarii; Data, godzina wykrucia awarii; Opis podjętych działań mających na celu usunięcie awarii; Data i godzina usunięcia awarii (przywrócenia urządzenia/ obiektu do sprawności); Informacje, czy awaria miała wpływ na poprawne generowanie transakcji.

Informacje dotyczące przerw w transmisji danych transakcji do Systemu Centralnego.

2. Błędy w zapisach ewidencyjnych, Wykonawca zobowiązany był przekazać informacje dotyczące m.in:

2.1 Liczby skarg/ reklamacji, dotyczących czynności kontrolnych, które wpłynęły do Kapsch każdego dnia

2.2 Szczegółowy opis procedur (lub lista odniesień do dokumentów zawierających opisy procedur) stosowanych w rozpatrywaniu skarg i reklamacji

2.3 Informacje dla każdej skargi/ reklamacji opisanej w p. 2.1 powyżej:

a) Opis skargi/ reklamacji, data powstania skargi, data otrzymania skargi przez Wykonawcę, stosowne nry umów użytkownika w bazie danych CRM, stosowne nry kont użytkownika w bazie danych CRM, opis działań podjętych w celu rozpatrzenia skargi, opis wyników rozpatrzenia oraz wynikających z tego działań podjętych przez Wykonawcę, kopie całej korespondencji związanej ze skargą/ reklamacją.

2.4 Szczegółowy opis procedur (lub lista odniesień do dokumentów zawierających opisy procedur) stosowanych w przypadku poważnych awarii.

2.5 Zapis każdego przypadku zastosowania procedur, o których mowa w p. 2.4

2.6 Szczegółowy opis procedur (lub lista odniesień do dokumentów zawierających opisy procedur) stosowanych w przekazywaniu GITD i GDDKiA informacji zwrotnych o wynikach rozpatrzenia skarg/ reklamacji związanych z czynnościami kontrolnymi.

2.7 Szczegółowy opis procedur (lub lista odniesień do dokumentów zawierających opisy procedur) stosowanych przez Wykonawcę do analizowania zapisów ewidencyjnych zwracanych przez GITD jako błędne, w tym informacje, czy istnieją procedury identyfikowania błędów systematycznych; również informacje w jaki sposób wyniki analiz takich błędów są uwzględniane w projektowaniu, wdrażaniu i eksploatacji systemu.

2.8 Szczegółowy opis wyników wszystkich analiz wykonanych przez Wykonawcę w ramach procedur opisanych w p. 2.7 powyżej, w tym opis wszelkich działań podjętych w zakresie modyfikacji projektu, sposobu wdrożenia i eksploatacji systemu.

4. Brak sygnałów ostrzegawczych w OBU, Wykonawca zobowiązany był przekazać m.in. poniższe informacje:

4.1 Listę wszystkich skarg/ reklamacji otrzymanych od użytkowników w związku z brakiem sygnału ostrzegawczego o niskim stanie środków na koncie, brakiem środków na koncie i innych problemów.

4.2 Listę wszystkich skarg/ reklamacji otrzymanych od użytkowników w związku z brakiem standardowego pojedynczego sygnału potwierdzającego udaną transakcję.

4.3 W przypadkach, gdzie OBU zwrócono do punktu dystrybucji lub punktu obsługi klienta, a następnie do producenta ze względu na usterkę, Wykonawca zobowiązany był przedłożyć szczegółową listę kategorii usterek producenta wraz z wykazem liczby zwróconych OBU w podziale na każdą z tych kategorii.

5. Błędy w danych rejestracyjnych użytkownika, Wykonawca zobowiązany był przekazać m.in. poniższe informacje w zakresie:

5.1 Skarg/ reklamacji otrzymanych od użytkowników w związku z błędami w danych rejestracyjnych, w tym wykaz skarg odrzuconych.

5.2 Analizy liczby błędów w danych rejestracyjnych zidentyfikowanych przez niezależny podmiot monitorujących, które Wykonawca uważa, że nie powinny być zaklasyfikowane jako błędy.

6. Audyty, kontrole, analizy

6.1 Kopie wyników wszelkich audytów/kontroli, które Wykonawca przeprowadził w celu usprawnienia procesów.

6.2 Kopie wszelkich analiz wykonanych przez Wykonawcę w związku z artykułami w mediach na temat systemu i usług wraz ze szczegółowymi informacjami na temat działań podjętych przez Wykonawcę, mających na celu przeciwdziałanie krytyce.

(dowód: akta kontroli str. 12330-12334)

W odpowiedzi na pismo Wykonawca poinformował m.in., że wszelkie procesy, procedury, sposoby postępowania, o które pyta Zamawiający wynikają z postanowień Umowy głównej oraz zawarte zostały w zatwierdzonym przez Zamawiającego zakresie w *Podręczniku Operacyjnym*.

W odniesieniu do liczby zgłoszeń Wykonawca poinformował, iż od początku funkcjonowania Systemu wynosi 105.374. Aby dokonać weryfikacji i analizy zgłoszeń pod kątem różnych wymagań podanych przez Zamawiającego, angażując w to cały Dział Zgłoszeń Wykonawcy (11 osób) i zawieszając całkowicie wykonywanie bieżących obowiązków wynikających z postanowień Umowy Głównej, Wykonawca potrzebowałby około 12 miesięcy. Wynikiem tego typu działań byłby całkowity paraliż pracy Działu Zgłoszeń i tym samym wstrzymanie procesu rozpatrywania bieżących zgłoszeń Użytkowników i innych prac związanych.

Ponadto Wykonawca poinformował, że nie ma możliwości dostarczenia informacji o liczbie skarg/ reklamacji dotyczących czynności kontrolnych składanych przez Użytkowników w wymienionych okresach. System pozwala na weryfikację daty zgłoszenia, natomiast nie ma możliwości zweryfikowania zgłoszenia na podstawie daty zdarzenia, do którego się odnosi. System, o czym Zamawiający jest poinformowany, nie filtruje również zgłoszeń w odniesieniu do możliwości wyselekcjonowania z całego zasobu tylko reklamacji. Rozwiązanie tymczasowe w tym zakresie zostało wdrożone w pierwszym kwartale br., jak ustalono z Zamawiającym. Ustalony typ zgłoszeń również nie odzwierciedla w sposób automatyczny informacji, o które pyta Zamawiający. Aby móc dostarczyć takie dane, potrzebna jest manualna weryfikacja wszystkich zgłoszeń założonych od początku funkcjonowania systemu, celem ich analizy pod kątem daty zdarzenia. Wykonawca informuje, że do chwili obecnej z GITD wpłynęło do Wykonawcy 9.057 zapytań w sprawie zgłoszeń ewidencyjnych, natomiast pisma przekazane do Wykonawcy przez Zamawiającego to liczba ok. 250. Wykonawca musiałby przeprowadzić manualną weryfikację tych pism aby stwierdzić, które z nich w jakimkolwiek zakresie odnosiło się do zapisów ewidencyjnych. Biorąc pod uwagę bieżące obowiązki Wykonawca mógłby dostarczyć takie informacje do końca listopada 2012 r.

W odniesieniu do środowiska testowego Wykonawca poinformował, iż jest ono jego wewnętrznym środowiskiem, wykorzystywanym do przeprowadzania testów przed wdrożeniem produkcyjnym. Zawiera również częściowo kopiowane rzeczywiste dane osobowe i transakcyjne. Ze względu na ciągłe wykorzystanie tego środowiska w wewnętrznych testach Wykonawcy taki dostęp i praca na tym środowisku mogłaby powodować zakłócenia wyników testów. W związku z tym Wykonawca nie wyraża zgody na niekontrolowany dostęp konsultantów technicznych Zamawiającego do tego środowiska.

System Solve Direct jest wewnętrznym narzędziem Wykonawcy, wykorzystywanym w całej korporacji Kapsch, usprawniającym komunikację wewnętrzną w ramach międzydziałowych procesów. Podobna sytuacja ma miejsce z systemem HP Open View, który jest również narzędziem wykorzystywanym w całej korporacji Kapsch i usprawniającym monitoring procesów. Oba te narzędzia zawierają operacyjne, techniczne i wewnętrzne informacje. Z tego też względu Wykonawca nie widzi możliwości udostępnienia tych narzędzi osobom trzecim w zakresie większym niż to ma miejsce obecnie.

W odniesieniu do pytania Zamawiającego w pkt. 1.1. Wykonawca nie widzi możliwości udostępnienia zakresu danych 1.09-16.10. Dziennie w systemie generowanych jest około 3 milionów transakcji. Pliki excel nie obsłużą takiej ilości danych. Również obróbka i analiza takiej ilości danych wydaje się nierealna.

W kontekście poprawy działania bazy CDR - Wykonawca potwierdza, że wydajność bazy została poprawiona, jednak nie przewiduje ona dodatkowego generowania takiej ilości danych. Jednocześnie Wykonawca informuje, że istnieje zdefiniowany interfejs udostępniający rzeczne dane dla niezależnego audytora (IMAB) i w odczuciu Wykonawcy jest to mechanizm wystarczający.

Badanie transakcji dziennych infrastruktury przydrożnej zostało przeniesione z centrali Wykonawcy do lokalnej siedziby Wykonawcy. W tym celu zostały utworzone dwa dedykowane stanowiska pracy Analityków ds. Wydajności Operacyjnej Systemu. Na podstawie danych z codziennych analiz systemu są w razie potrzeby podejmowane kroki naprawcze. Wykonawca poinformował, że istnieje zdefiniowany interfejs udostępniający rzeczne dane dla niezależnego audytora (IMAB) i w odczuciu Wykonawcy jest to mechanizm wystarczający. Dodatkowo, jakość pracy działania infrastruktury przydrożnej odzwierciedlają comiesięczne raporty KPR zgodnie z wymogami Umowy Głównej.

Ponadto Wykonawca poinformował, iż podczas przedostatniego kwartalnego spotkania dotyczącego jakości wyraźnie podkreślił (co zostało ustnie zaakceptowane przez GDDKiA), że nie będzie udostępniał Zamawiającemu dokumentacji audytów wewnętrznych. System audytów wewnętrznych służy usprawnianiu procesów oraz doskonaleniu systemu zarządzania firmą, zaś dokumentacja poaudytowa ma charakter poufnej dokumentacji firmy.

(dowód: akta kontroli str. 12335-12338)

W odpowiedzi na ww. pismo Zamawiający stwierdził, iż nie akceptuje odpowiedzi Wykonawcy, która jest niezgodna z warunkami określonymi w pkt 26.1 umowy, zobowiązującymi Wykonawcę do zapewnienia wsparcia w wykonywaniu kontroli i udostępniania informacji Zamawiającemu.

(dowód: akta kontroli str. 12339)

Wyjaśniając dlaczego do chwili rozpoczęcia przedmiotowego audytu GDDKiA nie podjęła działań mających na celu sprawdzenie (poprzez kontrolę a nie analizę sprawozdań zawierających w wielu wypadkach dane odnośnie zdarzeń bez wyjaśnienia przyczyn ich powstania) rzetelności wywiązywania się Wykonawcy z wymagań określonych w umowie (np. załącznika Załącznik 2 Wymagania Zamawiającego, Część 3 Wymagania dotyczące Świadczonych Usług), Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała, iż podjęcie działań o których mowa w pytaniu, wymagało, aby system przez pewien okres czas już funkcjonował. Biorąc pod uwagę fakt, że jako pierwszą kontrolę przeprowadzono audyt procesów finansowych oraz IT w połowie 2012 roku, kolejnym krokiem było przeprowadzenie audytu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 9227-9267)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA poinformowała, iż Zamawiający nie uznał swojego braku prawa do dostępu do dokumentów i systemów związanych z Eksploatacją Systemu (przez co należy rozumieć usługi mające na celu należyte utrzymanie Systemu według Wymagań Zamawiającego, obejmujące w szczególności nadzór nad poprawnością jego

funkcjonowania, usuwanie błędów i awarii, konserwację i administrowanie, a także jego aktualizację i modernizację zgodnie z Wymaganiami Zamawiającego) – aktualnie u Wykonawcy przeprowadzany jest audyt techniczny. Natomiast Wykonawca wciąż nie zgadza się na udostępnienie pewnych obszarów systemu. W przypadku impasu w sprawie GDDKiA nie wyklucza wystąpienia na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 9145-9146)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Niepodjęcie przez niemal 1,5 roku działań w zakresie Audytu Technicznego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zdaniem NIK działania GDDKiA polegające na przeprowadzeniu Audytu Technicznego pod koniec 2012 r., a więc po półtora roku od uruchomieniu systemu zostały podjęte zbyt późno (zgodnie z raportem za IV kwartał 2011 r. przesłanym do Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przyczyna problemu w zakresie poprawności zapisów ewidencyjnych miała zostać zdiagnozowana na początku 2012 r.). Wg danych posiadanych przez GDDKiA Inspekcja Transportu Drogowego w okresie od lipca 2011 r. do listopada 2012 r. odrzuciła 62.339 Zapisów ewidencyjnych przekazanych przez Wykonawcę.

Treść korespondencji pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą, świadczy o odmiennej interpretacji przez obie strony zapisów Umowy w odniesieniu do zakresu kontroli oraz dostępu GDDKiA do dokumentów i danych administrowanych przez Kapsch. Mając na uwadze szczególny charakter przedmiotu zamówienia, niedopuszczalną jest przekazana przez Wykonawcę odmowa dostępu do wymaganych przez GDDKiA danych i systemów, co powoduje brak możliwości rzetelnego kontrolowania przez Zamawiającego realizacji przedmiotu zamówienia, w tym ochrony interesów podmiotów zobowiązanych do uiszczenia opłaty elektronicznej przed skutkami nieprawidłowego działania systemu.

Ocena cząstkowa

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

5.8. Kontrole wypełniania przez Wykonawcę postanowień Umowy

Opis stanu
faktycznego

W okresie obowiązywania Umowy, na podstawie punktu 25.1 Umowy, GDDKiA w dniu 10.07.2012 r. poinformowała, iż planuje przeprowadzić kontrolę realizowanych przez Wykonawcę procesów w zakresie płatności i rozliczeń, która będzie dotyczyła wybranych procesów biznesowych w zakresie KSPO oraz ogólnych kontroli komputerowych (IT) w odniesieniu do aplikacji wspierających procesy po stronie Kapsch [w obszarach: zarządzania systemami informatycznymi, procedurach zmian, operacji komputerowych, bezpieczeństwa, rozwoju/wdrożenia nowego oprogramowania. W odpowiedzi na pismo z dnia 10.07.2012 r., Wykonawca przedstawił swoje stanowisko, w którym stwierdził, m.in. że Zamawiającemu przysługuje, zgodnie z treścią §25 punkt 25.1. Umowy Głównej, prawo kontroli prawidłowości i jakości wykonywania Usług przez Wykonawcę oraz osiągnięcia Wymaganego Poziomu Usług i zachowania terminów w zakresie określonym w Załączniku 3 do Umowy Głównej. W powyższym kontekście Wykonawca podniósł, że zgodnie z § 1 punkt 1.67. Umowy Głównej, pojęcie Usług, wykonywania których prawidłowość i jakość stanowią będzie przedmiot kontroli przez Zamawiającego, obejmuje świadczenia Wykonawcy w ramach Umowy Głównej z wyłączeniem Wdrożenia i Eksploatacji Systemu. Natomiast przez Eksploatację Systemu należy rozumieć usługi mające na celu należyte utrzymanie Systemu według Wymagań Zamawiającego, obejmujące w szczególności nadzór nad poprawnością jego funkcjonowania, usuwanie błędów i awarii, konserwację i administrowanie, a także jego aktualizację i modernizację zgodnie z Wymaganiami Zamawiającego (§ 1 punkt 1.11. Umowy Głównej). Powołane wyżej postanowienia Umowy prowadzą do wniosku, iż spod kontroli Zamawiającego wyłączony jest obszar Eksploatacji Systemu. Ponadto Wykonawca wskazał, że w jego ocenie poza zakresem kontroli pozostają również kwestie organizacyjne, systemy zarządzania oraz wewnętrzne procedury Wykonawcy. Ostatecznie, na zlecenie GDDKiA, doradca ekonomiczno-finansowy PWC Polska Sp. z o.o., w okresie od lipca do września 2012 r. przeprowadził w (jak wynika z korespondencji pomiędzy Wykonawcą a Zamawiającym) ograniczonej formie, kontrolę u Wykonawcy.

Na podstawie przeprowadzonych przez doradcę ekonomiczno-finansowego działań, skierowano do Wykonawcy pismo zawierające opis obserwacji poczynionych w trakcie wykonanych prac wraz ze wskazaniem ryzyk i obszarów, które w ocenie Zamawiającego wymagają podjęcia działań ze strony Wykonawcy:

W odniesieniu do ESP, Pre-paid (wszystkie metody płatności, w tym: płatność gotówką, płatność kartą flotową, płatność kartą płatniczą, płatność przelewem bankowym)

Zamawiający stwierdził, że Wykonawca dokonuje rozliczeń bieżących poborów (np. z czerwca i lipca 2012 r.) ze środkami, które zostały otrzymane na konta rozliczeniowe w „starych” okresach (w tym w miesiącach 2011 r.). Według informacji otrzymanych od Wykonawcy sytuacja ta, jest spowodowana powstaniem nadpłat na skutek awarii systemu TECS, który zarejestrował nadmierny pobór środków. Jednak Zamawiający nie otrzymał jakiegokolwiek dokumentacji potwierdzającej przez zarządcę systemu TECS, że awaria ta rzeczywiście miała miejsce, w jakich dniach i na czym polegała, a także nie uzyskał potwierdzenia kwot, które zostały nienależnie pobrane na skutek awarii. Z drugiej strony, Zamawiający nie uzyskał dokumentacji potwierdzającej, że wystawcy kart flotowych oraz B&S zostali poinformowani o wystąpieniu awarii systemu TECS i kwotach, które zostały nadpłacone. Ponadto, GDDKiA nie otrzymała dokumentacji, na podstawie której można byłoby potwierdzić, że pomiędzy Wykonawcą, a wystawcami kart flotowych i B&S doszło do ustalenia sposobu rozliczenia nadpłat tzn. że strony uzgodniły w jakich dniach dokonają zmniejszonych wpłat środków z tytułu bieżących poborów, które zostaną pokryte „starymi” nadpłatami.

Zamawiający wskazał ryzyka:

- Brak udokumentowania w zakresie awarii TESC nie pozwala jednoznacznie stwierdzić, że awaria systemu TESC rzeczywiście miała miejsce oraz jakie kwoty zostały nienależnie pobrane w wyniku tej awarii. W rezultacie, brak jest niezależnego potwierdzenia, że środki otrzymane na konta rozliczeniowe zidentyfikowane jako nadpłaty rzeczywiście stanowią nadpłaty (a nie np. należne wpływy za pobory, które zostały „zagubione” na skutek błędu w transferze danych z Systemu Centralnego do ACS).
- Brak udokumentowania w zakresie ustaleń z wystawcami kart flotowych i B&S dotyczących sposobu rozliczania nadpłat nie pozwala na jednoznaczne potwierdzenie, że strony są świadome zaistniałej sytuacji oraz dokonają zmniejszonych płatności za bieżące pobory (tzn. kwoty za bieżące pobory nie wpłyną na rachunki rozliczeniowe GDDKiA i nie spowodują nawarstwiania się sald środków niezidentyfikowanych).

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował, iż potwierdza usunięcie skutków awarii systemu TECS oraz rozwiązanie problemu powstałych w jego wyniku historycznych kwot nierozliczonych. Ponadto stwierdził, że w chwili obecnej rozliczanie nadpłat oraz niedopłat ma charakter bieżący. Ze względu na skalę problemu dotyczącego kwot nienależnie pobranych Wykonawca podejmował działania zmierzające do weryfikacji zasadności oraz dokonania zwrotu zgodnie z obowiązującymi procedurami na podstawie roboczych ustaleń z TECS i roboczych zestawień transakcji dotkniętych problemem, nie stanowiących jego pełnej oraz szczegółowej dokumentacji. Jednocześnie Wykonawca podkreślił, że zostały narzędzia kontrolne oraz usprawnione zostały procedury kontrolne odnośnie transakcji mających miejsce w systemie TECS, które mają umożliwić szybką reakcję w razie ponownego wystąpienia tego typu problemów, gromadzenie pełnych i szczegółowych danych o skali problemu oraz nie dopuścić do ponownego pojawienia się problemu kwot nierozliczonych.

Rozliczenia z Punktami Poborów („POS”)

Zamawiający wskazał na ryzyko, iż w przypadku, gdy w Systemie Centralnym zarejestrowane pobory są niższe od rzeczywistych (np. na skutek pomyłek w rejestracji danych w Systemie Centralnym) Wykonawca może nie uzyskać informacji o zaniżeniu poborów i w związku z tym będzie oczekiwał niższych wpływów niż należne.

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował m.in., iż został wprowadzony oraz stosowany jest niezależny proces kontroli poboru gotówki w POS. W przypadku wykrycia i pozytywnej weryfikacji rozbieżności, dokonywane są bieżące korekty raportów poboru gotówki w postaci dodania transakcji korygującej. Wykonawca archiwizuje każde zgłoszenie

rozbieżności w aplikacji CRM oraz przechowuje dokumentację odnośnie każdej przeprowadzonej kontroli, która może być przedstawiona do wglądu Zamawiającemu.

Transfer danych z Systemu Centralnego do ACS (narzędzie wykorzystywane m.in. do rozliczania poborów zarejestrowanych i środków otrzymanych, a także do przygotowywania raportów dla GDDKiA)

Zamawiający wskazał na ryzyko, iż brak zestawienia informacji o ilości rekordów „wystawionych” przez System Centralny do transferu z informacją o ilości danych zaimportowanych do ACS powoduje ryzyko „gubienia poborów” na skutek błędów w transferze danych pomiędzy systemami.

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował m.in., iż przekazywał dokumentację Interfejsów w ramach procedury weryfikacyjnej podczas realizacji projektu i na tym etapie a Zamawiający nie zgłaszał zastrzeżeń do implementowanego mechanizmu. Jednocześnie podkreślił, że nie widzi ryzyka utraty przychodu przez GDDKiA .

Zasady dokonywania rozliczeń („parowania”) poborów zarejestrowanych z otrzymanymi wpływami środków

Zamawiający wskazał na ryzyko, iż brak utrzymywania formalnych narzędzi do zarządzania nadpłatami i niedopłatami otrzymanymi za pośrednictwem poszczególnych kanałów płatności, które jednocześnie gromadzi wyjaśnienia/ potwierdzenia pozwalające udowodnić, że środki otrzymane zidentyfikowane jako nadpłaty rzeczywiście nimi są, powoduje ryzyko braku sprawdzalności danych. Ponadto wskazał, iż prowadzenie rozliczeń z B&S na zasadzie metody FIFO na nr ID powoduje ryzyko, że w przypadku nie dokonania jakichkolwiek płatności przez B&S, Wykonawca nie jest w stanie wykryć tego faktu.

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował m.in., iż jest w trakcie prac nad formalnym narzędziem kontroli/zarządzania nadpłatami i niedopłatami, kierując się przy tym założeniem, że główną funkcją tego narzędzia ma być przechowywanie jednoznacznych oraz uzgodnionych z nadawcą płatności informacji na temat źródła oraz przyczyn zaistnienia takiej nadpłaty/niedopłaty. Ponadto poinformował, iż jest w trakcie ustalania procesów związanych z pozyskiwaniem takich informacji, także odnośnie płatności z tytułu poboru kartami płatniczymi (obecnie B&S), dzięki czemu ograniczone zostanie ryzyko wskazane przez Zamawiającego odnośnie weryfikacji procesu rozliczania z B&S oraz, że wykorzystał dotychczasowe doświadczenia z przebiegu procesu Identyfikacji oraz rozliczania płatności i na tej podstawie poczynił uzgodnienia odnośnie zasad oznaczania płatności, które zapewnią większą przejrzystość i dokładność podczas identyfikacji i rozliczania płatności otrzymanych ze strony RBI.

ESP, Post-paid (ręczna nota obciążeniowa wystawiana użytkownikom indywidualnym, wszystkie metody płatności: gotówką i przelewem bankowym)

W odniesieniu do zasad dokonywania rozliczeń („parowania”) wystawionych not obciążeniowych z otrzymanymi wpływami środków, Zamawiający wskazał na ryzyko, iż brak uzgodnienia danych w *Ageing Report* [narzędzie rozliczeniowe] i w Raporcie 10 powoduje, że powstają dwa źródła rozbieżnych danych. W przypadku, gdy znajdzie potrzeba dokonania wyjaśnień dotyczących danych historycznych (np. spór z użytkownikiem) trudno będzie stwierdzić jakie dane są ostateczne i poprawne (tzn. czy w *Ageing Report*, czy w Raporcie 10) oraz udowodnić która strona sporu ma rację.

W odniesieniu do kalkulacji odsetek za zwłokę w zapłacie użytkowników indywidualnych Zamawiający wskazał, że z przeprowadzonej przez obserwacji wynika, iż przypadku zwłoki w zapłacie KTS nalicza użytkownikom indywidualnym odsetki karne na podstawie formuły zdefiniowanej w *Ageing Report*. Parametry uwzględnione w formule dotyczą daty wystawienia noty obciążeniowej, faktycznej daty otrzymania płatności oraz kwoty wystawionej noty obciążeniowej. Jednak formuła nie uwzględnia, że w przypadku występowania nadpłat z poprzednich okresów, kwota od której naliczane są odsetki karne powinna zostać pomniejszona o wartość nadpłaty. W ocenie Zamawiającego Stosowane przez Wykonawcę podejście do sposobu naliczania odsetek za zwłokę rodzi ryzyko składania reklamacji przez użytkowników.

MSP, (wszystkie metody płatności, w tym: płatność kartą płatniczą, płatność kartą flotową, płatność gotówką, kredyt otrzymany przez użytkownika).

W odniesieniu do kompletności danych o poborach raportowanych przez Egis (A4) i Intertoll (A2) Zamawiający stwierdził, iż na potrzeby rozliczeń Wykonawca przyjął założenie, że prawidłowe informacje o poborach kartami (płatniczymi i flotowymi) znajdują się w systemie TECS, natomiast prawidłowe kwoty całkowitych poborów z autostrady A2 i A4 są raportowane przez Intertoll i Egis. Zgodnie z informacją otrzymaną od Wykonawcy, Wykonawca prowadzi analizy poprawności rejestracji poborów przez Intertoll i Egis poprzez kontrole pracowników terenowych oraz weryfikuje kwoty zaraportowane przez Intertoll i Egis porównując je z danymi w systemach Intertoll i Egis (na zasadzie podglądu danych w tych systemach). Jednak przeprowadzając w imieniu Zamawiającego kontrolę nie otrzymali jakiegokolwiek dokumentacji potwierdzającej przeprowadzanie opisywanych kontroli. W związku z tym brak jest niezależnych dowodów, na podstawie których można byłoby potwierdzić słuszność założenia, że kwoty poborów zaraportowane przez Intertoll i Egis są kompletne i poprawne. Zamawiający wskazał na ryzyko, iż brak potwierdzania kompletności danych w raportach przekazywanych przez Intertoll i Egis rodzi ryzyko, że prezentowane kwoty poborów są nieprawidłowe (np. zaniżone), a w związku z tym Wykonawca będzie oczekiwał innych wpływów środków niż rzeczywiście należne.

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował m.in., iż dokonuje codziennej weryfikacji kompletności i rzetelności danych poprzez analizę raportów dobowych ruchu, transakcji i przychodu, generowanych bezpośrednio z baz danych systemów, na podstawie których każde odstępstwo od transakcji manualnej lub elektronicznej jest przedmiotem wyjaśnienia i skrupulatnej weryfikacji

W odniesieniu do procedur postępowania dotyczące kredytów otrzymanych przez użytkowników autostrad A2 i A4, Zamawiający stwierdził, iż w przypadku przyznawania kredytów użytkownikom autostrady A2 i A4, którzy nie posiadają wystarczających środków na pokrycie opłaty, pracownicy pobierający opłaty w Punktach Poboru są zobowiązani do właściwego wypełniania odpowiednich wniosków. Dokumentacja ta powinna być wystarczająca na potrzeby windykacji kwot poborów. Jednak analizując raporty dostarczane przez KTS (oraz dokumentację dodatkową w postaci wniosków) zidentyfikowano liczne przypadki niepełnego lub nieczytelnego wypełnienia dokumentów. Na podstawie informacji wynikającej z tego typu dokumentacji brak jest możliwości podejmowania skutecznej windykacji należności. Ponadto, w przypadku otrzymania płatności od użytkownika brak jest możliwości przeprowadzenia prawidłowego procesu parowania kwot (tzn. nie jest jasne do jakiego poboru należy dopasować daną płatność otrzymaną). W rezultacie, może się to przyczyniać do narastania kwot niezidentyfikowanych, pozostających na rachunkach rozliczeniowych GDDKiA. Ponadto, wg informacji uzyskanej od KTS brak jest jasnych wytycznych pozwalających jednoznacznie stwierdzić, jakie są dalsze kroki postępowania w przypadku braku możliwości identyfikacji użytkownika, któremu został przyznany kredyt. Zamawiający wskazał na ryzyko, iż niepełne i nieprawidłowe wypełnianie dokumentacji przez pracowników Punktów Poboru na autostradach A2 i A4 może prowadzić do narastania kwot niezidentyfikowanych (niemożliwych do rozliczenia) na kontach rozliczeniowych GDDKiA oraz braku możliwości prowadzenia skutecznej windykacji wobec użytkowników, którzy nie dokonali wpłat.

Regularne monitorowanie środowiska IT, w tym interfejsów

Zamawiający wskazał, iż w spółce nie został sformalizowany proces regularnego monitorowania zdarzeń systemowych w aplikacji ACS oraz modułach Systemu Centralnego. W szczególności nie zostały zidentyfikowane kluczowe interfejsy oraz błędy i zasady ich monitorowania. Brak jest zdefiniowanych procesów oraz czynności kontrolnych pozwalających monitorować poprawność i kompletność przesyłanych danych. Rozumiemy, iż środowisko jest monitorowane przez pracowników KTS, brak jest jednak wystarczających dowodów potwierdzających regularne wykonywanie takich czynności.

Odnosząc się do ww. kwestii Wykonawca poinformował m.in., iż istnieje szereg procedur definiujących procesy monitorowania kluczowych aspektów środowiska IT. Procedury te zostały opublikowane w dokumencie Operation Manual a procedury oraz szczegółowe instrukcje Wykonawcze są opisane w dokumentach wewnętrznych Kapsch. Dodatkowo Wykonawca informuje, że został przeprowadzony audyt firmy URS w siedzibie Wykonawcy

podczas którego zostały zademonstrowane procedury oraz procesy odpowiedzialne za monitorowanie kluczowych aspektów środowiska IT oraz że nie zgłoszono uwag co do jakości powyższych procesów. Ponadto poinformował, że jakość monitorowania kluczowych aspektów środowiska IT jest stale weryfikowane poprzez niezależne raportowane w postaci comiesięcznych raportów KPR.

(dowód: akta kontroli str. 12275-12329)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak efektywnych działań GDDKiA w celu uzyskania dostępu do wymaganych danych i systemów.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Treść korespondencji pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą wskazuje na odmienną interpretację przez te podmioty postanowień Umowy, odnoszących się do uprawnień GDDKiA w zakresie przeprowadzania kontroli, w tym możliwości dostępu do dokumentów i danych administrowanych przez Konsorcjum Kapsch.

Ocena cząstkowa

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

5.9. Wskazywanie uchybień przez GDDKiA i Noty Ostrzegawcze

Opis stanu
faktycznego

Na podstawie art. 10.1 w związku z art. 41.1 Umowy, wobec powzięcia przez Zamawiającego uzasadnionych wątpliwości, co do należytego wykonywania przez Wykonawcę Umowy, Zamawiający może wezwać Wykonawcę na piśmie do usunięcia wskazanych przez niego uchybień. W okresie od 2.11.2011 r. do 9.01.2013 r. Zamawiający wystosował do Wykonawcy 10 wezwań, z łączną liczbą uchybień wynoszącą 50. W związku z nieusunięciem uchybień w terminie Zamawiający wystosował do Wykonawcy 30 Not Ostrzegawczych⁸¹. Z powodu nieusunięcia naruszeń zawartych w Notach Ostrzegawczych Zamawiający nałożył na Wykonawcę 10 kar umownych w wysokości 50 tys. zł, na podstawie art. 37.11 Umowy. Ponadto Zamawiający na podstawie art. 37.9 nałożył na Wykonawcę karę umowną w wysokości 4.310 tys. zł z uwagi na fakt, iż Wykonawca nie przekazywał w terminie kompletnych raportów dziennych. W przypadku części uchybień, do usunięcia których wzywany był Wykonawca, Zamawiający zwlekał przez bardzo długi okres czasu, zanim zdecydował się na wystosowanie Noty Ostrzegawczej. W szczególności chodzi o: uchybienie nr 3 z ósmego wezwania do usunięcia uchybień z dnia 17.10.2011 r., gdzie notę ostrzegawczą wystosowano dopiero 6.03.2012 r. (czyli prawie 5 miesięcy później); uchybienia nr 1, 3, 4 i 5 z dziewiątego wezwania do usunięcia uchybień z dnia 18.01.2012 r., gdzie noty ostrzegawcze wystosowano dopiero 6.03.2012 r. (czyli prawie 2 miesiące później); uchybienie nr 3 z dziesiątego wezwania do usunięcia uchybień z dnia 13 sierpnia 2012 r., gdzie notę ostrzegawczą wystosowano dopiero 7.12.2012 r. (czyli prawie 4 miesiące później). W innych przypadkach termin ten nie przekraczał 30 dni.

Odnośnie naruszenia nr 3, tj. niezgodnego z Dokumentacją Projektową braku generowania DataWarehouse raportów, pani Magdalena Jaworska, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż przedmiotowe naruszenie wskazano dopiero po roku od uruchomienia systemu, a nie np. konsekwentnie co miesiąc od lipca 2011 r. z uwagi na fakt, iż „na wczesnym etapie funkcjonowania systemu, Zamawiający podjął rozmowy z Wykonawcą, w celu ich udostępnienia. Intencją Zamawiającego było podjęcie w pierwszej kolejności rozmów, w celu wypracowania porozumienia. Mimo wielu spotkań grup roboczych ds. zarządzania projektem i grupy roboczej ds. operacyjnych, na których podnoszono temat brakujących danych, raporty i dane nie były udostępnione. Zamawiający wystosował do Wykonawcy pismo z notą ostrzegawczą”.

(dowód: akta kontroli str. 9145-9146)

Zamawiający zwlekał również z wezwaniem Wykonawcy do zapłaty kary umownej za nieusunięcie uchybień wskazanych w Notach Ostrzegawczych: uchybienia nr 1 z szóstego wezwania do usunięcia uchybień z dnia 12.09.2011 r. i Noty Ostrzegawczej z dnia 28.09.2011 r.

⁸¹ Zgodnie z pkt. 1.22.Umowy, Nota Ostrzegawcza oznacza dokument sporządzony przez Zamawiającego uprawniający do zwiększenia monitoringu Wykonawcy zgodnie z § 41 Umowy.

(termin usunięcia uchybienia – 3 października 2011 r.), gdzie wezwanie do zapłaty wystosowano dopiero 23.02.2012 r. (czyli prawie 5 miesięcy od terminu usunięcia uchybienia); uchybienia nr 2 i 4 z dziesiątego wezwania do usunięcia uchybień z dnia 13 sierpnia 2012 r. i Not Ostrzegawczych z dnia 19.09.2012 r. (termin usunięcia uchybienia – 25.09.2012 r.), gdzie wezwanie do zapłaty wystosowano dopiero 7.12.2012 r. (czyli prawie 3 miesiące od terminu usunięcia uchybienia). W innych przypadkach okres ten nie przekraczał 20 dni.

W dziesiątym wezwaniu do usunięcia uchybień z dnia 13.08. 2012 r. wezwano do usunięcia m.in. uchybień: nr 3 – Niezgodny z Dokumentacją Projektową brak generowania z DataWareHouse raportów nr 8, 9, 10, 11 i 13; oraz nr 5 – Nie utworzenie stanowisk operatorskich w miejscach wskazanych przez Zamawiającego. Wezwania te dotyczą uchybień, które zaistniały już w początkowej fazie projektu, a mianowicie wskazane raporty w DataWareHouse powinny być dostępne od chwili uruchomienia systemu tj. od 3.07.2011 r. (wezвано do usunięcia uchybienia dopiero po przeszło 13 miesiącach), natomiast stanowiska dla Zamawiającego miały powstać do 10 tygodniach do Daty Rozpoczęcia Umowy tj. do dnia 22.01.2011 r. (wezвано do usunięcia uchybienia dopiero po prawie 23 miesiącach).

(dowód: akta kontroli str. 9531– 10084)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak dostatecznego nadzoru GDDKiA nad wywiązywaniem się przez Wykonawcę z postanowień Umowy, związany z wielomiesięczną zwłoką w kierowaniu wezwań o wyeliminowaniu stwierdzonych uchybień w funkcjonowaniu ESP.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

Ocena cząstkowa

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

5.10. Rozliczenia finansowe z Wykonawcą

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Załącznikiem nr 11 do Umowy Wynagrodzenie Wykonawcy obejmuje oddzielne płatności za: System ESP oraz System MSP. Wykonawca w okresie trwania Umowy otrzymuje również Wynagrodzenie z tytułu refundacji części poniesionych kosztów transakcyjnych. Wynagrodzenie płatne dla Wykonawcy za świadczenie Usług w ramach Krajowego Systemu Poboru Opłat w ramach Umowy obejmuje dwa rodzaje płatności: Płatności ryczałtowe (jednorazowe) oraz Płatności regularne (okresowe). Niezależnie od powyższego, w okresie trwania Umowy Wykonawcy przysługuje Wynagrodzenie dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego zgodnie z postanowieniami punktu 2.6 Umowy.

Zgodnie z załącznikiem 10 do Umowy, Wykonawca zobowiązany jest do przedstawiania Raportu Wynagrodzenia Wykonawcy (który powinien zawierać informacje dotyczące wynagrodzenia regularnego, środków trwałych przekazanych Zamawiającemu, płatności ryczałtowych) oraz Raport Kosztów poniesionych przez Wykonawcę.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

Kontrola prawidłowości kwot określonych na fakturach Wykonawcy realizowana była przez Biuro Ekonomiczne, DPP, PwC Polska Sp. z o.o. oraz Audyt Techniczny (URS). Do weryfikacji poprawności kwot wykorzystywano „Narzędzie do weryfikacji wynagrodzenia Wykonawcy” przygotowane przez firmę PwC Polska Sp. z o.o. przygotowane na potrzeby Umowy.

(dowód: akta kontroli str. 9488-9511)

Płatności ryczałtowe wypłacane były jednorazowo zgodnie z postanowieniami punktu 2.7 Umowy i przysługiwały Wykonawcy za:

1. Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP na Sieci Podstawowej ESP (oddzielne płatności ryczałtowe za realizację poszczególnych Kamieni milowych),
2. Każdorazowe Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP obejmujących autostrady, drogi ekspresowe oraz drogi krajowe,

3. Każdorazowe Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd – Państwowe Autostrady Płatne na poszczególnych Odcinkach objętych MSP (wynagrodzenie będzie wypłacane oddzielnie za każdy Odcinek obejmowany Systemem MSP) ,

4. Każdorazowe Rozpoczęcie Poboru Opłaty za Przejazd na Dodatkowym elemencie MSP na poszczególnych Odcinkach objętych MSP.

W okresie realizacji umowy (wg. stanu na dzień 30.11.2012 r.) Wykonawcy wypłacono wynagrodzenie ryczałtowe w łącznej kwocie 1.261.715.567,88 zł, z czego:

- za I część płatności ryczałtowej - Projekt Systemu i Usług ESP zgodnie z Umową kwotę 175.972.214,02 zł w dniu 13.06.2011 r.,

- za III część płatności ryczałtowej - Rejestracja 150 000 Pojazdów zgodnie z Umową kwotę 117.314.809,35 zł w dniu 11.08.2011 r.,

- za II część płatności ryczałtowej - Dostępność Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU zgodnie z Umową w kwocie 293.037.023,38 zł, w dniu 08-11-2011 r.,

- za IV część płatności ryczałtowej - Rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług na sieci podstawowej ESP zgodnie z Umową 529.723.179,32 zł, w dniu 30.04.2012 r.,

- za Rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług na sieci rozszerzonej ESP zgodnie z Umową w kwocie 11.571.409,07 zł w dniu 10.05.2012 r.,

- za Rozpoczęcie Pełnego Zakresu Usług na Rozszerzeniach Sieci Dodatkowej ESP (Świadectwo nr 2) 113.870.658,76 zł w dniu 09.11.2012 r.,

- za Rozpoczęcie Świadczenia Poboru Opłat w obrębie odcinka A2 Modła (Konin) - Stryków I. zgodnie ze Świadectwem Rozpoczęcia Poboru Opłat za Przejazd - Państwowe Autostrady Płatne z dnia 8.09.2011 r. (cena całkowita) 8.648.044,63 zł w dniu 5.10.2011 r.,

- za Rozpoczęcie Poboru Opłat za Przejazd - Państwowe Autostrady Płatne (FTCSSS) na odcinku A4 Bielany Wrocławskie - Sośnica 11.578.229,35 zł w dniu 09-11-2012 r.

Kontrola wybranych faktur z wynagrodzeniem ryczałtowym wykazała iż:

Kwota netto określona przez Wykonawcę za Rozpoczęcie Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP na Sieci Podstawowej ESP była zgodna z Umową oraz Formularzem Cenowym firmy Kapsch i wyniosła 953.778.937,81 zł.

Kwota netto określona przez Wykonawcę za Rozpoczęcie poboru opłaty za Przejazd A2, odcinek Modła (Konin) – Stryków I, była zgodna z Umową oraz Formularzem Cenowym firmy Kapsch i wyniosła 7.030.930,59 zł.

Kwota netto określona przez Wykonawcę za Rozpoczęcie świadczenia pełnego zakresu usług na sieci rozszerzonej ESP była zgodna z Umową oraz Formularzem Cenowym firmy Kapsch i wyniosła 9.407.649,65 zł.

(dowód: akta kontroli str. 7217; 7287; 7238; 7236; 7299; 7228)

W okresie eksploatacji KSPO Wykonawcy przysługiwało wynagrodzenie regularne, na które składa się:

- wynagrodzenie za Eksploatację ESP i Świadczenie Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej (na które składają się płatności regularne za świadczenie Usługi ESP na Sieci Podstawowej ESP, świadczenie Usługi ESP na Sieci Dodatkowej ESP, za Pojazdo-kilometry naliczonej Opłaty Elektronicznej oraz za liczbę Użytkownika-miesiący - punkt 2.2.2),

- wynagrodzenie za Eksploatację MSP i Świadczenie Usługi Poboru Opłaty za Przejazd (stanowiące sumę wynagrodzeń za Eksploatację MSP i Świadczenie Usługi Poboru Opłaty za Przejazd na Odcinkach objętych MSP w danym okresie rozliczeniowym - punkt 2.3.2)

- wynagrodzenie z tytułu refundacji części poniesionych kosztów transakcyjnych (punkt 2.4).

Miesięczne wynagrodzenie wypłacane Wykonawcy, zgodnie z umową, może być pomniejszone z tytułu wykonania Usługi poniżej ustalonego Wymaganego Poziomu Usług i naliczenia punktów karnych. Pomniejszenie wynagrodzenia regularnego z tytułu wykonania Usługi poniżej Wymaganego Poziomu Usług wyznaczone będzie na podstawie liczby punktów karnych naliczonych w danym miesiącu i ustalonej kwoty odliczenia, zgodnie z pkt. 2.5.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976)

Kontrola wybranych faktur związanych z wynagrodzeniem regularnym wykazała, iż kwoty wypłacane w ramach płatności regularnych za miesiące były zgodne z formularzem cenowym, natomiast przez cały okres realizacji umowy Wykonawca nie przedstawiał

pełnych danych umożliwiających ostateczne obliczenie przysługującego mu wynagrodzenia, w szczególności dotyczących uzyskanych wartości KPR.

Zgodnie z postanowieniami pkt 24.3. Umowy od dnia Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej do dnia Rozpoczęcia Świadczenia Pełnego Zakresu Usług ESP zgodnie z Załącznikiem 4 do Umowy, Wykonawcy przysługiwało 50% wynagrodzenia za Eksploatację ESP (płatności regularne) zgodnie z pkt 2.2 części 2 Załącznika 11 do Umowy. W dniu 21.02.2012 r. we wniosku dotyczącym Świadczenia Rozpoczęcia Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej Wykonawca oświadczył, że Zamawiający ma prawo odroczyć płatność wynagrodzenia regularnego, o którym mowa w pkt 1.7.4 Załącznika nr 4 do Umowy na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat, z dnia 2 listopada 2010 r., do chwili wypełnienia przez Wykonawcę wszystkich wymogów objętych kamieniem milowym określonym w pkt 1.7 (Rozpoczęcie Świadczenia Usługi Poboru Opłaty Elektronicznej) Załącznika nr 4 do Umowy. Zamawiający skorzystał z tego uprawnienia i w związku z tym Wykonawca nie przedkładał faktur za wynagrodzenie regularne. Mając na uwadze powyższe, Wykonawca w dniu 21.02.2012 r. wystawił fakturę na kwotę brutto 76.383.595,80 zł. za okres od lipca 2011 roku do końca stycznia 2012 r. Faktura dotyczyła wynagrodzenia za Eksploatację ESP oraz MSP i świadczenie usług opłaty elektronicznej na podstawie pkt. 2.2.2. oraz 2.3.2. załącznika nr 11 do Umowy. Podstawą do wystawienia faktury były raporty wynagrodzenia Wykonawcy. Zgodnie z opisem na fakturze część wynagrodzenia wypłaconego Wykonawcy może zostać uznana za nienależną po ostatecznej weryfikacji Raportów Wynagrodzenia Wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 4225-4976, 7304)

We wszystkich Raportach Wynagrodzenia Wykonawcy załączonych do faktur za okres od lipca 2011 roku do końca stycznia 2012 r. Wykonawca stwierdził, iż „nie ma możliwości przedłożenia w przeciągu 7 dni kalendarzowych od ostatniego dnia miesiąca sprawozdawczego raportu o wynagrodzeniach za kilometrów pojazdów pobranych nieprawidłowo i wynagrodzeniach za miesiące użytkowania nieprawidłowo pobranych od Użytkowników, jako że Użytkownicy nie byli w stanie kwestionować pobranych opłat w tym okresie czasu. W związku z powyższym raporty te zostaną przedłożone w terminie późniejszym”.

(dowód: akta kontroli str. 7312-7414)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż „Użytkownicy od początku działania systemu mają prawo kwestionować poprawność naliczenia opłaty. Jednakże, aby opłaty słusznie zakwestionowane przez użytkownika mogły być zaraportowane przez Wykonawcę jako niesłusznie pobrane, Wykonawca musi rozpatrzyć skargę. Może to wymagać szczegółowej analizy technicznej i kontaktowania się z użytkownikiem w celu uzyskania wyjaśnień w zależności od informacji przekazanych przez Użytkownika. Należy zwrócić uwagę, że w ramach Umowy, Wykonawca winien rozpatrywać skargę w ciągu 10 dni roboczych (Załącznik 2 Część 3C p. C2.3.7), jednak jeżeli Użytkownik zwleka z przekazaniem wymaganych wyjaśnień, może to potrwać dłużej. Dane dotyczące opłat słusznie zakwestionowane przez użytkowników (po weryfikacji przez Wykonawcę) muszą zostać uwzględnione w raporcie wynagrodzeń Wykonawcy. Aby skarga użytkownika na niesłusznie pobraną opłatę w danym miesiącu mogła być uwzględniona w raporcie wynagrodzenia za ten miesiąc użytkownik musiałby ją złożyć najpóźniej w terminie do 3/4 dni przed końcem miesiąca. Użytkownik, który regularnie sprawdza swoje konto i transakcje na portalu samoobsługowym na stronie internetowej systemu jest w stanie zakwestionować opłaty w takim terminie. W przeciwnym wypadku zakwestionowanie niesłusznie pobranej opłaty w terminie 3/4 dni przed końcem miesiąca nie jest możliwe, ponieważ wyciągi transakcji są wysyłane użytkownikom w terminie do trzech dni po zakończeniu miesiąca (okresu rozliczeniowego)”.

(dowód: akta kontroli str. 9185-9190)

GDDKiA kilkakrotnie zgłaszała przedmiotowy problem Wykonawcy (np. w dniu 16.08.2012 r. „zwracamy uwagę, że Wykonawca nadal nie przekazał propozycji procedury uwzględniania nieprawidłowo naliczonych pojazd-kilometrów”, 14.09.2012 r.: „Wykonawca proszony jest o przedstawienie propozycji szczegółowej procedury w zakresie uwzględniania nieprawidłowo naliczonych pojazd-kilometrów oraz uzgodnienie jej z Zamawiającym”, 19.11.2012 r.

„dotychczas nie otrzymaliśmy od Państwa wzoru Procedury dot. rozliczania nieprawidłowo naliczonych pojazd-kilometrów i użytkownika-miesiący. (...) proszę o informację nt. naliczonej przez system ilości pojazd-kilometrów oraz użytkownika-miesiący dotyczących pojazdów objętych białą listą, w podziale na miesiące, począwszy od lipca 2011 r.”, 30.11.2012 r.: „w związku z dotychczasowym brakiem przekazania przez Kapsch (...) projektu procedury związanej z nieprawidłowo naliczonymi pojazd-kilometrami i użytkownikami-miesiącami GDDKiA zwraca się z prośbą o pilne przekazanie w/w projektów”. Przedmiotowy problem był również omawiany podczas spotkań operacyjnych pomiędzy Zamawiającym i Wykonawcą (np. w dniach 24.10.2012 r., 21.11.2012 r., 05.12.2012 r.). Dopiero w dniu 17.12.2012 r. (ok. 1,5 roku po rozpoczęciu działania przez KSPO) Wykonawca przesłał do GDDKiA Projekt procedury dotyczącej wystawiania faktur oraz rozliczania nieprawidłowo naliczonych pojazd-kilometrów.

(dowód: akta kontroli str. 9147–9180)

W 2011 r. GDDKiA rzetelnie sprawowała nadzór nad prawidłowością rozliczeń finansowych z Wykonawcą. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości wystawiane były noty księgowo, na łączną kwotę 115.970,70 zł m.in. z tytułu:

- nieterminowego uregulowania not obciążeniowych przez użytkowników indywidualnych za miesiące lipiec, sierpień 2011 r.,
- nieterminowego przekazania środków z tytułu opłat elektronicznych za maj, czerwiec, lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2011 r.,
- nieterminowego przekazania środków z tytułu opłat manualnych za lipiec, sierpień, wrzesień, październik, listopad 2011 r.,
- nieterminowego uregulowania not obciążeniowych dla wystawców kart flotowych za lipiec 2011 r.,
- nieterminowego wystawienia not obciążeniowych użytkownikom indywidualnym za lipiec 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 11932-12065)

Zgodnie z dodatkową umową z dnia 27.09.2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa – Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Wykonawcą, GDDKiA wypłaciła wynagrodzenie w kwocie 553.230,14 zł za demontaż, dostarczenie, zainstalowanie oraz powtórne włączenie bramownicy w Łomiankach, w wyniku budowy węzła drogowego na przecięciu drogi krajowej nr 7 Gdańsk-Warszawa z ul. Brukową w Łomiankach.

(dowód: akta kontroli str. 9430-9438)

W pkt 4.1.7. Załącznika nr 10 do Umowy, *Procedury* określono, iż Wykonawca zobowiązany był ponosić wszystkie koszty związane z czynnościami Niezależnego Podmiotu Monitorującego. Koszty te zostaną zwrócone Wykonawcy na podstawie faktury za usługi Niezależnego Podmiotu Monitorującego w ramach Kwoty Warunkowej opisanej w Załączniku 11. Zgodnie z Umową o świadczenie Usług Niezależnego Monitoringu i Audytu, do 19.12.2012 r. Wykonawca obciążył GDDKiA fakturami z tytułu kosztów wykonania niezależnego audytu przez firmę NOMA za okres 06-09.2011 r. na kwotę 3.279.683,52 zł (w dniu 25.01.2012 r.), za okres 10.2011-03.2012 r. na kwotę 641.969,13 zł (w dniu 15.05.2012 r.), na kwotę 335.289,30 zł za okres (04-06.2012).

(dowód: akta kontroli str. 9415-9429)

Wykonawca wystawił GDDKiA cztery noty obciążeniowe z tytułu refundacji ceny ViaAuto w okresach promocyjnych zgodnie z zapisami aneksu nr 6 do Umowy:

- w dniu 05.06.2012 r. za okres 23-31.05.2012 r. na kwotę brutto 49.985,00 zł,
- w dniu 30.06.2012 r. za czerwiec 2012 r. na kwotę brutto 139.685,00 zł,
- w dniu 31.07.2012 r. za lipiec 2012 r. na kwotę brutto 58.0455,00 zł,
- w dniu 31.08.2012 r. za sierpień 2012 r. na kwotę brutto 57.590,00 zł,

(dowód: akta kontroli str. 10085-10178)

W 2012 r. GDDKiA rzetelnie sprawowała nadzór nad prawidłowością zbadanych rozliczeń finansowych z Wykonawcą. W przypadku wystąpienia nieprawidłowości wystawiane były noty księgowo na łączną kwotę 160.499,00 zł z tytułu:

- nieterminowego uregulowania not obciążeniowych dla wystawców kart flotowych za okres: grudzień 2011 r., 01-30.06.2012 r., 01-31.07.2012 r., 01-29.02.2012 r., 01-31.01.2012 r., 01-31.12.2011 r., 01-30.11.2011 r., 01-31.10.2011 r., 01-30.09.2011 r., 01-31.08.2011 r.
- nieterminowego wystawienia not użytkownikom indywidualnym, na kwotę 10.032,45 zł,
- nieterminowe przekazanie środków z tytułu opłat elektronicznych za okres 01-31.07.2012 r., 01-30.09.2012 r., 01-31.03.2012 r., 01-31.01.2012 r., 01-31.12.2011 r.,
- nieterminowe przekazanie środków z tytułu opłat manualnych za okres 01-31.07.2012 r., 01-30.09.2012 r., 01-31.03.2012 r., 01-29.02.2012 r., 01-31.01.2012 r., 01-31.12.2011 r.
- opóźnień we wpłatach kwot refakturowanych za koszty opłat przyłączeniowych bramownic do sieci.

(dowód: akta kontroli str. 11809–11931)

W trakcie realizacji umowy GDDKiA przekazywała Wykonawcy oświadczenia i potraçała wierzytelności z w związku z uchybieniami, które wystąpiły w trakcie realizacji Umowy, m.in.:

- W dniu 30.04.2012 r. złożyła oświadczenie na łączną kwotę ok. 56.850 tys. zł, dot. m.in.:
 - a. nieprzekazanych przez Wykonawcę przychodów w wysokości ok. 47.869 tys. zł z tytułu poboru opłat od użytkowników od 01.07.2011 r. do 29.09.2011 r.,
 - b. odsetek ustawowych naliczonych w wysokości ok. 4.621 tys. zł, z tytułu opóźnionego przekazania płatności z tytułu poboru opłat od użytkowników od 1.07 do 29.09.2011 r.,
 - c. kary umownej w wysokości 50 tys. zł, za nieprzekazywanie NOMA informacji pozwalających na monitorowanie przez NOMA Poziomu Usług,
 - d. kary umownej w wysokości 4.310 tys. zł, naliczonej w związku z nienależyтым wykonaniem umowy polegającym na przesyłaniu poszczególnych raportów cząstkowych z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli str. 7177-7178)

- W dniu 26.07.2012 r. złożyła oświadczenie o potrąceniu wierzytelności w kwocie ok. 8.745 tys. zł z tytułu rozliczenia wynagrodzenia regularnego za lipiec 2011 r. z odpowiadającą tej wierzytelności co do wysokości częścią wierzytelności Wykonawcy wobec Zamawiającego, która wynosi 19.874 tys. zł i wynika z faktury VAT 506013FVS022. W związku powyższym przekazano Wykonawcy kwotę ok. 11.128 tys. zł. W dniu 4.10.2012 r. GDDKiA dokonała zwrotu na rzecz Wykonawcy potrąconej wierzytelności w kwocie ok. 8.745 tys. zł. Potrącenie wynikało z nienależytego wykonywania przez Wykonawcę Umowy, polegającego na niedostarczaniu NOMA danych pozwalających na ciągłą weryfikację poziomu wymaganych umową usług i danych przy pomocy, których te poziomy zostały obliczone.

(dowód: akta kontroli str. 7189-7201, 7502-7506; 7492)

- W dniu 8.11.2012 r. złożyła oświadczenie o potrąceniu wierzytelności w kwocie 250 tys. zł dotyczące należności z tytułu kar umownych naliczonych z uwagi na fakt, iż Wykonawca nie umożliwił użytkownikom dokonywania doładowania konta pre-paid przy wykorzystaniu przelewu bankowego, opłacania Not Debetowych w punktach obsługi klienta, nie pobierał należności z tytułu kaucji od użytkowników mających korzystać z kont post-paid przed wydaniem OBU, nie opublikował prawidłowych danych dotyczących długości wszystkich Odcinków Płatnych na stronie internetowej.

(dowód: akta kontroli str. 7202)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

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

5.11. System Zarządzania Informacją - MIS

Opis stanu
faktycznego

W załączniku nr. 2 do Umowy, Wymagania Zamawiającego, Część 3 Załącznik 5 Wymagania dotyczące monitorowania i sprawozdawczości, określono wymagania w zakresie Systemu Zarządzania Informacją. W pkt 2.1 określono, że Wykonawca zobowiązany jest dostarczyć interfejs dla osobnego systemu wykorzystywanego przez Niezależnego Audytora (Interfejs Audytora). W pkt 2.2 ww. Załącznika do Umowy określono, iż Wykonawca zobowiązany był

przedłożyć szczegółową propozycję Interfejsu Audytora w ramach Projektu Systemu i Usług do akceptacji Zamawiającego zgodnie z Procedurą Weryfikacyjną.

Odnośnie sposobu i terminu wypełnienia przez Wykonawcę obowiązku dostarczenia przez Wykonawcę interfejsu dla osobnego systemu wykorzystywanego przez Niezależnego Audytora, o którym mowa w pkt 2.2, Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., że „...do chwili obecnej Wykonawca nie wdrożył zintegrowanego Systemu Zarządzania Informacją, a tym samym nie zapewnił w trybie on-line dostępności raportów, o których mowa w Załączniku 10 do Umowy, dostępu do bazy danych CRM oraz bieżącego dostępu do wszystkich danych źródłowych i parametrów, dlatego też GDDKiA wystąpiła do Wykonawcy z wezwaniem do usunięcia uchybień [szczegóły w pkt Uchybienia wskazywane przez GDDKiA i Noty Ostrzegawcze). Kwestia ta jest obecnie wyjaśniana pomiędzy Zamawiającym a Wykonawcą, gdyż Wykonawca nie podziela stanowiska GDDKiA [Różnica stanowisk pomiędzy Wykonawcą i Zamawiającym dotyczy poziomu (zakresu) dostępu do bazy danych CRM dla Zamawiającego. Wykonawca stwierdził, że Zamawiający nie powinien posiadać nieograniczonego dostępu do bazy danych CRM. Zamawiający nie przyjmuje tego ograniczenia i obecnie jest w trakcie wyjaśniania tej sprawy z Wykonawcą w celu uzyskania porozumienia. W przypadku odmowy, GDDKiA w lutym 2013 roku wystąpi na drogę sądową.]. Przedmiotowe raporty wymagane Umową są przekazywane Zamawiającemu w formie papierowej przez Wykonawcę, więc Zamawiający ma bieżący dostęp do tych danych, lecz na obecnym etapie jeszcze nie poprzez MIS. W zakresie monitorowania Poziomu usług, Wykonawca wdrożył działający na podstawie narzędzia Oracle BI (business intelligence) tzw. Panel Dynamiczny (dynamic dashboard), umożliwiający wgląd w wartości KPR zapisywane w DWH. DWH jednak nie zawiera wszystkich istotnych danych. W tym zakresie GDDKiA jest w sporze z Wykonawcą. W dniu 7 listopada br. odbyło się spotkanie pomiędzy stronami, efektem czego było wstępne osiągnięcie porozumienia na poziomie technicznym. W celu sformalizowania porozumienia, Wykonawca jest zobowiązany do aktualizacji dokumentu 40700010116 opisującego metodologię pomiaru KPR. Pomimo ww. sporu, GDDKiA monitoruje wartości KPR dwoma sposobami: sprawdzając wartości KPR zapisane w DWH oraz sprawdzając wartości KPR zapisane w raportach miesięcznych Wykonawcy. W każdym raporcie miesięcznym Wykonawca zobowiązany jest zamieszczać wartości KPR osiągnięte w poprzednim miesiącu. Interfejs dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego zapewniający jest poprzez interfejs do serwera jakości, opisanego w dokumencie 40700010165. Specyfikacja dla tego serwera zostanie określona po zakończeniu ustaleń co do metodologii pomiaru KPR w dokumencie 40700010116. Na chwilę obecną metodologia została już zatwierdzona przez doradcę technicznego GDDKiA, zaś Wykonawca aktualizuje dokument opisujący metodologię pomiaru KPR (40700010116). Następnie, po akceptacji dokumentu 40700010116 przez GDDKiA, Wykonawca dokona aktualizacji specyfikacji serwera jakości. Niezależny Podmiot Monitorujący dokona weryfikacji wszystkich wskaźników pomiaru poziomu Usług. Zgodnie z Umową, pkt 3.3.1.2 Zgodnie z pkt 4 w Załączniku 10, Niezależny Podmiot Monitorujący będzie przeprowadzał audyty i weryfikację opracowanych przez Wykonawcę Raportów Monitorowania Poziomu Usług na podstawie statystycznie istotnych metod i prób. Wyniki audytów mogą stanowić podstawę do zgłoszenia zastrzeżeń do Raportu z Monitorowania Poziomu Usług, zgodnie z postanowieniami Załącznika 10. W zakresie zapewnienia interfejsu dla Niezależnego Podmiotu Monitorującego, na Wykonawcę nałożona została kara umowna (pismo GDDKiA-DPP-PPP3-AG-64-1406/12 z dnia 30 kwietnia 2012 roku). Ponadto, zostało obniżone Wykonawcy wynagrodzenie za miesiąc lipiec br., które w momencie dostarczenia wymaganych danych dla Podmiotu Monitorującego, podlegało zwrotowi. Niezależnie od powyższego, Podmiot Monitorujący weryfikuje wartości KPR przedkładane przez Wykonawcę zgodnie z wymogami Załącznika 10 p. 4. NOMA weryfikuje te wartości poprzez wdrożony i stosowany przezeń model, definiujący szczegółową metodologię weryfikowania wartości KPR. Ponieważ metodologia pomiarów KPR jest w trakcie finalizowania, zaktualizowany model nie jest jeszcze kompletny. Metodologia została uzgodniona dla następujących KPR: 1, 6, 7, 11, 12, 13 (... 07.2011-01.2012), 14, 18, 19, 20, 23, 24, 26, 29, 30”.

(dowód: akta kontroli str. 9365-9404; 9185-9190)

W pkt 1.1.5. określono, iżw celu uzyskania dostępu do systemu MIS i wykorzystywania go do wykonywania innych czynności kontrolnych, Wykonawca zobowiązany jest dostarczyć, zainstalować, przetestować, oddać do eksploatacji i utrzymywać stanowiska operatorskie dla

personelu Zamawiającego. Wykonawca zobowiązany jest utworzyć co najmniej pięć stanowisk operatorskich w miejscach wskazanych przez Zamawiającego. Wykonawca nie wywiązał się z przedmiotowego obowiązku. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, iż: „Docelowo wymaganiem Zamawiającego jest, aby 4 z 5 stanowisk operatorskich zostało zainstalowane w siedzibie GDDKiA. Jednakże z uwagi na przeprowadzkę Zamawiającego w pierwszej połowie przyszłego roku do nowej lokalizacji, proces został odłożony do tego czasu. Obecnie Zamawiający korzysta z pięciu stanowisk operatorskich zainstalowanych na jego potrzeby w biurze operatora systemu viaTOLL, przy ul. Poleczki w Warszawie”.

(dowód: akta kontroli str. 9365-9404)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak dostatecznego nadzoru ze strony GDDKiA nad wywiązywaniem się przez Konsorcjum Kapsch z postanowień Umowy dotyczących usuwania stwierdzonych uchybień, polegający na niekierowaniu systematycznych wezwań do Wykonawcy w związku z niewykonaniem stanowisk operatorskich dla personelu Zamawiającego.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Pomimo niewykonywania postanowień umowy w zakresie stanowisk operatorskich dla personelu Zamawiającego (NIK nie podziela stanowiska GDDKiA, w którym instalację stanowisk w siedzibie Zamawiającego uzależnia się od zmiany siedziby GDDKiA, która miała nastąpić w dwa lata po uruchomieniu ESP), nie wzywano Wykonawcy systematycznie (pkt 10.1. Umowy), w miesięcznych odstępach do ich usunięcia. Takie działanie zdaniem NIK umożliwiałoby szersze skorzystanie z zapisów Umowy, w tym:

- pkt 41.1., który stanowi, iż w wypadku, gdy Zamawiający poweźmie wątpliwość, co do należytego wykonywania przez Wykonawcę Umowy i wezwie pisemnie Wykonawcę do usunięcia pięciu dowolnych uchybień, zgodnie z pkt. 10.1. powyżej, a Wykonawca niezwłocznie uchybień wskazanych przez Zamawiającego nie usunie na swój koszt i ryzyko, Zamawiający będzie uprawniony do skierowania do Wykonawcy Noty Ostrzegawczej;

- 37.11 Umowy stanowiącego, iż Wykonawca zapłaci Zamawiającemu karę umowną w wysokości pięćdziesięciu tysięcy złotych każdorazowo za nie usunięcia naruszeń wskazanych w Nocie Ostrzegawczej, o której mowa w § 41 Umowy, w terminie 7 dni od daty doręczenia wezwania do zapłaty tej kary umownej.

- pkt 41.2, który stanowi, iż w wypadku nie usunięcia przez Wykonawcę uchybień wskazanych w Nocie Ostrzegawczej, Zamawiający będzie uprawniony do podjęcia wszelkich niezbędnych działań mających na celu zwiększenia poziomu kontroli wykonywania Umowy, w tym w szczególności nałożenia na Wykonawcę dodatkowych obowiązków sprawozdawczych (zwiększony monitoring) przez Wykonawcę do czasu wykazania przez Wykonawcę, że Umowa wykonywana jest w sposób należyty.

Ocena cząstkowa

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

5.12. Potwierdzenie usunięcia zapisów ewidencyjnych

Opis stanu
faktycznego

W Załączniku nr 2 do umowy Wymagania Zamawiającego, Część 3E Czynności kontrolne, w pkt E3.11 określono, iż Zapisy Ewidencyjne (tj. *zbiór danych ewidencyjnych skompilowany przez Wykonawcę w celu przesłania do Podmiotu Kontrolującego i identyfikacji naruszenia*) powinny być przechowywane przez okres konieczny do spełnienia wymogów świadczenia usługi. Zapisy Ewidencyjne (ZE), które zostały wytworzone a następnie nieprzekazane do GITD, powinny zostać niezwłocznie zniszczone lub usunięte. ZE przekazane do GITD powinny być przechowywane przez 1 rok od ich wysłania do GITD. Wykonawca niezwłocznie zniszczy lub usunie ZE utworzone dla pojazdów, co do których w późniejszym terminie stwierdzono, że ich kierujący nie popełnili naruszenia. Udokumentowany dowód zniszczenia lub usunięcia Zapisów ewidencyjnych wraz z czasem i datą zniszczenia lub usunięcia takich zapisów należy przechowywać w systemie i udostępniać na potrzeby audytu bądź weryfikacji. Ponadto w pkt E3.12 określono, iż Wykonawca niezwłocznie zniszczy lub usunie dane źródłowe, nie stanowiące części Zapisu ewidencyjnego. Udokumentowany dowód zniszczenia lub usunięcia Zapisów ewidencyjnych wraz z czasem i datą ich zniszczenia lub usunięcia należy przechowywać w systemie i udostępniać na potrzeby audytu bądź weryfikacji. Zgodnie z pkt E

3.7 przed przesłaniem do GITD Wykonawca zobowiązany jest weryfikować każdy ZE. Weryfikacja ma zapewnić, że każdy ZE zawiera wszystkie wymagane elementy zapisu, a także poprawność każdego elementu zapisu. Weryfikacja powinna zapewnić w szczególności, że numery rejestracyjne zostały poprawnie odczytane. Na żądanie kontrolerów Wykonawca potwierdził, pismem z dnia 27.12.2012 r., usunięcie z systemu:

- Zapisów Wykrycia Naruszeń, które zostały utworzone, a następnie w procesie Ręcznej Weryfikacji Zdarzeń zostały odrzucone i nie zostały przekazane do GITD;
- ZE przekazanych do GITD po upływie 12 miesięcy od daty ich przekazania;
- ZE przekazanych do GITD, co do których w późniejszym terminie stwierdzono, że kierujący pojazdami nie popełnili naruszenia

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA przekazała dokumentację dot. usunięcia z systemu:

- 2.566.943 ZE, w przypadku których upłynęło 12 miesięcy od ich utworzenia;
- 28.091 ZE, co do których w późniejszym terminie stwierdzono, że naruszenie nie miało miejsca – podana ilość zawiera Zapisy Ewidencyjne zgłoszone GITD przez Wykonawcę, jako utworzone w wyniku błędu systemu, od grudnia 2011 r. do chwili obecnej. ZE utworzone przed 21.12.2011 r. zostały usunięte z uwagi na upływie 12 miesięcy od utworzenia. ZE, co do których GITD stwierdziło, że naruszenie nie miało miejsca (pojazd był zwolniony z opłaty, nie podlega opłacie, klasa pojazdu była właściwa) lub ZE zawiera niepoprawne dane (został odrzucony przez GITD), były sukcesywnie usuwane z systemu.

Według informacji przekazanych przez GDDKiA w dniu 30 listopada 2012 r., w okresie od lipca 2011 roku do listopada 2012 r. liczba zapisów ewidencyjnych odrzuconych przez GITD z powodu niepoprawności danych wyniosła 62.339 sztuk.

(dowód: akta kontroli str. 9127-9144; 9191-9194)

W poniższej tabeli przedstawiono liczbę Zapisów Ewidencyjnych (ZE) do anulowania

Wydarzenie		Nr pisma do GITD	Data przekazania pisma	Ilość błędnych ZE
a)	Problemy na stacji 9141/9142	Kapsch-GITD.0115	2011-08-12	17831
b)	ZE w związku z nieprawidłowym obciążeniem użytkowników (24.08-3.09)	Kapsch-GITD.0202	2011-10-04	17805
	ZE wygenerowanych wobec użytkowników, którym naliczono niewłaściwą opłatę	Kapsch-GITD.0218	2011-10-07	60455
c)	27-28 grudnia 2011 – błędne umieszczenie kart flotowych na czarnej liście	Kapsch-GITD.02730	2012-01-31	10786
d)	luty 2012 – opóźnienie w aktualizacji sald	Kapsch-GITD.03154	2012-02-09	109
f)	maj 2012 – opóźnienie w aktualizacji sald	Kapsch-GITD.05985	2012-05-21	2160
e)	STC grudzień 2011 - styczeń 2012	Kapsch-GITD.03351	2012-02-15	1536
	STC październik 2011 - listopad 2011	Kapsch-GITD.03723	2012-02-27	5910
	STC lipiec 2011 - wrzesień 2011 oraz korekta październik 2011 - styczeń 2012	Kapsch-GITD.05141	2012-04-12	19249
	Październik 2012 – Błędnie wygenerowane ZE za zerowy stan środków na koncie dla klientów Post-paid	Kapsch-GITD.08748	2012-11-05	314
	Listopad 2012 – Błędnie wygenerowane ZE za zerowy stan środków na koncie dla klientów Post-paid	Kapsch-GITD.09413	2012-12-07	8106
Razem				144 261

W odniesieniu do wydarzeń przedstawionych w powyższej tabeli Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, że: „Zdarzenie a) powstało w wyniku błędu Wykonawcy w konfiguracji systemu. Wykonawca naprawił błąd do momentu zgłoszenia, o czym poinformował Zamawiającego. Zdarzenie b) zostało usunięte przez Wykonawcę za pomocą doraźnej poprawki (hotfix). Do czasu zgłoszenia go przez Wykonawcę, błąd został usunięty. Zdarzenia a) i b) zostały zgłoszone w raporcie miesięcznym za sierpień 2011 r. (dokument 40700200123 -Prot_01_PTCS_Incident_Rep_201108). Zdarzenia te zostały omówione podczas spotkań grupy roboczej ds. czynności kontrolnych w dniach 13 i 27 września 2011 r. Wykonawca

również zamieścił krótkie informacje o zamknięciu zdarzenia b) w miesięcznym raporcie za wrzesień 2011 r. (dokument 40700200141-Prot 01_PTCS_PM_Progress_Rep_201109). Wykonawca nie zgłosił zdarzenia c) w raporcie miesięcznym, ale w piśmie do GDDKiA, podczas spotkania grupy roboczej ds. zarządzania projektem w dn. 11 stycznia 2012 r., a także w formalnym piśmie do Zamawiającego w dn. 24 stycznia 2012 r. Zdarzenie omawiano również na spotkaniu grupy roboczej ds. czynności kontrolnych w dn. 10 stycznia 2012 r. Informacje dotyczące rozwiązania dla zdarzenia c) zostały przedstawione w formalnym piśmie do Zamawiającego nr z dnia 24 stycznia 2012 r. Zdarzenie e) nie zostało zgłoszone w raporcie miesięcznym, lecz było omawiane na wielu spotkaniach grupy roboczej ds. czynności kontrolnych. Jego przyczyna została również opisana w dokumencie 40700010431, w którym również znajduje się opis rozwiązania. Ww. dokument został sprawdzony w ramach procedury weryfikacyjnej. Odnośnie zdarzeń d) i f) oraz dwóch ostatnich z tabeli, Zamawiający nie uzyskał od Wykonawcy szczegółowych wyjaśnień, co będzie przedmiotem rozmów GDDKiA z Wykonawcą w celu ich uzyskania.

(dowód: akta kontroli str. 9227-9232)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przekazane kontrolerom dokumenty dot. usunięcia znacznej liczby zapisów (nie przekazano pełnych informacji odnośnie łącznej liczby usuniętych zapisów ewidencyjnych od chwili uruchomienia systemu) tylko w dniu 21.12.2012 r., świadczą o potrzebie podjęcia przez GDDKiA (na podstawie pkt 26.1 Umowy) działań kontrolnych, mających na celu ustalenie przyczyn usunięcia ww. zapisów oraz prawidłowości weryfikacji prowadzonej przez Wykonawcę, z uwagi na fakt, iż przedmiotowe dane, o ile nie zostały wcześniej przekazane do GITD, powinny zostać wg Umowy usunięte niezwłocznie, a nie po 12 miesiącach.

Ocena cząstkowa

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

5.13. Język dokumentacji związanej z realizacją umowy

Opis stanu faktycznego

W § 12 Umowy określono: „Strony ustalają, iż językiem Umowy będzie język polski. Wszelkie oświadczenia będą składane w języku polskim. Strony ustalają, iż Dokumentacja będzie przekazywana Zamawiającemu w języku polskim, chyba, że Umowa lub Załączniki do Umowy w sposób wyraźny dopuszczają złożenie konkretnej części Dokumentacji w języku obcym. Przedstawienie konkretnej części Dokumentacji w języku innym niż polski będzie nadto dopuszczalne za uprzednią zgodą Zamawiającego. W wypadkach, gdy (i) Umowa lub Załączniki do Umowy wyraźnie dopuszczają język obcy w odniesieniu do konkretnej części Dokumentacji lub (ii) Zamawiający wyrazi zgodę na przedstawienie konkretnej części Dokumentacji w języku innym niż polski, Wykonawca zobowiązany jest przedłożyć tłumaczenie takiej części Dokumentacji na język polski równocześnie z jej złożeniem. Wszelkie wymagane tłumaczenia Dokumentacji będą dokonywane na koszt i odpowiedzialność Wykonawcy. W wypadku rozbieżności pomiędzy obcojęzyczną wersją części Dokumentacji a jej tłumaczeniem na język polski, rozstrzygającym będzie tekst tłumaczenia na język polski.

Stwierdzono, że dokumentacja, stanowiąca załączniki do Świadcstwa Osiągnięcia Kamienia Milowego TCSSE przekazana została Zamawiającemu jedynie w języku angielskim. Ponadto część sprawozdań ze spotkań grup roboczych tworzonych było jedynie w wersji anglojęzycznej.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła m.in., że „...przyjmując najracjonalniejsze i jak najbardziej efektywne podejście, Zamawiający wyraził zgodę na przedstawienie wspomnianych dokumentów [Dokumentacji, stanowiąca załączniki do Świadcstwa Osiągnięcia Kamienia Milowego TCSSE] przez Wykonawcę w języku angielskim (na co umowa z Konsorcjum Kapsch pozwala) i nie żądał przedstawienia ich tłumaczeń na język polski, do czego był również uprawniony, zgodnie z § 12 Umowy. Zamawiający nie kwestionował przedstawienia dokumentacji stanowiącej załączniki do wniosku o wydanie Świadcstwa osiągnięcia przez Wykonawcę kamienia milowego TCSSE w języku angielskim ze względów praktycznych. Mianowicie ocena dokumentów stanowiących wspomniane załączniki dokonywana była głównie przez ekspertów z Wielkiej Brytanii, będących podwykonawcami firmy URS sp. z o.o. (posiadającymi odpowiednią, specjalistyczną wiedzę w danym zakresie), będącej doradcą technicznym GDDKiA w przedmiotowym projekcie. W ocenie Zamawiającego uzasadnionym było przyjmowanie i weryfikowanie dokumentacji sporządzonej w języku angielskim, ze względu

na potrzebę szybkiego i sprawnego dokonania tej weryfikacji. Osoby zaangażowane w ten projekt ze strony GDDKiA posługują się językiem angielskim, a wiedza ekspertów brytyjskich była kluczowa w ramach dokonywania weryfikacji tych dokumentów. Zatem w interesie Skarbu Państwa była ocena oryginalnych tekstów angielskich, bowiem pozwalało to na optymalne i efektywne wykorzystanie ekspertów, którymi dysponowała GDDKiA. Podstawą do podjęcia decyzji o tym, czy Świadczenie za kamień milowy TCSSE może zostać wydane, była dla Zamawiającego przede wszystkim opinia wspomnianych technicznych ekspertów anglojęzycznych, bowiem pracownicy Zamawiającego nie dysponują tak specjalistyczną wiedzą, jak niezbędna do weryfikacji przedmiotowych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 6836–6886; 11477-11490)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak rzetelnego nadzoru nad wypełnianiem przez Wykonawcę § 12 Umowy.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie podziela stanowiska przedstawionego w ww. wyjaśnieniu Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, ponieważ zapisy umowy jednoznacznie wskazują na obowiązek dokonywania tłumaczeń wskazanych dokumentów na język polski oraz ustalają, że tłumaczenia te mają być dokonywane na koszt Wykonawcy. Nieegzekwowanie przez GDDKiA przedmiotowego obowiązku ogranicza możliwości sprawowania bieżącej kontroli nad realizacją zadań przez Wykonawcę oraz stwarza ryzyko konieczności dokonywania tłumaczeń przez Zamawiającego, w przypadkach spornych.

Ocena cząstkowa

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

6. Współpraca ze służbami uprawnionymi do kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych⁸²

6.1. Współpraca w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych z Inspekcją Transportu Drogowego (ITD)

Opis stanu
faktycznego

W dniu 10.05.2011 r. podpisane zostało pomiędzy GDDKiA a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego (GITD) Porozumienie, dot. realizowania przez ITD zadań kontrolnych w zakresie prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej. Zgodnie z art. 12 Porozumienia, GITD zobowiązany był sporządzać miesięczne raporty dotyczące realizowanych czynności kontrolnych i przekazywać je do GDDKiA oraz Wykonawcy w ciągu 5 dni roboczych od zakończenia danego okresu raportowania. Trzy z piętnastu, analizowanych przez NIK raportów, zostały przekazane do GDDKiA z opóźnieniem.

Wg art. 12 pkt 5 Porozumienia Wykonawca miał przeprowadzać analizy raportów w ciągu 5 dni roboczych i przedkładać ich wyniki GDDKiA oraz GITD.

Stwierdzono, że GDDKiA nie posiadała ww. analiz raportów oraz że w czasie kontroli NIK, w dniu 16.11.2012 r. wystąpiła do Wykonawcy o przeprowadzenie analizy Raportu za miesiąc październik 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 7- 290)

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, że: „Porozumienie zawarte zostało między GITD a GDDKiA. Ponieważ Kapsch nie jest stroną Porozumienia, a zapis mówiący, że Kapsch ma analizować raporty GITD, nie znajduje się w Umowie z Kapsch, wobec powyższego Kapsch nie ma obowiązku wypełnienia zapisów Porozumienia. GDDKiA widząc zaistniały problem, planuje podjęcie rozmów z GITD, celem określenia drogi formalnej dla wykreślenia tego zapisu z Porozumienia”.

(dowód: akta kontroli str. 6482-6483)

⁸² Zgodnie z art. 131 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, w tym kontroli używanego w pojeździe urządzenia oraz nalożenia i pobierania kar pieniężnych uprawnieni są: funkcjonariusze Policji, inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego, naczelnicy urzędów celnych i dyrektorzy izb celnych oraz funkcjonariusze Straży Granicznej.

W dniu 18.07.2011 r. odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli m.in.: przedstawiciele Ministerstwa Infrastruktury, GITD oraz GDDKiA. Na spotkaniu omawiany był problemem wielokrotnego karania kierowców za przejazd pod jednym odcinku drogi płatnej.

Pismem z dnia 3.08.2011 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA zwróciła się do Podsekretarza Stanu w MI o zajęcie stanowiska w sprawie wielokrotnego nakładania kar za przejazd jednym odcinkiem drogi płatnej oraz przedstawiła opinię, że „przejazd jednym odcinkiem drogi płatnej, na której posadowionych jest kilka bramownic naliczających, należy w ocenie GDDKiA traktować jako jeden przejazd – jeden czyn ciągły - a nie kilka przejazdów pomiędzy poszczególnymi bramownicami naliczającymi”.

Pismem z dnia 9.09.2011 r. Minister Infrastruktury wyraził stanowisko, że podstawą do wszczęcia postępowania administracyjnego o wydanie decyzji określonych w art. 13k ust. 1 i 2 z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych powinny być wyłącznie zapisy ewidencyjne zawierające obrazy pojazdu, za którego przejazd nie została uiszczona opłata elektroniczna” oraz żeby pozostałe zapisy ewidencyjne wykorzystywane były przez GITD jedynie do celów analitycznych.

Pismem z dnia 30.09.2011 r. Generalny Dyrektor DKiA wyraził stanowisko zgodnie z którym, przez stacjonarne przyrządy automatycznie ujawniające i rejestrujące informacje o naruszeniu obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej należy rozumieć zarówno bramownice kontrolne, jak i naliczające. Zdaniem GDDKiA rezygnacja z bramownic naliczających w procesie sprawowania kontroli uiszczania opłaty elektronicznej pozbawiałaby system czynności kontrolnych narzędzia do kontroli. Jednocześnie Generalny Dyrektor DKiA zwrócił się do Ministra Infrastruktury o potwierdzenie stanowiska GDDKiA z dnia 3.08.2011 r, co Minister uczynił w dniu 26.10.2011 r.

W piśmie z dnia 2.12.2011 r. Generalny Dyrektor DKiA podtrzymał stanowisko dotyczące wykorzystywania zapisów ewidencyjnych wygenerowane przez bramownice naliczające, jako podstawy do wymierzenia kary pieniężnej za przejazd drogą płatną bez uiszczonej opłaty elektronicznej (lub uiszczenia tej opłaty w niepełnej wysokości), przyjmując jednocześnie do wiadomości stanowisko Ministra Infrastruktury z dnia 26.10.2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 343-368)

Powołany przez NIK biegły w dziedzinie m.in. postępowanie administracyjne, przedstawił opinię, dotyczącą sprawy wielokrotnego karania kierującego pojazdem samochodowym z tytułu nieuiszczenia lub uiszczenia w niepełnej wysokości opłaty elektronicznej za jednorazowy przejazd po tej samej drodze płatnej, w której stwierdził m.in., że: „w świetle art. 13k ust. 1 i 2 ustawy z dnia z dn. 21 marca 1985 r. o drogach publicznych ... nie jest dopuszczalne wielokrotne karanie kierującego pojazdem samochodowym za nieuiszczenie opłaty elektronicznej w całości lub w części oraz nakładanie takiej kary na wskazane osoby w przypadku nieprzerwanego charakteru przewozu po danej drodze krajowej, co oznacza, że nie należy nakładać takich kar za przejazd pod każdą bramownicą kontrolną znajdującą się na danej (konkretnej) drodze krajowej”.

(dowód: akta kontroli str. 369-381)

Ustalone
nieprawidłowości

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

- Brak działań odnoszących się do zapewnienia dokonywania przez Wykonawcę analizy raportów sporządzanych przez GITD, w zakresie skuteczności działań kontrolnych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak analiz raportów sporządzanych przez GITD z wykonywanych czynności kontrolnych, w okresie od lipca 2011 r. do października 2012 r., ograniczał w istotny sposób możliwość eliminowania ewentualnych uchybień lub pomyłek w procesie nakładania przez ITD kar z tytułu niedopełnienia obowiązku uiszczenia opłaty elektronicznej.

Organy administracji rządowej pomimo uruchomienia w lipcu 2011 r. poboru opłaty elektronicznej oraz wdrożenia kontroli prawidłowości jej uiszczenia, do końca 2012 r. nie miały wypracowanego jednolitego i zgodnego z przepisami stanowiska w sprawie nakładania kar na kierujących pojazdami na podstawie art. 13k ust. 1 i 2 ustawy o drogach publicznych.

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

6.2. Współpraca w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych z Policją, Strażą Graniczną i służbami celnymi

Załącznik 18 pkt 8.4 Umowy wskazuje, że GDDKiA może zawierać porozumienia w sprawie zapewnienia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, poza GITD, również z innymi podmiotami uprawnionymi do takich działań. Do dnia zakończenia kontroli GDDKiA nie zawarła w ww. zakresie porozumień z Policją, Strażą Graniczną, Izdami Celnymi i Urzędami Celnymi.

(dowód: akta kontroli str. 382; 4225-4976)

Dyrektor Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego wyjaśniła, że „warto zauważyć, że podmioty wymienione w art. 131 ust. 1. pkt. 1) - 4) Ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, są podmiotami uprawnionymi do prowadzenia kontroli, o której w tym przepisie mowa, a nie zobowiązanymi do wykonywania czynności w tym zakresie. Decyzję o tym, że Inspekcja Transportu Drogowego („ITD”) zostanie podstawowym podmiotem, który w ramach Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych będzie pełnił czynności podmiotu kontrolującego, podjęto na szczeblu ministerialnym. Umowa nakłada na Wykonawcę obowiązek współpracy ze wszystkimi podmiotami uprawnionymi do kontroli, zgodnie ze wspomnianą wyżej ustawą (patrz postanowienia Załącznika nr 2 do Umowy, Część 3E Czynności Kontrolne). Tym niemniej, aby taka kontrola mogła być w praktyce efektywnie wykonywana, potrzebne są uprzednie, szczegółowe ustalenia między danym podmiotem kontrolnym, GDDKiA a Konsorcjum Kapsch, które umożliwią od strony technicznej odpowiednie włączenie danej służby kontrolnej do systemu (konieczne jest w tym celu m.in. odpowiednie dostosowanie systemu informatycznego funkcjonującego w placówkach danej służby kontrolnej, do możliwości i wymogów Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych). W razie decyzji Ministra ds. Transportu i osoby stojącej na czele którejkolwiek ze służb kontrolnych, wymienionych w art. 131 ust. 1., o włączeniu tej służby od strony technicznej do ww. systemu od konkretnej daty, stosowne porozumienie zostanie zawarte przez GDDKiA z kolejnym podmiotem, z odpowiednim wyprzedzeniem.”

(dowód: akta kontroli str. 6974-6975)

1. Pismem z dnia 16.10.2012 r., dotyczącym przeprowadzania przez Straż Graniczną kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej⁸³, Zastępca Komendanta Głównego Straży Granicznej przekazał do NIK m.in. następujące informacje: „...Jeszcze przed wejściem w życie systemu, przedstawiciele Komendy Głównej Straży Granicznej, na wspólnych spotkaniach w ówczesnym Ministerstwie Infrastruktury, podkreślali konieczność w pierwszej kolejności zapoznania się z działaniem systemu... Włączenie Straży Granicznej (SG) w pełnym zakresie kontroli wymagałoby bowiem wyposażenia formacji w dodatkowe urządzenia oraz sprzęt informatyczny umożliwiający łączność z systemem. Ponadto wymagałoby to przeszkolenia funkcjonariuszy jednostek organizacyjnych Straży Granicznej... Straż Graniczna, realizując zadania ustawowe oraz korzystając z uprawnień w zakresie ruchu i transportu drogowego, nie posiadając dostępu do systemu ESP może, co najwyżej sprawdzać posiadanie urządzenia pokładowego w pojeździe... Jednakże nie będąc włączonym w system, funkcjonariusze SG nie mogą dokonać sprawdzenia, czy dane urządzenie jest właściwe dla danego pojazdu ... skontrolowano 1060 urządzeń pokładowych via-box w pojazdach poruszających się na płatnych odcinkach dróg krajowych wewnątrz kraju - nie stwierdzono naruszeń...”

Straż Graniczna (SG) podjęła współpracę z Biurem ds. Elektronicznego Poboru Opłat GITD oraz GDDKiA w zakresie zapoznania się z działaniem ESP oraz wypracowaniem systemu kontroli. SG zwróciła się m.in. do GDDKiA o wskazanie rachunku bankowego, na który winny wpływać należności z ewentualnych kar pieniężnych nakładanych przez jej funkcjonariuszy. W odpowiedzi GDDKiA poinformowała SG m.in., że: „...przekazanie SG nru rachunku bankowego, na który winny wpływać należności z tytułu kar pieniężnych powinno zostać poprzedzone ustaleniem z GITD zasad sprawowania przez SG czynności kontrolnych oraz

⁸³ Informacje przekazane zostały w trybie art. 29 ust. 1 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

współpracy z ITD, jako główną służbą dedykowaną przez MI do kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej, a tym samym zasad nakładania kar pieniężnych, ich egzekucji oraz rozliczania środków (...) Obecnie przyjęte zasady, co do kontroli i egzekwowania opłat elektronicznych nie obejmują udziału SG w sprawowaniu czynności kontrolnych, ponieważ zarówno w trakcie opracowywania dokumentacji przetargowej, jak i wdrażania Systemu ESP, jedynym podmiotem uczestniczącym w rozmowach z GDDKiA i Wykonawcą był GITD".

W dniu 14.10.2011 r. na spotkaniu roboczym GDDKiA i przedstawiciele SG przedstawiono tryby nakładania kar przewidziane przez system ESP. Przedstawiciele SG zaproponowali, że jeżeli koniecznym jest uszczelnienie tego systemu na granicach RP, to jedna ze służb granicznych (Straż Graniczna bądź Służba Celna) powinna zaangażować się w proces kontroli, do czego niezbędnym są uzgodnienia na poziomie kierownictw resortów.

W wyniku ww. spotkania Departament Dróg i Autostrad MTBiGM przekazał w dniu 26.01.2012 r. do SG propozycję podstawowych zasad, które należy przyjąć przy podejmowaniu czynności kontrolnych na podstawie art. 13 l ustawy o drogach publicznych, wskazując jednocześnie nr rachunku bankowego, na który kierujący pojazdem będzie zobowiązany wpłacić karę pieniężną, jeśli kara nie zostanie uiszczona podczas kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 383-390)

2. Pismem z dnia 17.10.2012 r. Zastępca Dyrektora Departamentu Kontroli Celno-Akcyzowej i Kontroli Gier⁸⁴ przekazał do NIK m.in. następujące informacje: „...Do chwili obecnej nie udostępniono Służbie Celnej wymaganego sprzętu do kontroli poboru opłat, a w konsekwencji jego brak powoduje, że Służba Celna nie przeprowadza kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej... Ze względu na brak warunków do wykonywania kontroli, w szczególności brak specjalistycznego sprzętu do kontroli, w tym narzędzi informatycznych do łączności z systemem ESP oraz nie przeprowadzenia szkoleń dla funkcjonariuszy celnych mających wykonywać kontrole poboru opłat, Departament CA Ministerstwa Finansów poinformował dyrektorów izb celnych, że wykonywanie kontroli przez Służbę Celną w ramach systemu ESP będzie możliwe dopiero po wyposażeniu funkcjonariuszy celnych w odpowiedni sprzęt i przeprowadzeniu stosownych szkoleń...”.

(dowód: akta kontroli str. [391-393])

W dniu 14.12.2012 r. Dyrektor DPP przekazała nr rachunku bankowego GDDKiA Dyrektorowi Departamentu Kontroli Celno – Akcyzowej i Kontroli Gier Ministerstwa Finansów. Rachunek bankowy GDDKiA wskazała jako właściwy do wpłat środków z tytułu kar administracyjnych nałożonych przez naczelników urzędów celnych oraz dyrektorów izb celnych na podstawie art. 13k ustawy o drogach publicznych.

(dowód: akta kontroli str. 405, 407)

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że: „...Izba Celna nie zwracała się bezpośrednio do GDDKiA, ani pośrednio, poprzez Ministerstwo Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej, o przekazanie nru rachunku konta bankowego, na który powinni wpłacać należności z tytułu kar, nałożonych na przewoźników ESPO...”.

(dowód: akta kontroli str. 406)

3. Pismem z dnia 17.10.2012 r. Dyrektor Biura Ruchu Drogowego Komendy Głównej Policji⁸⁵ przekazał do NIK m.in. następujące informacje: „...Policjanci ruchu drogowego, co do zasady nie byli zadaniowani pod kątem prowadzenia kontroli prawidłowości uiszczenia opłat przez kierowców w ramach ESPO, niemniej jednak zdarzały się przypadki, gdzie policjanci przy okazji podejmowanych interwencji ujawniali w pojazdach brak wymaganych urządzeń tzw. via Box, a w konsekwencji podejmowali stosowne czynności w tym względzie. W okresie od 1 lipca 2011 r. do 30 września b.r. policjanci w tym zakresie dokonali 164 kontroli, z czego zostało ujawnionych ogółem 11 naruszeń (brak urządzenia via Box) i wszczętych postępowań administracyjnych, zakończonych wydaniem decyzji administracyjnych na łączną kwotę 33 tys. zł (dotychczas wyegzekwowano 25 tys. zł.) ...Policja brała udział w spotkaniach roboczych z ...

⁸⁴ Por. przypis nr 90.

⁸⁵ Por. przypis nr 90.

instytucjami odpowiedzialnymi za wdrożenie i funkcjonowanie Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych, jednak ostatecznie z tymi podmiotami nie podjęto współpracy na szczeblu centralnym mającej na celu udostępnienie danych do przeprowadzania kontroli w tym zakresie. Przy okazji warto nadmienić, że założenia funkcjonowania systemu nie obejmowały udziału Policji w sprawowaniu czynności kontrolnych, gdyż zarówno w trakcie opracowywania dokumentacji przetargowej jak i w trakcie wdrażania systemu poboru opłat jedynym podmiotem uczestniczącym w rozmowach z GDDKiA i Wykonawcą był GITD, przy czym Wykonawca zgodnie z umową zobowiązany jest do współpracy z wszystkimi służbami uprawnionymi do wykonywania czynności kontrolnych, w tym z Policją. W celu określenia zasad włączenia Policji do Systemu EPO konieczne było i pozostaje wypracowanie docelowego mechanizmu. Należy jednak podkreślić, że w minionym roku BRD KGP podjęło bieżącą (roboczą) współpracę z GDDKiA w związku z wątpliwościami interpretacyjnymi i sprzecznymi stanowiskami Policji i GDDKiA w zakresie nru rachunku na który dokonywane miały być wpłaty z nałożonych przez Policję decyzji administracyjnych. Rozwiązania tymczasowe pozwoliły na zakończenie podjętych przez Policję postępowań administracyjnych i wyegzekwowanie nałożonych kar ... W zakresie bezpośredniej współpracy jedynie Wydziały Ruchu Drogowego Komendy Miejskiej i Wojewódzkiej Policji w Gdańsku podjęły współpracę z WITD w Gdańsku w zakresie realizowania wspólnych służb mających na celu kontrolę prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Policjanci nie odbywali szkoleń, kursów, które w szczególności sposób przygotowywałyby ich do prowadzenia kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, poza omówieniem ogólnych założeń funkcjonowania systemu ... na odprawach służbowych i szkoleniach wewnętrznych...”.

(dowód: akta kontroli str. [394-396])

Ustalone
nieprawidłowości

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

- GDDKiA nie podjęła działań w celu zapewnienia udziału w kontrolach prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej, funkcjonariuszy wszystkich organów uprawnionych do takich kontroli, na podstawie art. 131 ust. 1 ustawy o drogach publicznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

GDDKiA, jako Zamawiający, nie zapewniła Policji, Straży Granicznej i służbom celnym dostępu do sprzętu i danych z ESP oraz szkoleń umożliwiających rzetelne przeprowadzanie kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej służb przed uruchomieniem ESP.

Ocena cząstkowa

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

7. Współpraca z koncesjonariuszami autostrad w zakresie wdrożenia ESP

Opis stanu
faktycznego

W dniu 19.05.2011 r. odbyło się spotkanie przedstawicieli Ministerstwa Infrastruktury, GDDKiA oraz spółek zarządzających koncesyjnymi odcinkami autostrad (koncesjonariuszami): Autostrada Wielkopolska S.A., GTC S.A. oraz Autostrada Małopolska S.A., dotyczące koncepcji zapewnienia interoperacyjności ESP. Na spotkaniu ustalono, że strona rządowa przekaze koncesjonariuszom materiały zaprezentowane przez doradcę technicznego GDDKiA oraz przygotuje z Wykonawcą opracowanie dotyczący możliwości technicznych przyłączenia odcinków koncesyjnych autostrad do KSPO.

(dowód: akta kontroli str. 708-718)

W dniu 2.06.2011 r. GTC S.A. przekazał GDDKiA propozycję dot. interoperacyjności KSPO i systemu poboru opłat na odcinku koncesyjnym autostrady A1.

W dniu 3.06.2011 r. Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA przekazała koncesjonariuszom opracowanie pt. „Interoperacyjność Krajowego Systemu Poboru Opłat z Systemami Elektronicznego Poboru Opłat na autostradach zarządzanych przez Koncesjonariuszy”.

W dniu 14.06.2011 r. Autostrada Małopolska S.A. przedstawiła GDDKiA stanowisko dotyczące KSPO, w którym wyraziła gotowość do wypracowania rozwiązań użytkowo –

technicznych, które zabezpieczyłyby interoperacyjność funkcjonowania systemów poboru opłat na koncesyjnym odcinku autostrady A4 i drogach zarządzanych przez GDDKiA.

W dniu 29.06.2011 r. Autostrada Wielkopolska S.A. przedstawiła GDDKiA stanowisko dotyczące interoperacyjności KSPO, w którym odniosła się do proponowanych przez stronę rządową rozwiązań.

(dowód: akta kontroli str. [719-760])

Pismami z dnia: 12 i 27.07 oraz 9.08.2011 r. GDDKiA zwracała się do Ministerstwa Infrastruktury o interpretację przepisów art. 37a ust.1,2,3 w zw. z art. 37b ust. 1 i 4 oraz art. 37c z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym, w celu zapewnienia właściwego przebiegu rozmów z koncesjonariuszami na temat zapewnienia interoperacyjności KSPO i systemów poboru opłat na koncesyjnych odcinkach autostrad.

W dniu 28.09.2011 r. i 10.01.2012 r. Dyrektor DPP zwracała się do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad MI o udzielenie wytycznych - instrukcji negocjacyjnych wg których GDDKiA powinna prowadzić rozmowy z koncesjonariuszami w sprawie wdrożenia interoperacyjności elektronicznego sposobu pobierania opłat za przejazd koncesyjnymi odcinkami autostrad.

W dniu 19.01.2012 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przekazał do Generalnego Dyrektora DKiA propozycję generalnych zasad, które powinny zostać przyjęte w trakcie rozmów z koncesjonariuszami na temat interoperacyjności elektronicznych systemów poboru opłat za przejazd autostradami. Minister, zwrócił uwagę, że został zainicjowany proces legislacyjny obejmujący nowelizację przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym w zakresie ustalenia norm prawnych dla umów zawieranych pomiędzy podmiotami pobierającymi opłaty za przejazd autostradą, których przedmiotem było wprowadzenie interoperacyjności systemów opłat za przejazd autostradą.

Pismem z dnia 17.02.2012 r. skierowanym do MTBiGM, Generalny Dyrektor DKiA przedstawił uwagi do ww. pisma z dnia 19.01.2012 r., a w dniu 15.03.2012 r. MTBiGM odniosło się do tych uwag.

Pismem z dnia 27.07.2012 r. MTBiGM podtrzymało swoje stanowisko w sprawie generalnych zasad, które powinny zostać przyjęte przez GDDKiA w trakcie rozmów z koncesjonariuszami na temat interoperacyjności elektronicznych systemów poboru opłat za przejazd autostradami.

(dowód: akta kontroli str. 761-788)

W dniu 14.09.2012 r. GDDKiA przedstawiła koncesjonariuszom podstawowe założenia planowanych zmian przepisów prawa związanych z zapewnieniem interoperacyjności elektronicznych systemów poboru opłat za przejazd autostradami.

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że „*W chwili obecnej, toczą się równoległe rozmowy ze spółkami koncesyjnymi, dotyczące wprowadzenia interoperacyjności w oparciu o zasady Strony Publicznej w tym zakresie. Jednocześnie, Strona Publiczna prowadzi prace legislacyjne w zakresie zapewnienia interoperacyjności krajowej w obowiązującym porządku prawnym.*”

(dowód: akta kontroli str. 708, 789-794)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Dotychczasowe rozmowy GDDKiA z koncesjonariuszami nie doprowadziły do zapewnienia interoperacyjności systemów poboru opłat za przejazd autostradami. W tej sytuacji na drogach krajowych, w tym autostradach zarządzanych przez GDDKiA pobór opłat za przejazd samochodów o dmc powyżej 3,5 t odbywa się elektronicznie w ramach ESP, a na koncesyjnych odcinkach autostrad manualnie. GDDKiA nie ponosi jednak odpowiedzialności za brak efektów prowadzonych z koncesjonariuszami negocjacji, których wyniki uzależnione są w głównej mierze od zakończenia prac legislacyjnych i wprowadzenia zmian w przepisach, w zakresie zapewnienia interoperacyjności krajowej w obowiązującym porządku prawnym.

Ocena częściowa

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

8. Rozliczenia dystrybutorów kart opłaty drogowej pobieranej w ramach obowiązującego do dnia 30.06.2011 r. systemu poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W dniu 28.06.2011 r. GDDKiA i GITD ustaliły harmonogram prac związanych z rozliczeniem kart opłaty drogowej pobieranej w ramach obowiązującego do dnia 30.06.2011 r. „winietowego” systemu poboru opłat drogowych. Zgodnie z harmonogramem dystrybutorzy mieli przekazać sprawozdania miesięczne z rozliczenia kart opłaty drogowej do 15.07.2011 r., a niewykorzystane karty opłat zwrócić do 31.07.2011 r.

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że „...pisma rozliczeniowe dystrybutorów indywidualnych z GITD były przesyłane do GDDKiA począwszy od lipca 2011 r. do grudnia 2011 r. GDDKiA sukcesywnie rozliczała dystrybutorów na podstawie otrzymanych dokumentów. GDDKiA zgodnie bowiem z zapisami przyjętymi w Polityce Rachunkowości, tj. Zarządzeniu Nr 1 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 2 stycznia 2012 r., zmieniającego zarządzenie w sprawie zasad organizacji rachunkowości oraz zakładowego planu kont w GDDKiA, prowadziła ewidencję rozrachunków z poszczególnymi dystrybutorami w/z wartościowego poboru/sprzedaży kart opłaty drogowej. Każdy dystrybutor posiadał konto w systemie finansowo-księgowym SAP, na którym ewidencjonowane były operacje związane z obrotem kart opłaty drogowej. Pracownik GDDKiA zajmujący się rozliczaniem dystrybutorów weryfikował dokumenty przekazane przez GITD z zapisami w systemie finansowym – księgowym SAP (księgowania na podstawie sprawozdań przekazywanych przez dystrybutorów), wyjaśniał ewentualne rozbieżności zarówno z GITD, jak i z dystrybutorem. Finalnie pracownik GDDKiA sporządzał pismo rozliczeniowe w trzech egzemplarzach, które przysyłał następnie zarówno do GITD, jak i dystrybutora, a trzecie pismo rozliczeniowe zostawało w posiadaniu GDDKiA.

W przypadku, gdy z rozliczenia końcowego wynikało, iż dystrybutor posiadał zobowiązanie wobec GDDKiA, wraz z rozliczeniem końcowym wysyłano wezwanie do zapłaty. GDDKiA naliczyła wszystkim dystrybutorom, u których stwierdzono opóźnienie lub brak zapłaty odsetki ustawowe obejmujące okres począwszy od dnia 10 lipca 2011r. do dnia całkowitej zapłaty należności, zgodnie z porozumieniami zawartymi między GITD a dystrybutorami. Wraz z zakończeniem procesu rozliczania dystrybutorów kart opłaty drogowej, GDDKiA na bieżąco monitoruje spłaty nieuregulowanych należności i aktualizuje dane dotyczące spraw przekazanych do Biura Prawnego GDDKiA celem wszczęcia w uzasadnionych przypadkach postępowania sądowego. Ponadto, GDDKiA dwukrotnie przesłała informacje w powyższym zakresie do Ministerstwa Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej.

(dowód: akta kontroli str. 408-415)

Według stanu na dzień 22.10.2012 r. saldo nieuregulowanych należności z tytułu należności głównej oraz odsetek naliczonych dystrybutorom kart opłaty drogowej wynosiło 573.193,12 zł z czego 284 655,27zł stanowiły odsetki. 16 dystrybutorów nie uregulowało należności z tytułu kart opłaty drogowej, 4 dystrybutorów spłaca w/w zaległości w ratach:

Pismem z dnia 18.09.2012 r. GDDKiA zwróciła się do GITD o przekazanie kompletnej dokumentacji dotyczącej kopii pokwitowań odbioru kart opłaty drogowej przez dystrybutorów.

Pismem z dnia 23.10. 2012 r. GITD poinformowała GDDKiA, że podjęto działania mające na celu przygotowanie dokumentacji niezbędnych w celu wyjaśnienia sprawy.

(dowód: akta kontroli str. 416-570)

GDDKiA posiadała nieuregulowane należności przez 3 dystrybutorów, z tytułu sprzedanych w latach 2002-2008 zezwoleń i kart opłaty drogowej:

- Stowarzyszenia Prywatnych Przewoźników Drogowych- 1.291.098,56 zł
- Lubuskiego Stowarzyszenia Przewoźników Drogowych i Spedytorów - 1.354.743,50 zł
- Małopolskiego Stowarzyszenia Międzynarodowych Przewoźników - 1.648.101,31 zł
- na łączna wartość naliczonych odsetek - 502.987,92 zł

W dniu 9.06.2010 r. GDDKiA przekazała Prokuraturii Generalnej Skarbu Państwa dokumentację dotyczącą Małopolskiego Zrzeszenia Międzynarodowych Przewoźników Drogowych w celu skierowania sprawy na drogę sądową.

(dowód: akta kontroli str. 571-590)

GDDKiA złożyła wnioski do Prokuratury Generalnej Skarbu Państwa dotyczący wszczęcia postępowania sądowego wobec ww. dystrybutorów kart opłat drogowych

(dowód: akta kontroli str. 591-642)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

9. Rozpatrywanie skarg dotyczących KSPO

Opis stanu
faktycznego

Wg Załącznika nr 2 do Umowy pt. Wymagania Zamawiającego, Część 3 B Obsługa Użytkowników, pkt B2.10.2 : *Wykonawca zobowiązany jest zdefiniować procedury rozpatrywania skarg jako część Projektu Systemu i Usług.*

Stwierdzono, że Wykonawca zdefiniował procedury rozpatrywania skarg jako część Projektu Systemu i Usług w dniu 12 kwietnia 2011 r. w ramach procedury weryfikacyjnej – Opis Strategia Obsługi Klienta SPOP Dok nr 40700010054, wersja: 04. Procedurę obsługi skarg i zapytań zawiera 3 rozdział Strategii – Koncepcja Punktów Sprzedaży. Ww. załącznik określa, iż: *Procedury winny opisywać sposoby postępowania Wykonawcy w następujących przypadkach: skargi dotyczące OBU; skargi dotyczące opłat; ogólne skargi dotyczące świadczonych Usług Poboru Opłat oraz że Wykonawca zobowiązany jest wdrożyć opisane powyżej procedury do chwili Osiągnięcia Kamienia Milowego: Dostępność Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU.*

Stwierdzono, że Wykonawca wdrożył procedury do chwili Osiągnięcia Kamienia Milowego: Dostępność Usługi Obsługi Klienta i Dystrybucji OBU.

Ww. załącznik określa, iż *W przypadku otrzymania skargi przesłanej na piśmie Wykonawca zobowiązany jest odpisać w ciągu pięciu dni roboczych, informując Użytkownika, w jaki sposób i w jakim terminie jego skarga zostanie rozpatrzona. W każdym przypadku Wykonawca zobowiązany jest odpowiedzieć na skargi nadesłane na piśmie oraz zgłoszone w każdym innym trybie w terminie 10 dni roboczych).*

Dyrektor DPP wyjaśniła m.in., że: *„Otrzymywaliśmy zestawienia dotyczące wszystkich zgłoszeń oraz tematyki czego dotyczyły zgłoszenia w rozbiciu na poszczególne miesiące. I uzyskiwaliśmy informację jaki był średni czas rozpatrywania tych zgłoszeń. Po określonym czasie funkcjonowania systemu podjęto decyzję o skontrolowaniu Wykonawcy w różnych aspektach w ramach audytu technicznego przeprowadzonego przez doradcę, w tym dotyczących skarg i reklamacji (audyt trwa od października 2012 r.).”*

W DPP rozpatrywane były: skargi inne np. techniczne; reklamacje; zapytania o zwolnienie z opłaty; wnioski o udostępnienie danych, zwolnienia z opłat; pytania dot. ESP.

Analiza 10 losowo wybranych spraw wykazała, że na wszystkie sprawy GDDKiA udzielała terminowo odpowiedzi, 2 sprawy dotyczyły skarg, 1 reklamacji, 5 dotyczyły zapytania o zwolnienie z opłaty, 1 wniosek o zwolnienie z opłat oraz jedno zapytanie o system.

(dowód: akta kontroli str. 895-1063; 1065-1070; 4225-4976)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

10. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w zakresie dot. wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie zarówno Biuro Kontroli Wewnętrznej, jak i Biuro Audytu Wewnętrznego Centrali GDDKiA nie przeprowadzały kontroli lub audytów związanych z wdrożeniem

i funkcjonowaniem KSPO. System kontroli wewnętrznej nie obejmował tym samym zagadnień dotyczących prac GDDKiA związanych z przygotowaniem koncepcji funkcjonowania KSPO, realizacji harmonogramu wdrażania tego systemu, wydatkowania środków związanych z tym projektem, prawidłowości działania ESP itp.

Dyrektor Biura Kontroli Wewnętrznej wyjaśnił, że: „Procesy związane z realizacją elektronicznego systemu poboru opłat oraz realizacją umowy z Niezależnym Podmiotem Monitorującym i Audytem Technicznym nie były dotychczas przedmiotem kontroli wewnętrznej oraz audytu wewnętrznego w GDDKiA. W procesie planowania i wyboru zadań kontrolnych oraz audytowych w GDDKiA uwzględniane są wyniki analizy ryzyka, priorytety Kierownictwa, wyniki przeprowadzonych w poprzednich latach audytów, kontroli wewnętrznych oraz zewnętrznych, a także, w miarę możliwości, planowane kontrole zewnętrzne. W Planie Kontroli Wewnętrznej na 2012 rok zawarte zostało zadanie pn.: „Prawidłowość rozliczeń z Konsorcjum Kapsch Telematic Services w zakresie poboru opłat”. Jednak ze względu na trwającą kontrolę Najwyższej Izby Kontroli w zakresie wdrożenia Krajowego Systemu Poboru Opłat Drogowych, Biuro Kontroli Wewnętrznej nie podjęło dotychczas czynności kontrolnych. Zadanie dotyczące przedmiotowego zakresu nie zostało ujęte w Planie Audytu Wewnętrznego na 2012 rok, aby nie dublować tematów zadań audytowych z tematami kontroli przeprowadzanych w GDDKiA oraz nie powodować nadmiernego obciążenia komórki audytowanej/kontrolowanej obsługą czynności związanych z przygotowaniem i przedstawieniem żądanych dokumentów”.

Ustalone
nieprawidłowości

(dowód: akta kontroli str. 7090-7104)

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na:

- Nieprzeprowadzanie kontroli i audytów wewnętrznych, w obszarze dotyczącym wdrożenia KSPO, co uniemożliwiało sprawowanie rzetelnego nadzoru GDDKiA nad procesem budowy, a następnie funkcjonowaniem tego systemu.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak zadań audytów oraz czynności kontrolnych związanych m.in. z realizacją harmonogramu działań w obszarze wdrażania, a następnie funkcjonowania KSPO, wydatkowania środków finansowych związanych z tym projektem itp. wpłynął negatywnie na funkcjonowanie kontroli zarządczej w GDDKiA, na co wskazują ustalenia niniejszej kontroli przeprowadzonej przez NIK.

Ocena cząstkowa

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

11. Planowane i uzyskane korzyści z wdrożenia KSPO

Opis stanu
faktycznego

GDDKiA zakładała, iż przychody związane z wdrożeniem KSPO wyniosą ok.: 363.663 tys. zł w 2011 r., 915.761 tys. zł w 2012 r. oraz 2.309.469 tys. zł w 2013 r.

(Dowód: akta kontroli str. 9220-9226)

W okresie od lipca 2011 do listopada 2012 przychody z KSPO wyniosły:

OPŁATY NALEŻNE DO KFD		Wpływy za okres 01.07. - 31.12.2011 PLN	Wpływy za okres 01.01.- 30.11.2012 PLN	RAZEM (2011+2012) PLN
MSP	A2	33 757 569,73	51 093 694,89	153 098 508,48
	A4	-	68 247 243,86	
ESP HV	pre-paid	265 395 498,58	541 659 380,41	1 092 233 337,03
	post-paid	78 246 368,07	206 932 089,97	
ESP LV	pre-paid	-	1 154 227,30	1 238 689,69
	post-paid	-	84 462,39	

OPLATY NALEŻNE DO	Wpływy za okres	Wpływy za okres	RAZEM
Razem opłaty	377 399 436,38	869 171 098,82	1 246 570 535,20
Kary GITD	7 157 562,16	9 240 289,05	16 397 851,21
Inne kary (Policja)	-	9 000,00	9 000,00
Razem Kary	7 157 562,16	9 249 289,05	16 406 851,21
Odsetki bankowe	1 550 389,71	4 551 163,19	6 101 552,90
Odsetki od kont post-paid HV+LV	-	4 937,37	4 937,37
SUMA	386 107 388,25	882 976 488,43	1 269 083 876,68

(dowód: akta kontroli str. 7168-7173)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁶, wnosi o :

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia rzetelnego monitorowania i audytu funkcjonowania ESP oraz udostępniania w tym zakresie niezbędnych dla GDDKiA informacji przez Niezależny Podmiot Monitorujący i podmiot realizujący zadania Audytu Technicznego, w tym sporządzania dokumentów w języku polskim.

2. Wyeliminowanie przypadków dopuszczania do użytkowania bramownic z zamontowanymi na nich urządzeniami i wymaganymi elementami infrastruktury przydrożnej, bez przeprowadzenia kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektów stałej organizacji ruchu, o której mowa w § 12 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

3. Podjęcie działań w celu zapewnienia weryfikacji rzetelności poboru opłaty elektronicznej, w drodze objęcia urzędzeń służących do poboru i kontroli prawidłowości uiszczania tej opłaty prawną kontrolą metrologiczną, uregulowaną przepisami rozdziału 3 ustawy z dnia 11 maja 2001 r. Prawo o miarach.

4. Objęcie kontrolą i audytem wewnętrznym działań GDDKiA w obszarze wdrażania KSPO, w celu zapewnienia efektywnego nadzoru nad procesem budowy i funkcjonowaniem tego systemu.

5. Podjęcie działań mających na celu wprowadzenie znaków drogowych informujących kierujących pojazdami samochodowymi o zbliżaniu się do drogi płatnej.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

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

⁸⁶ Dz.U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

***Tekst ostateczny wystąpienia pokontrolnego ujednoczony na podstawie uchwały
Nr 55/2013 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia 16 lipca 2013 r.***

Warszawa, dnia 31 lipca 2013 r.

RADCA PREZESA NIK
p.o. DYREKTORA
Departament Infrastruktury

Stanisław Jarosz

