



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR – 4101-22-02/2012

P/12/080

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

**Tekst jednolity**

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Andrzej Krawczyk, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 83759 z dnia 3 października 2012 r. 2. Andrzej Trybowski, główny specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 83770 z dnia 17 października 2012 r.  (dowód: akta kontroli str. 1 – 2, 33 – 34)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków (zwanej w dalszej treści Oddziałem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jacek Gryga, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie  (dowód: akta kontroli str. 3)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie<sup>1</sup>, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału w zakresie wdrażania Krajowego Systemu Poboru Opłat (KSPO).

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Przygotowanie organizacyjne i kadrowe Oddziału oraz terminowa realizacja zadań zleconych przez Centralę GDDKiA w zakresie wdrażania KSPO a także zadań związanych z rozszerzeniem sieci viaTOLL<sup>2</sup> nie budziła zastrzeżeń NIK. Na dwóch odcinkach dróg krajowych zostały umieszczone w wymaganych miejscach odpowiednie oznaczenia graficzne w formie tabliczek (T-34) informujących o poborze opłaty elektronicznej za przejazd tymi drogami. Przy ośmiu bramownicach zostały zamontowane wymagane bariery ochronne.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały zasadniczego wpływu na skontrolowaną przez NIK działalność i dotyczyły:

- braku oznakowania na początku płatnych odcinków dróg krajowych tabliczkami T-34 (2 przypadki na 4 odcinki skontrolowane) oraz nie zamieszczenia informacji o wjeździe na drogę płatną na tablicy drogowskazowej E-1 (2 przypadki),
- niepodjęcia działań w celu uzupełnienia brakujących tabliczek T-34 po stwierdzeniu ich braku w trakcie kontroli przeprowadzonej przez pracowników Oddziału,
- niepodjęcia przez Oddział współpracy z WITD w zakresie wyznaczenia miejsc kontroli uiszczania elektronicznie opłat przez pojazdy, za przejazd odcinkami dróg krajowych, na których pobierane są opłaty oraz nierzetelne udzielenie informacji WITD w tym zakresie.

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

<sup>2</sup> viaToll – inna nazwa elektronicznego systemu poboru opłat ETC

### **III. Ocena działań Dyrektora Oddziału w zakresie zapewnienia terminowości wdrożenia i prawidłowości funkcjonowania elektronicznego systemu poboru opłat drogowych (ETC) i manualnego systemu poboru opłat drogowych (MTC)**

#### **1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe i techniczne do realizacji zadań związanych z wdrażaniem i prawidłowym funkcjonowaniem krajowego systemu opłat drogowych (KSPO)**

Opis stanu faktycznego

Realizacja zadań związanych z wdrażaniem KSPO nie była ujęta w regulaminach organizacyjnych Oddziału, obowiązujących w okresie poprzedzającym wdrażanie tego systemu, tj. przed dniem 1 lipca 2011 r. i w okresie jego wdrażania. Zakres działania Oddziału określony w Regulaminie organizacyjnym<sup>3</sup> obejmował wykonywanie zadań zarządu drogi oraz zarządcy drogi w zakresie powierzonym przez Generalnego Dyrektora. Powierzone Oddziałowi przez GDDKiA w formie pisemnej zadania związane z budową sieci ETC i jej wdrażaniem, w okresie od listopada 2010 r. do czerwca 2012 r., obejmowały m.in.: opiniowanie lokalizacji bramownic z uwzględnieniem infrastruktury drogowej, monitorowanie przebiegu prac związanych ze wzniesieniem bramownic i przekazywanie na ten temat cyklicznych raportów do Centrali GDDKiA, zatwierdzanie projektów organizacji ruchu, dokonanie odbioru technicznego bramownic w celu przejęcia ich na własność przez GDDKiA. Zadania te były realizowane terminowo przez komórki organizacyjne Oddziału w ramach zakresów czynności pracowników. Oddział nie otrzymał dodatkowych środków finansowych na wdrażanie KSPO, jak również nie została w związku z tym zwiększona liczba zatrudnionych pracowników. W Oddziale nie wprowadzano także specjalnych procedur odnoszących się do badanych zagadnień. Na obszarze działania Oddziału nie planowano budowy manualnego systemu poboru opłat drogowych (MTC).

(dowód: akta kontroli str. 4 – 20, 106, 127 – 162)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

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

#### **2. Realizacja zadań dotyczących umowy o budowę i zarządzanie KSPO**

Opis stanu faktycznego

W wyniku przeprowadzonych w dniu 23 października 2012 r. oględzin 10 z 67 bramownic służących do poboru opłaty elektronicznej oraz innych obiektów i urządzeń KSPO zainstalowanych na obszarze działalności Oddziału, ustalono że:

- wszystkie bramownice i inne urządzenia KSPO, które wg opinii Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego były urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, o konstrukcji stalowej kratownicy przestrzennej (8) i blachownicowej (2), były posadowione na dwóch fundamentach żelbetowych każdy, umieszczone w pasie drogowym zgodnie z zatwierdzonymi w Oddziale projektami organizacji ruchu,

<sup>3</sup> Regulamin Organizacyjny Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddziału w Krakowie, stanowiący załącznik do zarządzenia nr 24/2011 z dnia 19 grudnia 2011 r. Dyrektora Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie

- słupy bramownic znajdowały się w odległości od 2,25 m do 8,90 m z prawej strony drogi i od 2,40 m do 7,90 m z lewej strony drogi od zewnętrznych krawędzi pasów awaryjnych lub ruchu,
- na każdej bramownicy zainstalowane były: jedna antena satelitarna, skanery po jednym nad każdym pasem ruchu i awaryjnym oraz na jednej bramownicy dodatkowo zainstalowano 12 kamer oraz czujniki pomiaru pojazdów,
- urządzenia bramownic zasilane były energią elektryczną (9) oraz agregatem prądotwórczym (1),
- na fundamencie jednego słupa każdej bramownicy zainstalowano dodatkowo szafy sterownicze i rozdzielcze,
- obok 8 bramownic po obydwóch stronach drogi na długości od 59 m do 90 m zainstalowane były bariery drogowe z prowadnicą z profilowanej taśmy stalowej, na których nie było: oznaczeń certyfikatu zgodności z polską normą PN EN 1317 znaku bezpieczeństwa (B) lub oceny zgodności z normą europejską albo aprobatą techniczną (CE),
- obok 2 bramownic nie zostały zamontowane drogowe bariery ochronne,
- na początku dwóch dróg krajowych spośród czterech skontrolowanych nie umieszczono znaków drogowych z numerami drogi wraz z tabliczką T-34 wskazującą pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną. Ponadto przed pierwszymi skrzyżowaniami, na których możliwe było omińnięcie przejazdu czterema odcinkami trzech płatnych dróg krajowych (przy ulicy Zakopiańskiej w Krakowie, przed pierwszym skrzyżowaniem, za którym rozpoczynał się płatny odcinek drogi DK-7 w kierunku Myślenic, przy drodze nr 7 przed wjazdem na autostradę A 4 na węźle Zakopiańskim, przy drodze S7 przed węzłem Radzikowskiego, za którym rozpoczynał się płatny odcinek drogi nr 94h oraz przy ul. Tadeusza Śliwiaka w Krakowie prowadzącej do płatnego odcinka drogi krajowej S-7) nie zostały ustawione tablice drogowskazowe E-1. Znaki E-15a z tabliczkami T-34 nie były również ustawione za skrzyżowaniami dróg krajowych z drogami gminnymi. Oznakowanie tych skrzyżowań miało być uzupełnione w drugim etapie, tj. po zmianach legislacyjnych w tym zakresie o czym Oddział został poinformowany pismem Dyrektora Departamentu Partnerstwa Publiczno-Prywatnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 28 października 2011 r.

W oględzinach brali udział przedstawiciele Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie (MWINB), którzy równocześnie przeprowadzili własne kontrole utrzymania i użytkowania obiektów budowlanych, tj. odcinków dróg krajowych wraz z urządzeniami bezpieczeństwa ruchu, w tym bramownicami, traktując bramownice, zgodnie z opinią Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego, jako urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z ustaleń przedstawicieli MWINB wynika, że stan konstrukcji bramownic wraz z ich wyposażeniem oraz instalacji elektrycznych i teletechnicznych, oceniono jako dobry.

(dowód: akta kontroli str. 35 – 78, 144)

Z analizy dokumentacji powykonawczej 10 bramownic poddanych oględzinom przez kontrolerów NIK wynika, że przebieg budowy każdej bramownicy dokumentowany był w dzienniku budowy. Nie były to jednak urzędowe dokumenty przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót wymagane na podstawie art. 45 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>4</sup> dla dokumentowania przebiegu robót budowlanych, których rozpoczęcie dopuszczalne było stosownie do art. 21 ust. 1 ww. ustawy jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Dzienniki te nie zostały bowiem wydane przez właściwy organ a wpisy w nich zawarte dotyczyły wytyczenia geodezyjnego osi fundamentów, ich wykonania, a także montażu konstrukcji bramownic stalowych i urządzeń, tj. elementów składowych budowli, wymienionych w art. 3 pkt 3 cyt. ustawy. W dziennikach tych nie odnotowano jednak, że wykonawca uzyskał pozwolenia na budowę bramownic. Analiza zapisów dat montażu bramownic poddanych oględzinom i ich uruchomienia wykazała, że:

<sup>4</sup> Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.

- przed uruchomieniem sieci ETC, tj. w okresie od maja 2011 r. do czerwca 2011 r., zakończono montaż 3 bramownic, które zostały włączone do systemu ETC z dniem 1 lipca 2011 r.,
- po uruchomieniu w dniu 1 lipca 2011 r. sieci ETC, zakończono montaż 7 bramownic, które były włączane do systemu ETC w okresie od 5 sierpnia 2011 r. do 1 lipca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 77 – 78, 273, 279 – 330)

Oddział posiada uzasadnienie prawne wydane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w dniu 25 marca 2011 r., według, którego (cyt.) „bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat są, zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwa Infrastruktury, urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w § 1 pkt 4 rozporządzenia<sup>5</sup>. Urządzenia te 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 Prawo budowlane”. Wymienione uzasadnienie prawne zostało przesłane do Oddziału za pośrednictwem Centrali GDDKiA w dniu 23 grudnia 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 22, 25)

Jednak według opinii wydanej w dniu 12 listopada 2012 r. przez Maksymiliana Cherkę biegłego w dziedzinie prawo budowlane i postępowanie administracyjne z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, powołanego przez NIK, bramownice wraz z zamontowanymi na nich urządzeniami i innymi elementami służącymi do poboru lub kontroli uiszczania opłaty elektronicznej, nie są „urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego” w rozumieniu przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków umieszczania na drogach oraz zawartej umowy pomiędzy GDDiKA a Konsorcjum Kapsch.

(dowód: akta kontroli str. 331 – 343)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W świetle ww. opinii wzniesienie bramownic na drogach zarządzanych przez Oddział w imieniu i na podstawie pełnomocnictwa udzielonego Dyrektorowi Oddziału przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad bez pozwolenia na budowę, było zdaniem NIK nielegalne.

Z dokumentacji powykonawczej 10 bramownic poddanych oględzinom w toku niniejszej kontroli NIK wynikało, że materiały użyte do budowy poszczególnych elementów bramownic posiadały certyfikaty, atesty lub aprobaty techniczne, badania jakości wykonania spoin oraz cynkowania ogniowego bramownic, a także oznakowanie CE<sup>6</sup>. Chociaż biorący udział w oględzinach tych bramownic inspektorzy Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Krakowie w swoich protokołach kontroli ocenili stan techniczny bramownic jako dobry, jednak pismem z dnia 14 stycznia 2013 r. Małopolski Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Krakowie (MWINB) poinformował NIK o wszczęciu z urzędu postępowań w sprawie użytkowania odcinków dróg krajowych, na których zainstalowano 9 spośród 67 bramownic (w tym 2 z ww. 10 poddanych oględzinom NIK). Do produkcji tych

<sup>5</sup> Rozporządzenie 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 drogach (Dz. U. Nr 220, poz. 2181 ze zm.)

<sup>6</sup> tj. oznakowanie, które zgodnie z art. 5 ust. 1 punkty 1 i 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz. U. Nr 92, poz. 881 ze zm.) oznacza, że wyrób budowlany:

- nadaje się do stosowania przy wykonywaniu robót budowlanych, ponieważ dokonano oceny jego zgodności z normą zharmonizowaną albo europejską aprobatą techniczną;
- został wprowadzony do obrotu legalnie w innym państwie członkowskim Unii Europejskiej, nieobjęty zakresem przedmiotowym norm zharmonizowanych lub wytycznych do europejskich aprobat technicznych, jeżeli jego właściwości użytkowe umożliwiają spełnienie wymagań podstawowych przez obiekty budowlane zaprojektowane i budowane w sposób określony w odrębnych przepisach, w tym przepisach techniczno-budowlanych, oraz zgodnie z zasadami wiedzy technicznej.

Przez wyrób budowlany – zgodnie z art. 2 pkt 1 ww. ustawy – należy natomiast rozumieć rzecz ruchomą, bez względu na stopień jej przetworzenia, przeznaczoną do obrotu, wytworzoną w celu zastosowania w sposób trwały w obiekcie budowlanym, wprowadzaną do obrotu jako wyrób pojedynczy lub jako zestaw wyrobów do stosowania we wzajemnym połączeniu stanowiącym integralną całość użytkową i mającą wpływ na spełnienie wymagań podstawowych, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2003 r. Nr 207, poz. 2016 oraz z 2004 r. Nr 6, poz. 41).

bramownic Przedsiębiorstwo Kompletacji i Montażu Systemów Automatyki Carboautomatyka S.A. wykorzystało elementy stalowe (kształtowniki) niespełniające wymagań norm europejskich (EN10210 i EN 10219).

W ocenie MWINB może to mieć wpływ na zagrożenie bezpieczeństwa użytkownika drogi, ponieważ bramownice wykonane z tych elementów mogą posiadać wady ukryte, dlatego MWINB podjął z urzędu postępowanie administracyjne w sprawie użytkownika części obiektu budowlanego (odcinka drogi) w bezpośredniej lokalizacji wszystkich bramownic typu Carboautomatyka.

Analiza dokumentacji poddanych oględzinom bramownic nie potwierdziła, że uzyskano dla nich certyfikaty jako dla urządzeń ruchu drogowego. Certyfikaty takie są wymagane na podstawie załącznika nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach. W zasadach ogólnych ww. załącznika nr 4 podano m.in., że urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego może być urządzenie dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie, właściwie oznaczone, dla którego wydano: certyfikat na znak bezpieczeństwa, dokonano oceny zgodności i wydano certyfikat zgodności lub deklarację zgodności z odpowiednią normą lub aprobatą techniczną, albo wydano atest lub certyfikat w kraju wytworzenia.

(dowód: akta kontroli str. 35 – 38, 273, 344 – 423)

Operaty geodezyjne powykonawcze lokalizacji fundamentów każdej bramownicy zostały podpisane m. in. przez uprawnionego geodetę.

(dowód: akta kontroli str. 273)

Analiza ww. dokumentacji wykazała również, że dwie spośród dziesięciu bramownic poddanych oględzinom nie zostały zabezpieczone drogowymi barierami ochronnymi ponieważ ich zastosowanie pomiędzy słupami bramownic w 321,790 km i 326,180 km drogi krajowej nr 94 klasy GP, a jezdnią tej drogi, nie zostało przewidziane w „Projekcie docelowej organizacji ruchu dla konstrukcji wsporczych bramownic oraz barier ochronnych w zakresie drogi krajowej nr 94 Bytom Kraków”. Projekt ten został zrealizowany na zlecenie firmy Kapsch Telematic Sp. z o.o.w Warszawie, która na podstawie umowy zawartej 2 listopada 2010 r., z GDDKiA na zaprojektowanie, dostawę oraz obsługę Krajowego Systemu Pobierania Opłat Elektronicznych oraz Manualnego Systemu Poboru Opłat – zobowiązana była do wykonania niezbędnej infrastruktury przydrożnej w każdej lokalizacji bramownicy. Niezbędna infrastruktura przydrożna wyszczególniona w dziewięciu punktach tej umowy, obejmowała urządzenia bezpieczeństwa drogowego, w tym w szczególności drogowe bariery ochronne.

(dowód: akta kontroli, str. 35, 37 i 79)

Projekt docelowej organizacji ruchu dla konstrukcji wsporczych bramownic oraz barier ochronnych w zakresie drogi krajowej nr 94 Bytom Kraków został zatwierdzony przez Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego bez zmian i uwag, pomimo że nie przewidywał on zabezpieczenia słupów bramownic nr DK94-21-T0S-1 oraz nr DK94-25T0S-1 na drodze krajowej nr 94 barierami ochronnymi.

(dowód : akta kontroli str. 82-85)

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wyjaśnił, że zobowiązanie wykonania niezbędnych, drogowych barier ochronnych w każdej lokalizacji bramownic, wynikające z ww. umowy pomiędzy GDDKiA a Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. odnosi się do ogólnej sytuacji na drodze, bez uwzględniania warunków terenowych czy technicznych dla poszczególnych lokalizacji bramownic w ciągu dróg krajowych. Zatwierdzając projekt organizacji ruchu dla bramownicy DK94-21-TOS-1 w km 326+180 i DK94 25-TOS-1 w km 321+790, działając w oparciu o obowiązujące przepisy, stosowne wytyczne oraz opinię WRD KW Policji w Krakowie, w ww. lokalizacjach nie stwierdzono potrzeby zainstalowania barier ochronnych.

(dowód: akta kontroli str. 268-269)

Przeprowadzone przez Pracowników Oddziału 63 kontrole i objazdy dróg w okresie od 1 lipca 2011 r. do 25 października 2012 r. wykazały m. in. braki wymaganego oznakowania

dróg, w tym brak trzech tabliczek T-34, a mianowicie dwóch na drodze krajowej nr 94 i jednej na drodze krajowej nr 7. Pracownicy Oddziału przekazali informacje o ww. brakach do Centrali GDDKiA w dniach 12 lipca 2012 r. i 12 października 2012 r., natomiast nie podjęli działań w celu ich uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 179 – 185)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Na początku dwóch dróg krajowych spośród czterech skontrolowanych, wyszczególnionych 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<sup>7</sup>, w trzech przypadkach nie umieszczono znaków drogowych z numerami drogi wraz z tabliczką wskazującą na pobór opłaty elektronicznej za przejazd tą drogą,

Było to niezgodne z punktem 6.3.1.1 załącznika nr 1 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach<sup>8</sup>.

Zastępca Dyrektora Oddziału w złożonych wyjaśnieniach nie odpowiedziała na pytanie kontrolerów NIK dlaczego zatwierdziła bez zmian i uwag projekt stałej organizacji ruchu dla zabudowy bramownicy urządzeniami KSPO w 0,560 kilometrze drogi krajowej nr 94h, zakładający niewprowadzenie zmian w istniejącym oznakowaniu, mimo że było ono wymagane. Stwierdziła natomiast, że projekt stałej organizacji ruchu obejmował wyłącznie zabezpieczenie projektowanej bramownicy.

(dowód: akta kontroli str. 125 i 126)

2. Po przeprowadzonych kontrolach i objazdach dróg, w których wyniku stwierdzono brak trzech tabliczek T-34 pracownicy Oddziału nie podjęli działań w celu ich uzupełnienia.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 112, 179 – 185)

Odpowiedzialnym za przekazanie zatwierdzonej organizacji ruchu do realizacji i nadzór nad zgodnością istniejącej organizacji z zatwierdzoną był Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem Oddziału, który w złożonym wyjaśnieniu nie podał przyczyn nieuzupełnienia brakujących tabliczek T-34.

(dowód: akta kontroli str. 104 – 112, 186 – 189, 197 i 199)

Do czasu zakończenia niniejszej kontroli do Oddziału nie wpłynęły projekty organizacji ruchu, dotyczące oznakowania tabliczkami T-34 dróg dojazdowych do dróg krajowych, za przejazd którymi wymagane było uiszczenie opłat elektronicznych.

(dowód: akta kontroli str. 127 – 162)

Zastępca Dyrektora Oddziału w złożonym wyjaśnieniu podała, że Oddział nie miał przesłanek do podejmowania działań w celu oznakowania dróg dojazdowych do dróg krajowych, ponieważ umowa pomiędzy wykonawcą oznakowania, określająca także zakres wymaganej dokumentacji, zawarta została bezpośrednio w Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 125 i 126)

Przesłanki do podejmowania przez Oddział działań w celu oznakowania dróg dojazdowych do płatnych dróg krajowych – zdaniem NIK – wynikały z zakresu zadań Oddziału ustalonych w regulaminie organizacyjnym, obejmującym m. in. zatwierdzanie projektów organizacji ruchu i monitoring robót z tym związanych.

<sup>7</sup> Dz. U. nr 80 poz. 433 ze zm.

<sup>8</sup> Obowiązek oznakowania dróg krajowych tabliczkami wskazującymi pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną nałożony został rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 3 czerwca 2011 r. zmieniającym 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), które weszło w życie w dniu 29 czerwca 2011 r. Tabliczki te powinny być umieszczone na drogach krajowych objętych systemem elektronicznej opłaty drogowej pod znakiem z numerem drogi E-15 występującym samodzielnie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału w powierzonym mu zakresie realizacji zadań dotyczących umowy o budowę i zarządzanie KSPO.

### 3. Nadzór nad przestrzeganiem przez Wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie KSPO

Opis stanu faktycznego

GDDKiA powierzyła Oddziałowi zadania związane z budową sieci viaTOOL i wdrożeniem poboru opłat elektronicznych, w okresie od listopada 2010 r. do czerwca 2012 r. w formie pisemnej, które obejmowały:

- kontrolę prawidłowej dystrybucji urządzeń viaBOX<sup>9</sup>,
- opiniowanie lokalizacji bramownic pod kątem ich kolizyjności z infrastrukturą drogową,
- opiniowanie Raportów Przystosowania Terenu (SAR),
- zatwierdzanie projektów organizacji ruchu,
- monitoring robót związanych z lokalizowaniem urządzeń w pasie drogowym oraz postępu realizowanych prac.

Oddział informował pisemnie Centralę GDDKiA o realizacji ww. prac oraz zgłaszał uwagi i opinie, m.in. w zakresie lokalizacji bramownic. Ponadto przeprowadził kontrole punktów dystrybucji urządzeń viaBOX, w czasie których nie stwierdzono nieprawidłowości w działalności tych punktów. Do 10 lutego 2011 r. Oddział zaopiniował 40 lokalizacji bramownic. Dla 12 z nich zaproponowano nową lokalizację, w związku ze stwierdzonymi kolizjami z infrastrukturą drogową. Dla 18 bramownic zgłoszono uwagi dotyczące ich posadowienia i montażu, a 10 bramownic nie zgłosił uwag. Wszystkie bramownice (10) poddane oględzinom zostały włączone do systemu opłat elektronicznych po 1 lipca 2011 r., w okresie od 5 sierpnia 2011 r. do 1 lipca 2012 r. Do czasu niniejszej kontroli na terenie działania Oddziału zainstalowano 67 bramownic na 3 drogach krajowych. Bramownice te przed oddaniem do użytkowania były poddane odbiorom. Zadania Oddziału w zakresie odbiorów określone w piśmie Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 12 kwietnia 2011 r., polegały wyłącznie na pracy w komisjach odbiorowych co najmniej 2 oddelegowanych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 32, 73 – 76, 80 – 85, 117 – 124, 134 – 136)

Uwagi dotyczące badanej działalności

Przedmiotowe bramownice zostały przejęte na majątek trwały GDDKiA w 2011 r. o czym Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad poinformowała Oddział pismem z dnia 9 lutego 2012 r. W piśmie tym zawarto informację, że proces składania dokumentacji powykonawczej rozpocznie się 9 lutego 2012 r. i poprzedzi odbiór bramownic w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 148)

Jak wyjaśniła Zastępca Dyrektora Oddziału na terenie województwa małopolskiego nie odnotowano opóźnień wykonawcy w zakresie przygotowania urządzeń (wbudowanie, montaż) do uruchomienia systemu w dniu 1 lipca 2011 r. Oddział w systemie ciągłym współpracował z wykonawcą w zakresie posadowienia urządzeń. Lokalizacje bramownic weryfikowane były terminowo, projekty SAR opiniowano na bieżąco bez opóźnień, projekty organizacji ruchu zatwierdzano terminowo. Komórki terenowe Oddziału na bieżąco monitorowały przebieg realizowanych prac pod kątem prawidłowego posadowienia bramownic w pasie drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 7 – 20)

<sup>9</sup> viaBOX – urządzenie elektroniczne umieszczane na szybie pojazdu pozwalające na rejestrację przejazdu po drogach płatnych



Ustalono  
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie sprawowanie przez Oddział nadzoru nad przestrzeganiem przez Wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie KSPO, w powierzonym mu zakresie.

#### **4. Współpraca z GITD lub WITD i innymi służbami dot. kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych**

Opis stanu  
faktycznego

Udokumentowana współpraca Oddziału z Małopolskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego (MWITD) polegała jedynie na ustaleniu potrzeb w zakresie przygotowania miejsc do prowadzenia kontroli pojazdów, tj. w 2008 r. zorganizowane zostały dwa spotkania, na których określono potrzeby w zakresie lokalizacji miejsc do kontroli realizowanych przez pracowników WITD, Służby Granicznej, Służby Celnej i Policji, a także ustalenie wytycznych dla budowy tych miejsc, które zweryfikowano w 2009 r.

W badanym okresie, tj. w latach 2009 do 2012, do Oddziału wpłynęły 3 pisma od MWITD w sprawie wskazania miejsc do kontroli wnoszenia opłat elektronicznych pojazdów ciężarowych. W piśmie z dnia 30 marca 2011 r. MWITD stwierdził m.in., że:

- w pierwszym okresie funkcjonowania systemu elektronicznego poboru opłat Inspekcja będzie zmagać się z dużą liczbą pojazdów, których kierowcy nie uiszcili stosownej opłaty za przejazd po płatnych odcinkach dróg krajowych i wyznaczenie odpowiednich miejsc mogących pomieścić równocześnie co najmniej pięć pojazdów ciężarowych było zagadnieniem kluczowym dla realizacji ustawowych celów i zapewnienia wpływów do budżetu państwa;
- w ciągach dwóch spośród trzech dróg płatnych na terenie województwa małopolskiego, warunek ten spełnia jedynie parking przy drodze krajowej nr 7 na odcinku Kraków – Lubień w miejscowości Krzyszkowice, umożliwiającą kontrolowanie pojazdów poruszających się w kierunku Krakowa, a przy drodze krajowej nr 94, istnieje jedynie zatoka w miejscowości Zederman, umożliwiającą zatrzymanie najwyżej trzech pojazdów jadących w kierunku Krakowa;
- brak jest miejsc, na których możliwe byłoby podjęcie czynności kontrolnych na autostradowej obwodnicy Krakowa.

W związku z ww. pismem MWITD dokonana została przez pracownika Rejonu w Krakowie analiza stanu dróg w zakresie możliwości organizacji punktów kontroli prawidłowości pobierania opłat elektronicznych. Z analizy tej wynikała możliwość wykorzystywania przez inspekcję transportu drogowego zatoki przy drodze 94 w Zedermanie, dwóch miejsc obsługi podróżnych (MOP) przy odcinku autostrady A-4 pomiędzy węzłami Bieżanów i Szarów, tj. MOP w Zakrzowie i Podłężu, a także miejsc parkingowych w Obwodzie Utrzymaniowym w Szarowie. Z dalszej korespondencji z MWITD wynika, że nie został on poinformowany o ww. analizie, bowiem pismem z dnia 6 czerwca 2011 r. MWITD ponownie prosił o dokonanie analizy miejsc, które mogły być wykorzystane do kontroli wnoszenia przedmiotowych opłat. Pisemna odpowiedź udzielona została przez Zastępcę Dyrektora Oddziału 29 października 2012 r. Odpowiedź ta została udzielona po kolejnej interwencji MWIT w tym zakresie, z dnia 9 października 2012 r. Podano w niej, że:

- dane o istniejących parkingach przekazane zostały MWIT pismem z dnia 7 stycznia 2009 r., tj. wg stanu aktualnego ponad trzy lata przed wnioskiem przez MWITD analizą;
- możliwości Oddziału w zakresie budowy nowych miejsc do kontroli są MWITD od lat znane i pozostają niezmiennie;
- określone wspólnie niezbędne lokalizacje na ciągach objętych SEPO wymagają pełnego procesu inwestycyjnego obejmującego pozyskanie gruntów, przygotowanie dokumentacji a następnie realizacji w terenie. Potrzeby w tym zakresie zostały przez Oddział ujęte zbiorczo i przesłane do Centrali celem pozyskania zgody i środków finansowych;

- realizacja nowych miejsc kontroli była ówczasnie możliwa wyłącznie w przypadku planowej przebudowy bądź budowy drogi.

Przedmiotowa odpowiedź nie zawierała informacji o:

- wynikach analizy dokonanej przez pracownika Rejonu, o której poinformował on Oddział w dniu 11 kwietnia 2011 r.,
- możliwości organizacji punktu kontroli na odcinku drogi krajowej nr 7 pomiędzy węzłami Christo Botewa i Biezanów.

(dowód: akta kontroli str. 190 – 196)

W latach 2011 – 2012 Oddział realizował natomiast zadania w zakresie budowy i remontów parkingów na odcinkach dróg krajowych nieobjętych wymaganymi opłatami elektronicznym w ramach programu inwestycyjnego „Wagi Ważna Sprawa”.

(dowód: akta kontroli str. 204 – 205, 207, 209 – 210)

Dokonana przez kontrolerów analiza projektu organizacji drogi krajowej nr 7, na której brak było niezbędnych miejsc do kontroli uiszczenia opłaty elektronicznej przez kierowców pojazdów – wykazała, że lewa jezdnia tej drogi posiada trzy pasy ruchu oraz pas awaryjny o szerokości około 5,6 m. Długość tego pasa awaryjnego, tj. około 470 m, była wielokrotnie większa od długości zatoki na drodze nr 94 w miejscowości Zederman, wskazanej w cytowanej poprzednio analizie pracownika Rejonu w Krakowie, jako miejsce, w którym możliwe było wykonywanie kontroli przez inspektorów transportu drogowego. Ponadto bezpośrednio przed odcinkiem tej drogi, na którym znajdował się ww. pas awaryjny obowiązywało ograniczenie prędkości do 50 km na godzinę.

(dowód: akta kontroli str. 106 – 113, 270 – 272)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Oddział nie odpowiedział na pismo z dnia 30 marca 2011 r., znak NWI.070/67/11, skierowane do Dyrektora Oddziału przez Małopolskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego (MWITD). Jedynymi udokumentowanymi czynnościami podjętymi przez Oddział w związku z ww. pismem MWITD było dokonanie analizy stanu dróg w zakresie możliwości organizacji punktów kontroli prawidłowości pobierania opłat elektronicznych.

Brak było jednak dokumentów świadczących o przekazaniu informacji o wynikach tej analizy MWITD, który w piśmie z dnia 6 czerwca 2011 r. ponownie prosił o dokonanie analizy miejsc możliwych do wykorzystania w celu kontroli wnoszenia przedmiotowych opłat. Pisemna odpowiedź udzielona została przez Zastępcę Dyrektora Oddziału dopiero jeden rok i sześć miesięcy po cytowanym poprzednio wniosku MWIT, tj. 29 października 2012 r. Wynikała ona z kolejnej interwencji MWIT w tym zakresie z dnia 9 października 2012 r. i nie zawierała jednak informacji o możliwości organizacji punktu kontroli na odcinku drogi krajowej nr 7 pomiędzy węzłami Christo Botewa i Biezanów, mimo istnienia warunków technicznych do zorganizowania takiego punktu.

(dowód: akta kontroli str. 190 – 196, 270 – 272)

Zastępca Dyrektora Oddziału w złożonym wyjaśnieniu podała m. in., że Oddział nie podejmuje współpracy z GITD, WITD oraz innymi służbami kontrolnymi w zakresie prawidłowości uiszczania opłat drogowych, ponieważ współpraca ta realizowana jest na szczeblu Centrali w myśl porozumienia zawartego 10 maja 2011 r. pomiędzy Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego. Oddział podejmuje natomiast działania mające na celu tworzenie miejsc kontroli pojazdów bez względu na rodzaj zamierzonej i prowadzonej kontroli, polegające na przystosowaniu istniejących parkingów przydrożnych wraz z ewentualnym wyposażeniem ich w stanowiska do ważenia, realizowane ze środków na bieżące utrzymanie dróg oraz działania związane z budową nowych miejsc kontroli, realizowane w ramach ogólnopolskich programów inwestycyjnych. Żadne z działań wymienionych w wyjaśnieniu Zastępcy Dyrektora Oddziału i udokumentowanych kopiami pism załączonymi do tego wyjaśnienia, nie dotyczyły budowy

parkingów na odcinkach dróg krajowych płatnych wymienionych w przywołanym poprzednio piśmie MWITD z dnia 30 marca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 203 – 266)

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Oddziału w badanym zakresie, tj. współpracy z WITD.

## 5. Przebieg prac związanych z rozszerzeniem ETC

Opis stanu faktycznego

Oddział realizował powierzone przez GDDKiA w formie pisemnej zadania dotyczące rozszerzenia sieci viaTOOL poprzez uzgadnianie lokalizacji bramownic na drodze krajowej nr 79. W okresie od 9 października do 5 listopada 2012 r. Oddział zgłaszał uwagi dotyczące niekompletności dokumentacji bramownic, zasilania energią elektryczną bramownic, infrastruktury drogowej oraz propozycje zmiany miejsca (kilometraża) umieszczenia 10 bramownic na wymienionej drodze. Zgłoszone przez Oddział uwagi zostały przez wykonawcę uwzględnione.

(dowód: akta kontroli str. 23, 274 – 277)

Ustalone nieprawidłowości

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

**Ocena cząstkowa**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## 6. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej

Opis stanu faktycznego

Oddział nie posiada komórki kontroli wewnętrznej i audytu wewnętrznego w związku z tym zagadnienia dotyczące elektronicznego poboru opłat nie były przedmiotem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 23)

## 7. Rozpatrywanie skarg w obszarze dotyczącym wprowadzenia i funkcjonowania KSPO

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpłynęło 13 skarg związanych z wprowadzeniem i funkcjonowaniem KSPO. Skargi te dotyczyły:

- nadmiernego hałasu i zanieczyszczenia powietrza (spaliny) wytwarzanego przez agregaty prądotwórcze zasilające urządzenia bramownic (5 skargi),
- wzrostu natężenia ruchu na drogach krajowych (4 skargi),
- lokalizacji bramownic w zwartej zabudowie mieszkaniowej (3 skargi),
- błędnego naliczania opłat za przejazd płatnym odcinkiem drogi krajowej (1 skarga).

Oddział po konsultacjach telefonicznych z Centralą GDDKiA udzielił terminowo odpowiedzi na 6 skarg dotyczących wzrostu natężenia ruchu na drogach krajowych nieobjętych opłatami. Pozostałe skargi zostały rozpatrzone przez Centralę GDDKiA wg właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 163)

## 8. Zamawianie usług zewnętrznych związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział nie zamawiał usług zewnętrznych dotyczących wdrażania i funkcjonowania KSPO na obszarze swojej działalności.

(dowód: akta kontroli str. 166 – 178)

## 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 Kontroli<sup>10</sup>, wnosi o:

1. Podjęcie stosownych działań dla uzupełnienia brakujących barier ochronnych przy bramownicach KSPO oraz wymaganych znaków drogowych, tj. oznakowania odcinków dróg krajowych, za przejazd którymi pobierane są opłaty elektroniczne oraz przed wjazdami na te odcinki.
2. Wyznaczenie we współpracy z MWITD miejsc, w których będzie bezpiecznie prowadzona kontrola uiszczania przez kierowców opłat elektronicznych za przejazd drogami krajowymi.

## 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 dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

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.

---

<sup>10</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.