



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
WOJCIECH KUTYŁA

KIN.410.006.01.2018

Pan
Tomasz Żuchowski
p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych
i Autostrad
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
w Warszawie
ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/18/033 – Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie ¹ (ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad² od 30 sierpnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Jacek Gryga, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, od 10 listopada 2017 r. do 29 sierpnia 2018 r. – Krzysztof Kondraciuk, Generalny Dyrektor DKiA, od 12 grudnia 2016 r. do 9 listopada 2017 r. – Jacek Bojarowicz, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, od 4 grudnia 2015 r. do 12 grudnia 2016 r. – Tomasz Rudnicki, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, od 24 kwietnia 2015 r. do 3 grudnia 2015 r. – Ewa Tomala-Borucka, p.o. Generalnego Dyrektora DKiA, od 13 lutego 2014 r. do 23 kwietnia 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego 2. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań 3. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań 4. Ochrona dróg
Okres objęty kontrolą	2015-2018 (I półrocze) ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Maciej Brzosko, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/66/2018 z 17 września 2018 r. 2. Iwona Zubrzycka-Wasil, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/67/2018 z 17 września 2018 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹ Dalej: „GDDKiA”.

² Dalej: „Generalny Dyrektor DKiA”.

³ Dane statystyczne w celach porównawczych według stanu na koniec lat 2013 i 2014.

⁴ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli działania podejmowane przez GDDKiA w latach 2014-2017 prowadziły do poprawy stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych, lecz działania te nie były w pełni skuteczne. Ponadto, stwierdzono liczne nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, co może mieć negatywne skutki na ochronę dróg przed niewłaściwym ruchem tych pojazdów.

Uzasadnienie oceny ogólnej

GDDKiA na bieżąco monitorowała stan techniczny zarządzanych przez siebie dróg krajowych, identyfikowała potrzeby remontowe oraz te związane z przebudową i rozbudową dróg krajowych, tworząc w tym przypadku listy rankingowe zadań o najwyższym priorytecie. Jednakże, wysoka pozycja w rankingu nie była gwarancją, że dany odcinek drogi zostanie niezwłocznie poddany wymagającym zabiegom naprawczym. Wpływ na to niejednokrotnie miały priorytety działań wskazywane przez ministra właściwego do spraw transportu⁶, w tym konieczność dostosowania sieci dróg do nośności 11,5t/oś oraz przyznawane limity finansowe. Tym samym sposób typowania dróg do przebudów i remontów nie był przejrzysty i może stwarzać ryzyko, że działania Generalnego Dyrektora DKiA służące poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych będą podejmowane w pierwszej kolejności na drogach, które nie wymagają pilnej interwencji i mają niską pozycję w Planie Działań na Sieci Dróg⁷.

Od 2016 roku przy ocenie stanu technicznego nawierzchni zastosowano nowe metodologie wyznaczania kategorii ruchu pojazdów mające wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni. Jako punkt odniesienia należałoby traktować wyniki pomiarów na koniec 2016 roku. Tym samym udział procentowy dróg krajowych w stanie dobrym z 51,8% na koniec 2016 roku zwiększył się do 58,1% na koniec 2017 roku, przy jednoczesnym spadku udziału dróg w stanie niezadowolającym z 31,3% do 26% oraz w stanie złym z 16,8% do 14,5%⁸. Jednakże, przy założeniu wskaźnika oczekiwań użytkowników dróg w zakresie procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym na poziomie 100%, działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora DKiA w celu zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych należy uznać za niewystarczające. Analizując procentowy rozkład ocen stanu dobrego nawierzchni dróg krajowych w latach 2001-2017, wzrósł on z 28,5% do 58,1% (średniorocznie procentowy udział dróg w stanie dobrym rósł o 1,85%). Powyższe wskazuje, że by osiągnąć poziom oczekiwań użytkowników dróg potrzeba kolejnych 22 lat.

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Na podstawie art. 27 ust. 1 pkt 1. ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2017 r. poz. 888, ze zm.) w okresie objętym kontrolą (od 2015 r.) sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, należały do ministra właściwego do spraw transportu. Minister Infrastruktury jest ministrem właściwym do spraw transportu od 9 stycznia 2018 r. (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 11 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury – Dz. U. z 2018 r. poz. 101) i funkcję tę pełnił Andrzej Adamczyk. Wcześniej właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Budownictwa, którym od 16 listopada 2015 r. był również Andrzej Adamczyk (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Budownictwa - Dz. U. z 2015 r. poz. 1907, ze zm.). Przed Ministrem Infrastruktury i Budownictwa, ministrem właściwym do spraw transportu był Minister Infrastruktury i Rozwoju, którym od 22 września 2014 r. była Maria Wasiak (rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju – Dz. U. z 2014 r. poz. 1257).

⁷ Dalej: „PDnSD”.

⁸ Procentowy udział dróg w stanie dobrym z 60,6% na koniec 2015 roku zmniejszył się do 58,1% na koniec 2017 roku.

W okresie objętym kontrolą GDDKiA sprawowała rzetelny nadzór nad jakością wykonywanych robót zarówno w zakresie budów, przebudów, rozbudów jak i remontów oraz bieżącego utrzymania dróg krajowych. GDDKiA dysponowała 16 specjalistycznymi laboratoriami drogowymi, które wykonywały badania próbek materiałów użytych przez wykonawców robót w celu oceny spełnienia wymogów Szczegółowych Specyfikacji Technicznych⁹ w zakresie ich jakości, jak i jakości wykonanych robót (np. odpowiedniego zagęszczenia mieszanek, odpowiedniej szorstkości warstwy asfaltowej/betonowej czy równości nawierzchni). GDDKiA na bieżąco monitorowała wyniki tych badań podejmując stosowne działania interwencyjne w stosunku do wykonawców robót.

GDDKiA podejmowała skuteczne działania w celu maksymalnego wykorzystania przyznanych środków finansowych na budowę, przebudowę, remonty i bieżące utrzymanie zarządzanych przez siebie dróg krajowych. W ciągu roku dokonywano licznych zmian w planie wykonania budżetu adekwatnie do zmieniającej się sytuacji w realizacji planów rzeczowych.

W zakresie ochrony dróg przed niewłaściwym użytkowaniem, w zarządzie GDDKiA znajdowały się 93 stacje do ważenia pojazdów w ruchu oraz 234 miejsca do ważenia pojazdów. Ponadto, GDDKiA wpisała budowę systemów preselekcji pojazdów i miejsc administracyjnego ważenia i kontroli pojazdów do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego na budowę dróg.

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na:

- nierzetelnym monitoringu Centrali GDDKiA rzeczowo-finansowego wykonania w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych przez Oddziały GDDKiA,
- naruszeniu przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. kodeks postępowania administracyjnego¹⁰ oraz ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹¹ przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych oraz nierzetelne prowadzenie rejestru wniosków o wydanie zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych,
- naruszeniu wewnętrznych regulacji dotyczących dokumentowania systemu zarządzania ryzykiem.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹² kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, GDDKiA zarządzała drogami krajowymi o łącznej długości:

- W 2015 r.: 17.542,819 km, w tym 1.092,312 km dróg klasy A (autostrady), 1.488,248 km dróg klasy S (drogi ekspresowe) i 14.962,259 km pozostałych dróg krajowych,
- W 2016 r.: 17.633,355 km, w tym 1.171,511 km dróg klasy A, 1.530,292 km dróg klasy S i 14.931,552 km pozostałych dróg krajowych,

⁹ Dalej: „SST”.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm. Ustawa zwana dalej „kpa”.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 1629, ze zm. Ustawa zwana dalej „ustawa prd”.

¹² Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

- W 2017 r.: 17.648,426 km, w tym 1.171,511 km dróg klasy A (autostrady), 1.763,144 km dróg klasy S (drogi ekspresowe) i 14.713,771 km pozostałych dróg krajowych,
- W 2018 r.¹³: 17.592,289 km, w tym 1.171,511 km dróg klasy A, 1.940,323 km dróg klasy S i 14.480,455 km pozostałych dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 6-39)

Na podstawie wyników Diagnostyki Stanu Nawierzchni (dalej: „DSN”) określano potrzeby remontowe na sieci zarządzanych przez GDDKiA dróg. Na mocy Zarządzenia Nr 34 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów¹⁴, wprowadzono do stosowania, opracowanie zatytułowane „Diagnostyka Stanu Nawierzchni i jej elementów – wytyczne stosowania”, stanowiące załącznik do tego zarządzenia¹⁵. Wytyczne DSN określały m.in. działania w ramach diagnostyki stanu nawierzchni w 2015 roku i latach kolejnych, zasady i tryb działań oraz zakresy odpowiedzialności komórek merytorycznych GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 40-57)

Corocznie, Departament Zarządzania Drogami i Mostami przysyłał Oddziałom¹⁶ GDDKiA wytyczne (strategie) realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN, wskazując m.in. wstępny zakres pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni oraz ramowy harmonogram kampanii DSN.

DSN swym zakresem obejmowała następujące parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni (zwane dalej parametrami):

- spękania (pozwalające uzyskać wstępne informacje dotyczące nośności),
- równość podłużna,
- głębokość kolein (równość poprzeczna),
- stan powierzchni,
- właściwości przeciwpoślizgowe (współczynnik tarcia),
- ugięcia nawierzchni, wskaźnik krzywizny ugięcia nawierzchni (są to dane uzupełniające pozwalające określić pozostałą trwałość nawierzchni; pomiary wykonywane są w zakresie niezbędnym do określenia technologii robót naprawczych),
- makrotekstura (parametr pomocniczy).

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 3574-4458)

Każdy z ocenianych parametrów kwalifikowany był według czterostopniowej skali:

¹³ Dane za 2018 rok nie są danymi ostatecznymi. Na dzień zakończenia kontroli trwała aktualizacja Banku Danych Drogowych (BDD) o drogi oddane do użytkowania samorządom i drogi nowo wybudowane. Proces aktualizacji danych w związku z zakończeniem roku 2018, w systemie BDD zostanie zakończony do końca pierwszego kwartału 2019r. Obecnie do systemu wprowadzane dane obejmują m.in. weryfikację długości sieci o przekazane drogi pozbawione kategorii dróg krajowych do jednostek samorządowych (usunięcie z bazy) i wprowadzenie nowych danych (m.in. bazy klasa, kategoria, zarząd) odcinków dróg oddanych do użytkowania w roku 2018. Na dzień zakończenia kontroli zmiany zostały wprowadzone częściowo i nie obejmują wszystkich zmian na sieci jakie nastąpiły w roku 2018.

¹⁴ Zmienione Zarządzeniem nr 60 Generalnego Dyrektora DKiA z 2 grudnia 2015 r.

¹⁵ Poprzednie wytyczne systemu oceny nawierzchni dróg krajowych były określone w Zarządzeniu nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 4 marca 2002 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych Systemu Oceny Stanu Nawierzchni oraz Zarządzeniu Nr 3 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 stycznia 2007 r. w sprawie strategii realizacji pomiarów dla potrzeb Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Systemu Oceny Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) w 2007 roku i latach następnych.

¹⁶ Łącznie 16 Oddziałów, w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

- Klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane),
- Klasa B – stan zadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadowalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie nie wymagające zabiegów),
- Klasa C – stan niezadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadowalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych),
- Klasa D – stan zły: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające niezwłocznych zabiegów naprawczych).

(dowód: akta kontroli str. 40-50, 3574-4458)

W toku prowadzonych kampanii diagnostycznych Departament Zarządzania Siecią Dróg prowadził nadzór merytoryczny nad pomiarami (monitoring realizacji zakresów i sprawności sprzętu). Z prowadzonego monitoringu kampanii sporządzano odrębny raport do użytku wewnętrznego GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 58-282)

Po zakończonej kampanii diagnostycznej GDDKiA – na podstawie wyników kampanii we wszystkich Oddziałach – opracowywała Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych. Z Raportów tych, stan techniczny nawierzchni dróg krajowych będących w zarządzie GDDKiA przedstawiał się następująco:

- w 2015 r. GDDKiA zarządzała siecią dróg o długości 20.770 km¹⁷ (w rozwinięciu na jedną jezdnię), z czego 12.594 km (60,6%) było w stanie dobrym, 5.246 km (25,3%) w stanie niezadowalającym, a 2.931 km (14,1%) w stanie złym¹⁸,
- w 2016 r. z 20.984 km zarządzanych dróg 10.690 km (51,8%) było w stanie dobrym, 6.461 (31,3%) było w stanie niezadowalającym, 3.474 km (16,9%) w stanie złym, zaś 359 km nie podlegało ocenie¹⁹,
- w 2017 r. z 21.243 km zarządzanych dróg²⁰ 12.342 km (58,1%) było w stanie dobrym, 5.534 km (26%) w stanie niezadowalającym, 3.077 (14,5%) w stanie złym, zaś 290 km nie podlegało ocenie.

(dowód: akta kontroli str. 38-39, 283-406)

W zakresie pogorszenia stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wskazać należy, że na ten wynik miały wpływ następujące okoliczności (związane również ze zmianą zarządzenia w sprawie DSN):

- przeprowadzenie w 2015 roku Generalnego Pomiaru Ruchu²¹ (opracowanie wyników GPR nastąpiło w 2016 rok), na podstawie którego dokonano zmian dotyczących parametrów ruchu – zastosowano nową metodologię wyznaczania kategorii ruchu pojazdów „KR” (zmiany te miały wpływ na rozkład udziału procentowego uzyskiwanych wyników w odniesieniu do wskaźnika ugięcia nawierzchni oraz wskaźnika krzywizny ugięcia SCI300)²²,

¹⁷ Długość poddana ocenie z uwzględnieniem danych niezagregowanych/dróg w remoncie, przebudowie

¹⁸ Do stanu złego zaliczono odcinki w remoncie/przebudowie, tj. 300,108 km.

¹⁹ Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów wieloletnich, takie które mają zabezpieczone finansowanie (podpisane kontrakty). Tych dróg nie ujęto w badanej populacji, tj. łącznej długości dróg zarządzanych przez GDDKiA.

²⁰ Długość poddana ocenie w rozwinięciu na jedną jezdnię z uwzględnieniem danych niezagregowanych/dróg w remoncie, przebudowie.

²¹ Dalej: „GPR”.

²² Zmiana KR na ocenianym odcinku drogi, tj. zwiększenie, przekłada się na zmianę klasy stanu ocenianych parametrów, polegającego na obniżeniu klasy stanu parametrów, np. z B do C.

- przekładający się na przyspieszenie procesu degradacji technicznej dróg, m.in. wzrost ruchu pojazdów ciężarowych (w latach 2010-2015 największe wzrosty ruchu odnotowano dla samochodów ciężarowych z przyczepami – wzrósł on o 18%) – w 2015 roku w ruchu samochodów ciężarowych na drogach krajowych zdecydowanie przeważał ruch ciągników siodłowych z naczepami 3-osiowymi, których udział w ruchu samochodów ciężarowych ogółem wynosił 67,7% (wpływ ten został uwzględniony we współczynnikach przeliczeniowych na równoważne osie standardowe stosowanych obecnie przy projektowaniu konstrukcji nawierzchni),
- zmiana wartości współczynnika uwzględniającego wpływ natężenia ruchu „f” przy wyznaczaniu wskaźnika spękań (WSAA) i wskaźnika stanu powierzchni (WPPA) – w związku ze zmianą sposobu wyliczania wartości liczby osi obliczeniowych dla odcinków dróg²³.

(dowód: akta kontroli str. 340-371, 411-427, 3574-4458)

Wytyczne stosowania DSN, w pkt. 6.8.3. określały sposób wyznaczania potrzeb remontowych na odcinku drogi. Łączne potrzeby remontowe dla odcinków dróg w stanie ostrzegawczym i krytycznym obejmowały zabiegi konieczne²⁴ oraz zalecane²⁵. Łączne potrzeby remontowe (zabiegi konieczne i zalecane) dla całej sieci dróg wymagających remontu na koniec poszczególnych lat kształtowały się następująco:

- 2014 r.: zabiegi powierzchniowe²⁶ 3.456,1 km (16,7% całej długości sieci dróg), zabiegi wyrównujące²⁷ 1.657,1 km (8%), zabiegi modernizujące²⁸ 2.809,2 km (13,6%)²⁹,
- 2015 r.: zabiegi powierzchniowe 3.523 km (17%), zabiegi wyrównujące 1.601 km (7,7%), zabiegi modernizujące 3.053 km (14,7%);
- 2016 r.: zabiegi powierzchniowe 3.450 km (16,7%), zabiegi wyrównujące 680 km (3,3%), zabiegi modernizujące 5.805 km (28,1%);
- 2017 r.: zabiegi powierzchniowe 3.004 km (14,1 %), zabiegi wyrównujące 564 km (2,7%), zabiegi modernizujące 5.042 km (23,7%);

Według raportów o stanie dróg krajowych na koniec lat 2015-2017, szacowane potrzeby remontowe nawierzchni, umożliwiające wyeliminowanie na całej sieci drogowej odcinków w stanie złym wynosiły: 3,0 mld zł w 2016 r., 3,5 mld zł w 2017 r. i 3,9 mld zł w 2018 r. Łączne potrzeby remontowe nawierzchni, elementów systemu odwodnienia i poboczy, dzięki którym możliwe byłoby wyeliminowanie występowania

²³ Zwiększenie zidentyfikowanych wartości liczby osi obliczeniowych na ocenianym odcinku drogi, powoduje w zależności wielkości tej zmiany, zwiększenie wartości współczynnika f przyjętego do obliczeń. W efekcie technicznie przekłada się to na zmianę wyliczonej wartości wskaźników i w zależności od wielkości tej zmiany obniżenie klasy ocenianych parametrów, np. z B do C.

²⁴ Zabiegi konieczne – to zabiegi naprawcze, które należy wykonać niezwłocznie. Zabiegi konieczne dotyczą odcinków znajdujących się w stanie złym.

²⁵ *Zabiegi zalecane* – to zabiegi naprawcze, które należy wykonać w najbliższym czasie na odcinkach znajdujących się w stanie niezadowolającym, aby nie znalazły się one w stanie złym.

²⁶ Zabiegi powierzchniowe – grupa zabiegów polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

²⁷ Zabiegi wyrównujące – grupa zabiegów poprawiających równość podłoża, likwidujących koleiny, polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

²⁸ Zabiegi modernizujące – grupa zabiegów poprawiających wszystkie oceniane parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni; jeżeli na danym odcinku stan spękań lub ugięcia nawierzchni znajdują się w klasie D, to niezależnie od klas innych parametrów jako właściwy wskazywany jest zawsze zabieg modernizujący nawierzchnię.

²⁹ W 2014 roku ocena stanu nawierzchni została przeprowadzona w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni. DSN obowiązywało od 2015 roku.

na całej sieci drogowej odcinków w stanie złym i niezadowalającym wynosiły 7,6 mld zł w 2016 r., 10,4 mld zł w 2017 r. i 10,5 mld zł w 2018 r.³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 283-406)

W ramach prowadzonych prac remontowych i utrzymaniowych:

- w 2015 roku zabiegi powierzchniowe objęły 216,595 km dróg krajowych (6,3% potrzeb na koniec 2014 r.), zabiegi wyrównujące 422,658 km (25,5% potrzeb), a zabiegi modernizujące 55,989 km (2% potrzeb),
- w 2016 roku zabiegi powierzchniowe objęły 195,976 km dróg krajowych (5,6% potrzeb na koniec 2015 r.), zabiegi wyrównujące 465,647 km (29,1% potrzeb), a zabiegi modernizujące 105,349 km (3,5% potrzeb),
- w 2017 roku zabiegi powierzchniowe objęły 303,596 km dróg krajowych (8,8% potrzeb na koniec 2016 r.), zabiegi wyrównujące 599,476 km (88,2% potrzeb), a zabiegi modernizujące 185,545 km (3,2% potrzeb).

(dowód: akta kontroli str. 408-410)

Podstawowym dokumentem określającym cele i priorytety zarówno inwestycyjne, jak i w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejącej oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego był Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)³¹. Dokument ten zawierał [1] szczegółową diagnozę – przedstawienie stanu obecnego i proponowanych działań, [2] szczegółowe dane dotyczące samego Programu, w tym ramy prawne, cele Programu, priorytety inwestycyjne, [3] ocenę oddziaływania Programu na środowisko, [4] Finansowanie Programu oraz [5] Monitorowanie i ewaluację Programu.

Ponadto, GDDKiA równolegle realizowała takie programy jak np.: [1] Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych; [2] Program Budowy Ciągów Pieszorowerowych; [3] Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

W GDDKiA opracowano PDnSD³², którego celem było posiadanie możliwie aktualnej wiedzy o potrzebach na sieci dróg krajowych w zakresie remontów, rozbudów i przebudów. Nadzór nad realizacją PDnSD sprawował Departament Zarządzania Siecią Dróg³³. Pierwszy PDnSD powstał w kwietniu 2012 r. i zawierał listę zadań dotyczących remontów oraz przebudów/rozbudów dróg krajowych w perspektywie do roku 2016. Pierwotnie PDnSD zawierał 900 zadań. PDnSD był aktualizowany w maju 2014 (zawierał 963 zadania) i 2015 roku (zawierał 1034 zadania, w tym 22 remonty strukturalne dróg klasy A i S). W lipcu 2016 r. do oddzielnego planu wydzielono nakładki, tzw. zabiegi wyrównujące³⁴ (567 zadań), a w grudniu przebudowy/rozbudowy (778 zadań), oraz remonty (155 zadań). Zaktualizowany w kwietniu 2017 r. plan nakładek zmniejszył liczbę zadań do 375. W 2018 roku nie aktualizowano PDnSD.

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 434-500)

³⁰ Na poziom odnotowanych potrzeb finansowych, istotny wpływ miał wzrost kosztów wykonania prac remontowych zaobserwowany w 2017 roku.

³¹ PBDK został ustanowiony Uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”. Poprzednio obowiązywał PBDK na lata 2011-2015.

³² Pierwszy taki plan opracowano w kwietniu 2012. Następnie aktualizowano go sześciokrotnie: w lipcu 2013 r., w maju 2014 r., w maju 2015 r., w grudniu 2016 r. oraz w styczniu 2017 r. Ponadto, od 2016 r. PDnSD rozdzielono na plan remontów, przebudów i rozbudów, a od kwietnia 2017 r. na plan nakładek.

³³ Wcześniej, tj. do 9 listopada 2018 r. Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych.

³⁴ Plan nakładek powstał po zaleceniu Audytu Wewnętrznego „Zarządzanie systemem DSN” z 2015 – opracowano odrębny plan zawierający listę odcinków do zabiegów wyrównujących.

PDnSD stanowił zbiór potrzeb w zakresie remontów, przebudów/rozbudów na sieci dróg krajowych zgłaszanych przez Oddziały w ramach prowadzonej aktualizacji Planu. Zadania te, w oparciu o kryteria uwzględniające wyniki badań stanu technicznego nawierzchni (wyniki DSN), wielkość i strukturę ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych, parametry drogi, były uszeregowane według pilności realizacji – każde zadanie otrzymywało liczbę punktów obliczaną na podstawie przyjętego algorytmu³⁵, czego wynikiem było sporządzenie listy rankingowej uporządkowanej od zadań najwyższej punktowanych (z najwyższym priorytetem) do tych z najniższą liczbą punktów (o niskim priorytecie)³⁶.

Jednakże, nie wszystkie propozycje Oddziałów zgłaszane w ramach aktualizacji PDnSD były do tego Planu włączane. Dyrektor Departamentu Zarządzania Siecią Dróg wyjaśnił m.in.: *„W ramach procesu aktualizacji PDnSD Centrala GDDKiA zbiera z Oddziałów GDDKiA potrzeby w zakresie remontów, przebudów i rozbudów dróg. Kolejnym etapem jest weryfikacja przesłanych informacji, która polega m.in. na identyfikacji w zakresie [1] zadań, dla których wiodącą przyczyną realizacji nie jest poprawa stanu technicznego drogi lecz poprawa przepustowości, tj. zadań polegających na budowie obwodnic, dobudowie drugiej jezdni, budowie/dobudowie jezdni zbiorczej, budowie/rozbudowie węzła; [2] zadań, dla których rozpoczęto procedowanie realizacji, np. zadania posiadające opracowany/uzgodniony Program Inwestycji; w celu ich eliminacji. Przykładowo: Oddział w Białymstoku do aktualizacji PDnSD w 2015 roku zgłosił 61 zadań, w Planie ujęto 56 zadań, 5 zadań usunięto z uwagi na rozpoczęty wówczas proces uzgadniania Programów Inwestycji(...)”*.

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 481-500)

Pozycja danego zadania w PDnSD nie miała swojego bezpośredniego odzwierciedlenia w tym, czy dane zadanie zostanie ostatecznie skierowane do realizacji i uwzględnione w planie wydatków bieżących i majątkowych na dany rok budżetowy. Plan wydatków bieżących i majątkowych w zakresie remontów i przebudów/rozbudów na dany rok powstawał przy założeniach, że w pierwszej kolejności w planie na dany rok ujmuje się zadania kontynuowane, a w przypadku zadań remontowych dodatkowo planowane remonty na drogach klasy A i S, w drugiej kolejności, w zależności od wysokości dostępnego limitu finansowego na dany rok, do planu kierowano zadania nowe z PDnSD oraz zadania, które wpisywały się w aktualne priorytety wynikające z wytycznych Ministerstwa Infrastruktury (np. przebudowa/rozbudowa, remont wskazanych przez Ministra dróg, dostosowanie istniejącej sieci dróg do przenoszenia obciążeń 11,5t/osi). Pierwotny plan w powyższym zakresie był opracowywany corocznie przez Centralę GDDKiA. Jednakże, Oddziały GDDKiA miały możliwość występowania w ciągu roku do Centrali z wnioskami o pilną realizację zadań, które nie zostały ujęte w planie na dany rok. W przypadku pozytywnej opinii oraz dostępnych rezerw finansowych, po spełnieniu przez Oddział wymagań formalnych, zadanie było wprowadzane do planu.

(dowód: akta kontroli str. 434-518, 1242-1244, 1370-1371)

³⁵ Algorytm zmieniał się w poszczególnych latach. Wg. najaktualniejszego algorytmu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. z 19.12.2016r. liczba punktów była sumą wskaźników: stanu nawierzchni, ruchu pojazdów ciężkich, nienormatywnej szerokości drogi, wskaźnika specjalnego (dotyczący szczególnych warunków danej drogi, np. jeśli jest to autostrada lub droga ekspresowa lub jeśli na odcinku wprowadzono znakami pionowymi ograniczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu), rodzaju nawierzchni oraz ujednolicenia stanu sieci drogowej.

³⁶ Algorytm do pozycjonowania zadań do Planu Działań na Sieci Drogowej opracowanego w roku 2014 został przyjęty przez Ministra Infrastruktury w roku 2012 r. i przyjęto w nim priorytet poprawy bezpieczeństwa ruchu.

Corocznie, w pierwotnym planie wydatków bieżących i majątkowych uwzględniano zadania związane z przebudową i remontem i nakładkami do wysokości przyznanego limitu finansowego, i tak:

- w 2015 roku w pierwotnym planie ujęto m.in. 14 zadań remontowych dróg o łącznej długości 100,633 km, z czego osiem to zadania kontynuowane, a sześć to nowe zadania,
- w 2016 roku ujęto m.in. osiem zadań remontowych dróg o łącznej długości 100,110 km, z czego dwa to zadania kontynuowane, a sześć to nowe zadania,
- w 2017 roku ujęto m.in. 17 zadań remontowych dróg i dwie nakładki o łącznej długości 101,531 km, z czego 11 to zadania kontynuowane, a osiem to nowe zadania,
- w 2018 roku ujęto m.in. 25 zadań, w tym trzy nakładki, 21 remontów i budowę jednego odcinka testowego (14 zadań kontynuowanych, w tym dwa to zadania z wykonaną dokumentacją, pozostałych 11 zadań to zadania planowane lub z PDnSD).

Dyrektor Departamentu Zarządzania Siecią Dróg wyjaśnił „W ciągu roku plan podlega aktualizacji na podstawie m.in. korekt limitów zgłaszanych przez Oddziały, co z kolei często prowadzi do powstawania rezerwy środków. W celu wykorzystania ww. rezerwy do planu są wprowadzane nowe zadania, które nie zostały ujęte w pierwszym planie na dany rok. Decyzja o wprowadzeniu zadania do planu podejmowana jest w oparciu o następujące kryteria: [1] Inwestycje drogowe – zadanie posiada uzgodniony przez Ministra Infrastruktury Program Inwestycji, jego realizacja jest uzasadniona i ma wyraz w wysokiej pozycji w PDnSD bądź wpisuje się w aktualne priorytety MI (np. zadanie znajduje się na wskazanym przez MI ciągu priorytetowym, mimo że w PDnSD zajmuje dalszą pozycję); [2] remonty drogowe (w tym nakładki) – zadanie zajmuje wysoką pozycję w PDnSD bądź jest na odcinku, dla którego termin docelowego zabiegu jest na tyle odległy (co wynika m.in. z odległej pozycji w PDnSD), że droga „nie wytrzyma” do tego czasu i pilnie należy wykonać na niej zabieg wydłużający jej trwałość; [3] Inwestycje i remonty drogowe – zadania, o które wnioskuje Oddziały w ciągu roku, wynikające z pilnej potrzeby ich realizacji pod względem stanu technicznego drogi oraz ewentualnych dodatkowych czynników.”

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 434-518, 1242-1244, 1370-1371)

Odnosząc się do treści złożonych wyjaśnień, NIK wskazuje, że zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych³⁷ centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA. Ponadto, organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W przypadku dróg krajowych zarządcą drogi jest Generalny Dyrektor DKiA. Realizacja zadań, które zostały wskazane przez ministra właściwego do spraw transportu poza przyjętym planem (zadań o niższym priorytecie w PDnSD lub spoza PDnSD) może rodzić ryzyko, że działania Generalnego Dyrektora DKiA służące poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych będą nieskuteczne.

Ostatecznie w wyniku zmian w planie:

- w 2015 roku, m.in. prowadzono remonty (w tym nakładki) na 138 odcinkach dróg o łącznej długości 400,5 km, z czego zakończono remonty na 136 odcinkach dróg o łącznej długości 391,4 km; [2] prowadzono

³⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm. Ustawa zwana dalej „uodp”.

przebudowy/rozbudowy na 22 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 8 odcinków dróg o łącznej długości 36,3 km,

- w 2016 roku, m.in. [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 163 odcinkach dróg o łącznej długości 415,5 km, z czego zakończono remonty na 153 odcinkach dróg o łącznej długości 389,7 km; [2] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 15 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 3 odcinków dróg o łącznej długości 5,3 km,
- w 2017 roku m.in.: [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 251 odcinkach dróg o łącznej długości 768,5 km, z czego zakończono remonty na 238 odcinkach dróg o łącznej długości 725,6 km; [2] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 65 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 4 odcinki dróg o łącznej długości 15,8 km,
- w 2018 r. (do 30 czerwca) m.in.: [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 150 odcinkach dróg o łącznej długości 264,5 km, z czego zakończono remonty na 33 odcinkach o długości 66,79 km [3] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 17 odcinkach dróg o łącznej długości 112,67 km.

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 1370-1371)

Nie wszystkie zadania związane z przebudową/rozbudową lub remontem włączone do planu wydatków bieżących i majątkowych były realizowane, i tak np. w zakresie remontów, zrezygnowano (lub przesunięto ich realizację na kolejne lata) odpowiednio: z czterech zadań w 2015 r., dziewięciu zadań w 2016 r., 10 zadań w 2017 r. i dwóch zadań w 2018 r. (do 30 czerwca). Przyczyną rezygnacji z poszczególnych zadań było m.in. pokrywanie się zakresu rzeczowego danego przedsięwzięcia z zadaniem ujętym w PBDK lub PLMN, konieczność uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych, scalenie zadań, itp. Również w przypadku przebudów/rozbudów realizacja części zadań musiała zostać przesunięta na kolejne lata, chociażby z uwagi na przedłużające się procedury przetargowe (zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w obszarze 2).

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 501-507, 1370-1371)

W przypadku zadań realizowanych w ramach bieżącego utrzymania dróg, zgodnie z Zarządzeniem 59 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA³⁸, każdego roku do 15 czerwca dyrektorzy oddziałów GDDKiA przesyłali do Centrali propozycje planu wydatków bieżących na następny rok, w podziale na asortymenty: bieżące całoroczne utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, bieżące utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe, zimowe utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe, bieżące utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich nieleżących w ciągu autostrad lub dróg ekspresowych, utrzymaj standard. Zaktualizowane propozycje do planu przesyłali do 31 października, a po otrzymaniu projektu budżetu na następny rok – w terminie 20 dni – szczegółowe propozycje wydatkowania przyznanych środków. Wskazać przy tym należy, że plany te ograniczały się do wskazania planowanych kwot wydatków w podziale na poszczególne grupy robót, nie zawierały zaś planowanego rzeczowego wykonania w zakresie robót utrzymaniowych. Pierwotny plan wydatków na utrzymanie sieci dróg krajowych w 2015 r. wynosił 1.401.000 tys. zł, w 2016 r. 1.483.053 tys. zł, w 2017 r.

³⁸ Zarządzenie zmienione Zarządzeniem Nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA.

1.513.509,76 tys. zł, zaś w 2018 r. 1.527.234,84 tys. zł. Szczegółowa analiza planów wydatków na bieżące utrzymanie dróg dla siedmiu Oddziałów (w Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze), wykazała m.in., że:

- na 2015 rok Oddziały te wnioskowały (ostateczne zapotrzebowanie w październiku roku poprzedniego) łącznie o 585.840 tys. zł i taką kwotę otrzymały, a wydatkowały 573.276 tys. zł (całość wydatków na utrzymanie dróg GDDKiA wyniosła 1.367.128,07 tys. zł),
- na 2016 rok Oddziały wnioskowały o 723.313 tys. zł, otrzymały 629.590 tys. zł, a wydatkowały 616 531 tys. zł (całość wydatków GDDKiA wyniosła 1.468.749,01 tys. zł),
- na 2017 rok Oddziały wnioskowały o 708.816 tys. zł, otrzymały 619.600 tys. zł, a wydatkowały 633.261 tys. zł (całość wydatków GDDKiA wyniosła 1.535.069,21 tys. zł),
- na 2018 rok Oddziały wnioskowały o 792.321 tys. zł, otrzymały 637.921 tys. zł, a według stanu na 30 czerwca 2018 r. wydatkowały 208 265 tys. zł (całość wydatków GDDKiA na utrzymanie dróg krajowych do 30 czerwca 2018 r. wyniosła 553.889,24 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 40-44, 1370-1371, 1374-1397 1211-1233)

Szczegółowy katalog robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg do stosowania w ramach planowanego asortymentu bieżącego utrzymania sieci dróg krajowych określono w Zarządzeniu nr 59 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad³⁹. Katalog robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg wyspecyfikowany w załączniku do ww. zarządzenia w części I „drogi krajowe” obejmował 15 grup rodzajowych, zawierających m.in. następujące pozycje:

- nawierzchnia dróg krajowych (roboty konserwacyjne, remonty cząstkowe, likwidacja spękań, frezowanie powierzchniowe, powierzchniowe utrwalenia, likwidacja wysadzin i przełomów, naprawa elementów wypełnienia szczelin dylatacyjnych nawierzchni betonowych),
- pobocza (remonty, uzupełnienie ubytków, profilowanie, wymiana skażonego gruntu z utylizacją),
- korpus drogi (likwidacja obrywów, uzupełnienie skarp, remont zabezpieczeń i wzmocnienie skarp);
- odwodnienie (renowacja i pogłębienie rowów, naprawa i przebudowa przepustów),
- oznakowanie (pionowe i poziome),
- zimowe utrzymanie (zwalczanie śliskości i odśnieżanie, zakupy materiałów do zimowego utrzymania – sól, chlorek wapnia, magnezu, piasek, siatka),

³⁹ Obowiązywało do 18 stycznia 2018 r., kiedy zostało zastąpione przez Zarządzenie nr 6 z 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest GDDKiA.

- utrzymaj standard (zlecenia kompleksowe – nadzorowane przez oddział oraz zlecenia rozproszone – koordynowane i nadzorowane przez oddział)⁴⁰.

(dowód: akta kontroli str. 40-50)

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) w ramach bieżącego utrzymania sieci dróg krajowych (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych), według danych posiadanych przez Centralę GDDKiA wykonano m.in. odpowiednio:

- robót konserwacyjnych – remontów cząstkowych nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco: 3.413 tys. m² w 2015 r., 4.624 tys. m² w 2016 r., 3.963 tys. m² w 2017 r. i 500,33 tys. m² w 2018 r.,
- likwidacji spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni: 244.883,8 mb w 2015 r., 249.952,2 mb w 2016 r., 249.315,5 mb w 2017 r. i 12.739,9 mb w 2018 r.,
- frezowania powierzchniowego: 799,9 tys. m² w 2015 r., 5.667,9 tys. m² w 2016 r., 715 tys. m² w 2017 r. oraz 94,71 tys. m² w 2018 r.,
- remontów i uzupełnień ubytków, profilowania poboczy i pasa rozdziału: 2.055,8 tys. m² w 2015 r., 1.708,4 tys. m² w 2016 r., 513.328 tys. m² w 2017 r. i 313,81 tys. m² w 2018 r.

W przypadku bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych w ww. okresie, według danych Centrali GDDKiA, wykonano m.in. odpowiednio:

- robót konserwacyjnych – remontów cząstkowych nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco: 176,76 tys. m² w 2015 r., 73,59 tys. m² w 2016 r., 139,58 tys. m² w 2017 r. oraz 159,56 tys. m² w 2018 r.,
- likwidacji spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni: 9364,77 mb w 2015 r., 5773,48 mb w 2016 r., 14.221,76 mb w 2017 r. i 2.997,84 mb w 2018 r.,
- wymiany, naprawy elementów wypełnienia szczelin dylatacyjnych nawierzchni betonowych: 105.060 mb w 2015 r., 72.508 mb w 2016 r., 43.131 mb w 2017 r. i 11.302 mb w 2018 r.,
- remontów i uzupełnień ubytków, profilowania poboczy i pasa rozdziału: 125,7 tys. m² w 2015 r., 118,1 tys. m² w 2016 r., 118,8 tys. m² w 2018 r. i 35,9 tys. m² w 2018 r.

(dowód: akta kontroli str. 1234-1236)

Funkcjonujący w GDDKiA system kontroli zarządczej został uregulowany przez Generalnego Dyrektora DKiA wewnętrznymi zarządzeniami⁴¹. Zgodnie z tymi zarządzeniami celem kontroli zarządczej w GDDKiA było zapewnienie [1] zgodności działalności z przepisami prawa oraz procedurami wewnętrznymi, [2] skuteczności i efektywności działania, [3] wiarygodności sprawozdań, [4] ochrony zasobów, [5] przestrzegania i promowania zasad etycznego postępowania, [6] efektywności i skuteczności przepływu informacji, [7] zarządzania ryzykiem.

Kierownicy komórek organizacyjnych zobowiązani byli do dokonywania systematycznego przeglądu swoich działań, w szczególności w odniesieniu do

⁴⁰ Z dniem wejścia w życie Zarządzenia nr 6 z 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg do katalogu dodano grupę nr 16: Utrzymanie Obwodów Drogowych (utrzymanie porządku i czystości, ochrona, dozór, monitoring zaplecza technicznego, najem pomieszczeń, dzierżawa gruntów), a grupa „utrzymaj standard” zmieniła nazwę na „utrzymanie wskaźnikowe”. Kluczową zmianą w nowym katalogu było rozbięcie grupy pierwszej: nawierzchnia dróg krajowych na trzy podgrupy: nawierzchnie betonowe, bitumiczne oraz inne nawierzchnie.

⁴¹ [1] Zarządzenie Nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA, [2] Zarządzenie Nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA, [3] Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA.

celów i zadań ujętych w planie działalności GDDKiA, w celu identyfikacji i analizy ryzyka.

Z oświadczeń o stanie kontroli zarządczej Generalnego Dyrektora DKiA za lata od 2015 do 2017 wynikało, że w GDDKiA w ograniczonym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza.

Zgodnie z oświadczeniem o stanie kontroli zarządczej za 2015 rok, zastrzeżenia w funkcjonowaniu kontroli zarządczej dotyczyły m.in.

1. Skuteczności i efektywności działania:
 - w zakresie postępowań przetargowych: zaobserwowano wzrost ryzyka wystąpienia zmów przetargowych;
 - systemu zarządzania: funkcjonujący system zarządzania nie dostarczał odpowiednich informacji o skuteczności i efektywności działania (efektywności kosztowej realizowanych działań); wymagał doskonalenia poprzez dostosowanie działań do realizowanych celów Urzędu;
2. Wiarygodności sprawozdań w zakresie realizacji inwestycji: należało zapewnić odpowiednią jakość wykonywanych robót budowlanych w zakresie zadań realizowanych przez Inżyniera Kontraktu m.in. poprzez: [1] jednolite postępowanie w przypadku kwestionowania przez wykonawcę wyników badań kontrolnych; [2] wzmocnienie nadzoru nad rzetelnym dokumentowaniem prowadzonych prac budowlanych (prowadzenie dzienników budów).
3. Zarządzania ryzykiem: w dalszym ciągu doskonalenia wymagała metodyka przyjęta w obszarze zarządzania ryzykiem, w tym w szczególności w zakresie raportowania, poprawnego dokumentowania oraz opisywania ryzyk w GDDKiA.

W 2016 roku, zastrzeżenia w funkcjonowaniu kontroli zarządczej dotyczyły m.in. zarządzania ryzykiem, tj. zmiana uregulowań wewnętrznych w zakresie zapewnienia zarządzania ryzykiem w dalszym ciągu wymagała budowania kultury organizacyjnej oraz stosowania dostępnych, sprawdzonych dobrych praktyk i zaadaptowanie ich na możliwie wszystkie obszary działalności GDDKiA.

Na koniec 2017 roku zastrzeżenia w funkcjonowaniu kontroli zarządczej dotyczyły skuteczności i efektywności działania oraz wiarygodności sprawozdań: usprawnienia wymagał proces typowania oraz monitorowania zadań inwestycyjnych spoza PBDK. Bieżący monitoring jest narzędziem niezbędnym do skutecznego zarządzania realizacją założonego planu finansowego i jak i rzeczowego. Istnieje ryzyko przygotowania raportów, w których pojawiają się nieścisłości dotyczące realizowanych zadań inwestycyjnych.

(akta kontroli str. 519-602)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegające na tym, że nienależycie dokumentowano proces kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem. Było to niezgodne z Zarządzeniem Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA. Zgodnie z tym Zarządzeniem w ramach zarządzania ryzykiem kierownicy komórek organizacyjnych zobowiązani byli do rejestrowania ryzyk. Tymczasem, w GDDKiA arkusze oceny ryzyka i zbiorczy rejestr ryzyk powstały w 2012 roku i do dnia rozpoczęcia kontroli nie były aktualizowane.

W GDDKiA w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 19 października 2016 r. nie aktualizowano [1] analizy i oceny ryzyka oraz analizy i oceny stosowanych mechanizmów kontroli, [2] arkuszy oceny ryzyka oraz [3] zbiorczego rejestru ryzyk. Obowiązek tworzenia i aktualizowania takich dokumentów wynikał z zarządzenia nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad

systemu kontroli zarządczej w GDDKiA. Dodatkowo, w okresie od 19 października 2016 r. do 8 grudnia 2017 r. w GDDKiA nie prowadzono rejestru zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk, do tworzenia którego zobowiązani byli m.in. kierownicy komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA, co było niezgodne z Zarządzeniem Nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA – obowiązującym do 8 grudnia 2017 r. (z chwilą zastąpienia go przez Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA).

Dyrektor Generalny Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad⁴² wyjaśniła m.in.: „Proces zarządzania ryzykiem, tak jak i inne obszary kontroli zarządczej, winien być adekwatny. Oznacza to, że błędem jest niezarządzanie ryzykiem i niedokumentowanie tej procedury. Błędem jest także nadmiarowe jego biurokratyzowanie. Należy podkreślić, że realny sens wdrożenia systemu zarządzania ryzykiem występuje, gdy dokonywana jest rzetelna identyfikacja i ocena ryzyka, a informacje z systemu zarządzania ryzykiem są wykorzystywane w codziennym zarządzaniu jednostką. (...) GDDKiA realizuje obowiązek zapewnienia zarządzania ryzykiem (należy przez to rozumieć systematyczne działania polegające na identyfikacji, analizie oraz monitorowaniu potencjalnych zdarzeń mogących wywrzeć negatywny wpływ na realizację celów i zadań GDDKiA) w procesie objętym kontrolą NIK poprzez wykorzystanie mechanizmów zarządzania ryzykiem (w tym jego identyfikacja) w szczególności w ramach: [1] informacji pozyskiwanych w toku bieżących objazdów dróg krajowych w ramach których także identyfikowane są zagrożenia dla zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych dokumentowane m.in. w dziennikach objazdów dróg; [2] informacji pozyskiwanych bezpośrednio od interesariuszy np. użytkowników dróg w ramach funkcjonowania Punktów Informacji Drogowej; [3] prowadzonych narad utrzymaniowych i inwestycyjnych podczas których po kolei omawiane są konkretne inwestycje, zagrożenia, z czego wynikają i co można zrobić, żeby zagrożenia, ew. opóźnienia zlikwidować; [4] ustaleń audytów i kontroli wewnętrznych oraz zewnętrznych.” Ponadto, Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła: „Jednocześnie informuję, że GDDKiA dokonując corocznie oceny stanu kontroli zarządczej wskazuje na słabość także i w tym obszarze (analizy ryzyka)⁴³. Powyższe ma swoje odzwierciedlenie w oświadczeniach o stanie kontroli zarządczej Generalnego Dyrektora DKiA za lata 2012-2016. Kierownictwo GDDKiA było na bieżąco informowane nt. postępu prac nad wdrożeniem systemu zarządzania ryzykiem w GDDKiA oraz o słabościach mających wpływ na jego skuteczność. Ponadto, w pierwszym kwartale 2014 r. zakończono czynności audytowe pn. Zarządzanie ryzykiem, którego celem była ocena procesu zarządzania ryzykiem w GDDKiA oraz wskazanie kierunków i ewentualnych możliwości usprawnienia. (...) Informuję, iż przepisy nie wskazują na obowiązek definiowania ryzyka dla każdego zadania realizowanego przez jednostkę, stąd GDDKiA nie prowadziła odrębnych rejestrów zagrożeń dla wskazanego celu kontroli NIK. Każdy proces decyzyjny jest poddawany analizie możliwych do wystąpienia zagrożeń.(...)” Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła również: „Z uwagi na zidentyfikowane w GDDKiA zagrożenia związane z realizacją jednego z celów kontroli zarządczej jakim jest zarządzanie ryzykiem ówczesne Biuro Audytu Wewnętrznego (BAW), w porozumieniu z Kierownictwem GDDKiA, przeprowadziło w dniach 1 i 3 grudnia 2015 r. warsztaty. Efektem warsztatów było przygotowanie rejestru zagrożeń dla wszystkich obszarów funkcjonowania Urzędu zarówno na potrzeby informacji zarządczej dla Kierownictwa

⁴² Dalej: „Dyrektor Generalny Urzędu”.

⁴³ Objasnienie w nawiasie zastosowane przez NIK.

GDDKiA jak i Planu Audytu na rok 2016. Przedmiotowy rejestr został przekazany ówczesnemu Generalnemu Dyrektorowi DKiA”.

(dowód: akta kontroli str. 519-602)

Departament Infrastruktury, podziela pogląd, że biurokratyzacja procesu zarządzania ryzykiem jest nieuzasadniona i nie należy nadmiernie tworzyć czy rozbudowywać tego procesu, to jednak jego dokumentowanie jest niezbędne do właściwej identyfikacji, analizy i monitorowania ryzyk w celu zapewnienie funkcjonowania adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej. Niewątpliwie identyfikację ryzyka należy prowadzić na bieżąco, jako element rutynowego działania pracowników, to jednak niezbędne jest okresowo, przynajmniej raz w roku dokonywanie tego w sposób dokumentowany, co wynika z Komunikatu Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem⁴⁴.

OCENA CZĄSTKOWA

Corocznie, w celu oceny stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych GDDKiA prowadziła ogólnopolską kampanię diagnostyczną w ramach DSN. Wyniki tej diagnostyki pozwalały oszacować potrzeby remontowe na sieci zarządzanych przez GDDKiA dróg i określić priorytetowość poszczególnych zadań w aktualizowanym PDnSD. Jednakże, wpływ na to czy i które zadanie zostanie ostatecznie włączone do planu wydatków bieżących i majątkowych miały również czynniki zewnętrzne, jak priorytety działań wskazywane przez ministra właściwego do spraw transportu oraz przyznany limit finansowy. Mimo to, podejmowane przez GDDKiA działania prowadziły do poprawy stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych na przestrzeni lat 2016-2017. W ocenie NIK właściwe dokumentowanie systemu zarządzania ryzykiem w GDDKiA mogłoby prowadzić do polepszenia skuteczności działań GDDKiA w zakresie należytego zapewnienia stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych.

OBSZAR

Opis stanu
faktycznego

2. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

GDDKiA posiadała określone mechanizmy dotyczące monitorowania zarówno postępów rzeczowo-finansowych, jak i jakości wykonanych robót realizowanych przez Oddziały na zadaniach związanych m.in. z budową, przebudową i remontem dróg krajowych. GDDKiA sporządzała:

1. Raporty z informacjami o realizowanych kontraktach przez DI (Departament Inwestycji⁴⁵) – dotyczyły zadań związanych z budowami, wymagające Programu Inwestycji⁴⁶,
2. Monitoring realizacji zadań przez DZS (Departamentu Zarządzania Siecią Dróg) związanych z przebudową, rozbudową, poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴⁷ i likwidacją miejsc niebezpiecznych – inwestycje finansowane z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego⁴⁸, które wymagały PI,
3. Monitoring realizacji zadań DZS dotyczący remontów dróg krajowych, w tym nakładek – zadania niewymagające PI,
4. Monitoring rzeczowo-finansowy w zakresie bieżącego utrzymania dróg,

⁴⁴ Dz. Urz. MF z 2012 r. poz. 56.

⁴⁵ Od 9 listopada 2018 r. Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji (DPR).

⁴⁶ Dalej: „PI”.

⁴⁷ Dalej: „brd”.

⁴⁸ Dalej: „KFD”.

5. Monitoring jakości wykonanych robót Wydziału Technologii (Departament Studiów⁴⁹).

(dowód: akta kontroli str. 40-44, 49, 51-56, 616-617, 757-1233)

Zadanie monitorowania przebiegu realizacji inwestycji polegających na budowie dróg krajowych (Ad. pkt 1) należało do Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji. W przygotowywanych przez Centralę comiesięcznych raportach z informacjami o realizowanych kontraktach (z podziałem na poszczególne Oddziały) wskazywano realizowane zadania (z wyszczególnieniem podstawowych informacji), ich zaawansowanie rzeczowo-finansowe, problemy/zidentyfikowane zagrożenia (w tym przyczynę, skutek, prawdopodobieństwo i planowane lub podejmowane działania).⁵⁰

(dowód: akta kontroli str. 616-617)

Comiesięczne monitoringi realizacji zadań przez DZ wymagających PI (Ad. Pkt 2) prowadzono w podziale na zadania inwestycyjne związane z przebudową i rozbudową (wpisane do planu inwestycji oraz zadania z uzgodnionym Programem Inwestycji⁵¹ niewpisane do planu inwestycji). Monitorowaniem objęto zaawansowanie rzeczowe i finansowe: bieżące, z lat poprzednich oraz planowane w perspektywie do roku 2026. Monitorowano czas trwania procedury przetargowej (w tym na dokumentację), tj. planowane i faktyczne daty ogłoszenia przetargu oraz podpisania umowy z wykonawcą. Monitoring zawierał datę uzyskania decyzji „pozwolenia na budowę”, ZRID⁵² lub zgłoszenia robót, daty pierwotne zaplanowane w Programie Inwestycji oraz przesunięcia terminów, daty w procesie realizacji i zakończenia robót – zejścia z placu budowy. Monitoring obejmował także źródło finansowania – budżet lub KFD, koszt całkowity z pierwotnego PI oraz wartość kosztorysową. Wyszczególniał przyczyny opóźnień, w tym unieważnienia przetargu oraz zidentyfikowane ryzyka.

Szczegółowym badaniem objęto monitoringi zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg prowadzone według oddziałów GDDKiA w latach 2017-2018, obejmujące działania prowadzone także w latach wcześniejszych. Analiza monitoringów dla siedmiu Oddziałów GDDKiA, tj. w Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze wykazała, że na 185 przetargów ogłoszonych w latach 2014-2017 w 71 przypadkach powodem niewyłonienia wykonawcy była zbyt niska wartość szacunkowa zamówienia, co wiązało się z koniecznością uzyskania aneksu do Programu Inwestycji i ponownego ogłoszenia przetargu. Przykładowo, w Oddziale w Olsztynie w 2018 r. na 47 zadań (również zadań dotyczących poprawy brd, PLMN lub też zadań mostowych) w 22 przypadkach powodem kilkukrotnego ogłaszania przetargu był brak ofert lub kwoty ofert wyższe od szacunków GDDKiA. W takiej sytuacji GDDKiA występowała do ministra właściwego ds. transportu z wnioskiem o uzgodnienie aneksu do Programu Inwestycji lub podpisanie zgody na odstąpienie od warunków technicznych. Jednak wskutek późniejszego niż zakładano uzgodnienia PI przez ministra nie było możliwe rozpoczęcie inwestycji zgodnie z zaplanowanymi

⁴⁹ Od 9 listopada 2018 r. Departament Technologii Budowy Dróg (DTB).

⁵⁰ W ramach przedmiotowej kontroli nie badano szczegółowo zadań związanych z budową dróg krajowych.

⁵¹ Procedurę przygotowywania i uzgadniania Programów Inwestycji dla zadań inwestycyjnych określa Zarządzenie nr 48 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 grudnia 2017 r. Zasady przygotowywania i uzgadniania Programów Inwestycji, zwanych dalej „PI” mają zastosowanie do zadań inwestycyjnych określonych w Programie Budowy Dróg Krajowych oraz budów lub przebudów, dla których szacowana wartość robót budowlanych wynosi co najmniej 100 mln zł. Dla tych zadań rozpoczęcie prac przygotowawczych (w szczególności procedury przetargowej na opracowanie dokumentacji projektowej) możliwe jest wyłącznie po uzyskaniu zapewnienia finansowania, w postaci uzgodnionego PI przez ministra właściwego ds. transportu oraz ujęcia w planie finansowym GDDKiA.

⁵² Zezwolenie na Realizację Inwestycji Drogowej.

terminami⁵³. W Oddziale w Szczecinie w roku 2018 r., na 24 zadania – w 17 przypadkach, z powodu późniejszego niż pierwotnie zakładano w PI przyznania środków na opracowanie dokumentacji, nie było możliwości jej opracowania ani realizacji zadań w zakładanych terminach.

Odnotowano również przypadki odstąpienia przez wykonawcę od realizacji umowy. W przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn po stronie wykonawcy naliczono kary umowne, złożono pozwy, do których uzyskano tytuły wykonawcze, a windykacja należności jest w toku. Opóźnienia w realizacji inwestycji były także skutkiem wystąpienia niezainwentaryzowanych urządzeń obcych i konieczności zmian w dokumentacji lub nieprzewidzianych warunków atmosferycznych, np. opadów deszczu. Na opóźnienia inwestycji wpływ miały także np. brak podpisanej umowy międzyrządowej, który uniemożliwił wszczęcie postępowania przetargowego na budowę mostu granicznego przez rzekę Odrę w m. Kostrzyn w ciągu drogi krajowej nr 22 (O/Zielona Góra) lub ryzyko nie wykonania robót zaplanowanych na rok 2017 ze względu na opóźnienie realizacji robót prowadzonych przez PKP na przejeździe kolejowym znajdującym się na trasie objazdu (Olsztyn przebudowa mostu w ciągu dk 16).

(akta kontroli str. 51-65, 574-577, 603-611)

W przypadku zadań remontowych (Ad. pkt 3) monitoring nie był tak szczegółowy i dotyczył bieżącego roku w podziale na 12 miesięcy. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że zadania te nie wymagały Programu Inwestycji i były to z reguły zadania krótkoterminowe. Comiesięczny monitoring obejmował m.in. nazwę, rodzaj zabiegu i jego lokalizację, okres realizacji zadania, planowane i wykonane wydatki, wykonawcę robót, daty planowanego i faktycznego ogłoszenia przetargu na roboty, datę podpisania umowy, planowane i faktyczne zejście z placu budowy oraz narastająco miesięczne wykonanie robót w okresie rocznym. Również w tym monitoringu opisywano ewentualne utrudnienia w realizacji zadania, jak np. aneksowanie umowy w związku z przedłużeniem czasu na ukończenie robót, unieważniony przetarg, przeniesienie zadania na kolejny rok.

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 49, 51-56, 434-453, 501-507)

GDDKiA prowadziła również monitoring rzeczowo-finansowy w zakresie bieżącego utrzymania dróg (Ad. pkt 4). Centrala GDDKiA gromadziła dane o wykonaniu finansowym i rzeczowym wydatków na utrzymanie sieci drogowej poniesionych przez Oddziały. Oddziały miały obowiązek przekazywania do Centrali zestawień dokonanych wydatków według katalogu określonego w Zarządzeniu nr 59 GDDKiA z 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wynikający z § 3 tego zarządzenia⁵⁴. W comiesięcznych monitoringach przekazywanych przez Oddziały uwzględniono rzeczowe wykonanie w podziale na asortymenty (bieżące utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad, bieżące utrzymanie drogowych obiektów mostowych oraz bieżące utrzymanie autostradowych obiektów mostowych), grupy (np. nawierzchnia dróg krajowych, pobocza, odwodnienie, oznakowanie, zimowe utrzymanie) oraz podgrupy (np. roboty konserwacyjnej mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco/na zimno, roboty konserwacyjne emulsją asfaltową i grysami, frezowanie powierzchni, renowacja i pogłębienie istniejących rowów, itp.). W monitoringu wykazywano plan

⁵³ Np. O/Zielona Góra 2018 - rozbudowa drogi krajowej nr 22 polegająca na przebudowie mostu drogowego w miejscowości Wołogoszcz; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie lubuskim na DK 29 na odcinku Urad - Cybinka w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

⁵⁴ Obecnie w § pkt 2 Zarządzenia nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest GDDKiA.

i wykonanie zarówno finansowe jak i rzeczowe. Tabele monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej z informacjami o wykonaniu na koniec roku sporządzone przez Oddziały GDDKiA były podstawą sporządzanych przez Centralę sprawozdań z bieżącego utrzymania całej sieci drogowej, której zarządcą był Generalny Dyrektor DKiA. Analizą objęto sprawozdania na koniec lat od 2015 do 2017. Jednakże, ustalenia kontroli wskazują, że dane wykazywane w monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej były niezgodne ze stanem faktycznym, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 49, 757-1239, 3092-3124)

Ponadto, w GDDKiA prowadzono tzw. Monitoring Jakości Robót⁵⁵ (Ad. pkt. 5), na podstawie miesięcznych informacji z oddziałów GDDKiA o realizowanych kontraktach i zadaniach inwestycyjnych oraz utrzymaniowych. Miesięczne sprawozdania z monitorowania jakości robót w okresie objętym kontrolą dyrektorzy Oddziałów przesyłali do Centrali – odrębną tabelę dla każdego realizowanego zadania. Sprawozdania składały się z dwóch części: informacji bieżącej oraz o działaniach podjętych w reakcji na niespełnienie wymagań w poprzednim miesiącu (o ile wystąpiły). Na podstawie otrzymanych informacji Wydział Technologii (odpowiedzialny za nadzór nad jakością wykonywanych robót) sporządzał miesięczne zbiorcze raporty MJR, w podziale na roboty utrzymaniowe i inwestycyjne oraz łącznie dla obydwu rodzajów zadań. Zbiorcze raporty MJR przedstawiały wszystkie kontrakty/zadania poszczególnych Oddziałów, dla których przeprowadzane były badania kontrolne i akceptacyjne w podziale na asortymenty badań: grunty, kruszywa, betony, mieszanki mineralno-asfaltowe, diagnostyka, itp. i zostały przygotowane za poszczególne miesiące w okresie objętym kontrolą. Badania były prowadzone na poszczególnych zadaniach wielokrotnie w każdym miesiącu realizacji zadania, w którym materiały lub roboty podlegały badaniu laboratoryjnemu (stąd ich liczba nie odzwierciedla faktycznej ilości realizowanych zadań).

Do oceny jakości robót drogowych realizowanych na drogach krajowych, których zarządcą jest GDDKiA, w zakresie budowy i przebudowy dróg oraz remontu dróg (w przypadku zatwierdzenia przez Dyrektora Oddziału zakresu robót remontowych, z którego wynika celowość stosowania Instrukcji) stosowano „Instrukcję DP-T 14 Ocena jakości na drogach krajowych Część I - Roboty drogowe” stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 marca 2017 r.⁵⁶ Instrukcja określała szczegółowe zasady i tryb dokonywania oceny jakości na etapie odbiorów robót drogowych oraz sposób postępowania z wadami i naliczania potrąceń za przekroczenie dopuszczalnych odchyłek i niedotrzymanie wartości określonych w wymaganiach (specyfikacjach) technicznych⁵⁷. Przykładowo:

- w 2015 r. spośród 1.162 zbadanych zadań⁵⁸ utrzymaniowych całej GDDKiA, bez zastrzeżeń było 544 zadań (46,8%), zaś w przypadku zbiorczego zestawienia monitoringu jakości (obejmującego zarówno zadania inwestycyjne jak i utrzymaniowe) na 1.646 zbadanych zadań bez zastrzeżeń było 634 (38,4%),

⁵⁵ Dalej: „MJR”.

⁵⁶ Od 2 stycznia 2014 r. w GDDKiA obowiązywała „Procedura prowadzenia w GDDKiA Monitoringu Jakości Robót” wprowadzona pismem Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30 stycznia 2014 r.

⁵⁷ Odchyłka to w myśl Zarządzenia – różnica pomiędzy wartością uzyskaną z badań i pomiarów kontrolnych, a wartością projektowaną (zakładaną) tego parametru/właściwości.

⁵⁸ Liczba ta nie odzwierciedla liczby faktycznie prowadzonych przedsięwzięć. Badania były prowadzone na poszczególnych zadaniach wielokrotnie w każdym miesiącu realizacji zadania, w którym materiały lub roboty podlegały badaniu laboratoryjnemu.

- w 2016 r. na 1.155 zbadanych zadań utrzymaniowych, bez zastrzeżeń było 536 (46,4%), a w przypadku zbiorczego monitoringu z 1809 zbadanych zadań bez zastrzeżeń 672 (37,1%),
- w 2017 r. z 1.513 zbadanych zadań utrzymaniowych, 750 było bez zastrzeżeń (49,6%), a w łącznej liczbie 2.498 zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych z bez zastrzeżeń było 971 (38,9%),
- na 30 czerwca 2018 r. zbadano 495 zadań utrzymaniowych, z tego 256 było bez zastrzeżeń (51,7%), zaś w przypadku zbiorczego zestawienia monitoringu z 968 zbadanych zadań bez zastrzeżeń było 365 (37,7%).

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 48-49, 618-739, 1240-1241)

Obowiązkiem Centrali było wyjaśnienie przyczyn uzyskanych negatywnych wyników oraz analiza zasadności planowanych działań naprawczych i ich terminowości – przy każdym rodzaju zadania, czy to budowie, przebudowie, remoncie czy też przy robotach/materiałach w ramach bieżącego utrzymania dróg. Jeśli sposób rozwiązania problemu zaproponowany przez Oddział lub Inżyniera Kontraktu budził wątpliwości, Centrala GDDKiA (Wydział Technologii w porozumieniu z Departamentem Realizacji Inwestycji) występowała do Oddziału o dodatkowe wyjaśnienia oraz ponowną analizę. Z analizy przedstawionych do kontroli monitoringów jakości za lata 2015-2018 (do 30 czerwca) wynika, że działania zaradcze po stwierdzeniu niespełnienia wymagań jakości określonych w normach technicznych najczęściej polegały na naliczeniu potrąceń lub wydłużeniu okresu gwarancji i monitorowaniu jakości i stanu technicznego ułożonych warstw nawierzchni w okresie trwania gwarancji⁵⁹. Przykładowo, w sytuacji gdy:

- wykonana nawierzchnia nie spełniała wymagań grubości warstwy ścieralnej wykonawca wymienił nawierzchnię w przedmiotowej lokalizacji w ramach robót poprawkowych (np. Bydgoszcz, lipiec 2015 r., wykonanie robót w zakresie remontów nawierzchni, oznakowania poziomego i pracy brygady interwencyjnej na dk administrowanych przez GDDKiA O/Bydgoszcz w latach 2014-2017, część 1 rejon Bydgoszcz),
- warstwa podbudowy drogi nie spełniała wymagania co do grubości warstwy wykonawca odstąpił od naliczenia kosztów za wykonany remont (Bydgoszcz, listopad 2015 r., zadanie wykonanie robót w zakresie remontów nawierzchni, oznakowania poziomego i pracy brygady interwencyjnej na dk administrowanych przez GDDKiA O/Bydgoszcz w latach 2014-2017, część 2 rejon Inowrocław),
- warstwa podbudowy nawierzchni oraz warstwa ścieralna nie spełniły wymagań odnośnie zawartości lepiszcza oraz uziarnienia inżynier polecił wykonawcy usunięcie wykonanych warstw i powtórne ich wykonanie według specyfikacji technicznych i dokumentacji projektowej (Białystok, styczeń 2017 r., wykonanie rozbudowy dk 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 na odc. od obwodnicy Wiśniewa za obwodnicą Mężenina).

(dowód: akta kontroli str. 618-739)

⁵⁹ Np. Szczecin, styczeń 2016 r. - remontowane odcinki zostały poddane obserwacji oraz zwiększona wartość gwarancji (remont dk 20 Dalewo Dzwonowo, dk 20 odc Gwda Mała-Biały Bór, odc dk 20 miejscowość Drawsko Pomorskie). Warszawa rejon w Płocku - Luty 16 – remont dk 62 - komisja postanowiła przedłużyć termin gwarancji do 21 m-cy.

GDDKiA posiadała 16 wyspecjalizowanych laboratoriów akredytowanych przez Polskie Centrum Akredytacji, które funkcjonowały jako Wydziały Technologii – Laboratoria Drogowe (WT-LD) w Oddziałach GDDKiA. Według wyjaśnień udzielonych przez Dyrektora Generalnego Urzędu, przyjęcie przez laboratorium normy PN-EN ISO/IEC 17025:2005+A1:2007+AC:2007 „Ogólne wymagania dotyczące kompetencji laboratoriów badawczych i wzorcujących” oznacza, że laboratoria spełniają ogólne wymagania dotyczące kompetencji technicznych oraz w zakresie funkcjonowania systemu zarządzania laboratorium jako jednostką organizacyjną. Laboratoria wykonują badania kontrolne na zadaniach (kontraktach) realizowanych przez oddział, którego są jednostką organizacyjną, a w przypadkach dużego obciążenia zawierają porozumienia o współpracy z WT-LD sąsiedniego oddziału, które są uzgadniane z Departamentem Technologii Budowy Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 737-739)

Zadaniem WT-LD było wykonywanie badań i pomiarów laboratoryjnych sprawdzających jakość materiałów używanych do budowy i utrzymania dróg oraz jakość robót wykonywanych na zadaniach realizowanych przez dany oddział, a także wykonywanie pomiarów diagnostycznych do oceny stanu nawierzchni drogowych w ramach posiadanego sprzętu⁶⁰.

W okresie objętym kontrolą wydatki związane z funkcjonowaniem Laboratorium Drogowych wynosiły odpowiednio:

- 2015 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 1.788,7 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3.069,8 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 14.675,4 tys. zł;
- 2016 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 369,8 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3.202,4 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 2.748,5 tys. zł;
- 2017 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 7 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3.398 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 985,4 tys. zł;
- do 30 czerwca 2018: konserwacja przeglądy naprawa sprzętu laboratoryjnego, zakup drobnego sprzętu oraz odczynników 963,2 tys. zł; zakup sprzętu do laboratoriów drogowych 113,6 tys. zł; na budowę i rozbudowę laboratoriów drogowych nie poniesiono żadnych wydatków.

(akta kontroli 40-46, 48, 1370-1371, 3125-3126)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą GDDKiA przeprowadziła szereg audytów i kontroli wewnętrznych, których tematyka związana była m.in. zakresem przedmiotowym niniejszej kontroli NIK, tj. [1] Ocena i analiza stanu utrzymania dróg, [2] Organizacja procesu wydawania decyzji administracyjnych, [3] zarządzanie systemem diagnostyki stanu nawierzchni, [4] zabiegi naprawcze dróg krajowych z wykorzystaniem diagnostyki stanu nawierzchni, [5] Kontrola zadań inwestycyjnych i remontowych w zakresie prawidłowości odbiorów, w tym prawidłowości i terminowości badań laboratoryjnych i ewidencjonowanie wybranych elementów drogi, [6] Wywiązywanie się Oddziałów GDDKiA z obowiązku wykonywania przeglądów dróg ze szczególnym uwzględnieniem drogowych obiektów inżynierskich. W wyniku tych audytów i kontroli formułowano szereg zaleceń

⁶⁰ Zarządzenie nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałów GDDKiA, § 14.

pokontrolnych mających na celu usprawnienie działania poszczególnych Oddziałów GDDKiA. Zalecenia dotyczyły m.in. aktualizacji i stosowania regulacji wewnętrznych, rozszerzenia analizy poziomu kosztów bieżącego utrzymania dróg o koszty administracyjne, egzekwowania od uczestników procesu budowlanego obowiązku dokonywania wpisów w dziennikach budowy zgodnie z zapisami Szczegółowych Specyfikacji Technicznych, aktualizowania na bieżąco zapisów w książkach drogi, itp. Prowadzone audyty i kontrole pozwalały na bieżąco ujawniać uchybienia/nieprawidłowości w funkcjonowaniu Oddziałów i poszczególnych komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA i skutecznie na nie reagować. Przykładem może być audyt dotyczący organizacji procesu wydawania decyzji administracyjnych, w wyniku którego dokonano zmian w zarządzeniu dotyczącym wydawania zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych lub też w przypadku kontroli dotyczącej zabiegów naprawczych dróg krajowych z wykorzystaniem DSN – przedstawiono propozycje dotyczące usprawnienia w obszarze przydziałów środków finansowych na remonty dróg.

(akta kontroli str. 2949-3056)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

GDDKiA nierzetelnie prowadziła monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej w latach 2015-2017. Monitoring ten wykazywał dane nieodzwierciedlające rzeczywistej ilości wykonanych robót w ramach poszczególnych asortymentów bieżącego utrzymania sieci drogowej przez Oddziały GDDKiA. Dane przekazane kontrolerom NIK w listopadzie 2018 r. jako wykonanie rzeczowe lat objętych kontrolą nie pokrywały się z danymi ostatecznie przekazanymi na potrzeby kontroli w lutym 2019 r., o których kontrolerzy zażądali na etapie weryfikacji dotychczas pozyskanych danych. Przykładowo:

- w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2015 rok: w ramach utrzymania dróg krajowych (bez autostrad i dróg ekspresowych) wykazano, że roboty konserwacyjne – remont cząstkowy nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco [tys. m²] za kwotę 258.998,9 tys. zł objęło 89.021 tys. m² nawierzchni, zatem koszt wyremontowania jednego tys. m² wyniósł 2.909 zł; z danych pozyskanych w lutym 2019 roku wynika zaś, że za kwotę 245.503,9 tys. zł wykonano ostatecznie 3.413,1 tys. m² remontów, a koszt jednostkowy wyniósł 71.929,9 zł/tys. m²;
- w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2016 rok: w ramach bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych: roboty konserwacyjne - remont cząstkowy nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco [tys. m²] za kwotę 7.793,4 tys. zł wykonano 1.377 tys. m² remontów, zatem koszt wyremontowania 1 tys. m² wyniósł 5.659,7 zł; z danych pozyskanych w lutym 2019 r. wynika zaś, że za kwotę 6.241,1 tys. zł wykonano 73,59 tys. m² remontów, więc faktyczny koszt jednostkowy to 84.809,1 zł/tys. m²;
- w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2017 rok: w ramach bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych: roboty konserwacyjne - remont cząstkowy nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco [tys. m²] za kwotę 9.218,1 tys. zł wykonano 18.635 tys. m² remontów, płacąc 495 zł/tys. m²; z danych pozyskanych w lutym 2019 roku wynika zaś, że za kwotę 7.966,5 tys. zł wykonano 139,6 tys. m², więc faktyczny koszt jednostkowy to 57.066,6 zł/tys. m².

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła m.in.: „(...)w dniu 8 lutego 2019 r. zostały wysłane do kontrolera NIK dane rzeczowo-finansowe obejmujące lata 2015-2018 (do 30 czerwca), będące w zasobach GDDKiA. Dotychczasowe doświadczenia wynikające z działań operacyjnych w obszarze utrzymania obejmujące m.in. monitoring oraz systemowe podejście GDDKiA do obsługi bazy danych z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi przełożyło się na wdrożenie platformy informatycznej opartej na programie SAP. Program jest dedykowany dla pionów zajmujących się środkami finansowymi, planowaniem, a także utrzymaniem. Struktury GDDKiA zajmujące się zarządzaniem i utrzymaniem sieci dróg krajowych, będąc w gestii Generalnego Dyrektora, korzystają z modułu utrzymaniowego, którego proces wdrażania rozpoczął się 1 stycznia 2018 r. Po zakończeniu prac wdrożeniowych będzie to narzędzie minimalizujące ewentualne pomyłki przy wprowadzaniu danych do systemu. Przedmiotowy moduł jest rozwinięciem dotychczasowego oprogramowania i został opracowany z uwzględnieniem kompletności i rzetelności zbieranych danych.”

(akta kontroli str. 757-1239, 1370-1371, 1374-1397, 1529-1679, 3092-3124)

Nierzetelna informacja o ilości wykonanych zabiegów remontowych wskazuje na brak analizowania przez Centralę GDDKiA efektywności wydatków na bieżące utrzymanie sieci dróg.

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK GDDKiA sprawowała właściwy nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań związanych z przebudową i remontem dróg krajowych. W tym celu prowadzono miesięczne monitoringi rzeczowo-finansowe poszczególnych zadań, w tym postępu prac. Ponadto, GDDKiA sprawowała nadzór nad jakością wykonanych robót, wykorzystując do tego 16 specjalistycznych laboratoriów drogowych. Jednakże, w ocenie NIK, GDDKiA w sposób nierzetelny monitorowała wykonanie rzeczowo-finansowe w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych przez Oddziały, w podziale na poszczególne asortymenty, grupy i podgrupy robót.

OBSZAR

3. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

Pierwotny plan wydatków ulegał ciągłym modyfikacjom – dodawano do niego nowe zadania oraz usuwano te, z realizacji których w danym roku rezygnowano. Generalny Dyrektor DKiA wydał odpowiednio po 131 decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa w latach 2015-2016, 136 decyzji w 2017 r. i 71 w 2018 r.⁶¹. Każda decyzja w zakresie zmiany kwoty wydatków dla poszczególnych zadań inwestycyjnych (w tym przebudów – wydatki majątkowe) zawierała uzasadnienie zmian w planie dotyczących zwiększenia bądź zmniejszenia planowanej kwoty wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 50, 1242-1369, 1371, 1397, 3125-3126)

W 2015 roku GDDKiA z budżetu państwa na budowę i przebudowę autostrad wydatkowała 61.659,4 tys. zł (99,1% planu po zmianach), na budowę i przebudowę dróg ekspresowych 123.680,4 tys. zł (94,1% planu), na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych 355.463,8 tys. zł (93,5% planu po zmianach). Na zadania remontowe wydatkowała łącznie 371.281,66 tys. zł (98,9% planu po zmianach), z czego 362.398,2 tys. zł (98,9% planu) na remonty dróg⁶².

⁶¹ Decyzje dotyczące zadań inwestycyjnych, a także innych zadań majątkowych oraz decyzje na wydatki bieżące. Pojedyncze decyzje dotyczyły zmian nawet 30 pozycji w planie, choć były i takie, które dotyczy dwóch lub trzech pozycji.

⁶² Bez uwzględnienia remontów mostów i dokumentacji zadań remontowych.

Od 2016 roku remonty i przebudowy dróg krajowych w układzie zadaniowym były planowane w ramach jednego działania 19.1.4.2. „Remonty i przebudowy dróg krajowych”. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) wydatkowano na ten cel odpowiednio:

- w 2016 roku łącznie 657.967,72 tys. zł (87,9% planu po zmianach), z czego 293.155,08 tys. zł (82,4%) na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 338.586,34 tys. zł (99,5% planu po zmianach) na remonty dróg,
- w 2017 roku łącznie 1.178.706,49 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z czego 483.763,87 tys. zł na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 656.792,34 tys. zł (99,1% planu) na remonty dróg,
- w 2018 roku (do 30 czerwca) łącznie 171.178,60 tys. zł (10,9% planu po zmianach), z czego 104.120,39 tys. zł (9,3% planu) na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 46.112,64 tys. zł (14,7% planu) na remonty dróg.

Wydatki GDDKiA na utrzymanie sieci dróg krajowych w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiały się następująco:

- w 2015 roku na ten cel wydatkowano łącznie 1.367.128,07 tys. zł (99,5% planu po zmianach), z czego 214.726,9 tys. zł (99,1% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 672.758,1 tys. zł (99,7% planu) na utrzymanie pozostałych dróg krajowych,
- w 2016 roku wydatkowano łącznie 1.468.749,01 tys. zł (99,4% planu po zmianach), z czego 204.774,7 tys. zł (99,2% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, 715.690,39 tys. zł (99,6% planu) na utrzymanie pozostałych dróg krajowych,
- w 2017 roku wydatkowano łącznie 1.535.069,21 tys. zł (98,8% planu po zmianach), z czego 210.424,33 tys. zł (98,6% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 693.939,41 tys. zł (99,1% planu) na utrzymanie pozostałych dróg krajowych,
- w 2018 roku (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 553.889,24 tys. zł (35,3% planu po zmianach), z czego 50.923,46 tys. zł (31,7% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 121.592,40 tys. zł (23,6% planu).

W zakresie bieżącego utrzymania dróg szczegółowy plan wydatków sporządzany był jedynie z podziałem kwotowym, bez wskazywania planowanego wykonania rzeczowego.

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 50, 1242-1244, 1370-1371, 1374-1397, 3125-3126)

W latach 2015-2017 Generalny Dyrektor DKiA występował do ministra właściwego ds. transportu o blokadę planowanych wydatków budżetowych. Wnioski zawierały formalno-prawną podstawę (zgodnie z katalogiem określonym w art. 177 ust. 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁶³), jak również wyjaśnienia odnośnie przyczyn niewykorzystania środków. Na mocy decyzji ministra

⁶³ Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

właściwego ds. transportu dokonano blokady planowanych wydatków GDDKiA na kwoty odpowiednio: 23.909,3 tys. zł w 2015 r., 177.410,1 tys. zł w 2016 r. i 20.630,7 tys. zł w 2017 r. W 2018 r. (do 30 czerwca) nie dokonywano blokad planowanych wydatków.

(dowód: akta kontroli str. 40-46, 50, 1245-1369)

Poniesione przez GDDKiA wydatki na remonty i utrzymanie sieci dróg krajowych skutkowały wykonaniem mierników budżetu zadaniowego w następujący sposób:

- w 2015 r. dla działania 19.1.1.2. Budowa i przebudowa dróg ekspresowych z zaplanowanych 36 km wybudowano/przebudowano 24,671 km dróg; dla działania 19.1.1.3. Budowa i przebudowa pozostałych dróg krajowych z zaplanowanych 66,3 km wykonano 61,78 km; dla działania 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 56,1% a wykonano 60,6%; dla działania 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie złym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 19,9% a wykonano 14,1%; nie planowano w tym roku wykonania rzeczowe w działaniu 19.1.1.1. Budowa i przebudowa autostrad;
- w 2016 r. dla działania 19.1.4.1. Utrzymanie dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 56,1%, a wykonano 51,8%; dla działania 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadowolającym w stosunku do ogółu dróg zaplanowano na 43,9%, a wykonano 48,2%; dla działania 19.1.4.3. Budowa autostrad z 80,188 km zaplanowanych do wybudowania i tyle wykonano; dla działania 19.1.4.4. Budowa dróg ekspresowych z zaplanowanych 41,850 km wybudowano 57,383 km dróg ekspresowych; dla działania 19.1.4.5. Budowa pozostałych dróg krajowych z zaplanowanej jednej obwodnicy oddanej do użytkowania, ostatecznie oddano dwie;
- w 2017 r. dla działania 19.1.4.1. Utrzymanie dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 53,4%, a wykonano 58,1%; dla działania 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadowolającym w stosunku do ogółu dróg zaplanowano na 46,6%, a wykonano 40,5%; dla działania 19.1.4.3. Budowa autostrad i dróg ekspresowych z zaplanowanych 310,8 km autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytkowania oddano 286,944 km; dla działania 19.1.4.5. Budowa pozostałych dróg krajowych zaplanowano i oddano do użytkowania cztery obwodnice.

Na niższe niż planowano wykonanie mierników wpływ miały:

- w 2015 roku dla działania 19.1.1.2 Budowa i przebudowa dróg ekspresowych: nieoddanie do ruchu drogi S8 Piotrków Trybunalski – Warszawa węzeł Piotrków – węzeł Radziejowice z węzłem, w związku z prowadzonym przez Wojewodę Mazowieckiego postępowaniem w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie;

- w 2016 r. dla działania 19.1.4.1 Utrzymanie dróg krajowych i 19.1.4.2 Remonty i przebudowy dróg krajowych: zastosowanie nowych, dokładniejszych technologii w diagnostyce nawierzchni i zmianę metodologii wyznaczania kategorii ruchu (KR) oraz wykorzystanie w analizach nowych danych o ruchu z GPR wykonanego w 2015 r., co szerzej opisano w Obszarze 1 wystąpienia pokontrolnego;
- w 2017 r. dla działania 19.1.4.3 Budowa autostrad i dróg ekspresowych: [1] późniejsze niż przewidywano planowane oddanie do ruchu części odcinka klasy S (Ostróda Północ – Ostróda Południe w długości 1,5 km); [2] wydłużenie terminu ukończenia realizacji odc. S7 Chęciny – Jędrzejów; [3] nieuzyskanie pozwolenia na użytkowanie części odcinka jezdni prawej Olsztyn Południe – Olsztynek w ramach budowy S51 Olsztyn – Olsztynek, z uwagi na trwające prace związane m.in. z wymianą gruntu.

(dowód: akta kontroli str. 1370-1371, 1374-1399, 1529-1679)

Corocznie na potrzeby sprawozdawczości z realizacji planu wydatków bieżących i majątkowych w układzie zadaniowym (sprawozdanie Rb-BZ1), GDDKiA sporządzała karty miernika, w których określano cele, mierniki i sposób ich wyliczenia odnosząc się do poszczególnych działań w ramach budżetu zadaniowego.

Zdefiniowane przez GDDKiA mierniki i sposoby wyliczenia ich wartości w zakresie działań dotyczących budowy, przebudowy oraz utrzymania dróg krajowych były logiczne i spójne. W zakresie budowy i przebudowy dróg, miernikiem była długość wybudowanych i przebudowanych dróg (autostrad, dróg ekspresowych, pozostałych dróg krajowych), a algorytmem jego wyliczenia ilość kilometrów dróg oddanych do użytkowania w badanym okresie. W przypadku utrzymania dróg krajowych miernikiem był procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych, a algorytm wyliczenia miernika to: *„Iloraz dróg krajowych w stanie dobrym do długości ogółu dróg krajowych w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię. Otrzymany wynik pomnożony przez 100 daje wartość procentową miernika. Długość dróg krajowych przyjmuje się zgodnie ze stanem na koniec roku kalendarzowego.”*

W przypadku działania dotyczącego remontów dróg krajowych (a od 2016 r. remontów i przebudowy dróg krajowych) miernik zdefiniowano jako procentowy udział dróg krajowych w stanie złym (a od 2016 r. w złym i niezadowolającym) w stosunku do ogółu dróg krajowych. W latach 2015-2016 algorytm wyliczenia tego miernika był nieprawidłowo zdefiniowany jako *„Iloraz długość dróg krajowych w stanie złym i niezadowolającym w stosunku do długości ogółu dróg krajowych w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię. Otrzymany wynik pomnożony przez 100 daje wartość procentową miernika. Długość dróg krajowych przyjmuje się zgodnie ze stanem na początek roku kalendarzowego.”* Jednakże, mimo błędu w definicji algorytmu GDDKiA dokonywała wyliczenia jego wartości według stanu na koniec roku, co w ocenie NIK było działaniem właściwym, bowiem sprawozdania Rb-BZ1 sporządzane są według stanu na koniec danego okresu sprawozdawczego, zarówno w zakresie prezentacji wydatków, jak i osiągniętych wartości mierników – dlatego do określenia wartości mierników, powinny być wykorzystywane najbardziej aktualne dostępne dane.

(dowód: akta kontroli str. 411-433, 1370-1399, 1529-1679, 1927-1930)

Ponadto, w rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 za rok 2013 wskazano błędne wielkości wykonania miernika dla działania 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych,

wskazując wykonanie na poziomie 66%, zamiast 66,1%, zaś dla działania 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych wskazano wykonanie miernika na poziomie 12,7%, zamiast 12,5%.

Dyrektor Generalny Urzędu wyjaśniła m.in.: „W rocznym sprawozdaniu Rb-BZ1 za rok 2013 wskazano wykonania mierników dla działań 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych na poziomie 66,0%, 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych na poziomie 12,7%. Dane te w chwili sporządzania sprawozdania Rb-BZ1 za 2013 rok były danymi w trakcie ostatecznej weryfikacji. Z uwagi na konieczność dochowania terminu sprawozdawczości uwzględniono takie dane do rocznego sprawozdania Rb-BZ1. Przy sprawozdaniu Rb-BZ1 składanym do bilansu nie zostały one ponownie zweryfikowane.(...)”.

NIK wskazuje przy tym, że działalność GDDKiA za rok 2013 nie podlegała ocenie w ramach niniejszej kontroli i ustalenia te nie mają wpływu na ocenę działalności Generalnego Dyrektora DKiA w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 411-433, 1372-1373, 1529-1679)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK Generalny Dyrektor DKiA podejmował skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków finansowych. W tym celu na bieżąco monitorował zaawansowanie rzeczowo-finansowe poszczególnych zadań oraz dokonywał stosowanych zmian w planie wydatków bieżących i majątkowych GDDKiA oraz w budżecie państwa.

OBSZAR

4. Ochrona dróg

Opis stanu
faktycznego

Procedurę wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych uregulowano w zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA⁶⁴. Zgodnie z procedurą obowiązującą na dzień rozpoczęcia kontroli (tj. 18 września 2018 r.) zezwolenia dla podmiotów krajowych i zagranicznych na przejazdy pojazdów nienormatywnych przekraczających granice państwa wydawał w Centrali – Generalny Dyrektor DKiA lub osoba mająca pełnomocnictwo Generalnego Dyrektora DKiA. Zezwolenia dla podmiotów krajowych na przejazdy pojazdów nienormatywnych przekraczających lub nieprzekraczających granice państwa wydawał natomiast działający z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA – Dyrektor Oddziału GDDKiA do którego wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia lub inny pracownik GDDKiA, któremu Generalny Dyrektor DKiA udzielił upoważnienia.

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) w Centrali GDDKiA wydano łącznie 19.323 zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych (6.519 w 2015 r., 4.948 w 2016 r., 5.319 w 2017 r. i 2.537 w 2018 r.⁶⁵), w tym:

- w 2015 r. 253 zezwolenia kategorii IV, 1.004 zezwolenia kategorii V, 257 zezwoleń kategorii VI i 5.005 zezwoleń kategorii VII,
- w 2016 r. 241 zezwoleń kategorii IV, 843 zezwolenia kategorii V, 320 zezwoleń kategorii VI i 3.544 zezwolenia kategorii VII,
- w 2017 r. 219 zezwoleń kategorii IV, 1.046 zezwoleń kategorii V, 412 zezwoleń kategorii VI i 3.642 zezwolenia kategorii VII,

⁶⁴ Zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 11 lutego 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (zmienione zarządzeniem nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 marca 2016 r.). Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 79 Generalnego Dyrektora DKiA z 13 grudnia 2011 r. o tej samej nazwie.

⁶⁵ Dane z prowadzonego w GDDKiA rejestru wniosków.

- w 2018 r. (do 30 czerwca) 100 zezwoleń kategorii IV, 554 zezwolenia kategorii V, 218 zezwoleń kategorii VI i 1.883 zezwolenia kategorii VII⁶⁶.

Szczegółowa analiza losowo wybranej dokumentacji 39 postępowań o wydanie zezwoleń kategorii VII na przejazdy pojazdów nienormatywnych (analiza spraw zakończonych wydaniem zezwolenia) oraz 66 spraw o wydanie zezwolenia kategorii VII, które nie zakończyły się wydaniem zezwolenia, wykazała, że wszystkie sprawy zostały zarejestrowane w rejestrze wniosków prowadzonym w systemie informatycznym oraz że we wszystkich 39 sprawach (zakończonych wydaniem zezwolenia) opłatę za wydanie zezwolenia pobrano przed jego wydaniem. Jednakże, w toku kontroli NIK ujawniono szereg nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

(akta kontroli str. 20-39, 1931-2877)

W dniu 20 grudnia 2018 r. wyłoniono wykonawcę zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograniczonego pn. *„Opracowanie i wdrożenie w GDDKiA oprogramowania wspierającego wydawanie zezwoleń dla przewozów nienormatywnych”*. Cenę wykonania przedmiotu zamówienia określono na 558.422,00 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 2878-2879)

Zgodnie art. 19 ust. 1 ustawy uodp do zarządcy drogi należą sprawy z zakresu m.in. ochrony dróg. Ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 uodp).

GDDKiA jako zarządca dróg krajowych odpowiadała za budowę, przebudowę, remonty i utrzymanie miejsc do ważenia pojazdów oraz stacji/wag do ważenia pojazdów w ruchu (preselekcja). Kontrole polegające na ważeniu pojazdów prowadzą w wyznaczonych miejscach inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

W roku 2015 w GDDKiA rozpoczęto prace nad systemem automatycznego ważenia pojazdów przeciążonych – opracowano we współpracy z Głównym Inspektoratem Transportu Drogowego⁶⁷ oraz Głównym Urzędem Miar projekt „eMiM stworzenie podstaw systemu administracyjnego pomiaru parametrów pojazdów nienormatywnych”, którego celem jest przetestowanie koncepcji administracyjnego systemu pomiaru parametrów pojazdów w ruchu służącego do nakładania kar pieniężnych za przejazdy pojazdów nienormatywnych oraz stworzenie podstaw do skutecznego pomiaru parametrów pojazdów przy dużych prędkościach bez udziału funkcjonariusza w miejscu ujawnienia wykroczenia. Projekt został oficjalnie przyjęty przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwo Rozwoju w dniu 28 lutego 2017 r.

GDDKiA wpisała budowę systemów preselekcji pojazdów i miejsc administracyjnego ważenia i kontroli pojazdów do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego na budowę dróg, który udostępniono na stronie internetowej GDDKiA⁶⁸. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Zarządzania Siecią Dróg instalacja stacji preselekcji nie wiąże się z budową lub przebudową drogi wymaga jednak zazwyczaj remontu lub wymiany nawierzchni na istniejącej drodze. Miejsca do preselekcji oraz

⁶⁶ Kategorie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych są określone w załączniku Nr 1 do ustawy z 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym.

⁶⁷ Dalej: „GITD”.

⁶⁸ <https://www.gddkia.gov.pl/pl/1995/Wzorcowe-warunki-Kontraktowe-WWK-dla-systemu-Projektuj-i-buduj>.

do kontroli i ważenia planowane są na nowo powstających odcinkach dróg w projektach PBDK.

(737-739, 2880-2948)

Wg stanu na 30 czerwca 2018 r. w zarządzie GDDKiA były 93 stacje do ważenia pojazdów w ruchu (preselekcja). Do końca 2015 r. zainstalowano 90 urządzeń, w roku 2017 - dwa, w roku 2018 - jedno.

Na 30 czerwca 2018 r. na drogach krajowych w zarządzie GDDKiA zlokalizowane były 234 miejsca ważenia pojazdów, z tego do końca 2015 r. wybudowano 215 miejsc, w roku 2016 – 4, w 2017 – 21, a w 2018 – 4. Dodatkowo w trakcie odbiorów technicznych lub odebranych do 30 czerwca 2018 r. było siedem nowych miejsc do ważenia pojazdów.

Według wyjaśnień udzielonych przez Radcę Generalnego Dyrektora DKiA, łączne możliwe do wyodrębnienia koszty na wybudowanie systemów preselekcji wagowej od początku 2015 r. do końca maja 2018 r. wyniosły około 28 260 tys. zł, a łączne możliwe do wyodrębnienia koszty poniesione na wybudowanie, użytkowanie oraz rozbudowę miejsc kontroli i ważenia pojazdów od początku 2015 do końca czerwca 2018 r. wyniosły około 4 740 tys. zł⁶⁹.

(dowód: akta kontroli 2880-2948)

Z danych przekazanych przez Główny Inspektorat Transportu Drogowego wynika, że w latach 2013-2018 (do 30 czerwca) Inspekcja Transportu Drogowego, na podstawie art. 140aa ust. 1 i 2 ustawy prd wydawała odpowiednio 1.715, 2.308, 1.801, 1.309, 1.216 i 459 decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej za przejazd po drogach krajowych na terenie Polski pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenie nakładając przy tym kary o łącznej wysokości odpowiednio: 9.498,5 tys. zł, 12.135 tys. zł, 9.864,5 tys. zł, 7.299 tys. zł, 6.941 tys. zł oraz 2.442 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 3083-3091)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Analiza 39 spraw zakończonych wydaniem zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego oraz 66 spraw, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia, wykazała następujące naruszenia ustawy prd:
 - w 11 sprawach zakończonych wydaniem zezwolenia oraz w 30 sprawach, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia, naruszono 7-dniowy termin na poinformowanie wnioskodawcy o przedłużeniu terminu na wydanie zezwolenia, a ponadto pisma o przedłużeniu terminu na wydanie zezwolenia zawierało nieistniejącą podstawę prawną (wskazywano art. 64d.1. pkt. 6 ustawy prd, zamiast art. 64d ust. 6 ustawy prd),
 - w pięciu sprawach zezwolenie wydano z naruszeniem 14 dniowego terminu, co było niezgodne z art. 64d ust. 4 ustawy prd (nie przedłużano przy tym terminu na wydanie zezwolenia).

Kierująca Zespołem Przewozów Nienormatywnych Wydziału Postępowań Administracyjnych Departamentu Zarządzania Siecią Dróg w GDDKiA wyjaśniła m.in.: „Przekroczenie 7-dniowego terminu wynika z bardzo dużej liczby

⁶⁹ W powyższych kwotach nie uwzględniono wydatków poniesionych w ramach kontraktów w systemie „Projektuj i buduj” dla inwestycji realizowanych w ramach PBDK, z uwagi na ryczałtowy charakter i brak możliwości wyodrębnienia kosztów składowych, należy zatem przyjąć, że faktycznie poniesione koszty były wyższe – zgodnie z wyjaśnieniami.

postępowań administracyjnych w zakresie przejazdów pojazdów nienormatywnych oraz implementacji do oprogramowania komputerowego błędnie określonego 7-dniowego terminu liczonego w dniach roboczych, a nie kalendarzowych. Alerty o konieczności powiadomienia strony o wydłużeniu terminu wydania zezwolenia po siedmiu dniach roboczych, a nie kalendarzowych, generowane są w programie automatycznie. Oprogramowanie to, od 2016 r. nie ma wsparcia technicznego i w związku z powyższym, obecnie nie można wprowadzić do systemu żadnych zmian. (...) Omyłkowo wpisana podstawa prawna, tj. art. 64d.1. pkt. 6 prd, zamiast art. 64d ust. 6 prd wprowadzona została do szablonu pisma o powiadomieniu o przedłużeniu terminu na wydanie zezwolenia, do programu do wydawania zezwoleń. Obecnie nie ma możliwości wprowadzenia zmian." Ponadto, Kierująca Zespołem w zakresie naruszenia 14-dniowego terminu na wydanie zezwolenia wyjaśniła m.in.: „W przypadku farm wiatrowych ilość transportów realizowana jest zazwyczaj przy użyciu dużej ilości zestawów (od kilkunastu do kilkudziesięciu). Uzgodnienia tych transportów zazwyczaj trwają wielotygodniowo.”

(dowód: akta kontroli str. 1931-2877)

2. W przypadku 64 z 66 postępowań o wydanie zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego, które nie zakończyły się wydaniem zezwolenia, naruszono przepisy kpa w następujący sposób⁷⁰:
- nie umarzano postępowania w sytuacji, gdy stało się ono bezprzedmiotowe, co stanowiło naruszenie art. 105 § 1 kpa,
 - nie wydawano decyzji odmownej w sytuacji gdy trasa przejazdu nie została uzgodniona z innymi zarządcami drogi, co stanowiło naruszenie art. 104 § 1 kpa,
 - organ nie dokumentował kontaktów telefonicznych z wnioskodawcą, np. w sytuacji gdy trasa przejazdu została uzgodniona, a wnioskodawca nie uiścił opłaty za wydanie zezwolenia, co stanowiło naruszenie art. 14 § 2 kpa,
 - organ nie wzywał wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych, w sytuacji gdy wniosek był niekompletny (brak oznaczenia pojazdu), co stanowiło naruszenie art. 64 § 2 kpa.

Kierująca Zespołem Przewozów Nienormatywnych Wydziału Postępowań Administracyjnych Departamentu Zarządzania Siecią Dróg w GDDKiA wyjaśniła m.in. że:

- wydawanie decyzji o umorzeniu postępowania, w przypadku przejazdu pojazdów nienormatywnych ma charakter tylko formalny, wynikający z obowiązku stosowania przepisów kpa; część spraw, mimo nadania im biegu po jakimś czasie pozostaje bez rozpatrzenia, ponieważ wnioskodawcy przestają się nimi interesować;
- w związku z przepisami kpa strona, do momentu wydania decyzji, ma możliwość modyfikowania wniosku, a ponieważ wnioskodawca, pomimo zapewnień tego nie uczynił, i terminy przejazdu we wnioskach straciły aktualność, wnioski stały się bezprzedmiotowe; w związku z powyższym

⁷⁰ Dobór spraw do szczegółowego badania był celowy – badano sprawy, które w rejestrze wniosków nie zostały zakończone mimo upływu ustawowego terminu na wydanie zezwolenia.

nie było podstawy do wydania decyzji odmownej, a wnioski pozostały bez rozpoznania;

- wielokrotnie upominano wnioskodawców telefonicznie w celu uzupełnienia wniosków, dokonania zmian we wniosku lub uiszczenia opłaty, w sytuacji gdy trasa została uzgodniona; zgodnie z art. 64d ust. 5 ustawy prd zezwolenie wydaje się po uiszczeniu opłaty, a ustawodawca nie określił ściśle terminu opłaty i zazwyczaj starający się o zezwolenie wpłaca należność tuż przed otrzymaniem zezwolenia, w momencie kiedy na pewno wie, że będzie realizował dany przejazd;
- w wielu przypadkach wnioskodawcy do momentu wydania zezwolenia nie są w stanie określić, który zespół pojazdów (ciężarówka, naczepa) będą wytypowane do danego transportu; często zmiana wniosku z właściwymi numerami rejestracyjnymi jest wysyłana do GDDKiA tuż przed wydaniem zezwolenia, po załadunku pojazdu.

Ponadto, Kierująca Zespołem Przewozów Nienormatywnych wyjaśniła m.in. „Problemy dotyczące wydawania zezwoleń wynikają głównie z niedostosowania przepisów prawnych do problematyki przejazdów pojazdów nienormatywnych. (...) obowiązek stosowania kpa w przypadku zezwoleń skutkuje nadmierną biurokracją i wymogami zupełnie nieprzystosowanymi do praw jakimi rządzi się transport.(...)”.

(dowód: akta kontroli str. 2361-2877)

Zdaniem NIK, ocena przez kontrolowanego, że stosowanie poszczególnych przepisów obowiązującego prawa jest utrudnione lub są one niedostosowane do panujących realiów, w żaden sposób nie usprawiedliwia działań polegających na odstępianiu od ich stosowania. Należałoby w takiej sytuacji podjąć działania interwencyjne zmierzające do zmian w obowiązujących przepisach prawa.

3. Działaniem nierzetelnym było błędne oznaczenie daty wniosku lub daty wpływu wniosku w rejestrze wniosków w ośmiu sprawach zakończonych wydaniem zezwolenia kategorii VII (badana próba objęła 39 spraw) na przejazd pojazdu nienormatywnego oraz w dziewięciu sprawach, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia (badana próba objęła 66 spraw).

Kierująca Zespołem Przewozów Nienormatywnych Wydziału Postępowań Administracyjnych Departamentu Zarządzania Siecią Dróg w GDDKiA wyjaśniła m.in., że wpisanie błędnych dat było wynikiem omyłki lub jako „datę na wniosku” rejestru wpisano datę ze znamiennika telefaksu.

(akta kontroli str.1931-1932, 1965-2873)

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK GDDKiA niezgodnie z obowiązującymi normami prawa oraz nierzetelnie realizowała zadania związane z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych, a Generalny Dyrektor DKiA nie zapewnił odpowiednich narzędzi pracownikom odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych. Szczegółowa analiza 105 spraw o wydanie zezwolenia kategorii VII (w tym 39 zakończonych wydaniem zezwolenia) wykazała naruszenia kpa oraz ustawy prd, a także nierzetelne prowadzenie rejestru złożonych wniosków.

IV. Wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski

1. Rzetelne monitorowanie w zakresie rzeczowego wykonania ilości poszczególnych robót w poszczególnych asortymentach grupach i podgrupach robót bieżącego utrzymania sieci dróg krajowych.
2. Właściwe dokumentowanie systemu zarządzania ryzykiem.
3. Zapewnienie odpowiednich narzędzi służących skuteczniejszej ochronie dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych w zakresie wydawania zezwoleń na ich przejazd.
4. Podjęcie działań inicjujących proces legislacyjny zmierzający do zmian w obowiązujących przepisach prawa, które w ocenie kontrolowanego są niedostosowane do realiów wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 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.

Warszawa, 26 lutego 2019 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla


podpis