



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu

LOP - 4101-10-01/2012
P/12/080

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Opolu
ul. Krakowska 28, 45-075 Opole
T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44
lop@nik.gov.pl

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 Opolu
Kontroler	Edward Wrzeszcz - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr 82219 z dnia 6 września 2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu, 45-085 Opole, ul. Niedziałkowskiego 6 ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Bolesław Pustelnik - Dyrektor Oddziału (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości², działalność kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Organizacja Oddziału, stan zatrudnienia, kwalifikacje pracowników i ich doświadczenie zawodowe umożliwiły Oddziałowi realizację zadań związanych z wdrożeniem Krajowego Systemu Poboru Opłat³, zarówno w formie elektronicznej⁴, jak i manualnej⁵.

Zlecona Oddziałowi przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie⁶ część zadań związanych z wdrożeniem KSPO, głównie w formie MTC - za wyjątkiem poniższych działań ocenionych negatywnie - była realizowana przez Oddział rzetelnie, w sposób umożliwiający operatorowi uruchomienie KSPO w zaplanowanych terminach.

Wyznaczeni pracownicy Oddziału na bieżąco monitorowali postęp prac prowadzonych przez Wykonawców KSPO. W przypadku stwierdzenia odstępstw od przyjętych założeń Oddział podejmował wobec Wykonawcy działania w celu ich wyeliminowania, które jednakże nie zawsze były skuteczne. Doprowadziło to m.in. do uruchomienia MTC na odcinku autostrady A4 objętym zarządem Oddziału, pomimo braku opracowania przez Wykonawcę „Planu ratownictwa na autostradzie A4”, jak również braku skutecznego poinformowania służb ratunkowych o zasadach sprawnego przejazdu pojazdów uprzywilejowanych przez Stacje Poboru Opłat⁷.

¹ Dalej: Oddział.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Dalej: KSPO.

⁴ Dalej: ETC.

⁵ Dalej: MTC.

⁶ Dalej: GDDKiA.

⁷ Dalej: SPO.

Na ww. odcinku autostrady A4, z naruszeniem przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸ zostały też wzniesione i funkcjonowały bramownice wraz z zamontowanymi na nich urządzeniami służącymi do poboru opłaty elektronicznej, oraz występowały niezgodności oznakowania drogowego w obrębie SPO z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

1. Organizacja oraz przygotowanie kadrowe i techniczne do realizacji zadań związanych z wdrażaniem i prawidłowym funkcjonowaniem KSPO.

Opis stanu faktycznego

- 1.1. W dniu 25 września 2009 r. zawarta została umowa pomiędzy GDDKiA a konsorcjum spółek Egis Projects S.A. i Strabag sp. z o.o. na realizację kontraktu pn. „Zaprojektowanie i wykonanie dostosowania autostrady A4 Wrocław-Katowice na odcinku Wrocław-Sośnica do standardów autostrady płatnej i do poboru opłat” Umowa dotyczyła manualnego systemu poboru opłat drogowych (MTC) i obejmowała: zaprojektowanie, realizację wszystkich robót, dostarczenie wszelkich urządzeń, oddanie w użytkowanie i zapewnienie sprawnego działania systemu poboru opłat przez ww. Wykonawcę. Odrębną umowę w dniu 2 listopada 2010 r. GDDKiA zawarła z konsorcjum Kapsch TrafficCom na system ETC.

Z-ca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pismem z 5 października 2009 r. zwróciła się do Dyrektora Oddziału o wyznaczenie pracownika, który z ramienia Oddziału będzie *koordynował realizacją ww. kontraktu na opolskim odcinku autostrady A4* (koordynatora), a także o wyznaczenie pracownika Oddziału, który będzie *pełnił funkcje kierownika Projektu - odpowiedzialnego za realizację przedsięwzięcia*.

Ponadto, ww. poinformowała Dyrektora Oddziału, że nadzór nad projektowaniem i realizacją robót objętych ww. umową sprawować będzie konsorcjum spółek TPF PLANEGE (i inne), na podstawie umowy zawartej przez GDDKiA w dniu 23 września 2009 r.

(dowód: akta kontroli str. 4-5)

Funkcję koordynatora Dyrektor Oddziału powierzył specjalście w Wydziale Realizacji Inwestycji (zatrudnionemu w Oddziale od lipca 2003 r.), a funkcję kierownika Projektu starszemu specjalście w ww. wydziale (zatrudnionemu w Oddziale od listopada 1992 r.), o czym poinformował pisemnie GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 6)

- 1.2. Pismem z 12 kwietnia 2011 r. GDDKiA zwróciła się do Dyrektora Oddziału o delegowanie co najmniej dwóch pracowników Oddziału do *udziału w procesie odbiorów wykonanych prac budowlanych w związku z realizacją kontraktu na wykonanie „Krajowego systemu poboru opłat elektronicznych” (ETC) oraz wejściem projektu w fazę odbioru (kwiecień - początek czerwca 2011 r.)*. Ponadto, w fazie odbiorów - zdaniem GDDKiA - powinien uczestniczyć przedstawiciel Rejonu GDDKiA, na którym dany element infrastruktury przydrożnej jest zlokalizowany.

Z-ca dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami pismem z 14 kwietnia 2011 r. poinformowała GDDKiA, że w ww. odbiorach będą uczestniczyć pracownicy Oddziału: Naczelnik Wydziału Dróg (zatrudniony

⁸ Dz.U. z 2010 r., Nr 243 poz. 1623 ze zm.

w Oddziale od września 1975 r.) i specjalista z Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem (zatrudniony w Oddziale od września 2007 r.) oraz kierownicy poszczególnych Rejonów GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 7-11)

- 1.3. Zasady organizacji i funkcjonowania Oddziału regulował statut GDDKiA, Regulamin organizacyjny Oddziału oraz zarządzenia dyrektora Oddziału. Zadania związane z wdrożeniem KSPO w części obejmującej MTC zostały powierzone ww. kierownikowi Projektu i koordynatorowi, którzy byli wspomagani przez pracowników Wydziału Realizacji Inwestycji⁹ oraz Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem¹⁰ natomiast w zakresie ETC - ww. dwóm pracownikom Oddziału i kierownikom Rejonów.

Łącznie w obu ww. wydziałach zatrudnionych było do 31 grudnia 2010 r. ośmiu pracowników (sześciu w RI oraz dwóch w BRDiZR), natomiast od 2011 r. zatrudnienie wzrosło o cztery osoby (do 12 osób), wskutek zwiększenia zatrudnienia w Wydziale RI spowodowanego otrzymaniem dodatkowych etatów na realizację zadania współfinansowanego ze środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko „Budowa drogi ekspresowej S-8 Syców-Kępno-Wieruszów-Walichnowy.”

Na zadania związane z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO (MTC i ETC) Oddział nie otrzymał dodatkowych środków finansowych i nie występował też o ich przyznanie do GDDKiA. Zarówno koordynator, kierownik Projektu (MTC) oraz pracownicy wyznaczeni do odbiorów (ETC) wykonywali zadania związane z ww. projektem, jako zadania dodatkowe w ramach swoich obowiązków służbowych.

Pracownicy Wydziałów Realizacji Inwestycji oraz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem posiadali odpowiednie kwalifikacje: w Wydziale RI – siedem osób legitymowało się tytułem mgr inż. budownictwa, w tym pięć osób z uprawnieniami budowlanymi, jedna osoba tytułem inż. budownictwa z uprawnieniami, jedna osoba tytułem mgr inż. środowiska pracy (ukończone Technikum Drogowe), a jedna osoba tytułem – technik drogowy z uprawnieniami budowlanymi. Natomiast w Wydziale BRDiZR zatrudniony był mgr inż. budownictwa oraz mgr inż. inżynierii ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 11-12)

- 1.4. Lokalizacja odcinka płatnej autostrady A4 w obrębie woj. opolskiego, w tym punktów poboru opłat, została ustalona decyzją Wojewody Opolskiego z dnia 25 lipca 1996 r. (GP-V-7331-1/96). Długość opolskiego odcinka autostrady A4 wynosi 88,113 km, a odległość pomiędzy skrajnymi węzłami Przylesie i Nogowczyce 84,470 km.

(dowód: akta kontroli str. 13-15)

Oddział nie prowadził własnych badań natężenia ruchu dla zaprojektowania i wykonania dostosowania autostrady A4 na opolskim odcinku do standardów autostrady płatnej i do poboru opłat. Wyniki takich badań zostały zaprezentowane Oddziałowi przez GDDKiA w dokumencie z grudnia 2008 r. pn. „Zaprojektowanie i wykonanie autostrady A4 Wrocław – Katowice (153+227 – km 340+200), na odcinku Wrocław – Sośnica do

⁹ Dalej: RI.

¹⁰ Dalej: BRDiZR.

standardów autostrady płatnej i do poboru opłat”. W załączniku F do ww. dokumentu (Prognozy Ruchu), przedstawione zostały w formie opisowej i tabelarycznej dane dotyczące prognozowanego natężenia ruchu dla poszczególnych odcinków autostrady A4 obejmujące rok: 2007, 2009, 2011, 2013, 2015, 2020 i 2035. Z danych tych wynikał systematyczny wzrost liczby użytkowników autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 16-25)

Obliczenia dotyczące przepustowości autostrady A4 zostały przedstawione zamawiającemu, tj. GDDKiA w „Projekcie Konceptyjnym” oraz „Komplemente do Projektu Konceptyjnego” z dnia 18 marca 2010 r. przez Wykonawcę Projektu, tj. firmy Egis Projects S.A. i Strabag Sp. z o.o. W dokumentach tych Wykonawca przedstawił analizy przepustowości poszczególnych węzłów, poparte szczegółowymi wyliczeniami i wynikającymi z nich wnioskami dotyczącymi projektowanych ilości pasów (wjazdowych, wyjazdowych) na poszczególnych węzłach. Analizy te odnosiły się do prognoz natężenia ruchu w ww. latach (do 2020 r.).

W pkt 5 – Wnioski końcowe „Komplementu do Projektu Konceptyjnego” Wykonawca podkreślił, iż zaproponowana w projekcie koncepcyjnym Systemu Poboru Opłat liczba pasów poboru opłat jest zgodna z wszystkimi wymogami sformułowanymi przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 26-52)

Według danych (prognoz przepustowości ruchu) ujętych w powyższych dokumentach do 2020 r. nie przewiduje się rozbudowy manualnych punktów poboru opłat, ponieważ ww. Projekt Konceptyjny uwzględnił prognozowane dane związane ze wzrostem natężenia ruchu do 2020 r.

- 1.5. Do określenia zasad *awaryjnego włączania do autostrady pojazdów uprzywilejowanych* (Państwowej Straży Pożarnej, Ochotniczej Straży Pożarnej, Policji, Pogotowia Ratunkowego i innych służb) zobowiązywała inwestora (GDDKiA) m.in. decyzja Wojewody Opolskiego z dnia 27 lipca 1996 r. ustalająca lokalizację autostrady płatnej A4 (pkt 3 – „Warunki techniczne realizacji” ppkt 3).

Ogólne zasady obsługi pojazdów uprzywilejowanych zostały określone w zatwierdzonych przez Oddział projektach organizacji ruchu dla Stacji Poboru Opłat. Zostały one zatwierdzone z up. GDDKiA przez Z-cę Dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami w 2011 r.: 14 stycznia – SPO Przylesie, 26 stycznia – SPO Olszowa i Gogolin, 28 stycznia – SPO Nogowczyce, 17 marca – SPO Prądy i 5 kwietnia – SPO Dąbrówka. Stanowiły one, że w sytuacji przejazdu pojazdu uprzywilejowanego inkasent umożliwi przejazd bez wniesienia opłaty oraz że pojazdy te mogą wykorzystać zewnętrzne specjalne pasy przejazdowe.

(dowód: akta kontroli str. 53, 53a-60)

W związku z planowanym na 1 czerwca 2012 r. uruchomieniem manualnego systemu poboru opłat drogowych na autostradzie A4, ani GDDKiA, ani Oddział, czy operator systemu MTC firma Kapsch Telematic Services sp. z o.o. (Kapsch) nie podjął z odpowiednim wyprzedzeniem stosowych działań organizacyjno-informacyjnych wobec służb ratowniczych w sprawie zasad przejazdu pojazdów tych służb przez Stacje Poboru Opłat.

Na spotkanie, które zostało zorganizowane dopiero w dniu 29 maja 2012 r., tj. zaledwie na 3 dni przed uruchomieniem systemu, zostali zaproszeni

przez jego operatora przedstawiciele służb ratowniczych z woj. opolskiego i śląskiego. W trakcie tego spotkania przedstawiciel operatora systemu poinformował uczestników, m.in. że: *pojazdy uprzywilejowane na wjeździe pobierają bilet na otwartym pasie wjazdowym, a przy zjeździe przejeżdżają przez otwarty pas zjazdowy bez konieczności okazania biletu inkasentowi, który widząc pojazd w akcji otwiera szlaban, pozwalając na wyjazd.* W odpowiedzi na uwagi dotyczące możliwości występowania dużej ilości pojazdów oczekujących na wjazd lub wyjazd z autostrady, operator zaproponował, aby służby uprzedzały kierownika SPO o dojeździe pojazdu uprzywilejowanego do danego punktu, który pokieruje pojazd na odpowiedni pas. Stwierdził ponadto, że w przypadku niemożliwości wcześniejszego uprzedzenia operator otworzy pas XL – pas dla pojazdów ponadnormatywnych, co umożliwi szybki przejazd.

Uczestnikom ww. spotkania została przekazana „Instrukcja przejazdu pojazdów uprzywilejowanych na autostradzie A4 po wprowadzeniu poboru opłat na odcinku Bielany Wrocławskie-Sośnica”.

(dowód: akta kontroli str. 61-69)

Organizacja ww. spotkania jedynie na trzy dni przed uruchomieniem manualnego systemu poboru opłat nie zapewniła skutecznego poinformowania zainteresowanych podmiotów o zasadach przejazdu pojazdów uprzywilejowanych przez SPO, o czym świadczy szeroko komentowane w mediach zdarzenie, które miało miejsce 2 czerwca 2012 r. na węźle Przylesie. W tym dniu kierowca karetki pogotowia ratunkowego sforsował szlaban wjazdowy na autostradę, ponieważ pracownica obsługi MTC nie otworzyła żadnej barierki, pomimo że karetkę wysyłająca sygnały dźwiękowe stała przed barierką przez trzy minuty.

Przedstawiciel operatora systemu wyjaśniając powyższą sytuację wskazał, że aby otworzyć szlaban (na wjeździe) wystarczyło pobrać bilet, o czym informowano na naradzie w dniu 29 maja 2012 r. i co opisano w Instrukcji przekazanej uczestnikom tej narady.

(dowód: akta kontroli str. 70-73)

Po tym wydarzeniu GDDKiA - w nawiązaniu do trwających uzgodnień Planów Działań Ratowniczych na autostradzie A4 - przekazała Oddziałowi oraz służbom ratowniczym do stosowania (w załączeniu do pisma z 13 lipca 2012 r.) „Procedurę przejazdu przez miejsca poboru opłat autostradą A4 Bielany Wrocławskie – Sośnica”. Określała ona w 4 równoważnych wariantach przejazd pojazdu uprzywilejowanego: 1) wyposażonego w viaTOLL, 2) niewyposażonego w viaTOLL, 3) poszerzonym pasem przejazdowym (skrajnym prawym) i 4) przejazd konwoju. Procedura ta zawierała trzy alternatywne możliwości przejazdu służb ratunkowych przez Stacje Poboru Opłat. O wyborze możliwości każdorazowo winien decydować prowadzący pojazd ratowniczy w oparciu o ocenę sytuacji na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 74-78)

Kolejne dwa spotkania ze służbami ratowniczymi z terenu woj. opolskiego firma Kapsch zorganizowała w dniu 26 lipca (w Obwodzie Utrzymania Autostrady w Kończycach) oraz 29 sierpnia 2012 r. (w siedzibie Oddziału). Przedmiotem obu spotkań było omówienie współpracy operatora systemu

z Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego, Policją, Strażą Pożarną, Pogotowiem Ratunkowym, Służbą Celną i Strażą Graniczną.

Spotkania te umożliwiły ich uczestnikom wymianę poglądów, zgłaszanie uwag i formułowanie wniosków usprawniających zarówno działania operatora systemu MTC oraz ww. służb ratowniczych na płatnej autostradzie A4. W trakcie drugiego ze spotkań przedstawiciele służb nie zgłosili zastrzeżeń do obowiązujących procedur. Kolejne spotkanie zaplanowane zostało na ostatni tydzień października 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 79-88)

- 1.6. Oddział nie dysponował i nie dysponuje środkami z opłaty elektronicznej, która przeznaczana jest na utrzymanie dróg objętych KSPO. Z-ca Dyrektora Oddziału ds. utrzymania dróg i mostów wyjaśniła, że Oddział w latach 2011-2012 nie otrzymał środków finansowych pochodzących z ww. źródła na utrzymanie dróg objętych KSPO, gdyż wpływają one do Krajowego Funduszu Drogowego.

Na obszarze działania Oddziału nie wystąpiło opóźnienie we wdrożeniu KSPO w systemie MTC – 1 czerwca 2012 r., natomiast uruchomienie systemu przez operatora ETC (firmę Kapsch) nastąpiło z opóźnieniem, tj. 3 zamiast 1 lipca 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 89)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Oddział, z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, pełnił funkcję zarządcy drogi na opolskim odcinku płatnej autostrady A4, a także organu zarządzającego ruchem. Pomimo uzasadnionego podejrzenia, że termin opracowania i wdrożenia przez Wykonawcę KSPO „Planu ratownictwa dla autostrady A4” nie zostanie dotrzymany, o czym świadczy nieskuteczność działań podejmowanych przez Oddział w stosunku do Wykonawcy, nie zainicjowano innych alternatywnych rozwiązań mających na celu ograniczenie ryzyka związanego z korzystaniem z tej autostrady przez pojazdy uprzywilejowane. Oddział nie podjął - z odpowiednim wyprzedzeniem - współdziałania z operatorem KSPO, tj. firmą Kapsch Telematic Services sp. z o.o. oraz służbami ratunkowymi, w celu określenia i wdrożenia zasad korzystania z autostrady płatnej przez pojazdy służb ratowniczych przed wprowadzeniem manualnego systemu poboru opłat drogowych.

Obowiązek współpracy organu zarządzającego ruchem w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi jednostkami wynikał z § 3 ust. 1 pkt 8 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹¹.

Powyższe zaniechanie spowodowało utrudnione korzystanie z płatnej autostrady A4 przez ww. służby w miejscach manualnego poboru opłat, a także mogło stwarzać zagrożenie dla zdrowia lub życia ludzkiego.

Powyższa nieprawidłowość ujawniła - w pierwszych dniach wdrażania manualnego systemu poboru opłat - brak odpowiedniego przygotowania pracowników obsługi na Stacjach Poboru Opłat, jak i służb ratowniczych do przejazdu pojazdów uprzywilejowanych, za co odpowiedzialność ponosi m.in. Oddział wykonujący zadania zarządcy drogi i zarządzającego ruchem na tej autostradzie.

¹¹ Dz.U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.

(dowód: akta kontroli str. 70-73 i 92-94)

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. utrzymania dróg i mostów wyjaśniła, że *Oddział podjął już w 2011 r. działania mające na celu aktualizację planu ratownictwa dla autostrady A4 na terenie województwa opolskiego, w którym winny się znajdować zasady korzystania z płatnej autostrady przez pojazdy służb ratowniczych*. Ponadto wskazała, że opracowanie planu ratownictwa należało do obowiązków kontraktowych Wykonawcy, tj. konsorcjum EGIS&STRABAG, o czym Oddział przypominał Wykonawcy pismami z dnia 23 marca, 6 kwietnia i 15 maja 2012 r. i co potwierdziły ustalenia kontroli NIK.

Z uwagi na fakt, że „Plan ratownictwa dla autostrady A4” nie został przygotowany przed dniem uruchomienia manualnego systemu poboru opłat (tj. 1 czerwca 2012 r.), a okoliczność tą można było przewidzieć, zdaniem NIK Oddział powinien zainicjować z odpowiednim wyprzedzeniem działania na rzecz określenia i przedstawienia zainteresowanym podmiotom zasad poruszania się pojazdów uprzywilejowanych na Stacjach Poboru Opłat.

(dowód: akta kontroli str. 89-94)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie rzetelność działania kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, skutkującą niedostatecznym poinformowaniem zainteresowanych podmiotów, przed wprowadzeniem manualnego systemu poboru opłat drogowych, o zasadach korzystania przez pojazdy uprzywilejowane z płatnego odcinka autostrady A4.

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

Opis stanu faktycznego

- 2.1. Przed wznoszeniem bramownic w czerwcu 2011 r. (po jednej przed każdą z sześciu SPO) na opolskim odcinku autostrady A4 inwestor, tj. GDDKiA, nie wystąpił o uzyskanie dokumentów uprawniających do budowy i użytkowania bramownic oraz urządzeń ETC w sposób i na warunkach przewidzianych ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, ponieważ zostały one uznane za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Powyższy pogląd wynikał ze stanowiska Ministerstwa Infrastruktury, przedstawionego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w piśmie z dnia 25 marca 2011 r. adresowanym do wojewodów. Zdaniem Ministerstwa bramownice i urządzenia wchodzące w skład elektronicznego systemu poboru opłat nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi, a tym samym nie podlegają regulacjom ustawy Prawo budowlane.

(dowód: akta kontroli str. 95, 378-386)

W powyższym zakresie należy podkreślić, że działania związane z przygotowaniem dokumentacji dotyczącej montażu bramownic i urządzeń ETC (w tym, wymaganej Prawem budowlanym) były podejmowane bezpośrednio przez GDDKiA i Wykonawcę, a nie przez kontrolowany Oddział, którego zadanie ograniczone zostało do zarządzania drogą, przy której zlokalizowano te obiekty.

Na obszarze działania Oddziału bramownice, jako element elektronicznego systemu poboru opłat (ETC), były montowane przez Wykonawcę - Przedsiębiorstwo Kompletacji i Montażu Systemów Automatyki CARBOAUTOMATYKA SA w Tychach - w okresie od 17 do 25 czerwca 2011 r. jako urządzenia tymczasowe, w pasie drogowym autostrady będącej w zarządzie Oddziału, ponieważ ich demontaż był przewidziany z chwilą

uruchomienia manualnego systemu poboru opłat (MTC), tj. 1 czerwca 2012 r. Urządzenia sieci viaTOLL zamontowane na tymczasowych bramownicach zostały przeniesione na urządzenia (konstrukcje) manualnego systemu poboru opłat z chwilą jego uruchomienia, a tymczasowe bramownice zdemontowane.

(dowód: akta kontroli str. 354-356)

- 2.2. Inwestor, tj. GDDKiA uzyskał decyzje o zatwierdzeniu projektów budowlanych i pozwoleniu na budowę dwóch Obwodów Utrzymania Autostrady (OUA – Przylesie i Gogolin) i sześciu Stacji Poboru Opłat na obszarze działania Oddziału w Opolu dla systemu MTC. Powyższe decyzje zostały wydane z upoważnienia Wojewody Opolskiego: 16 listopada 2010 r. (SPO – Prądy, Dąbrówka, Olszowa), 21 grudnia 2010 r. – (SPO Gogolin), 17 stycznia 2011 r. – (SPO Przylesie) i 27 maja 2011 r. – (SPO Nogowczyce).

(dowód: akta kontroli str. 96-140)

Protokolarne przekazanie placu budowy Wykonawcy, z udziałem przedstawicieli Oddziału, miało miejsce w 2011 r.: 22 lutego – SPO Przylesie, 8 lutego – SPO Olszowa, 8 marca – SPO Prądy, Dąbrówka, Gogolin i 1 czerwca – SPO Nogowczyce.

(dowód: akta kontroli str. 293-298)

Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu udzielił GDDKiA w Warszawie pozwolenia na użytkowanie SPO: Nogowczyce, Prądy, Dąbrówka - decyzjami z 27 lutego 2012 r., SPO Olszowa – decyzją z dnia 29 lutego 2012 r. i SPO: Przylesie i Gogolin – decyzjami z dnia 1 marca 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 141-152)

- 2.3. W dniu 15 października 2012 r., na opolskim odcinku płatnej autostrady A4, na Stacjach Poboru Opłat: Przylesie, Prądy, Dąbrówka, Gogolin, Olszowa i Nogowczyce kontroler, działając na podstawie art. 39 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹², w obecności p.o. Z-cy Naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji Oddziału oraz dwóch przedstawicieli Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu dokonał oględzin ww. Stacji Poboru Opłat (budynków, konstrukcji i urządzeń Krajowego Systemu Poboru Opłat Drogowych) pod kątem: 1) zgodności ich umieszczenia z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu, 2) posiadanych oznaczeń potwierdzających, że są to urządzenia (bezpieczeństwa ruchu drogowego) lub materiały (budowlane), które mogą być wykorzystywane na terytorium RP, 3) bezpieczeństwa używania agregatów prądotwórczych 4) stanu urządzeń związanych z ETC, 5) możliwości bezkolizyjnego korzystania z przejazdu przez pojazdy uprzywilejowane na SPO.

W wyniku oględzin ustalono, że:

- urządzenia składające się na elektroniczny i manualny system poboru opłat (serwerownie, skanery, kamery, automaty biletowe, słupy i bariery ochronne, lampy, przełączniki, przewody elektryczne, agregaty prądotwórcze) posiadały stosowne oznaczenia o ich dopuszczeniu do stosowania na terytorium RP (CE, B),

¹² Dz.U. z 2012 r., poz. 82.

- wszystkie poddane oględzinom SPO były wyposażone w instalacje stałego zasilania i system zasilania awaryjnego, a usytuowanie agregatów prądowców (odgrodzonych od innych urządzeń) nie stwarzało zagrożenia dla bezpieczeństwa obsługi SPO oraz uczestników ruchu drogowego,
- urządzenia związane z ETC (skanery, kamery, przewody elektryczne umieszczone na konstrukcjach metalowych nad manualnymi punktami poboru opłat) były w dobrym stanie technicznym, nie wykazywały oznak uszkodzenia, a urządzenia oraz okablowanie zostało solidnie umocowane i zabezpieczone na konstrukcji nośnej,
- organizacja funkcjonowania i techniczne parametry SPO umożliwiały bezkolizyjne korzystanie z przejazdu przez manualne punkty poboru opłat pojazdom służb ratunkowych.

(dowód: akta kontroli str. 153-184)

2.4. Przeprowadzona przez pracowników Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego w Opolu, pod kierownictwem NIK, wspólna kontrola legalności umieszczenia w pasie drogowym płatnej autostrady A4: bramownic, manualnych punktów poboru opłat oraz innych budowli, obiektów, konstrukcji lub urządzeń umożliwiających działanie wdrożonego Krajowego Systemu Poboru Opłat wykazała, że:

- obiekty budowlane wchodzące w skład Stacji Poboru Opłat spełniały wymogi bezpieczeństwa użytkowania i nie powodowały zagrożenia dla ludzi i mienia,
- pomimo upływu pół roku od oddania obiektów do użytku wymagane książki obiektu budowlanego zostały założone jedynie dla budynków operacyjnych wchodzących w skład poszczególnych SPO, przy czym książki te nie zawierały wszystkich informacji wymaganych przepisami § 2 i § 5 pkt 1-3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹³, poczynając od daty założenia książki obiektu budowlanego, po informację dotyczącą aktu administracyjnego, w oparciu o który oddano obiekt do użytkowania. Ponieważ brak wypełnienia przez zarządcę obiektu budowlanego obowiązku wynikającego z art. 64 ust. 1 Prawa budowlanego stanowi wykroczenie, Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu pismem z dnia 19 października 2012 r. wystąpił do dyrektora GDDKiA Oddział w Opolu o wskazanie do 31 października 2012 r. osób winnych niedopełnienia ww. obowiązków oraz spowodowanie stawienia się tych osób w siedzibie Inspektoratu celem złożenia wyjaśnień.

W ramach ww. kontroli Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego w Opolu nie przeprowadził kontroli legalności umieszczenia w pasie drogowym „tymczasowych bramownic” wskazując w przekazanej NIK Informacji z dnia 26 października 2012 r., że wobec braku na opolskim odcinku autostrady A4 bramownic, niemożliwą jest ocena ich rodzaju, budowy, konstrukcji, itp. Stwierdził ponadto, że bramownice jako wyposażenie dróg usytuowane nad powierzchnią drogi, nie są obiektami budowlanymi, ani urządzeniami budowlanymi w rozumieniu art. 3 ustawy Prawo budowlane, a więc nie podlegały jego reglamentacji i mogły być zrealizowane z pominięciem procedur wynikających z tej ustawy.

(dowód: akta kontroli str. 155-184 i 357-362)

¹³Dz.U. Nr 120, poz. 1134.

- 2.5. Dla tymczasowych bramownic uznawanych przez GDDKiA, jak również przez Oddział za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, przed ich użytkowaniem (1 lipca 2011 r.) GDDKiA nie występowała o pozwolenia na użytkowanie.

W piśmie z 20 kwietnia 2011 r. do Z-cy Dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami GDDKiA prosiła o wyznaczenie *przedstawicieli Oddziału do uczestnictwa w odbiorach tymczasowych bramownic systemu ETC*. Wyznaczeni pracownicy Oddziału nie uczestniczyli jednak w tych odbiorach, gdyż jak wyjaśnili, nie zostali poinformowani o ich terminie, ani przez GDDKiA, ani też Wykonawcę.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami wyjaśniła, że odbiór techniczny sześciu tymczasowych bramownic nie miał miejsca, gdyż bramownice ETC zostały zakwalifikowane przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego pismem z dnia 25 marca 2011 r. jako urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. W obowiązujących przepisach, w szczególności w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴ nie istnieją zapisy zobowiązujące zarządcę drogi lub organ zarządzający ruchem do przeprowadzenia odbioru tymczasowej organizacji ruchu. Natomiast na pytanie: dlaczego Oddział pełniący dla autostrady A4 funkcje zarządcy drogi i zarządzającego ruchem dopuścił do ustawienia bramownic przez Wykonawcę Projektu bez wymaganych ustawą Prawo budowlane dokumentów (pozwoleń lub zgłoszenia) wyjaśniła, że ustawienie tymczasowych bramownic zgodnie z ustawą Prawo budowlane nie stanowi wykonania robót budowlanych. W związku z tym na ustawienie tymczasowych bramownic (tymczasowych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego – obiektów niezwiązanych trwale z gruntem) nie są wymagane dokumenty zawarte w ustawie Prawo budowlane, tj. pozwolenie budowlane, bądź zgłoszenie robót budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 185-185a)

- 2.6. Oddział dysponował opinią pozwalającą uznać bramownice za urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, która wynikała z przywołanego powyżej stanowiska Ministerstwa Infrastruktury, na które powołał się w swoim piśmie do wojewodów z dnia 25 marca 2011 r. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego.

Przedsiębiorstwo Kompletacji i Montażu Systemów Automatyki CARBOAUTOMATYKA SA w Tychach, pismem z 2 czerwca 2011 r. zwróciło się do Oddziału (pismo wpłynęło 6 czerwca 2011 r.) o zatwierdzenie sześciu projektów organizacji ruchu na czas wykonania, funkcjonowania oraz demontażu tymczasowego punktu poboru opłat w systemie ETC na węzłach autostrady A4. Po zaopiniowaniu ww. projektów przez Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu zostały one zatwierdzone w dniu 14 czerwca 2011 r. (zatwierdzenie nr 172/1-6/2011). Wykonawca przedstawił także inwestorowi (GDDKiA) projekty wykonawcze tymczasowych bramownic zawierające część opisową i graficzną.

(dowód: akta kontroli str. 95 i 186-215)

¹⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729..

Po udostępnieniu placów budowy, Wykonawca dokonał pisemnego zgłoszenia uprawnionym podmiotom wprowadzenia organizacji ruchu na czas robót (do Oddziału, Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu, Komend Powiatowych Policji w Brzegu, Krapkowicach i Strzelcach Opolskich).

(dowód: akta kontroli str. 216-234)

- 2.7. Projekty docelowego oznakowania Stacji Poboru Opłat na opolskim odcinku autostrady A4 zostały zatwierdzone z up. GDDKiA przez Z-cę Dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami w 2011 r.: 14 stycznia – SPO Przylesie, 26 stycznia – SPO Olszowa i Gogolin, 28 stycznia – SPO Nogowczyce, 17 marca – SPO Prądy i 5 kwietnia – SPO Dąbrówka.

(dowód: akta kontroli str. 53-60)

W związku z wejściem w życie 30 czerwca 2011 r. 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 drogach¹⁵ i rozporządzenia Ministrów Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych¹⁶ - ustalona została tabliczka do znaków drogowych T-34 wskazująca pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną.

GDDKiA pismem z dnia 28 października 2011 r. poinformowała Dyrektora Oddziału, że firma Kapsch rozpoczęła proces składania do oddziałów GDDKiA projektów oznakowania tablicami T-34 dróg objętych systemem ETC.

(dowód: akta kontroli str. 363-368)

W dniu 23 maja 2012 r. w imieniu Wykonawcy Projektu, Biuro Inżynierii Transportu z Poznania wystąpiło do Oddziału z wnioskiem o zatwierdzenie projektu docelowej organizacji ruchu dla elektronicznego systemu poboru opłat. Projekt ten dotyczył ustalenia tabliczek T-34 w obrębie wszystkich SPO i został zatwierdzony w dniu 30 maja 2012 r.

Tabliczki T-34 zostały zainstalowane na autostradzie A4 w dniu 31 maja 2012 r., co potwierdzał Protokół odbioru oznakowania docelowego.

(dowód: akta kontroli str. 369- 377)

W wyniku przeprowadzonych w dniu 11 października 2012 r. oględzin stwierdzono, że znaki umieszczone na odcinkach dojazdowych i w obrębie wszystkich sześciu SPO spełniały wymagane warunki techniczne. Wszystkie znaki związane z poborem opłat (E-1, E-2, D-9, T-28, T-34, B-32) umieszczone zostały w miejscach określonych w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu. Stwierdzono natomiast, że na pasach wyjazdowych ze wszystkich SPO znajdowały się znaki E-2e – tablice drogowskazowe, które zostały umieszczone w poboczu drogi, podczas gdy według zatwierdzonych projektów organizacji ruchu powinny to być znaki E-2f umieszczone nad pasami ruchu. Ponadto, na znaku B-32 przed wjazdem na SPO Nogowczyce od strony Strzelec Opolskich znajdował się napis „Pobór opłat” zamiast „Pobór opłat.”

(dowód: akta kontroli str. 235-237)

¹⁵ Dz. U. z 2011 r. Nr 124, poz. 702.

¹⁶ Dz. U. z 2011 r. Nr 124, poz. 705.

- 2.8. Prawna kontrola metrologiczna umieszczenia urządzeń KSPO w pasie drogowym, w tym bramownic nie należała do zadań Oddziału, dlatego też, jak wyjaśniła Z-ca Dyrektora Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami, Oddział nie posiadał informacji dotyczących takiej kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 94b)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Na odcinku autostrady A4 objętym zarządem Oddziału GDDKiA, jako inwestor, zleciła Wykonawcy KSPO umieszczenie bramownic (tymczasowych)¹⁷ bez uprzedniego uzyskania wymaganego art. 28 ust. 1 ustawy Prawo budowlane pozwolenia na budowę, a także zezwoliła operatorowi systemu ETC na ich użytkowanie bez stosownego pozwolenia organu nadzoru budowlanego. Powyższe wynikało z przyjęcia opisanego powyżej stanowiska Ministerstwa Infrastruktury, zaprezentowanego przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego w piśmie z dnia 25 marca 2011 r. Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli pogląd, zgodnie z którym bramownice są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego jest nieuprawniony. Bramownice służące do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej nie są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, gdyż nie spełniają podstawowego celu stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakim jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia uczestników ruchu drogowego i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych. Zatem wzniesienie bramownic, jako obiektów budowlanych, zgodnie z art. 28 ust.1 Prawa budowlanego mogło nastąpić na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę. Uwzględniając powyższe, dopuszczenie do wykonania bramownic i ich użytkowania na zarządzanym przez Oddział opolskim odcinku autostrady A4, było działaniem nierzetelnym i sankcjonowało naruszenie obowiązujących w tym zakresie przepisów.

(dowód: akta kontroli str. 95, 185a - 215, 216-234, 354-356 i 378-386)

2. Na pasach wyjazdowych ze wszystkich sześciu SPO znajdowały się znaki E-2e – tablice drogowskazowe, które zostały umieszczone w poboczu drogi, podczas gdy według zatwierdzonych projektów organizacji ruchu powinny to być znaki E-2f umieszczone nad pasami ruchu. Ponadto, jak stwierdzono powyżej, na znaku B-32 przed wjazdem na SPO Nogowczyce od strony Strzelec Opolskich znajdował się napis „Pobór opłat” zamiast „Pobór opłat.”

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem Oddziału wyjaśnił, że Zamawiający (GDDKiA) odstąpił od konieczności zamiany znaków E-2e na E-2f i umieszczenia znaków E-2f nad pasami ruchu, o czym poinformował Wykonawcę pismem IK/170/1/AM/218 z dnia 29 kwietnia 2011 r. Zadeklarował też, że Oddział wyegzekwuje ww. zmianę projektu organizacji ruchu w okresie gwarancyjnym, nie później niż do końca br.

Znak B-32 przed SPO Nogowczyce został wymieniony w trakcie kontroli (w dniu 18 października 2012 r.).

(dowód: akta kontroli str. 235-238)

¹⁷ Jednakże przeznaczonych do wykorzystywania przez okres dłuższy niż 120 dni, tj. okres o którym mowa w art. 29 ust. 1 pkt. 12 Prawa budowlanego.

3. Na opolskim odcinku autostrady A4 objętej systemem elektronicznej opłaty drogowej od momentu uruchomienia ETC, tj. 1 lipca 2011 r. do 31 maja 2012 r. brak było znaków drogowych T-34 wskazujących pobór opłaty elektronicznej za przejazd drogą publiczną. Wymóg ww. oznaczenia wynikał z § 1 pkt 3 ppkt a rozporządzenia Ministra Infrastruktury oraz Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 czerwca 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie znaków i sygnałów drogowych, które weszło w życie 30 czerwca 2011 r., tj. na 2 dni przed planowanym uruchomieniem systemu ETC. Zgodnie z informacją przekazaną Oddziałowi przez GDDKiA w piśmie z 25 lipca 2011 r., obowiązek wprowadzenia ww. znaku należał do firmy Kapsch. Jego wyegzekwowanie należało natomiast do obowiązków Oddziału, jako podmiotu zarządzającego ruchem na opolskim odcinku płatnej autostrady A4.

Tabliczki T-34 zostały zainstalowane na autostradzie A4 w dniu 31 maja 2012 r., co potwierdzał Protokół odbioru oznakowania docelowego.

(dowód: akta kontroli str. 367- 377)

Ocena cząstkowa

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

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

Opis stanu faktycznego

- 3.1 W ramach monitorowania realizacji zadań związanych z budową sieci viaTOLL (ETC) – Oddział podejmował następujące działania mające na celu m.in. zapobieżenie lub wyeliminowanie nieprawidłowości powodujących opóźnienia w uruchomieniu i funkcjonowaniu tego systemu:

- pismem z 14 kwietnia 2011 r. Z-ca Dyrektora ds. zarządzania drogami i mostami poinformowała GDDKiA, że prace na terenie woj. opolskiego nie zostały rozpoczęte, gdyż Wykonawca elektronicznego systemu opłat (ETC) – firma Kapsch nadal nie wystąpił do Oddziału z wnioskiem o podpisanie umów użyczenia i zatwierdzenie organizacji ruchu na ustawienie bramownic w ciągu autostrady A4, o czym informowany był Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego GDDKiA pismem z dnia 25 marca 2011 r. W związku z powyższym nie było możliwości oddania do bezpłatnego użytkowania nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa, bądź przekazania placów budowy,

(dowód: akta kontroli str. 10)

- polecił (pismem z-cy dyr. ds. zarządzania drogami i mostami z 27 kwietnia 2011 r.) przeprowadzenie 2 maja 2011 r. kontroli Punktów Obsługi Klientów oraz Punktów Dystrybucji (ETC) przez kierowników Rejonów GDDKiA w Brzegu, Opolu, Kędzierzynie-Koźlu i Nysie w związku z rozpoczęciem 2 maja 2011 r. rejestracji w systemie ETC oraz dystrybucji urządzeń viaBOX. Celem kontroli było sprawdzenie, czy dany punkt jest czynny oraz czy zapewnia usługi w pełnym zakresie (kontrole takie zostały przeprowadzone i udokumentowane w formie „Tabeli kontroli”, której wzór otrzymał Oddział z centrali GDDKiA). Tabele z kontroli zostały przekazane do centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 239-256)

- pismem z 28 kwietnia 2011 r. zobowiązał firmę Kapsch Telematic Services sp. z o.o., aby podmiot realizujący ustawienie tablic informacyjnych ETC zawiadamiał Oddział co najmniej na 1 dzień wcześniej o terminie ich ustawiania oraz że ustawiania tablic należy dokonywać z udziałem pracownika Rejonu GDDKiA, który dokona odbioru technicznego potwierdzonego protokołem odbioru,
(dowód: akta kontroli str. 257)
- pismem z 6 maja 2011 r. poinformował GDDKiA, że Punkty Dystrybucji (rejestracji w systemie i zakupu urządzeń viaBOX) zlokalizowane na stacjach benzynowych w m. Grodków i Brzeg nie posiadają odpowiednich warunków do obsługi samochodów ciężarowych (m.in. brakuje miejsc do postoju samochodów ciężarowych, wyjazd ze stacji nie spełnia parametrów dla pojazdów ciężkich). Jednocześnie Oddział zaproponował GDDKiA inne stacje (na obwodnicy m. Brzeg, w Nysie na ul. Grodkowskiej),
(dowód: akta kontroli str. 258)
- przy piśmie z 20 maja 2011 r. przekazał podległym Rejonom (5) oraz wydziałom (4) urządzenia umożliwiające nadawanie komunikatów w radiu CB dot. działań promocyjno-informacyjnych systemu viaTOLL, celem zamontowania w posiadanych radiach CB,
(dowód: akta kontroli str. 259-261)
- pismem z 27 maja 2011 r. zobowiązał Wydział Dróg oraz Rejony w Brzegu, Opolu, Kędzierzynie - Koźlu oraz Nysie do nadzorowania montażu tablic informacyjnych elektronicznego poboru opłat przez firmę SAFEROAD Sp. z o.o.,
(dowód: akta kontroli str. 262)
- pismem z 1 czerwca 2011 r., Z-ca Dyrektora ds. zarządzania drogami i mostami, zobowiązał firmę SAFEROAD Sp. z o.o. do natychmiastowego przestawienia tablic informacyjnych elektronicznego systemu opłat w ciągu drogi krajowej Nr 41 w m. Trzebina z uwagi na ich postawienie w nieprawidłowych miejscach i w sposób zagrażający bezpieczeństwu ruchu drogowego (zbyt blisko jezdni, bez zachowania odpowiedniej odległości od krawędzi znaku do krawędzi jezdni),
(dowód: akta kontroli str. 263)
- wyrażając zgodę (pismo z 9 czerwca 2011 r.) firmie CARBOAUTOMATYKA S.A. na podwieszanie tymczasowych linii zasilających urządzenia systemu ETC na istniejących słupach infrastruktury oświetlenia ulicznego węzłów w ciągu autostrady A4 na terenie woj. opolskiego Oddział zastrzegł m.in. że „instalacja może pracować tylko i wyłącznie do momentu przekazania przez firmę STRABAG punktów Manualnego Systemu Poboru Opłat, po tym czasie instalacja będzie zdemontowana, a urządzenia przeniesione na konstrukcję obiektów manualnego systemu poboru opłat”, a także że „za wszelkie szkody względem osób trzecich spowodowane złym stanem technicznym tymczasowej instalacji odpowiada Przedsiębiorstwo”,
(dowód: akta kontroli str. 264)
- pismem z dnia 17 czerwca 2011 r. Zastępca Dyrektora ds. zarządzania drogami i mostami zobowiązała Rejony w Brzegu, Opolu i Kędzierzynie-Koźlu do przekazywania codziennie (w dni robocze) najpóźniej do godz.

13³⁰ sprawozdań z postępu prac przy instalowaniu bramownic na podstawie codziennych wizji lokalnych, z zastrzeżeniem, że niedopuszczalne jest korzystanie z informacji uzyskanych od Wykonawcy (powyższy obowiązek był realizowany w formie e-maili przez przedstawicieli Rejonów).

(dowód: akta kontroli str. 265-285)

3.2. W zakresie realizacji zadań dotyczących MTC - kierownik Projektu przy udziale koordynatora podejmował m.in. następujące działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości powodujących opóźnienia w uruchomieniu i funkcjonowaniu MTC:

- uczestnicząc we wszystkich 33 posiedzeniach Rady Budowy każdorazowo zgłaszał uwagi lub zastrzeżenia wobec wykonawcy Projektu lub występował o przedstawienie przez Wykonawcę raportów w określonej sprawie (np. dot. planu ratownictwa) oraz żądał od Wykonawcy przedstawiania informacji o przyczynach opóźnień w pracach,
- uczestniczył we wszystkich ośmiu naradach koordynacyjnych, w trakcie których zgłaszał uwagi lub zastrzeżenia,
- pilotował i koordynował prace związane z zawarciem umów o przyłączenie energii na wszystkich sześciu Stacjach Poboru Opłat, a następnie umów na sprzedaż energii i świadczenia usług dystrybucji,

(dowód: akta kontroli str. 286-290)

- dwukrotnie pisemnie monitował Wykonawcę, który nie przedstawił Oddziałowi dokumentów pomiarowo-odbiorowych dla układów pomiarowych i transformatorów dla Miejsc Poboru Opłat i Obwodów Utrzymania Autostrady (pisma z 16 listopada i 19 grudnia 2011 r.) wskazując, że uniemożliwi to Zamawiającemu (z winy Wykonawcy) dotrzymanie terminu podpisania z dostawcą energii umów o dystrybucje energii elektrycznej,
- brał udział w przekazywaniu placu budowy Obwodów Utrzymania Autostrady (OUA) i Stacji Poboru Opłat.

(dowód: akta kontroli str. 291-298)

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.

4. Współpraca z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego lub Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego i innymi służbami dot. kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych.

Opis stanu
faktycznego

Oddział nie współpracował z podmiotami uprawnionymi do kontroli prawidłowości uiszczania opłaty elektronicznej. Zgodnie z art. 131 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸ GDDKiA nie jest jednostką uprawnioną do przeprowadzania kontroli w ww. zakresie, na co powołała się Z-ca Dyrektora

¹⁸ Dz.U. z 2007 r., Nr 19, poz. 115 ze zm.

Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami w swoich wyjaśnieniach, wskazując ponadto, że: *Współpraca z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego oparta jest o zapisy Porozumienia z dnia 10 maja 2011 r., zawartego pomiędzy Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, a Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, zgodnie z którym wszelkie zapytania z GITD, w zakresie uiszczania prawidłowości opłat drogowych, są rozstrzygane za pośrednictwem GDDKiA.*

(dowód: akta kontroli str. 90)

Ustalone
nieprawidłowości

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

5. Przebieg prac związanych z rozszerzeniem Elektronicznego Systemu Poboru Opłat Drogowych.

Opis stanu
faktycznego

Na obszarze działania Oddziału w okresie trwania czynności kontrolnych nie były prowadzone i nie były przewidziane do realizacji prace związane z rozszerzeniem systemu ETC. W załączniku nr 1 do 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 elektronicznej¹⁹ jedyną drogą na obszarze działania Oddziału, na której pobierana jest opłata elektroniczna jest autostrada A4 na odcinku Przylesie – Nogowczyce. W uzasadnieniu do projektu ww. rozporządzenia w kolejnych etapach rozbudowy systemu do 2014 r. nie przewiduje się objęcia systemem ETC dróg na obszarze działania Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 299-302)

Ustalone
nieprawidłowości

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

6. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej.

Opis stanu
faktycznego

Obowiązujący w Oddziale Regulamin Organizacyjny ustalony przez dyrektora Oddziału zarządzeniem nr 5/2007 oraz nr 16/2009, zmieniony zarządzeniem nr 16/2011 - nie ujmował w strukturze organizacyjnej Oddziału komórki organizacyjnej ds. kontroli wewnętrznej. Z uwagi na przyjętą w GDDKiA jednoszczeblową strukturę organizacyjną, komórka kontroli wewnętrznej, podobnie jak audytu, została usytuowana w centrali GDDKiA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 303-318)

W Oddziale nie opracowywano okresowych planów kontroli wewnętrznej, a kontrola wewnętrzna była prowadzona jedynie w formie kontroli funkcjonalnej, w ramach bieżących relacji przełożony - podwładny.

W latach 2009 – 2012 (do końca września) w „Księżce kontroli” Oddziału odnotowano przeprowadzenie łącznie 19 kontroli (5 w 2009 r., 6 w 2010 r., 4 w 2011 r. i 4 kontrole w 2012 r.), m.in. przez: centralę GDDKiA (8 kontroli), Archiwum Państwowe, Urząd Kontroli Skarbowej, Wojewódzki Inspektorat Ochrony Środowiska i Najwyższą Izbę Kontroli. Żadna z powyższych kontroli nie obejmowała tematyki dotyczącej wdrażania lub funkcjonowania KSPO.

¹⁹ Dz.U. Nr 80, poz. 433.

(dowód: akta kontroli str.319)

Kontrolowany obszar nie był także przedmiotem okresowych narad - spotkań kierownictwa Oddziału (tzw. Pionu utrzymania). W 2011 r. miały miejsce dwie narady (23 marca i 23 sierpnia), natomiast w 2012 r. - do końca września trzy narady (31 stycznia, 28 maja i 30 sierpnia). Analiza treści protokołów z ww. narad, znajdujących się w teczce sprawy symbol 4200 – Utrzymanie dróg wykazała, że przedmiotem narad nie była kontrolowana problematyka KSPO.

Z-ca dyr. Oddziału ds. zarządzania drogami i mostami wyjaśniła, że: *Kierownictwo Oddziału wielokrotnie uczestniczyło w wewnętrznych spotkaniach roboczych z pracownikami Oddziału oraz kierownikiem Projektu, na których były omawiane tematy związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem KSPO. Ponieważ były to spotkania wewnętrzne, nie sporządzano notatek, bądź protokołów z tych spotkań.*

(dowód: akta kontroli str. 320-328)

Ustalone
nieprawidłowości

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

7. Rozpatrywanie skarg w obszarze dot. wprowadzenia i funkcjonowania KSPO.

Opis stanu
faktycznego

Organizację przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków regulowało w Oddziale zarządzenie nr 7/2009 dyrektora Oddziału z dnia 7 maja 2009 r. w sprawie procedury przyjmowania skarg i wniosków w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu.

(dowód: akta kontroli str. 329-333)

Na podstawie prowadzonego w Oddziale „Rejestru Skarg” ustalono, że w okresie objętym kontrolą w Oddziale zarejestrowanych zostało ogółem 160 skarg, w tym 53 w 2009 r., 46 w 2010 r., 44 w 2011 r. i 17 skarg w 2012 r. (do 14 września). Analiza treści ww. skarg wykazała, że żadna z nich nie dotyczyła wdrożenia lub funkcjonowania KSPO na obszarze działalności Oddziału. Nie odnotowano także napływu skarg w dzienniku podawczym (poczta przychodząca) Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 334)

Na podstawie informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli od operatora KSPO (Kapsch Telematic Services Sp. z o.o. z siedzibą w Warszawie), w okresie od 1 stycznia 2011 r. do 30 września 2012 r. operator ten otrzymał łącznie 691 skarg (interwencji) dotyczących wdrożenia i funkcjonowania KSPO na obszarze właściwości Oddziału. 537 skarg dot. ETC dla pojazdów ciężkich (77,8%), 143 ETC dla pojazdów lekkich (20,7%) i 11 skarg (1,5%) dot. MTC.

Spośród otrzymanych przez firmę Kapsch 691 skarg: 160 (23,2%) uznano za zasadne, 345 (49,9%) skarg uznano za niezasadne, a 186 (26,9%) uznano za częściowo uzasadnione. Najwięcej skarg - 282 dotyczyło nieprawidłowo naliczonej opłaty, 242 – urządzenie nie otworzyło bramki, 13 – doładowania konta, 11 – urządzenie wydawało nieprawidłowe sygnały dźwiękowe.

(dowód: akta kontroli str. 335-339)

Oddziałowi nie zostały przypisane uprawnienia w zakresie monitorowania sposobu załatwiania skarg na funkcjonowanie KSPO, wpływających do operatora tego systemu. Z tego względu Oddział nie dysponował informacją o liczbie, przedmiocie skarg (interwencji) i sposobie ich rozpatrywania przez ten podmiot.

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak informacji dotyczącej skarg uczestników ruchu, związanych z funkcjonowaniem ETC, ogranicza skuteczność nadzoru zarządcy drogi nad realizacją zadań przez operatora systemu.

Ustalone nieprawidłowości

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

8. Zapobieganie mechanizmom korupcyjnym przy zamawianiu usług zewnętrznych związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO.

Opis stanu faktycznego

W Oddziale nie ustalono odrębnych przepisów wewnętrznych regulujących procedury związane ze zlecaniem podmiotom zewnętrznym różnorodnych usług, jak np. ekspertyz, analiz, opinii, studiów, co potwierdzają zapisy w „Rejestrze aktów normatywnych własnej jednostki”.

(dowód: akta kontroli str. 341-346)

Oddział dysponował natomiast wewnętrznymi przepisami określającymi zasady udzielania przez Oddział zamówień publicznych, które zostały ustalone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zarządzeniach nr 32 z dnia 28 grudnia 2004 r. oraz nr 8 z dnia 19 lutego 2010 r.

Na podstawie ewidencji księgowej (konto 081 – środki trwałe w budowie inwestycje drogowe) obejmującej wydatki Oddziału ustalono że Oddział, w związku z wdrożeniem i funkcjonowaniem KSPO, nie zamawiał usług zewnętrznych (opinii, analiz, ekspertyz itp.) i nie ponosił z tego tytułu wydatków (płatności).

(dowód: akta kontroli str.347 -353)

Ustalone nieprawidłowości

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o:

1. Monitorowanie funkcjonowania procedur przejazdu pojazdów służb ratowniczych przez Stacje Poboru Opłat, pod kątem zapewnienia ich skuteczności.
2. Podjęcie działań mających na celu oznakowanie drogowych pasów zjazdowych na Stacjach Poboru Opłat zgodnie z zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu.

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 Opolu.

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 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.

Opole, dnia 28 listopada 2012 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler
Edward Wrzeszcz

.....
podpis

.....
podpis