



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura we Wrocławiu

LWR – 4101-22-01/2012

P/12/080

(Tekst ujednolicony)

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/12/080 – Wdrażanie krajowego systemu poboru opłat drogowych
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Mirosław Perłowski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84906 z dnia 29.11.2012 r. 2. Magdalena Barzęc, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84909 z dnia 4.12.2012 r. 3. Janusz Klimek, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 84913 z dnia 17.12.2012 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4, upoważnienia do kontroli)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław (dalej: GDDKiA Oddział we Wrocławiu lub Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radoń, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu, powołany na stanowisko z dniem 31 maja 2008 r. (dalej: Dyrektor Oddziału) (dowód: akta kontroli str. 130, akt powołania Dyrektora Oddziału)

Ocena ogólna

II. Ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości¹ działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu w zakresie wdrażania krajowego systemu poboru opłat drogowych w latach 2011-2012. Nieprawidłowości polegały na udzieleniu zamówienia publicznego z naruszeniem formalnych wymogów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych² nie mających jednak wpływu na ostateczne rozstrzygnięcie przetargu.

Oddział odpowiednio przygotował się pod względem organizacyjnym i kadrowym do wykonywania zadań związanych z krajowym systemem poboru opłat drogowych oraz prawidłowo nadzorował przestrzeganie przez wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie krajowym systemem poboru opłat drogowych, m. in. w zakresie sprawdzania postępów prac i raportowania do Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Centrala GDDKiA).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Organizacja oraz przygotowanie kadrowe i techniczne do realizacji zadań związanych z wdrażaniem i prawidłowym funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego 1.1 Zgodnie z § 1 ust. 4 regulaminu organizacyjnego GDDKiA Oddział we Wrocławiu, do zakresu działania należy wykonywanie zadań zarządu dróg

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

² Dz.U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 ze zm.

w zakresie powierzonym przez Generalnego Dyrektora DKiA. Dyrektor Oddziału - zgodnie z § 1 ust. 9 przywołanego regulaminu - podejmuje decyzje we wszystkich sprawach związanych z funkcjonowaniem Oddziału w granicach pełnomocnictw.

(dowód: akta kontroli str. 20-65, regulamin organizacyjny Oddziału)

W badanym okresie Dyrektor Oddziału działał także na podstawie zarządzenia Nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji w ramach Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 20-65, regulamin organizacyjny Oddziału, str. 147-164, Zarządzenie Nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad)

Na podstawie ww. zarządzenia Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wydał pełnomocnictwa i upoważnienia Dyrektorowi Oddziału:[1] w dniu 3 czerwca 2008 r. do podejmowania czynności administracyjnych w związku z przygotowaniem i realizacją inwestycji w zakresie dróg krajowych, [2] w dniu 24 stycznia 2011 r. w zakresie zapewnienia funkcjonowania i ciągłości pracy Oddziału, warunków jego działania i organizacji pracy (pełnomocnictwo ogólne), [3] w dniu 31 października 2011 r. w zakresie wydawania decyzji administracyjnych, postanowień i zaświadczeń związanych z wykonywaniem funkcji zarządcy dróg, umarzaniem, odraczaniem terminów lub rozkładaniem na raty spłat należności pieniężnych, zatwierdzaniem projektów organizacji ruchu. Pełnomocnictwa nie dotyczyły budowy krajowego systemu poboru opłat drogowych, za wyjątkiem zakresu zadań powierzonego w upoważnieniu z dnia 31 października 2011 r., który, odnosił się do zatwierdzania tymczasowych i stałych projektów organizacji ruchu w granicach właściwości Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 131-146, pełnomocnictwa i upoważnienia udzielone Dyrektorowi Oddziału, upoważnienie dla Dyrektora Oddziału z dnia 31 października 2011 r.)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zadania związane z wdrożeniem systemu poboru opłat drogowych realizowane przez Oddział nie odbiegały w sposób znaczący od zakresu działania komórek organizacyjnych Oddziału zajmujących się przygotowaniem i realizacją zadań w ramach GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 369-396, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 19 grudnia 2012 r.)

Szczegółowy opis zadań realizowanych przez Oddział zawarty został w punkcie 3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Na realizację zadań związanych z wdrożeniem krajowego systemu poboru opłat drogowych, Oddziałowi nie zostały przydzielone dodatkowe środki finansowe oraz nie zwiększono etatyzacji. Realizacja zadań związanych z krajowym systemem poboru opłat drogowych odbywała się poprzez istniejące komórki organizacyjne Oddziału. Do realizacji przedmiotowych zadań wyznaczono 15 pracowników Oddziału tj. 5 pracowników zatrudnionych w Pionie Realizacji Inwestycji, 9 zatrudnionych w Pionie Zarządzania Mostami i Drogami, 1 zatrudnionego w Pionie Technologii. Pracownicy zaangażowani w realizację zadań związanych z krajowym systemem poboru opłat drogowych posiadali wykształcenie i przygotowanie adekwatne do realizowanych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 20-65, regulamin organizacyjny Oddziału, str. 66-76, przykładowe pisma związane z wdrażaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych i wyznaczaniem pracowników do realizacji zadań związanych z krajowym systemem poboru opłat drogowych, str. 77-78 zestawienie pracowników Oddziału zaangażowanych w realizację zadań związanych

z krajowym systemem poboru opłat drogowych, str. 364 notatka służbowa dotycząca zakresu obowiązków pracowników)

W ramach szkoleń pracowników Oddziału dotyczących krajowego systemu poboru opłat drogowych, dwóch pracowników Oddziału w dniu 20 stycznia 2011 r. (Z-ca Dyrektora ds. Przygotowania Inwestycji oraz Kierownik Projektu S-3) uczestniczyli w spotkaniu koordynacyjnym w Centrali GDDKiA z udziałem pracowników Centrali, pozostałych Oddziałów i przedstawicieli wykonawców krajowego systemu poboru opłat drogowych. W ramach szkolenia omówiono zagadnienia związane z budową krajowego systemu poboru opłat drogowych, w tym przedstawiono informację o budowanym systemie, planowanych działaniach ze szczegółowym harmonogramem postępowania na poszczególnych odcinkach dróg krajowych. Omówiono także szczegóły współpracy pomiędzy wykonawcą a oddziałami terenowymi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad oraz kwestie dotyczące robót budowlanych polegających na instalowaniu urządzeń na obiektach budowlanych jakimi są drogi krajowe.

(dowód: akta kontroli str. 98-103, oświadczenie w sprawie udziału pracowników Oddziału w spotkaniu koordynacyjnym)

Organizacja wewnętrzna Oddziału i przygotowanie kadrowe umożliwiały realizację zadań związanych z budową krajowego systemu poboru opłat drogowych. Realizowane zadania w ramach budowy systemu zostały szczegółowo opisane w punkcie 3 wystąpienia pokontrolnego.

1.2 Oddział nie odpowiadał za dystrybucję urządzeń viaBox i viaAuto służących do elektronicznego poboru opłat (urządzenie viaAuto było przeznaczone dla pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej do 3,5 tony i umożliwiało uiszczenie opłaty bez konieczności zatrzymywania się w miejscu poboru opłat). Realizacja ww. zadania, jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, należała do Centrali GDDKiA.

Oddział jako zarządca drogi - zgodnie z regulaminem organizacyjnym - opiniował projekt oznakowania tablicami informacyjnymi systemu poboru opłat – informacja o punktach dystrybucji i punktach obsługi klienta.

Oddział na podstawie ośmiu protokołów z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu w sprawie docelowego oznakowania poboru opłat, uzgodnił opracowany przez wykonawcę krajowego systemu poboru opłat drogowych projekt pn. „Oznakowanie tablicami informacyjnymi na drogach krajowych elektronicznego systemu poboru opłat dla pojazdów o masie > 3.5 t”, w tym lokalizację tablic informacyjnych kierujących do punktów obsługi klientów i punktów dystrybucji urządzeń viaBox i viaAuto, jako elementów zarządzania drogą, wykonując zadanie wynikające z obowiązków zarządcy drogi.

Na polecenie Centrali GDDKiA, w okresie od 17 czerwca do 4 lipca 2011 r. Oddział dokonał 25 wizji lokalnych w punktach dystrybucji urządzeń viaBox i viaAuto. Ich wyniki w formie e-maili raportowano do Centrali GDDKiA. Wizje lokalne miały na celu ocenę funkcjonowania punktów dystrybucji w pierwszych dniach ich działania. W raportach wysyłanych do Centrali GDDKiA ujmowano m.in. informacje o problemach w funkcjonowaniu systemu via Toll dotyczących m.in.: drukowania umów, zawieszania się systemu informatycznego, ograniczeniach funkcjonalnych systemu informatycznego. W raportach zawierano również informacje o liczbie dostępnych stanowisk, czasie oczekiwania w kolejkach i trwania rejestracji, zainteresowaniem systemem via Toll. Innych zadań Oddział w ww. zakresie nie realizował.

(dowód: akta kontroli . 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 107-128 wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 12 grudnia 2012 r., str. 124-127, pismo do Kapsch Telematic Services sp. z o.o. z dnia 27 maja 2011 r. uzgodnienie lokalizacji tablic informacyjnych, str. 127-128, protokół z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu – docelowe wprowadzenie znaków D-39a, str. 214 notatka służbowa z dnia 18 grudnia 2012 r. dotycząca badania protokołów z Zespołów Oceny Projektów Organizacji Ruchu w sprawie docelowego oznakowania poboru opłat, str. 198-204 projekt organizacji ruchu docelowego - oznakowanie poboru opłat tabliczkami T-34 i D-39, str. 198-204 projekt oznakowania - wyciąg, str. 206-213 przykładowe protokoły z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu w sprawie docelowego oznakowania poboru opłat, str. 241 notatka służbowa dotycząca przeglądu dokumentów w zakresie realizacji zadań związanych z wdrażaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych z dnia 19 grudnia 2012 r., str. 287-294 przykładowe protokoły z wizji lokalnych w punktach obsługi klienta i punktach dystrybucji).

System viaAuto (za wyjątkiem dystrybucji urządzeń viaAuto) nie był objęty monitoringiem Oddziału. Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniach podał, że przedmiotowe zagadnienie mieści się w kompetencjach Centrali GDDKiA. W regulaminie organizacyjnym, pełnomocnictwach i upoważnieniach nadanych Dyrektorowi Oddziału a także w poleceniach Centrali GDDKiA monitoring ww. zakresie nie był wskazany jako zadanie Oddziału.

(dowód: akta kontroli . 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 107-128, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r.)

Realizacja zadań w zakresie badań przepustowości dróg płatnych, celem ustalenia lokalizacji punktów poboru opłat drogowych w ramach manualnego poboru opłat, nie należała do kompetencji Oddziału. Za realizację ww. zadania odpowiadała Centrala GDDKiA. Oddziałowi nie powierzono do realizacji zadania związanego z możliwością rozbudowy manualnych punktów poboru opłat. Decyzje dotyczące rozbudowy manualnych punktów poboru opłat należały do kompetencji Centrali GDDKiA³.

(dowód: akta kontroli . 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 107-128, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r., str. 110 wyciąg ze specyfikacji istotnych warunków zamówienia)

Zagadnienia związane z opóźnieniami we wdrożeniu krajowego systemu poboru opłat drogowych mieściły się w kompetencjach Centrali GDDKiA. W regulaminie organizacyjnym, pełnomocnictwach i upoważnieniach nadanych Dyrektorowi Oddziału a także w poleceniach Centrali GDDKiA omawiane zagadnienie nie było wskazane jako zadanie Oddziału. Realizacja zadań w zakresie krajowego systemu poboru opłat drogowych powierzonych Oddziałowi nie wpłynęła na opóźnienia we wdrażaniu systemu.

(dowód: akta kontroli . 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 107-128, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r.)

Oddziałowi nie powierzono zadań z zakresu przejazdu pojazdów uprzywilejowanych. W czasie kontroli NIK w dniu 5 grudnia 2012 r. brak było jednolitych procedur opracowanych przez Centralę GDDKiA w zakresie przejazdu przez miejsca poboru opłat pojazdów uprzywilejowanych.

³ W specyfikacji istotnych warunków zamówienia, za którą odpowiedzialna była Centrala GDDKiA, zapisano, że krajowy system poboru opłat drogowych zostanie zaprojektowany tak, aby była możliwa jego rozbudowa, kiedy będzie to konieczne. Zgodnie ze specyfikacją istotnych warunków zamówienia rozbudowa systemu miała pozwolić na co najmniej pięciokrotne jego powiększenie w stosunku do pierwotnych parametrów.

(dowód: akta kontroli . 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału dnia 6 grudnia 2012 r., str. 107-128, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r.)

Oddział w latach 2011-2012 nie dysponował środkami finansowymi na utrzymanie dróg objętych krajowym systemem poboru opłat drogowych (autostrady A4) pochodzącymi z opłaty elektronicznej. Zgodnie z art. 39 a, b, f ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.), zasady funkcjonowania Funduszu nie pozwalają na bezpośrednie wykorzystanie środków z opłaty elektronicznej na utrzymanie dróg objętych tymi opłatami.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 6 grudnia 2012 r.)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w badanym okresie w zakresie organizacji oraz przygotowania kadrowego i technicznego do realizacji zadań związanych z wdrażaniem i prawidłowym funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych.

Realizacja zadań związanych z budową i zarządzaniem krajowym systemem poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

2.1 Na drogach województwa dolnośląskiego wykonano 32 bramownice stanowiące elementy elektronicznego systemu poboru opłat drogowych na podstawie umowy zawartej przez Centralę GDDKiA (inwestora) z K. T. S. Sp. z o.o. Oprócz bramownic na terenie województwa dolnośląskiego w ramach krajowego systemu poboru opłat drogowych zbudowano plac poboru opłat „Karwiany” oraz stacje poboru opłat „Brzezimierz” i „Krajków”. Budowa została zrealizowana przez konsorcjum firm Strabag i Egis na podstawie umowy zawartej z Centralą GDDKiA. Realizację inwestycji rozpoczęto po uzyskaniu decyzji o pozwoleniu na budowę wymaganych Prawem budowlanym.

(Dowód: zestawienie bramownic i manualnych punktów poboru opłat, decyzje Wojewody Dolnośląskiego - akta kontroli str. 166-183)

Zadania z zakresu uruchomienia i włączenia bramownic do krajowego systemu poboru opłat drogowych realizowała Centrala GDDKiA.

Na podstawie pisemnych poleceń Centrali GDDKiA z dnia 9 lutego, 14 maja i 13 czerwca 2012 r., Oddział dokonywał protokolarnego odbioru bramownic w zakresie ich wizualnej oceny, zgodności wzniesienia i oznakowania z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz wykonania przyłącza energoelektrycznego. W piśmie z dnia 9 lutego 2012 r. zawarto informację, że wykonawca, zgodnie z umową jest odpowiedzialny za całość prac projektowych i wykonawstwo robót budowlanych oraz za użytkowanie i utrzymanie krajowego systemu poboru opłat elektronicznych. Do zadań Oddziału należała weryfikacja kompletności przedłożonej dokumentacji powykonawczej. Wnioski dotyczące odbioru bramownic złożył Wykonawca, załączając dokumentację powykonawczą zawierającą m. in.: dziennik budowy, oświadczenie inspektora nadzoru o zgodności wykonania robót zgodnie z projektem wykonawczym i przepisami, projekt wykonawczy, atesty i certyfikaty na użyte materiały, protokoły pomiarowe, protokoły badania próbek użytych materiałów, protokoły badania jakości powłok i spoin.

(Dowód: protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od (...) – zastępcy naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji, wykazy dokumentacji powykonawczej bramownicy A4-L19 C2 i A4_L22 C2,

pisma Centrali GDDKiA z poleceniem dokonywania odbiorów bramownic - akta kontroli str. 372-384, 665-674)

Oddział przeprowadził warunkowe odbiory (ze względu na stwierdzone w czasie odbioru usterki oraz brak części dokumentacji powykonawczej dotyczącej przyłączy elektroenergetycznych) bramownic w dniach: 3 sierpnia 2012 r. – na terenie Rejonu GDDKiA w Lubaniu, 7 sierpnia 2012 r. - na terenie Rejonu GDDKiA w Legnicy, 8 sierpnia 2012 r. - na terenie Rejonu GDDKiA we Wrocławiu, 9 sierpnia 2012 r. - na terenie Rejonu GDDKiA w Oleśnicy. Po usunięciu usterek i dostarczeniu dokumentacji, odbioru końcowego 18 bramownic dokonano w grudniu 2012 r. ustalając termin 31 marca 2013 r. na usunięciu usterek 5 bramownic. W czasie kontroli NIK w dniu 20 grudnia 2012 r. z 32 bramownic 24 zostały odebrane bez uwag, 7 – warunkowo a jedna bramownica (A8 L72_C2) nie została odebrana ze względu na brak zgodności stałej organizacji ruchu z zatwierdzonym projektem.

(Dowód: pismo Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., zestawienie protokołów odbioru bramownic, protokoły odbioru bramownic, pismo Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r., zestawienie dat odbiorów bramownic - akta kontroli str. 12, 274-275, 364, 428-468, 496, 603-605, 655-663, 675-691)

2.2 Oddział zatwierdzał tymczasowe projekty organizacji ruchu przed przystąpieniem Wykonawcy do wnoszenia bramownic a docelowe projekty organizacji ruchu na podstawie złożonych przez wykonawcę wniosków z załączoną dokumentacją (opis techniczny, karta uzgodnień, rysunki, projekt wykonawczy). Dla każdej bramownicy został sporządzony odrębny projekt organizacji ruchu docelowego. Odbiory docelowej organizacji ruchu zostały przeprowadzone równocześnie z odbiorami bramownic. Rejony Oddziału bezpośrednio w terenie monitorowały wykonanie organizacji ruchu poprzez sprawdzanie zgodności wyniesienia w terenie stałej i czasowej organizacji ruchu z projektem m.in. w zakresie prawidłowości ustawienia pionowych i poziomych znaków drogowych, oznakowania prowadzonych robót, zabezpieczenia prowadzonych robót oraz wyniesienia w terenie elementów organizacji ruchu. Niewielkie odstępstwa (przykładowo polegające na usytuowaniu znaku drogowego, bariery wygradzającej z przesunięciem w stosunku do projektu) były usuwane bezpośrednio po ich stwierdzeniu.

(Dowód: pismo Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., notatka służbowa z projektów organizacji ruchu docelowego, dwa przykładowe protokoły zatwierdzenia organizacji ruchu, pismo Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r., informacja dotycząca monitoringu w zakresie wprowadzenia organizacji ruchu, dokumentacja z zatwierdzenia projektów organizacji ruchu przykładowych bramownic (wnioski wykonawcy z załączoną dokumentacją, protokoły z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu, zatwierdzenie organizacji ruchu) - akta kontroli str. 13, 188-197, 494-496, 631, 738-760)

Oddział opiniował lokalizację bramownic na podstawie poleceń z Centrali GDDKiA z załączoną dokumentacją (rysunki bramownic, proponowana lokalizacja, wizualizacje). Przy wydawaniu opinii Oddział kierował się warunkami umożliwiającymi wzniesienie bramownic w określonych lokalizacjach oraz wystąpieniem ewentualnych kolizji z instalacjami występującymi w gruncie. Po zbadaniu wymienionych warunków, Oddział wydawał pisemną opinię o lokalizacji bramownic. Oznaczenie lokalizacji bramownic odbywało się na podstawie projektowego kilometraża dróg (A4, A8 i S8). Po włączeniu kolejnych odcinków dróg, dokonywano ich przekilometrowania. Przed przeprowadzonymi przez Oddział odbiorami bramownic, wykonawca składał oświadczenie o rzeczywistym oznaczeniu lokalizacji bramownic.

(Dowód: pisma Centrali GDDKiA z załączoną dokumentacją bramownic - akta kontroli str. 692-737)

Informacja w zakresie zgodności projektowego kilometraża bramownic i manualnych punktów poboru opłat drogowych z faktycznym ich umieszczeniem w terenie nie była dostępna w Oddziale. Dane w tym zakresie posiadała Centrala GDDKiA.

(Dowód: pismo Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r. - akta kontroli str. 494-496)

W zakresie montażu urządzeń do pobierania lub kontroli prawidłowości uiszczania opłaty oraz formalnego zakończenia robót budowlanych, Oddział nie posiadał informacji. Informacje te są dostępne na poziomie Centrali GDDKiA.

(Dowód: pismo do Dyrektora Oddziału z dnia 5 grudnia 2012 r., pismo Dyrektora Oddziału z dnia 12 grudnia 2012 r., dzienniki budowy, oświadczenie kierownika robót elektrycznych- akta kontroli str. 492-526)

2.3 Oględziny 9 bramownic wykazały, że materiały, urządzenia a także plac poboru opłat „Karwiany” posiadały certyfikaty bezpieczeństwa i aprobaty techniczne. Odległości bramownic od granicy pasa drogowego wynosiły od 5 do 40 metrów a placu poboru opłat „Karwiany” 15,5 m (strona prawa) i 67,5 m (strona lewa). Opisana odległość - zgodnie z art. 34 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2012 r., poz. 472) - dla autostrad i dróg ekspresowych powinna wynosić nie mniej jak 2 metry. Bramownice nie spełniały kryteriów ujętych w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz.U. z 2003 r., nr 220, poz. 2181), stanowiącym w szczególności, że urządzeniem bezpieczeństwa ruchu drogowego może być urządzenie dopuszczone do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie, właściwie oznaczone, dla których wydano: certyfikat na znak bezpieczeństwa, dokonano oceny zgodności i wydano certyfikat zgodności lub deklarację zgodności z odpowiednią normą lub aprobatą techniczną lub wydano atest lub certyfikat w kraju wytworzenia, co do których nie jest wymagane nadanie znaku bezpieczeństwa. Badane w trakcie kontroli bramownice nie spełniały żadnego z powyższych kryteriów, bo trudno uznać za ich spełnienie fakt posiadania takich atestów lub certyfikatów przez niektóre elementy wchodzące w skład bramownicy. Każda bramownica powstała na bazie indywidualnego projektu budowlano-wykonawczego (obejmującego także złożone zagadnienie zasilania elektroenergetycznego) i nie jest urządzeniem (jako całość) dopuszczonym do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie.

(Dowód: zestawienie wybranych bramownic i placu poboru opłat Karwiany, zestawienie odległości bramownic od granicy pasa drogowego - akta kontroli str. 330-363, 397)

Z informacji pozyskanych od przedstawicieli gmin, na obszarze których zlokalizowano 9 bramownic wybranych do kontroli oraz plac poboru opłat „Karwiany” wynika, że podczas budowy nie wystąpiły utrudnienia lub nieprawidłowości, a wskazane obiekty nie kolidowały z innymi zamierzeniami zagospodarowania terenu. Jedynie Wójt Gminy Kostomłoty poinformował, że posadowienie napowietrznej linii energetycznej średniego napięcia w związku z budową zasilania bramownicy A4 L31_C1 odbyło się bez uzgodnienia z Gminą Kostomłoty. Wójt uznał, iż posadowienie tej linii w odległości 1 m od sąsiednich działek budowlanych, klóci się z zasadą dobra społecznego. Wójt ponadto zgłosił fakt, że wykonawca robót korzystał z działek sąsiednich, na co nie uzyskał zgody

właścicieli. Na wniosek Wójta zostało wszczęte postępowanie administracyjne przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego, który wydał decyzję umarzającą postępowanie.

(Dowód: pisma do gmin, na terenie których zbudowano wybrane bramownice wraz z odpowiedziami - akta kontroli str. 474-491)

2.4. Na terenie województwa dolnośląskiego drogi objęte krajowym systemem poboru opłat drogowych zostały odpowiednio oznakowane. Dla sieci dróg krajowych woj. dolnośląskiego został opracowany projekt oznakowania tablicami informacyjnymi oraz znakami T-34 i D-39a. Projekt ten uzyskał zatwierdzenie Oddziału i został wyniesiony w terenie. Umieszczone na drogach znaki spełniają warunki techniczne przewidziane przepisami prawa. Rejony Oddziału bezpośrednio w terenie monitorowały wykonanie tego oznakowania. Na drogach województwa dolnośląskiego (A18, A4, A8 i S8) w okresie od 18 do 26 października 2011 r. umieszczono 61 znaków T-34.

(Dowód: pismo Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., zestawienie znaków T-34 - akta kontroli str. 13, 365-366)

2.5 Oddziałowi nie powierzono zadań związanych z prawną kontrolą metrologiczną bramownic i innych urządzeń niezbędnych do funkcjonowania krajowego systemu poboru opłat drogowych.

(Dowód: pisma Dyrektora Oddziału z dnia 6 i 28 grudnia 2012 r. - akta kontroli str. 14,627)

W wyniku oględzin 9 wybranych bramownic (A4 L35_C2, A4 L31_C1, A4 L30_C1, A4 L27_C1, A4 L240_C2, A8 L73_C1, A8 L75_C1, S8 L170_C1 i S8 L171_C1) oraz placu poboru opłat „Karwiany” przeprowadzonych przy udziale przedstawicieli Wojewódzkiego Inspektoratu Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu, stwierdzono, że:

[1] bramownice i plac poboru opłat „Karwiany” zostały umieszczone w pasie drogowym zgodnie z zatwierdzonymi w Oddziale projektami organizacji ruchu, [2] na górnej belce bramownic umieszczono urządzenia pomiarowe i telekomunikacyjne zasilane w każdym przypadku energią elektryczną poprzez stałe przyłącze, [3] przy każdej bramownicy znajdowała się szafa energetyczna z widocznym certyfikatem na znak bezpieczeństwa „CE”, za wyjątkiem bramownicy A8 L73_C1. Wskazane urządzenie było objęte certyfikatem zgodności Biura Badawczego ds. Jakości z dnia 24 marca 2003 r. Oddział polecił wykonawcy w dniu 20 grudnia 2012r. uzupełnić brakujące oznaczenie. [4] bramownice posiadały instalacje uziemiające, przy szafach energetycznych bramownic A4 L31_C1, A4 L27_C1 i A4 L240-C2 znajdowały się niepodłączone elementy uziemienia (metalowe taśmy lub kabel) - Oddział zobowiązał wykonawcę do usunięcia stwierdzonych usterek. [5] na terenie placu poboru opłat „Karwiany” znajdował się budynek z pomieszczeniem do obserwacji i monitorowania sytuacji zarówno na ww. placu poboru opłat, jak i w innych miejscach poboru opłat zlokalizowanych na autostradzie A4. Stałe prowadzona obserwacja umożliwia m. in. podniesienie szlabanu na pasie dla pojazdów uprzywilejowanych, z zachowaniem płynności ich przejazdu.

(Dowód: protokoły oględzin, certyfikat zgodności, polecenie Oddziału przekazane firmie Kapsch - akta kontroli str. 322-329, 606-607, protokoły kontroli obiektu budowlanego w trakcie użytkowania - akta kontroli str. 398-425)

Według (...), Zastępcy Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego we Wrocławiu: „Bramownica jako urządzenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, zgodnie ze stanowiskiem Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego i Ministerstwa

Infrastruktury, nie podlega regulacjom ustawy Prawo budowlane, nie wymaga przed jej wykonaniem uzyskania pozwolenia na budowę lub zgłoszenia a nadzór budowlany nie ma podstaw do kontroli legalności ich wzniesienia oraz ewentualnych dokumentów powstałych przed lub podczas realizacji bramownicy (projekty, dzienniki budowy, protokoły odbioru itp.)."

(Dowód: żądanie wyjaśnień od (...) z WINB, wyjaśnienia (...) z WINB - akta kontroli str. 632-633)

W dniu 5 marca 2012 r. Dolnośląski Wojewódzki Inspektor Nadzoru budowlanego udzielił pozwolenia na użytkowanie placu poboru opłat „Karwiany” po kontroli przeprowadzonej w dniu 29 lutego 2012 r.

(Dowód: decyzja Dolnośląskiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru budowlanego, protokół kontroli obowiązkowej zakończonego obiektu budowlanego - akta kontroli str. 426-427, 469-473)

Ustalone
nieprawidłowości

Według stanowiska wyrażonego przez Ministerstwo Infrastruktury (pismo z dnia 22 marca 2011 r.) i przez Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (pismo z dnia 25 marca 2011 r.) bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego poboru opłat są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, które nie podlegały wymogom Prawa budowlanego.

(Dowód: pismo Ministerstwa Infrastruktury z dnia 22 marca 2011 r., pismo GINB z dnia 25 marca 2011 r., akta kontroli str. 17-18)

Wznoszenie bramownic nie zostało poprzedzone uzyskaniem przez wykonawcę pozwolenia na budowę ani skierowaniem stosownego zgłoszenia do organu nadzoru budowlanego. Zgodnie z art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.): „Roboty budowlane można rozpocząć jedynie na podstawie ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę, z zastrzeżeniem art. 29-31.”

W odniesieniu do powyższego wyjaśnienia złożył (...) – Dyrektor Oddziału:

„W związku z takim stanowiskiem Głównego Inspektora Nadzoru Budowlanego (wyrażonym w piśmie z dnia 25 marca 2011 r., zgodnie z którym bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład elektronicznego poboru opłat są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego), Oddział GDDKiA we Wrocławiu oraz wykonawcy nie byli zobowiązani do uzyskania pozwolenia na budowę, bądź skierowania zgłoszenia do właściwego organu architektoniczno – budowlanego, czy też uzyskiwania pozwolenia na użytkowanie. Ponieważ bramownice oraz urządzenia wchodzące w skład systemu elektronicznego poboru opłat są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, a urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego nie są obiektami budowlanymi ani urządzeniami budowlanymi, nie podlegają regulacjom ustawy Prawo budowlane. Właściwy organ nie przeprowadził obowiązkowej kontroli realizacji tych urządzeń w terenie.”

(Dowód: pismo Ministerstwa Infrastruktury z dnia 22 marca 2011 r., pismo GINB z dnia 25 marca 2011 r., pismo Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r. - akta kontroli str. 11-19)

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli nieuprawniony jest pogląd, zgodnie z którym bramownice wykorzystywane do poboru lub kontroli prawidłowości uiszczenia opłaty elektronicznej są urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego. Bramownice te nie spełniają bowiem podstawowego celu stosowania urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, jakim jest ochrona życia i w ograniczonym zakresie także mienia

uczestników ruchu i osób pracujących na drodze, a w niektórych przypadkach także użytkowników terenów przyległych.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie dokonywania odbioru bramownic (w części dotyczącej ich wizualnej oceny, zgodności wzniesienia i oznakowania z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu, wykonywania przyłącza energoelektrycznego) oraz weryfikacji kompletności dokumentacji powykonawczej. Z uwagi na brak podstaw do przypisania odpowiedzialności za wskazaną wyżej nieprawidłowość bezpośrednio Dyrektorowi Oddziału, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od formułowania oceny działalności kontrolowanej jednostki w tym zakresie. Nie zmienia to jednak faktu, że umieszczenie bramownic na drogach zarządzanych przez Oddział bez pozwolenia na budowę było działaniem nielegalnym.

Nadzór nad przestrzeganiem przez wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie krajowym systemem poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W ramach nadzoru nad przestrzeganiem przez Wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie krajowym systemem poboru opłat drogowych Oddział:

- opiniował zaproponowaną przez Wykonawcę lokalizację bramownic,
- opiniował i uzgadniał propozycje K. T. S. Sp. z o.o. dotyczące zasilania bramownic i podłączenia do stacji transformatorowych,
- zatwierdzał projekty stałej i tymczasowej organizacji ruchu związane z wykonaniem bramownic oraz podejmował działania mające na celu wyeliminowanie nieprawidłowości związanych z funkcjonowaniem tymczasowych organizacji ruchu,
- przekazywał i przejmował zwrotnie teren pasa drogowego w celu wykonania bramownic,
- przekazywał informacje dotyczące postępu robót w czasie wznoszenia bramownic do Centrali GDDKiA w okresie od 23 maja 2011 r. do 1 lipca 2011 r.,
- dokonywał czynności odbioru w terenie bramownic i manualnych punktów poboru opłat oraz dokumentacji powykonawczej.

Kontrola nie wykazała nieprawidłowości w realizacji przez Oddział wskazanych wyżej zadań.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 188-189 notatka służbowa z badania projektów organizacji ruchu docelowego na poszczególnych bramownicach (wraz z protokołami zatwierdzenia), str. 188-189, notatka służbowa dotycząca badania protokołów projektów organizacji ruchu docelowego po budowie bramownic, str. 190-197, przykładowe protokoły z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu w sprawie organizacji ruchu docelowego, str. 205 notatka służbowa z badania projektów tymczasowej organizacji ruchu na poszczególnych bramownicach, str. 206-213, przykładowe protokoły z posiedzenia Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu w sprawie organizacji ruchu tymczasowego, str. 223-224 notatka służbowa z dnia 18 grudnia 2012 r. dotycząca przeglądu dokumentów w zakresie przekazania placów budowy, odbioru placów budowy itp., str. 225-240 przykładowe protokoły przekazania, odbioru placu budowy, umowy użyczenia itp., str. 241 notatka służbowa z dnia 19 grudnia 2012 r. dotycząca przeglądu dokumentów w zakresie realizacji zadań związanych z wdrażaniem systemu krajowego systemu poboru opłat drogowych przez Oddział (opiniowanie lokalizacji bramownic, zatwierdzenie projektów organizacji ruchu, pisma dotyczące dokumentacji powykonawczej, protokoły odbioru bramownic, raporty z przeprowadzonych wizji lokalnych punktów dystrybucji dot. elektronicznego systemu poboru opłat drogowych w okresie 17 czerwca 2011 r. – 4 lipca 2011 r., raporty z zaawansowania wykonania fundamentów i bramownic

elektronicznego systemu poboru opłat drogowych, str. 242-307, 655-664 przykładowe dokumenty dotyczące opiniowania projektów organizacji ruchu, lokalizacji bramownic, notatka służbowa ze spotkania z wykonawcą K. T. S. w Oddziale, dokumentacja dotycząca odbioru bramownic – protokoły odbioru, wezwanie do złożenia informacji o usunięciu usterek, protokoły z wizji lokalnych w punktach obsługi klienta i punktach dystrybucji, raporty o stanie zaawansowania robót elektronicznego systemu poboru opłat drogowych, str. 308-309 notatka służbowa dotycząca uzgodnień w zakresie przyłączy energetycznych, str. 310-321 przykładowe uzgodnienia dotyczące lokalizacji przyłączy energetycznych, str. 369-396, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 19 grudnia 2012 r.)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział nie dysponuje wykazem awarii urządzeń sieci viaTOLL; awarie te nie były zgłaszane do Oddziału. Przedmiotowe informacje znajdują się na poziomie Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 184-185, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 18 grudnia 2012 r.)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie nadzoru nad przestrzeganiem przez Wykonawcę postanowień umowy o budowę i zarządzanie krajowym systemem poboru opłat drogowych.

Współpraca Oddziału z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego oraz Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego i innymi służbami w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

Oddział w badanym okresie nie podejmował formalnej współpracy z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego, Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego i innymi służbami w zakresie kontroli prawidłowości uiszczania opłat drogowych.

Dyrektor Oddziału wskazał, że obowiązujący stan prawny nie nakłada obowiązku takiej współpracy⁴.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r.), str. 104-106, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 12 grudnia 2012r., str. 629 notatka służbowa dotycząca treści porozumienia z dnia 10 maja 2011 r.)

Przebieg prac związanych z rozszerzeniem elektronicznego systemu poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W związku z planowanym rozszerzeniem sieci dróg objętych systemem poboru opłaty elektronicznej i wprowadzeniem systemu poboru opłat na odcinku drogi ekspresowej S8 węzeł Pawłowice – węzeł Dąbrowa oraz S8 węzeł Cieście – Węzeł Syców Wschód w czasie kontroli NIK w grudniu 2012 r. bramownice na tych odcinkach dróg były w trakcie realizacji. W tym zakresie Oddział:

- opiniował zaproponowane przez wykonawcę lokalizacje bramownic,
- opiniował i uzgadniał zasilania bramownic i podłączenia do stacji transformatorowych,
- zatwierdzał projekty stałej i tymczasowej organizacji ruchu związanej z wykonaniem bramownic,

⁴ Współpraca z Głównym Inspektorem 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. Przedmiotowe porozumienie nie nakładało na Oddział realizacji zadań związanych ze współpracą z Głównym Inspektorem Transportu Drogowego.

- przekazywał i przejmował zwrotnie tereny pasa drogowego w celu wykonania bramownic,
- przekazywał do Centrali GDDKiA informacje dotyczące postępu robót w czasie wznoszenia bramownic,
- wykonywał czynności odbioru w terenie bramownic i manualnych punktów poboru opłat oraz dokumentacji powykonawczej,

W czasie kontroli NIK w grudniu 2012 r. bramownice były wykonane i wyposażane w odpowiednie urządzenia.

Wprowadzenie opłat na ww. odcinkach dróg przewidywano od 12 stycznia 2013 r.

(Dowód: pisma Dyrektora Oddziału z dnia 6 i 18 grudnia 2012 r., - akta kontroli str. 15, 368)

Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej

Opis stanu faktycznego

W Oddziale nie wyodrębniono komórki kontroli wewnętrznej. Kontrole Oddziału realizowane były przez pracowników komórki kontroli wewnętrznej zatrudnionych w Centrali GDDKiA - Biuro Kontroli Wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 20-65, regulamin organizacyjny Oddziału, str. 630 notatka służbowa dotycząca organizacji kontroli wewnętrznej w Oddziale)

Zgodnie z regulaminem organizacyjnym do obowiązków Dyrektora Oddziału (§ 1 ust. 10 pkt 2 i 8) należała m.in. bezpośrednia kontrola realizacji zadań przez zastępców i kierowników komórek organizacyjnych bezpośrednio podległych oraz realizacja obowiązku zapewnienia adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej.

Ponadto Dyrektor Oddziału, zgodnie z § 1 ust. 13 regulaminu organizacyjnego, mógł zarządzić przeprowadzenie doraźnej kontroli wewnętrznej.

(dowód: akta kontroli str. 20-65, Regulamin Organizacyjny Oddziału)

W badanym okresie w Oddziale nie były prowadzone kontrole wewnętrzne i audyt wewnętrzny w zakresie wdrażania i funkcjonowania krajowego systemu poboru opłat drogowych. Dyrektor nie skorzystał z prawa wyszczególnionego w § 1 ust. 13 regulaminu organizacyjnego. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przeprowadzenie kontroli wewnętrznej na poziomie Oddziału, w zakresie zagadnień dotyczących krajowego systemu poboru opłat drogowych, z uwagi na zakres jakim zajmował się Oddział nie jest zasadne.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 19 pismo z dnia 23 października 2012 r. w sprawie kontroli wewnętrznej, str. 187-188, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 18 grudnia 2012 r)

W kontrolowanym okresie do Oddziału nie wpływały skargi dotyczące funkcjonowania krajowego systemu poboru opłat drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 5-19, wyjaśnienia Dyrektora Oddziału z dnia 6 grudnia 2012 r., str. 129 notatka służbowa z dnia 12 grudnia 2012 r. dotycząca analizy rejestru skarg i wniosków)

Zapobieganie mechanizmom korupcyjnym przy zamawianiu usług zewnętrznych związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Oddział dwukrotnie zamawiał zewnętrzne usługi związane z wdrażaniem i funkcjonowaniem krajowego systemu poboru opłat drogowych.

W dniu 11 lipca 2011 r. zawarto umowę nr GDDKiA O/WR 21.III/PN/R/R-2/2011 na „bieżące utrzymanie dróg krajowych na terenie Rejonu Wrocław Część III – prace elektroenergetyczne i bezpieczeństwo ruchu drogowego” o wartości 1.225.387,50 zł brutto. W oparciu o powyższą umowę zlecono uzupełnienie oznakowania przy placu poboru opłat „Karwiany”.

Wartość zlecenia do dnia 21 grudnia 2012 r. wyniosła 181.628,43 zł.

W dniu 23 listopada 2012 r. zawarto umowę nr GDDKiA O/WR 312/BU/D/R-2/2012 na dostawę barier U-14e (separatory ruchu) typu Jersey o wartości 64.958,76 zł brutto. Do dnia kontroli nie dokonywano płatności z ww. tytułów.

Zawarcie ww. umów poprzedzone było postępowaniami przetargowymi. Do zamówienia udzielonego w dniu 11 lipca 2011 r. zastosowano tryb przetargu nieograniczonego, stosownie do przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych, a do zamówienia udzielonego w dniu 23 listopada 2012 r. zasady wynikające z obowiązujących w jednostce uregulowań wewnętrznych w zakresie zamówień o wartości poniżej 14.000,00 euro.

(Dowód: akta kontroli str. 16 wyjaśnienia Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu, str. 367 elektroniczna wersja historii rachunku bankowego podstawowego Oddziału (obciążenia) za okres 1 stycznia 2011 r. -19 grudnia 2012, str. 612-616 notatka z badania, str. 619-621 wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie uregulowań wewnętrznych w zakresie zamówień publicznych)

Wskazane zamówienia były związane z budową krajowego systemu poboru opłat drogowych, ponieważ bezpośrednio po uruchomieniu placu poboru opłat „Karwiany”, wystąpiły problemy z jego przepustowością. W związku z tym przeorganizowano ruch wjazdowy (zwiększenie liczby wjazdowych pasów ruchu kosztem pasów wyjazdowych). Zamówienia we wskazanym zakresie zostały złożone na potrzeby tej reorganizacji.

(Dowód: protokół przyjęcia ustnych wyjaśnień od Ewy Czarkowskiej – zastępcy naczelnika Wydziału Realizacji Inwestycji, akta kontroli str. 665-666)

W odniesieniu do zamówień publicznych o wartości równej lub przekraczającej 1.500 zł w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad obowiązywało Zarządzenie Nr 79 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych.

(Dowód: Zarządzenie Nr 79 z dnia 16 grudnia 2008 r. – tekst ujednolicony, regulamin w sprawie ramowych procedur udzielania zamówień publicznych w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu – tekst ujednolicony - akta kontroli str. 645-654)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału związanej z zamawianiem usług zewnętrznych w ramach wdrożenia i eksploatacji krajowego systemu poboru opłat drogowych stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W ogłoszeniu o zamówieniu publicznym na „Roboty budowlane w zakresie konserwacji dróg krajowych” (nr sprawy GDDKiA O/WR 21/PN/R/R-2/2011, wartość zamówienia wg kosztorysu inwestorskiego 3.504.100,00 zł) nie wskazano wielkości lub zakresu zamówienia, wymaganych przepisem art. 41 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych, jak również nie wskazano informacji o przewidywanych zamówieniach uzupełniających, wymaganej art. 41 pkt 15 ww. ustawy. W specyfikacji istotnych warunków zamówienia w pkt 5.2. wskazano: „Zamawiający przewiduje możliwość udzielenia zamówień uzupełniających, o których mowa w art. 67 ust. 1 pkt 6 ustawy Pzp do wysokości 50% wartości zamówienia podstawowego.”. W trakcie realizacji zamówienia nie udzielano zamówień uzupełniających.

(Dowód: akta kontroli str. 556-602 kserokopia ogłoszenia o zamówieniu z 15 kwietnia 2011 r., str. 533-555 kserokopia specyfikacji istotnych warunków zamówienia z kwietnia 2011 r., str. 608, 621-622 wyjaśnienia Z-cy Dyrektora Oddziału w sprawie treści ogłoszenia o zamówieniu, str. 637-639 żądanie wyjaśnień i wyjaśnienia (...) - Naczelnika Wydziału Zamówień Publicznych)

(...), Inspektor w Wydziale Zamówień Publicznych Oddziału, odpowiedzialna za prawidłowe przygotowanie ogłoszenia o przetargu wyjaśniła:

„W ogłoszeniu nie zamieszczono zapisów dot. zamówień uzupełniających w wyniku omyłki. Żadna z sekcji formularza ogłoszenia o zamówieniu w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej nie wymaga wprost zamieszczenia informacji o zamówieniu uzupełniającym, tak jak jest to np. w formularzu ogłoszenia o zamówieniu w Biuletynie Zamówień Publicznych (Seksja II „Przedmiot Zamówienia” pkt II.1.4) „Czy przewiduje się udzielenie zamówień uzupełniających: tak/nie”, co niestety stwarza możliwość braku takiego zapisu. Nie jest to naruszenie ustawy Pzp, skutkuje to jedynie tym, że zamawiający nie może udzielić zamówienia uzupełniającego w trybie art. 67 ust. 1 ustawy Pzp. W omawianym postępowaniu zadania 1 i 2 zostały unieważnione na podstawie art. 93 ust. 1 pkt 1 ustawy Pzp, ponieważ nie złożono żadnej oferty, natomiast w zadaniach 3 i 4 do dnia przeprowadzenia kontroli zamawiający nie udzielił, żadnego zamówienia uzupełniającego do umowy podstawowej. Bieżące utrzymanie dróg krajowych są to prace polegające na usuwaniu uszkodzeń i awarii dróg w czasie ich eksploatacji. W ogłoszeniu podano zakres asortymentowy robót i usług występujących w ramach bieżącego utrzymania. Ustawa Pzp dopuszcza w art. 31.1. dokonanie opisu przedmiotu zamówienia na roboty budowlane za pomocą specyfikacji technicznej wykonania i odbioru robót budowlanych. Szczegółowy opis tych zadań został zamieszczony w specyfikacji istotnych warunków zamówienia tj. opisie przedmiotu zamówienia (OPZ), Ogólnych Specyfikacjach Technicznych (OST), Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (SST) i w kosztorysach ofertowych (KO). Zgodnie z art. 42 ust.1 ustawy Pzp specyfikację istotnych warunków zamówienia (SIWZ) zamieszcza się na stronie internetowej zamawiającego po publikacji ogłoszenia w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej. Od tej chwili integralnym składnikiem ogłoszenia staje się SIWZ, w skład której wchodzi w przedmiotowym postępowaniu: projekt umowy, kosztorysy ofertowe, OST, SST i OPZ dla Części I, II, III, IV. Wykonawca ma więc możliwość zapoznać się z pełnym zakresem i opisem przedmiotu zamówienia.”

(Dowód: żądanie wyjaśnień od (...), wyjaśnienia (...) - akta kontroli str. 634-636)

Brak zapisu w ogłoszeniu o zamówieniu informacji o zamówieniach uzupełniających stanowi naruszenie art. 41 pkt 15 ustawy Prawo zamówień publicznych. Wskazana w wyjaśnieniach możliwość powzięcia informacji przez zamawiającego o wielkości lub zakresie zamówienia nie wpływa na ocenę, że brak tych informacji w ogłoszeniu o zamówieniu stanowi naruszenie art. 41 pkt 4 ustawy Prawo zamówień publicznych.

2. Warunki ustalone w pkt 7.2.3.b specyfikacji istotnych warunków zamówienia publicznego na roboty budowlane w zakresie konserwacji dróg krajowych (sprawa nr GDDKiA OWR 312/BU/D/R-2/2012) były niewspółmierne do zakresu zadań objętych przedmiotem zamówienia, co nie odpowiadało wymogom art. 22 ust. 4 ustawy Prawo zamówień publicznych. Dla części I i II zamówienia wskazano m.in.: „osoba proponowana do pełnienia funkcji Kierownika Robót drogowych: (...) minimalne kwalifikacje zawodowe i doświadczenie: (...) pełniący w okresie ostatnich 5 lat przed upływem terminu składania ofert funkcje Kierownika robót drogowych na kontraktach polegających na przebudowie lub remoncie dróg klasy min. G lub bieżącym utrzymaniem dróg publicznych obejmującym remonty cząstkowe nawierzchni bitumicznych o łącznej wartości minimum

1 000 000 zł brutto.” Tymczasem kosztorys inwestorski wskazywał wartość części I zamówienia w kwocie 119.400,00 zł netto (146.862,00 zł brutto) a części II w kwocie 446.250,00 zł netto (548.887,50 zł brutto). W postępowaniu nie złożono ofert na części I i II ww. zamówienia.

Przyczyną stwierdzonej nieprawidłowości była błędna ocena potrzebnych do wykonania zamówienia minimalnych kwalifikacji osób mających pełnić funkcję kierownika robót drogowych. Odpowiedzialność za powstanie nieprawidłowości ponoszą: (...) – były z-ca Dyrektora Oddziału, który zatwierdził specyfikację istotnych warunków zamówienia oraz (...) – Naczelnik Wydziału Dróg w Oddziale.

(Dowód: akta kontroli str. 533-555 kserokopia specyfikacji istotnych warunków zamówienia z kwietnia 2011 r., str. 527-532 kserokopia kosztorysu inwestorskiego, str. 609-611 wyjaśnienia z-cy Dyrektora Oddziału w sprawie opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunku w zakresie dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia)

W przedmiotowej sprawie wyjaśnili:

(...):

„Informuję, że nie sporządziłem zapisów specyfikacji istotnych warunków zamówienia dotyczących opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunku dotyczącego dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia. Rzeczoną specyfikację opiniowałem, parafowałem i nie zgłosiłem zastrzeżeń. Uważam, że zarówno zakres jak i specyfika zadań stawianych przed wykonawcą uzasadnia warunki nałożone na wykonawcę w zakresie doświadczenia i kwalifikacji, jakimi powinien legitymować się kierownik robót. Warunki nałożone na wykonawcę nie były też kwestionowane przez potencjalnych oferentów na etapie przetargu. Nie były przedmiotem zapytań lub ewentualnych uwag.”

(...) (zatwierdził specyfikację):

„Nie byłem odpowiedzialny za treść specyfikacji istotnych warunków zamówienia w zakresie opisu sposobu dokonania oceny spełniania warunku dotyczącego dysponowania osobami zdolnymi do wykonania zamówienia a Wydział Zamówień Publicznych nie podlegał w ramach posiadanych kompetencji mojemu nadzorowi”.

(Dowód: żądanie wyjaśnień od (...), wyjaśnienia (...), żądanie wyjaśnień od (...) - akta kontroli str. 640-644, 761)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału w zakresie zamawiania usług zewnętrznych w ramach wdrożenia i eksploatacji krajowego systemu poboru opłat drogowych. Stwierdzone formalne nieprawidłowości w zakresie zamówień publicznych nie miały wpływu na ostateczny wynik postępowań.

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 Kontroli⁵, wnosi o:

1. Podjęcie działań w celu zalegalizowania bramownic umieszczonych w związku z wdrażaniem krajowego systemu poboru opłat w pasie drogowym dróg zarządzanych przez Oddział GDDKiA we Wrocławiu.

⁵ Dz.U. z 2012 r., poz.82

2. Zwiększenie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych przez pracowników przeprowadzających postępowania przetargowe, szczególnie w zakresie podawania pełnych informacji o warunkach udziału w tych postępowaniach.

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 we Wrocławiu.

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.

Wrocław, dnia 17 *stycznia* 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler/Kontrolerzy

Dyrektor

Mirosław Perłowski
Główny specjalista k. p.

.....
Podpis

.....
podpis

