



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.010.01.2018
P/18/068

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Bydgoszczy
ul. Wały Jagiellońskie 12, 85-950 Bydgoszcz
T +48 52 567 58 00, F +48 52 567 58 60
lby@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/068 – Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa i użytkowników autostrad płatnych w umowach koncesyjnych i egzekwowanie od koncesjonariuszy obowiązków w nich zawartych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontroler	Andrzej Maciejski – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/70/2018 z 8 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy, ul. Fordońska 6, 85-085 Bydgoszcz ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gołębiowski – Dyrektor Oddziału ² (dowód: akta kontroli str. 2)

II. Ocena kontrolowanej działalności³

Ocena ogólna

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział zapewnił warunki organizacyjne, pozwalające na realizację zadań związanych z egzekwowaniem od koncesjonariusza odcinka autostrady A1 utrzymania i eksploatacji drogi zgodnego z warunkami umowy koncesyjnej. Zadania związane z planowaniem, wykonywaniem oraz monitorowaniem wyników kontroli koncesjonariusza zostały przydzielone właściwym komórkom organizacyjnym oraz przypisane pracownikom. Oddział wywiązał się z terminowego opracowania planów kontroli na poszczególne lata 2015-2018. Zaplanowane kontrole koncesjonariusza przeprowadzały osoby posiadające stosowne upoważnienia. Kontrole zostały wykonane rzetelnie, a usuwanie przez koncesjonariusza stwierdzonych nieprawidłowości i uchybień było prawidłowo monitorowane.

Kontrola wykazała, że Oddział nie zastosował się do obowiązku wynikającego z:

- postanowień § 5 ust. 8 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r.⁴, gdyż nie poinformował Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego⁵ o zmianie planowanego terminu przeprowadzenia kontroli dwóch zagadnień w 2015 r. i tzw. kontroli letniej w 2016 r.;

¹ Dalej: „Oddział”.

² Od 24 lutego 2017 r., poprzednio Mirosław Jagodziński od 1 stycznia 2013 r. do 10 stycznia 2017 r., Jerzy Ptasznik pełniący obowiązki Dyrektora Oddziału od 11 stycznia 2017 r. do 23 lutego 2017 r.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. Kontrola obejmowała lata 2015-2018 (do 5 czerwca).

⁴ Regulamin kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach; stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 5 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 12 stycznia 2015 r. Dalej: „Regulamin kontroli z 12 stycznia 2015 r.”.

⁵ Dalej: „DPP”.

- postanowień § 7 ust. 3 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r., a następnie § 6 ust. 4 Regulaminu kontroli z 7 lutego 2018 r.⁶, gdyż w latach 2015-2018 (do maja) nie przesłał zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli do wiadomości DPP.

Izba zwróciła uwagę, że zakres kontroli ujęty w planie (na poszczególne lata 2015-2018) był identyczny, jak w Ramowym Planie Kontroli⁷. Tymczasem do obowiązków Oddziału należało opracowywanie planów kontroli i dysponował on materiałami analitycznymi (m.in. ustalenia wcześniejszych kontroli, baza wypadków drogowych, raporty z postępu prac), których wykorzystanie w procesie opracowywania planu kontroli pozwoliłoby na efektywniejsze planowanie i prowadzenie kontroli, ze względu na możliwość większej precyzji przy identyfikacji obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umowy koncesyjnej. Czynności w ramach przygotowywania rocznych planów kontroli faktycznie ograniczały się do powtarzania zapisów Ramowego Planu Kontroli przesłanego z GDDKiA oraz wskazania przewidywanego terminu przeprowadzenia czynności kontrolnych. Natomiast w przypadku planu kontroli na 2018 r. zwiększono częstotliwość do dwóch kontroli w roku w zakresie dwóch zagadnień⁸. Pomimo że w latach 2015-2017 Ramowe Plany Kontroli przewidywały tylko raz w roku kontrolę w ww. zakresie, Oddział poza planem przeprowadził dodatkowe kontrole, stosując się do postanowień § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

*Opis stanu
faktycznego*

1. Organizacja procesu egzekwowania od koncesjonariuszy zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady z warunkami umowy w Oddziale

W Oddziale obowiązywał od 1 kwietnia 2017 r. Regulamin Organizacyjny Oddziału¹⁰, wprowadzony zarządzeniem Nr 5/2017 r. z 9 marca 2017 r. przez Dyrektora Oddziału.

Realizacja większości zadań polegających na egzekwowaniu obowiązków przez koncesjonariusza odcinka autostrady A1 należała do Wydziału Dróg i Sieci Drogowej¹¹. Egzekwowanie tych obowiązków w zakresie drogowych obiektów inżynierskich należało do Wydziału Mostów oraz Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem. Ponadto Wydział Ochrony Środowiska prowadził sprawy związane z ochroną środowiska także na etapie eksploatacji dróg.

⁶ Regulamin kontroli przestrzegania warunków umów o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrad oraz dzierżawy MOP II lub III; stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 7 lutego 2018 r. Dalej: „Regulamin kontroli z 7 lutego 2018 r.”

⁷ Zgodnie z Regulaminem kontroli z 12 stycznia 2015 r. jest to dokument opracowany przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) służący za podstawę do opracowania planów kontroli przez oddziały GDDKiA oraz DPP. Zgodnie z Regulaminem kontroli z 7 lutego 2018 r. jest to dokument opracowany przez Dyrektora DPP i zatwierdzony przez Kierownika Jednostki Kontrolującej (Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad).

⁸ 1) Wizualna ocena stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrola wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz ocena stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrola wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń). 2) Ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami.

⁹ Dz. U. z 2017 poz. 784, dalej: „rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem”. Przepis ten stanowi, że organ zarządzający ruchem przeprowadza co najmniej raz na 6 miesięcy kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach jemu podległych.

¹⁰ Dalej: „Regulamin”.

¹¹ Dalej: „Wydział DSD”. Zgodnie z § 16 pkt 11 Regulaminu do zakresu działania Wydziału DSD należała okresowa kontrola autostrady w zakresie zgodności budowy i eksploatacji z warunkami umowy o budowę i eksploatację lub samą eksploatację i obowiązującymi przepisami w zakresie utrzymania i ochrony autostrady.

Powyższe komórki organizacyjne były zobowiązane do prowadzenia monitoringu realizowanych przez nich spraw.

Co roku¹² Dyrektor Oddziału wydawał zarządzenia¹³ w sprawie wdrożenia i przestrzegania regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz w zakresie dostosowania do poboru opłat i dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych. W zarządzeniach określano zakres kontroli. Do sprawowania nadzoru nad przestrzeganiem postanowień ww. zarządzeń wyznaczono Wydział DSD. Nadzór nad zadaniami realizowanymi przez Wydział DSD, Wydział Mostów i Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem sprawował Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami.

Postanowienia poprzedniego Regulaminu Organizacyjnego, który obowiązywał od 1 stycznia 2015 r.¹⁴, w zasadzie nie odbiegały od obecnych regulacji w zakresie realizacji zadań polegających na egzekwowaniu obowiązków przez koncesjonariusza odcinka autostrady A1.

(dowód: akta kontroli str. 269-387)

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału:

- Centrala GDDKiA przekazała do Oddziału pismem z 15 października 2008 roku umowę koncesyjną na budowę i eksploatację odcinka autostrady A1. Dla zainteresowanych pracowników Oddziału dostęp do umowy jest zapewniony w ramach wykonywania obowiązków służbowych;
- obowiązki koncesjonariusza wynikają z umowy. W przypadku wszelkich wątpliwości co do zapisów umowy Oddział konsultował zapisy z DPP i Niezależnym Inżynierem na roboczo za pomocą rozmów telefonicznych i poczty elektronicznej, a w przypadkach wymagających oficjalnego stanowiska, w tym m.in. zgłoszonych przez Gdańsk Transport Company S.A.¹⁵ zdarzeń odszkodowawczych, za pomocą oficjalnej korespondencji.

(dowód: akta kontroli str. 388, 390)

Pracownicy wykonujący czynności kontrolne w latach 2015-2018 (do 12 marca) posiadali stosowne upoważnienia, wystawione zgodnie z zakresem podmiotowym i przedmiotowym kontroli oraz zgodnie z obszarem działania Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 34-35, 46-48, 69-71, 131-133, 141, 219)

2. Planowanie kontroli działań koncesjonariusza

W latach 2015-2018 częstotliwość i zakres kontroli do przeprowadzenia przez Oddział były określone w rocznych planach kontroli Oddziału, opracowywanych na podstawie ramowych planów kontroli zatwierdzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z planami kontroli Oddział miał przeprowadzać u koncesjonariusza kontrole w ciągu roku w następujących miesiącach:

- 2015 r. – maj, czerwiec, grudzień;
- 2016 r. – czerwiec, grudzień;
- 2017 r. – czerwiec, grudzień.

Na 2018 r. zaplanowano kontrolę u koncesjonariusza w miesiącach: styczeń/luty, kwiecień, czerwiec, październik.

Zakres kontroli (na poszczególne lata 2015-2018) ujęty w planie był identyczny, jak w planie ramowym i co roku obejmował:

¹² W latach 2015-2017.

¹³ Nr 9/2015 z 6 lutego 2015 r., Nr 2/2016 z 18 lutego 2016 r., Nr 3/2017 z 27 stycznia 2017 r.

¹⁴ Wprowadzony przez Dyrektora Oddziału zarządzeniami Nr 71/2014 z 22 grudnia 2014 r. i Nr 12/2015 z 23 lutego 2015 r.

¹⁵ Dalej: „GTC”.

- wizualną ocenę stanu nawierzchni autostrady, w tym nawierzchni Punktu Poboru Opłat¹⁶/Stacji Poboru Opłat¹⁷ oraz Miejsca Obsługi Podróżnych¹⁸ i Obwodu Utrzymania Autostrady¹⁹ (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego nawierzchni i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- realizację przez Partnera obowiązkowej oceny stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania drogowych obiektów inżynierskich;
- wizualną ocenę stanu poboczy, w tym odwodnienia (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego poboczy i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- wizualną ocenę stanu urządzeń ochrony środowiska (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń ochrony środowiska i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- wizualną ocenę pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym na MOP i OUA;
- wizualną ocenę stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz ocenę stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- kontrolę bezpieczeństwa ruchu drogowego – identyfikację potencjalnych zagrożeń i ich źródeł dla bezpieczeństwa ruchu drogowego występujących na drodze i strefie bezpieczeństwa, w tym ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami;
- wizualną ocenę stanu ogrodzenia głównego, w tym szczelności ogrodzenia MOP i OUA (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego ogrodzenia głównego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- stan MOP, tj. wizualną ocenę stanu technicznego oraz czystości urządzeń technicznych, sanitarnych, socjalnych, parkingów, jak również szczelności ogrodzenia oraz pielęgnacji i utrzymania zieleni (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego obiektów budowlanych MOP i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń);
- standard utrzymania zimowego, tj. wizualną ocenę odśnieżania, odladzania,
- ocenę prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami;
- działanie Centrum Zarządzania Autostradą (w tym ocenę prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także ocenę łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu).

Termin opracowania przez oddziały planu kontroli na podstawie Ramowego Planu Kontroli został ustalony w § 5 ust. 3 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r. - do 21 grudnia każdego roku na rok następny. W piśmie z 19 stycznia 2015 r. skierowanym do dyrektorów oddziałów GDDKiA Dyrektor DPP wnioskował o opracowanie i przesłanie planów kontroli do DPP w terminie do 31 stycznia 2015 r. W pismach z 27 listopada 2015 r. (plan na 2016 r.) i z 30 listopada 2017 r. (plan na 2018 r.) Dyrektor DPP wnosił o przygotowanie planów kontroli do 21 grudnia

¹⁶ Dalej: „PPO”.

¹⁷ Dalej: „SPO”.

¹⁸ Dalej: „MOP”.

¹⁹ Dalej: „OUA”.

zgodnie z § 5 ust. 3 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r. Natomiast odnośnie do planu kontroli na 2017 r. w piśmie²⁰ z 16 grudnia 2016 r. Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wnosila o opracowanie go i przesłanie do DPP w terminie do 13 stycznia 2017 r.

Roczne plany kontroli Oddziału zostały ustalone przez Dyrektora Oddziału w następujących terminach:

- 30 stycznia 2015 r. - plan na 2015 r.,
- 21 grudnia 2015 r. - plan na 2016 r.,
- 9 stycznia 2017 r. - plan na 2017 r.,
- 22 grudnia 2017 r. - plan na 2018 r.

Ustalone plany zostały przekazane niezwłocznie do GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 224-230, 269-325)

3. Przeprowadzanie kontroli koncesjonariusza

W latach 2015-2017 Oddział co roku przeprowadzał dwie kontrole w zakresie utrzymania i eksploatacji A1 w systemie koncesyjnym. Z dokonanych ustaleń sporządzono raporty.

W raportach z kontroli wykazano następujące nieprawidłowości i uchybienia:

24-25 czerwca 2015 r.

- występowanie wyblaknięć tablic prowadzących U-3 na łącznicy zjazdowej węzła Nowe Marzy w relacji od Gdańska w kierunku SPO Nowe Marzy,
- uszkodzenie wygradzeń dla herpetofauny²¹ (ryzyko przedostania się przedstawicieli herpetofauny na jezdnię autostrady),
- uszkodzenie powłoki malarskiej w panelach ekranów akustycznych i na słupach przeciwoślńieniowych.

15 grudnia 2015 r.

- nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień.

23-25 maja 2016 r.

- uszkodzenie wygradzeń dla herpetofauny,
- uszkodzenie powłoki malarskiej na ekranach akustycznych,
- miejscowe nieszczelności ogrodzenia głównego,
- stwierdzono występowanie uschniętych roślin (49 sztuk wierzby iwy, 1 dąb szypułkowy, 20 sztuk derenia białego, 14 sztuk graba, 15 sztuk derenia świdwy) oraz konieczność przesadzenia bluszczu z powodu konserwacji przyczółków.

22 grudnia 2016 r.

- nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień.

19-20 czerwca 2017 r.

- nierówności na drodze wewnętrznej prowadzącej do przejścia dla dzikich zwierząt,
- nieszczelności w wygradzeniu dla herpetofauny,
- w złym stanie nasadzenia (derenie) przy przejściu dla zwierząt,
- zbyt niskie wygradzenie dla płazów,
- uschnięte drzewa na Węzle Lisewo,
- podkop pod ekranem akustycznym.

28 grudnia 2017 r.

- nie stwierdzono nieprawidłowości i uchybień.

²⁰ Do pisma załączono zatwierdzony „Ramowy Plan kontroli na 2017 rok” stanowiący podstawę opracowania planu kontroli przez Oddział.

²¹ Herpetofauna – ogół wszystkich płazów i gadów występujących na danym obszarze.

W 2018 r. (do 30 maja 2018 r.) Oddział dysponował zatwierdzonym raportem z kontroli przeprowadzonej 12 marca 2018 r. w zakresie oceny standardu zimowego utrzymania autostrady A1. Nie stwierdzono w nim nieprawidłowości i uchybień.

(dowód: akta kontroli str. 20-223)

Oddział zgodnie z Ramowym Planem Kontroli planował na lata 2015-2017 przeprowadzenie kontroli raz w roku m.in. w zakresie:

- wizualnej oceny stanu oznakowania poziomego i pionowego (a także kontrolę wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego oznakowania poziomego i pionowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń) oraz oceny stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA (a także kontrola wykonywania przez Partnera przeglądu technicznego urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i wywiązywania się z wynikających z niego wniosków i zaleceń),
- oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami.

Kontrole w powyższym zakresie zostały zrealizowane.

Ponadto, raz w roku w latach 2015-2017 Oddział przeprowadził na odcinku autostrady A1 dodatkowe kontrole, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem. W kontrolach z lat 2015-2016 Oddział zgłosił uwagi dotyczące m.in. oznakowania, natomiast w 2017 r. uwag nie zgłoszono.

W planie kontroli na 2018 r. Oddział zwiększył częstotliwość kontroli w powyższym zakresie (z raz w roku do raz na 6 m-cy), pomimo że w Ramowym Planie Kontroli przewidziano częstotliwość kontroli „1/rok”.

(dowód: akta kontroli str. 323-325, 397-403)

4. Monitorowanie usuwania nieprawidłowości wykazanych podczas kontroli

Zgodnie z § 14 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r. projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym, w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dzierżawy miejsc obsługi podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradach; do obowiązku kontrolujących należało monitorowanie zaleceń i wniosków pokontrolnych przez kierowanie do podmiotu kontrolowanego pism z zapytaniem o przebieg realizacji zaleceń. Monitoring realizacji zaleceń pokontrolnych należał do DPP.

(dowód: akta kontroli str. 236)

W stosunku do stwierdzonych uchybień i nieprawidłowości Oddział w ramach raportu z kontroli kierował wnioski i zalecenia z terminem ich usunięcia.

W ramach prowadzonych kontroli analizowano zalecenia i uwagi wskazane w poprzednich raportach kontrolnych.

W raporcie z kontroli z 24 lipca 2015 r. stwierdzono, że nie zrealizowano zalecenia z poprzedniej kontroli odnośnie do uzupełnienia powłoki malarskiej ekranu. Zalecenia w tym zakresie ujęto w raporcie z kontroli.

W raporcie z kontroli z 17 czerwca 2016 r. stwierdzono, że nie zrealizowano zalecenia z poprzedniej kontroli odnośnie do uzupełnienia powłoki malarskiej na panelach i słupach ekranów akustycznych, gdyż prace te były objęte gwarancją udzieloną przez wykonawcę budowy A1. Informacja o uszkodzeniach została przekazana do wykonawcy zgodnie z procedurą usunięcia usterek.

W raporcie z kontroli z 21 czerwca 2017 r. podano, że przeanalizowano zalecenia i uwagi wskazane w poprzednich raportach kontrolnych. Stwierdzono, że nie wystąpiły nieprawidłowości lub uchybienia, które podlegałyby konieczności ujęcia w raporcie.

W odpowiedzi na zalecenia i uwagi Oddziału sformułowane w raportach z kontroli:

- GTC w piśmie z 24 sierpnia 2015 r. podało, że wszystkie uszkodzenia wygradzenia dla herpetofauny zostały usunięte, a nowe nieszczelności są usuwane na bieżąco niezwłocznie po ich stwierdzeniu. Podano, że uszkodzenia powłoki malarskiej na panelach i słupach ekranów akustycznych nie mają wpływu na funkcjonalność ekranów akustycznych. Wyniki badań wód przeznaczonych do spożycia przez ludzi ze studni na MOP Gajewo i OUA Nowe Marzy wykonane w 2015 r. przekazane zostały właściwym organom. Wyblaknięte tablice znaków drogowych zostały uwzględnione do tegorocznej wymiany,
- GTC w piśmie z 14 lipca 2016 r. zgłosiło zastrzeżenia co do zakwalifikowania dokonanych nieprawidłowości jako uchybienia. Powołano się na § 1 rozdziału I Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r., w którym zdefiniowano pojęcie nieprawidłowości i uchybienie. Podano, że naprawiono nieszczelności wygradzeń dla herpetofauny i nieszczelności ogrodzenia głównego. Uszkodzenia powłoki malarskiej na ekranach akustycznych zostały zgłoszone jako usterka gwarancyjna do firmy wykonawczej. Natomiast uschnięte egzemplarze roślin poddano obserwacji w okresie letnim i jeżeli po tym okresie nadal się nie rozwijają, będą skutecznie wymieniane²². W odpowiedzi z 26 sierpnia 2016 r. Oddział uznał zastrzeżenia GTC kwalifikując nieprawidłowości jako uchybienie,
- GTC w piśmie z 18 sierpnia 2017 r. poinformowało o usunięciu podkopu pod ekranem i podjęciu się realizacji zaleceń wynikających z raportu²³.

(dowód: akta kontroli str. 72-73, 122-124, 222-223)

5. Inne czynności podejmowane w Oddziale w celu egzekwowania od koncesjonariusza zgodności utrzymania i eksploatacji autostrady z warunkami umowy

Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału, poza czynnościami kontrolnymi Oddział współpracował z koncesjonariuszem i operatorem Autostrady A1 m.in. przy sprawach związanych z BRD²⁴ i zarządzaniem ruchem na autostradzie, m.in.:

w 2015 r.

- uzgodnienia rozwiązań dotyczących rozbudowy PPO w m. Nowa Wieś (sprawy audytu BRD, uzgodnienia dotyczące organizacji ruchu);
- projekt czasowej organizacji ruchu dot. czasowych rozwiązań przy rozbudowie PPO Nowa Wieś – klauzule: 071/2015, 184/2015;
- projekt czasowej organizacji ruchu dot. prac utrzymaniowych na autostradzie A1 – klauzula: 222/2015;
- projekt czasowej organizacji ruchu dot. dodatkowych zabezpieczeń zbiornika gazowego na PPO Nowa Wieś: klauzula 373/2015;

²² W wniosku pokontrolnym wskazano termin wymiany roślin do 31 października 2016 r.

²³ Usunięcie nierówności na drodze wewnętrznej prowadzącej do przejścia dla dzikich zwierząt do 31 października 2017 r., usunięcie nieszczelności w wygradzeniu dla herpetofauny do 30 sierpnia 2017 r., w przypadku stwierdzenia obumarcia roślin zostaną wykonane ponowne nasadzenia do 30 października 2017 r., podwyższone zostanie zbyt niskie wygradzenie dla płazów do 30 października 2017 r., nastąpi wymiana uschniętych egzemplarzy drzew do końca 2017 r.

²⁴ Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego, dalej: „BRD”.

w 2016 r.

- analiza odcinków zaklasyfikowanych jako „nieakceptowalny poziom ryzyka koncentracji wypadków drogowych” na autostradzie A1 - od km 99+200 do km 99+800;
- uzgadnianie rozwiązań dot. projektów czasowej organizacji ruchu na potrzeby wykonywania prac utrzymaniowych na autostradzie A1;
- projekt czasowej organizacji ruchu dot. napraw dylatacji na obiekcie WA-135 – klauzula 416/2016;

w 2017 r.

- wykonana kontrola oznakowania autostrady A1 znakami A-18b „dzikie zwierzęta”, wraz z kontrolą funkcjonowania ogrodzenia autostrady;
- realizacja zagadnień związanych z dostosowaniem barwy miejsc niepełnosprawnych na MOP-ach do zmienionych przepisów (zastosowanie barwy niebieskiej);
- uzupełnienie oznakowania SPO Grudziądz w związku z kontrolami policyjnymi (dotyczy dopuszczenia parkingu do postoju pojazdów kontrolowanych i kontrolujących);
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula nr 081/2017, 171/2017 – projekty organizacji ruchu dot. oznakowania w czasie długiego weekendu i wakacji w celu poprawy bezpieczeństwa;
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula nr 100/2017 – projekt organizacji ruchu dot. modernizacji systemu ogrodzeniowego autostrady A1;
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula nr 132/2017 – projekt organizacji ruchu dot. znaków zmiennej treści na potrzeby prac utrzymaniowych, awarii itp.;
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula 214/2017 - uzgadnianie rozwiązań dot. zastosowania dodatkowego podajnika biletowego na PPO Nowa Wieś w celu zwiększenia przepustowości na PPO;
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula 427/2017 - uzgadnianie rozwiązań dot. czasowej organizacji ruchu w ramach ćwiczeń ratowniczych „Drzonowo 2017”;

w 2018 r.

- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula nr 046/2018 – zmiana oznakowania na SPO Grudziądz (dopuszczenie parkingu dla pojazdów kontrolujących Policji i pojazdów kontrolowanych);
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzula 121/2018, - uzgadnianie rozwiązań dot. zastosowania dodatkowego podajnika biletowego na PPO Nowa Wieś w celu zwiększenia przepustowości na PPO;
- uzgadnianie rozwiązań w projekcie organizacji ruchu, klauzule nr 122/2018, 123/2018 – projekty organizacji ruchu dot. typowych schematów oznakowania robót utrzymaniowych wykonywanych w ciągu roku, katalog stosowanych komunikatów zmiennej treści.

Z operatorem autostrady A1 uzgadniano także warunki przejazdów pojazdów ponadnormatywnych. W porozumieniu z koncesjonariuszem wydawane były również wszelkie decyzje administracyjne i uzgodnienia w pasie drogowym autostrady związane m.in. z prowadzeniem robót, umieszczaniem urządzeń niezwiązanych z potrzebami zarządzania drogą lub potrzebami ruchu drogowego itp.

Na „Kwartalnych spotkaniach z GDDKiA dotyczących postępu prac” przy udziale GTC, Niezależnego Inżyniera oraz operatora omawiane były sprawy bieżące związane z projektowaniem i realizacją (etap budowy) i eksploatacją i utrzymaniem (etap utrzymania).

(dowód: akta kontroli str. 388, 390-392)

6. Sprawozdania koncesjonariusza otrzymane przez Oddział

Do Oddziału wpływały raporty z postępu prac (kwartalny, półroczny, za III kwartał i całoroczny), zawierające informacje m.in. o:

- natężeniu ruchu z rozbiciem na miesiące i plac poboru opłat i z rozbiem na strukturę ruchu, podsumowanie zwiększenia ruchu w ciągu roku;
- poborze opłat, w tym przychód pobrany od opłat za przejazd;
- kolizjach i wypadkach z liczbą rannych i zabitych, szczególne przypadki naruszeń (jeżeli występują);
- kartach flotowych i kartach zwalniających, liczba i wartość;
- bezpieczeństwie, higienie i środowisku pracy;
- ochronie środowiskowa, w tym monitoringu przyrodniczym, pomiarze hałasu i wykonywaniu co 5 lat map akustycznych terenu, na którym eksploatacja autostrady może powodować przekroczenie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku;
- sprawach handlowych, zaawansowaniu zdarzeń odszkodowawczych;
- ewentualnych sprawach sądowych;
- marketingu.

Ponadto Oddział otrzymywał do wiadomości comiesięczne raporty przekazywane do właściwego ministra ds. transportu, o nowych okolicznościach w sprawie każdego ze zdarzeń odszkodowawczych.

(dowód: akta kontroli str. 388, 392-393, 404-406)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że raporty koncesjonariusza były analizowane przez merytoryczne komórki w zakresie swojej działalności, m.in.:

- Wydział Ochrony Środowiska analizował raporty z przeglądu ekranów akustycznych, sprawozdania z przeglądu technicznego przejść dla zwierząt, sprawozdania z kontroli ogrodzenia głównego i wygradzenia dla herpetofauny. Wyniki analiz wykorzystywano podczas kontroli wykonywania przez koncesjonariusza przeglądów technicznych urządzeń ochrony środowiska,
- Wydział Dokumentacji prowadzący sprawy związane z umową koncesyjną wykorzystywał zapisy raportów przy wydawaniu opinii m.in. w zakresie składanych przez koncesjonariusza roszczeń,
- Pion Utrzymania wykorzystywał dane z raportów do doraźnych działań, np. na podstawie danych o ruchu oraz informacji o utrudnieniach wprowadzono dodatkowy system informacji na odcinku autostrady A-1 Toruń Południe – Kutno Północ, poprzez wyświetlanie na tablicach zmiennej treści komunikatów dla kierowców o aktualnej sytuacji ruchowej na PPO Nowa Wieś.

Dodatkowo dane z raportów wykorzystywane były podczas zatwierdzania organizacji ruchu, bądź podczas spotkań z koncesjonariuszem w aspekcie, np. rozbudowy PPO, budowy bramek rewersyjnych itp. Dane z raportów dziennych otrzymywane od koncesjonariusza były analizowane na bieżąco. Na bazie informacji z raportów i doświadczeń z odcinka Koncesyjnego, Oddział w trakcie oddawania autostrady A-1 Toruń Południe – Kutno Północ wprowadził m.in. dodatkowe oznakowanie o najbliższych stacjach paliw, zapewnił cykliczne objazdy brygad

patrolowych w celu zminimalizowania ilości interwencji oraz zwiększenia poziomu bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Pomimo że zaplanowany termin przeprowadzenia kontroli w 2015 r. i w 2016 r. uległ zmianom, nie informowano o tym Dyrektora DPP. Obowiązek niezwłocznego informowania Dyrektora DPP o zmianach w terminach przeprowadzania kontroli, które wynikają z Planu kontroli, określono w § 5 ust. 8 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r.

Na maj 2015 r. zaplanowano, a w czerwcu zrealizowano kontrolę dwóch zagadnień: wizualna ocena pielęgnacji i utrzymania zieleni, w tym MOP i OUA, oraz działanie Centrum Zarządzania Autostradą (w tym ocena prawidłowości działań w wybranych sytuacjach awaryjnych oraz zagrażających bezpieczeństwu, a także ocena łączności alarmowej i systemu gromadzenia danych o ruchu).

Na czerwiec 2016 r. zaplanowano, a w maju zrealizowano kontrolę koncesjonariusza co do pełnego zakresu zagadnień za wyjątkiem standardu utrzymania zimowego.

(dowód: akta kontroli str. 78, 148, 224, 230, 276-278, 289-292, 393)

W powyższym zakresie Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że z uwagi na nieznaczne różnice pomiędzy terminem planowanym kontroli a zrealizowanym, Oddział nie informował DPP o zmianie terminu.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

2. W latach 2015-2018 (do maja) Oddział nie stosował się do postanowień § 7 ust. 3 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r., a następnie § 6 ust. 4 Regulaminu kontroli z 7 lutego 2018 r., gdyż nie przysyłał zawiadomienia o zamiarze wszczęcia kontroli do wiadomości DPP.

(dowód: akta kontroli str. 20, 22, 36, 37, 49-50, 74-75, 125, 135, 144-145, 231, 252, 409)

W powyższym zakresie Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że:

- Oddział przeprowadzając kontrolę bazował na zatwierdzonym planie kontroli, który określał terminy przeprowadzenia kontroli, a raporty z przeprowadzonych kontroli były niezwłocznie wysyłane do Centrali GDDKiA do zatwierdzenia;
- Oddział będzie wysyłał do wiadomości do DPP w Centrali GDDKiA powiadomienia o zamiarze przeprowadzenia kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 407-409)

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

Izba zwraca uwagę, że zakres kontroli (na poszczególne lata 2015-2018) ujęty w planie był identyczny jak w Ramowym Planie Kontroli i nie uległ zmianie.

Z planów kontroli na poszczególne lata 2015-2018 wynikało, że Oddział nie podejmował prób zmiany, rozszerzenia lub uszczegółowienia planów kontroli, pomimo iż dysponował danymi (m.in. ustalenia wcześniejszych kontroli, baza wypadków drogowych²⁵, raporty z postępu prac), których wykorzystanie w procesie

²⁵ W 2015 r. miały miejsce dwa wypadki: w miejscowości Szynych (powiat grudziądzki) na 97,900 km i na 99,400 km. W 2016 r. miały miejsce cztery wypadki: w miejscowości Rozgarty (powiat grudziądzki) na 96,200 km, Drzonowo (powiat toruński) na 119,000 km, Dźwierzno (powiat toruński) na 123,300 km, Kopanino (powiat toruński) na 147,900 km. W 2017 r. miało miejsce sześć wypadków: w miejscowości Warlubie (powiat świecki) na 76,100 km (dwa), Nowe Marzy (powiat świecki) na 88,200 km, Malankowo (powiat chełmiński) na 110,800 km, Drzonowo (powiat chełmiński) na 115,100 km, Nowa Wieś (powiat toruński) na 139,000 km.

opracowywania planu kontroli pozwoliłoby na lepszą identyfikację obszarów ryzyka nieprzestrzegania postanowień umowy koncesyjnej. Faktycznie jedynym udokumentowanym przejawem opracowywania planów kontroli Oddziału było dodawanie do przysyłanych Ramowych Planów Kontroli przewidywanej daty ich przeprowadzenia, a w przypadku planu kontroli na 2018 r. – zwiększenie częstotliwość do dwóch kontroli w roku w zakresie:

- wizualnej oceny stanu oznakowania poziomego i pionowego oraz oceny stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym oświetlenia PPO/SPO oraz OUA,
- oceny prawidłowości organizacji ruchu drogowego pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddział projektami organizacji ruchu oraz obowiązującymi przepisami;

Zgodnie z § 1 pkt 7 Regulaminu kontroli z 12 stycznia 2015 r. i § 1 pkt 3 Regulaminu kontroli z 7 lutego 2018 r. plan kontroli jest dokumentem opracowanym przez Dyrektora Oddział na podstawie Ramowego Planu Kontroli, zatem nie są to dokumenty tożsame.

(dowód: akta kontroli str. 3, 227, 249, 269-325)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział oraz zespół kontrolujący nie stwierdził konieczności rozszerzenia zatwierdzonego planu kontroli. Podał, że szczegółowość kontroli poszczególnych elementów drogi pozwoliła w sposób rzetelny stwierdzić stan utrzymania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 389, 395)

IV. Uwagi i wnioski

Wniosek pokontrolny

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli²⁶, wnosi o przekazywanie do DPP zawiadomień o zamiarze wszczęcia kontroli, stosownie do § 6 ust. 4 Regulaminu kontroli z 7 lutego 2018 r.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

*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 uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

²⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 524; dalej „ustawa o NIK”.

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.

Bydgoszcz, czerwca 2018 r.

Kontroler
Andrzej Maciejski
główny specjalista kontroli państwowej

.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy

Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis