



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.006.02.2018

Pan
Marian Gołoś – Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa (dalej: Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marian Gołoś, Dyrektor Oddziału, od 1 stycznia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Leszek Sekulski, p.o. Dyrektora Oddziału, od 12 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. – Krzysztof Kondrasiuk, Dyrektor Oddziału, od 17 lutego 2016 r. do 11 grudnia 2016 r. – Tomasz Kwieciński, p.o. Dyrektora Oddziału, od 14 lipca 2015 r. do 16 lutego 2016 r. – Łukasz Lendner, Dyrektor Oddziału, od 01 lipca 2013 r. do 08 lutego 2016 r. (w okresie od 14 lipca 2015 r. do 8 lutego 2016 r. oddelegowany do Centrali GDDKiA do wykonywania zadań będących w kompetencji Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ocena stanu technicznego dróg. 2. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego. 3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań. 4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań. 5. Ochrona dróg.
Okres objęty kontrolą	2015-2018 (I półrocze) ¹
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Marek Maj, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/64/2018 z 13 września 2018 r. 2. Agnieszka Sej, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/68/2018 z 17 września 2018 r. 3. Leszek Korczak, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/85/2018 z 23 listopada 2018 r.

(akta kontroli str.1-7)

¹ Dane statystyczne w celach porównawczych zostały zebrane również według stanu na koniec lat 2013-2014.

² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą (tj. w latach 2015 – 2018 do 30 czerwca) Oddział podejmował działania w celu poprawy stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych jednak były one niewystarczające i w latach 2016 i 2017 zmniejszył się procentowy udział długości dróg krajowych w stanie dobrym z 60 % w 2015 r. do 48,5 % w 2016 r. i do 52,8 % w 2017 r.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W każdym roku przeprowadzano Diagnostykę Stanu Nawierzchni⁴ całej sieci dróg zarządzanych przez Oddział i na jej podstawie, w oparciu o wytyczne Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, dokonywano oceny stanu technicznego tych dróg.

Ustalone warunki umów z wykonawcami oraz nadzór nad przygotowaniem i realizacją prac remontowych zapewniały właściwą jakość i trwałość nawierzchni drogi.

W zakresie remontów i robót utrzymaniowych Oddział maksymalnie wykorzystywał przyznane środki i podejmował działania mające na celu pozyskanie dodatkowych środków na te cele.

Jednak ograniczone środki finansowe stawiane do dyspozycji Oddziału nie pozwoliły, w okresie objętym kontrolą, na istotne zmniejszenie długości dróg krajowych administrowanych przez Oddział, które nie były dostosowane do nacisku 11,5 t/oś⁵. Redukcja ta wyniosła zaledwie 48,2 km, a odcinków nienormatywnych na dzień 30 czerwca 2018 r. pozostało jeszcze 74 o łącznej długości 1 081 km i 777 m.

Funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie zapobiegł i nie ujawnił nieprawidłowości występujących w zakresie przeglądów okresowych dróg, rozpatrywania skarg, przestrzegania obowiązujących procedur odbioru robót i wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częstkowej⁶ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ocena stanu technicznego dróg

1.1 Długość dróg krajowych, ich wartość oraz ograniczenia w ruchu pojazdów

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. oraz 31 grudnia 2017 r. Oddział zarządzał 20 drogami krajowymi⁷, składającymi się z 127 odcinków, o łącznej długości 2275,606 km⁸ (w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię długość zarządzanych dróg wynosiła 2684,312 km). Według stanu na koniec 2017 r. długość dróg w stanie

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dalej: „DSN”.

⁵ Jednym z celów założonym do osiągnięcia do 2023 r., a określonych w Dokumencie Implementacyjnym do Strategii Rozwoju Transportu do 2020 r. (z perspektywą do 2030 r.) jest dostosowanie sieci dróg krajowych do nacisku na poziomie 11,5 t/oś.

⁶ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁷ Droga krajowa nr: 2, 7, 8, 9, 10, 12, 17, 19, 48, 50, 53, 57, 60, 61, 62, 63, 76, 79, 85, 92.

⁸ We wcześniejszych latach długość zarządzanych przez Oddział dróg kształtowała się na zbliżonym poziomie i wynosiła na koniec: 2013 r. – 2279,297 km, 2014 r. – 2279,297 km, 2015 r. – 2273,522 km, 2016 r. – 2273,522 km.

dobrym wynosiła 52,8% (1416 km), w stanie niezadowolającym 30,9% (829 km), a w stanie złym 16,4% (439 km).

(akta kontroli str. 20-38)

Ograniczenia w ruchu pojazdów na dzień 30 czerwca 2018 r. występowały na siedmiu odcinkach dróg, o łącznej długości ok. 6 km. Ograniczenia te dotyczyły m.in. dopuszczalnej maksymalnej prędkości do 50 km/h (ok. 5,8 km), wyłączenia jednego pasa ruchu (ok. 1,7 km), zakazu wyprzedzania (ok. 1,7 km), ograniczeń tonażowych - do 30 t (0,1 km).

(akta kontroli str. 39)

Zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁹ (dalej: rozporządzenie ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych), zarządca drogi ma obowiązek prowadzić książkę drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi. Załącznik nr 1 ww. rozporządzenia określa wzór książki drogi, zgodnie z którym w dziale III powinno być ujęte zestawienie zbiorcze danych technicznych odcinka drogi, w dziale IV wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, a w dziale V wykaz protokołów kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi przeprowadzanych co najmniej raz na 5 lat zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane¹⁰ (dalej: u.p.b.).

Badaniem objęto książki drogi - pięciu odcinków dróg¹¹. Książki drogi pięciu odcinków zawierały wpisy w dziale III w zakresie zestawienia zbiorczych danych technicznych odcinka drogi, a w dziale IV wykaz dzienników objazdu dróg – kontroli stanu technicznej sprawności odcinka drogi, w odniesieniu do odcinków, na których obowiązywały objazdy.

Trzy z ww. 5 książek drogi zawierały wykaz protokołów z przeprowadzonych kontroli okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi z lat 2015-2017.

(akta kontroli str. 40-41, 42-228, 229-232)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W książce drogi odcinka DK 2 (92) od km 466+809 do km 467+461 (dł. 0,652 km) – numer ewidencyjny odcinka drogi: K0000021400008 – w dziale V, nie zostały wykazane trzy protokoły z przeglądów okresowych przeprowadzonych w latach 2015-2017¹², co było wymagane zgodnie ze wzorem książki drogi określonym w Załączniku nr 1 do rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg publicznych. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału protokoły te zostały wykazane w książce drogi dla odcinka DK 92 w Rejonie Ożarów Mazowiecki od km 410+68 do km 466+809 (numer ewidencyjny odcinka drogi: K0000921400008).

NIK nie podziela złożonych wyjaśnień. Protokoły z przeglądów okresowych dotyczyły odcinka DK 92 od km 425+859 do km 467+484. Pomimo tego, że

⁹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

¹¹ 1. DK 2 (92) od km 466+809 do km 467+461 o długości 0,652 km; 2. S7 od km 325+992 km do km 335+282 o długości 9,290 km (Rejon Boża Wola, droga ekspresowa); 3. DK 12 od km 454+081 do km 501+750 o długości 47,669 km (Rejon Radom, droga główna ruchu przyspieszonego); 4. DK 62 od km 297+970 do km 332+775 o długości 34,805 km (Rejon Siedlce, droga główna); 5. DK 79 od km 43+040 do km 144+038 o długości 100,998 km.

¹² Protokół nr 1/2015 z przeglądu przeprowadzonego w dniach 18-19.05.2015 r., Protokół nr 1/2016 z przeglądu przeprowadzonego w dniach 21-22.06.2016 r., Protokół nr 1/2017 z przeglądu przeprowadzonego w dniach 19-20.06.2017r.

protokoły swoim zakresem w większości dotyczyły odcinka drogi o numerze ewidencyjnym K0000921400008, informacje dotyczące tych przeglądów powinny być również uwzględnione w książce drogi o numerze ewidencyjnym odcinka: K0000021400008, ponieważ te przeglądy okresowe dotyczyły również tego odcinka.

2. W książce drogi odcinka DK 79 od km 43+040 do km 144+038 (dł. 100,998 km) nie zostały ujęte dwa protokoły z kontroli okresowych¹³. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że osoba uprawniona do dokonywania wpisów w książce drogi omyłkowo wprowadziła ww. protokoły do zakładki dotyczącej innej książki drogi, a następnie podczas przenoszenia ww. protokołów do właściwej książki drogi, nie zostały one poprawnie zapisane, co zostało poprawione w trakcie trwania kontroli.

(akta kontroli str.40-41, 42-88, 165-228, 229-232)

1.2 Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

Opis stanu
faktycznego

W latach objętych kontrolą, zgodnie z wymogiem art. 62 ust. 1 pkt. 1-2 u.p.b., Rejony Oddziału przeprowadzały kontrole okresowe stanu technicznego dróg (roczne i pięcioletnie), w terminach wynikających z protokołów za poprzedni rok lub okres pięcioletni.

Corocznie w latach 2015 – 2017 kontrolą objętych było 100% dróg zarządzanych przez Oddział.

Ponadto Oddział dokonywał oceny stanu technicznego nawierzchni dróg w oparciu o wytyczne DSN¹⁴. Wytyczne te zostały wprowadzone do stosowania Zarządzeniem nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów¹⁵.

Kampanie diagnostyczne w latach 2015-2018 były realizowane według harmonogramu określonego w wytycznych DSN, w okresach od marca danego roku do marca roku następnego. Kampanie były realizowane zgodnie z założeniami określonymi w ww. Zarządzeniu nr 34¹⁶.

W latach 2015-2018 (I półrocze) długość odcinków dróg poddanych DSN, w podziale na poszczególne rodzaje badanych parametrów, wyniosła kolejno:

- równość podłużna i poprzeczna-koleiny: 2669 km, 2795 km, 2175 km, 2715 km,
- właściwości przeciwpoślizgowe: 1969 km, 1511 km, 1601 km, 1494 km,
- automatyczna ocena nawierzchni: 5419 km, 1972 km, 2378 km, 1664 km,

¹³ Protokół nr 2/R/79/2015/ODZ z przeglądu przeprowadzonego w dniu 29.04.2015 r. oraz Protokół nr 6/W/79/2015/ODK z przeglądu przeprowadzonego w dniu 05.05.2015 r.

¹⁴ Do roku 2015 ocena stanu technicznego wykonywana była w oparciu o wytyczne Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Systemy Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia (SOPO) wydanych do stosowania Zarządzeniem nr 3 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 stycznia 2007 r.

¹⁵ Zmienione zarządzeniem nr 60 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 2 grudnia 2015 r.

¹⁶ Kampanie diagnostyczne były realizowane przy uwzględnieniu m.in. następujących założeń:

- pomiary były realizowane na poszczególnych pasach ruchu zasadniczego (z reguły jazdy na wprost),
 - aktualność danych pomiarowych dla dowolnego odcinka drogi na poszczególnym pasie ruchu nie mogła być starsza niż 2 lata (dotyczy pomiarów równości podłużnej, poprzecznej, makrotekstury),
 - w przypadku pomiarów ugięć nawierzchni oraz automatycznej oceny stanu spękań i stanu nawierzchni pomiary były realizowane w zależności od przyjętych w danym roku strategii opisanych w harmonogramie działań na dany rok kalendarzowy:
 - a) pomiary ugięć nawierzchni były realizowane na odcinkach planowanych remontów (w tym nakładek), których równość podłużna, koleiny lub stan spękań były w klasie C lub D stanu technicznego,
 - b) automatyczne pomiary stanu spękań i stanu nawierzchni były realizowane na wszystkich pasach dróg krajowych. Aktualność danych pomiarowych dla dowolnego odcinka drogi na poszczególnym pasie ruchu nie mogła być starsza niż 3 lata.
 - pomiary właściwości przeciwpoślizgowych były realizowane na prawych pasach ruchu powolnego w przypadku dróg o przekroju dwujezdniowym i „2+1”.
- W przypadku dróg jedno-jedniowych pomiary były wykonywane w obu kierunkach ruchu. Aktualność danych pomiarowych dla dowolnego odcinka drogi na poszczególnym pasie ruchu nie mogła być starsza niż 3 lata.

– ugięcia: 42 km, 51 km, 50 km, 47 km.

(akta kontroli str. 235-333)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Prawdliwość przeprowadzania kontroli

Opis stanu
faktycznego

W Oddziale nie określono wewnętrznych wytycznych w zakresie sposobu przeprowadzania kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1-2 u.p.b. Analiza protokołów z przeglądów okresowych za lata 2015-2017 dla pięciu odcinków dróg¹⁷ wykazała, że kontrole te zostały przeprowadzone terminowo, przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w specjalności drogowej, zgodnie z wymogiem art. 62 ust. 4 u.p.b. Protokoły w sposób opisowy charakteryzowały stan nawierzchni na poszczególnych odcinkach dróg. Przedstawiały również ocenę stanu nawierzchni określając ją m.in. jako: bardzo dobrą, dobrą, zadowalającą, dostateczną, niezadawalającą, złą.

W przypadku trzech badanych odcinków dróg zalecenia wskazane w protokołach z kontroli okresowych za lata 2015-2016 zostały zrealizowane¹⁸. Zalecenia te dotyczyły m.in. remontu nawierzchni na wskazanych odcinkach, czyszczenia elementów kanalizacji deszczowej, przepustów, wycinki suchych drzew.

Na dwóch odcinkach dróg, tj. DK 2 (92) od km 466+809 do km 467+461 (dł. 0,652 km) oraz DK 62 od km 297+970 do km 332+775 (dł. 34,805 km) zalecenia z protokołów kontroli okresowych nie zostały zrealizowane w pełnym zakresie.

W przypadku ww. odcinka DK 2 (92) nie zostało zrealizowane zalecenie z 2016 i 2017 r. dotyczące ściecia nadmiaru gruntu na pasie dzielącym jezdnie od km 464+350 do km 467+484. Z-ca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniła, że zalecenie nie zostało wykonane ponieważ w ocenie Rejonu stan ten nie zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego. W związku z ograniczonymi środkami finansowymi Oddział realizował pilniejsze potrzeby utrzymaniowe.

W odniesieniu do ww. odcinka DK 62 nie wykonano zaleceń z protokołów z 2015, 2016 i 2017 r. w zakresie odnowy nawierzchni od km 302+000 do km 303+748, od km 304+248 do km 311+620¹⁹ oraz od km 316+920 do km 326+630. Nie w pełnym zakresie były również realizowane zalecenia w zakresie odbudowy i odmulenia rowów, przebudowy i odbudowy przepustów pod zjazdami. Zastępca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniła, że w 2015 r. w Planach Działań na Sieci Drogowej cały odcinek został zgłoszony przez Oddział jako wskazany do remontu. Centrala swoją decyzją zakwalifikowała odcinek jako wskazywany do rozbudowy m.in. poszerzenie jezdni z 6 m do 7-8 m (tj. dostosowanie szerokości do wymogów określonych w Rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie²⁰), dostosowanie konstrukcji drogi do przenoszenia obciążeń 115 KN/oś, renowacja/odtworzenie rowów i poboczy. Z uwagi na kolejność realizacji prac wskazywaną przez Centralę GDDKiA, jak dotąd Oddział nie otrzymał dyspozycji

¹⁷1. DK 2 (92) od km 466+809 do km 467+461 o długości 0,652 km; 2. S7 od km 325+992 km do km 335+282 o długości 9,290 km (Rejon Boża Wola, droga ekspresowa); 3. DK 12 od km 454+081 do km 501+750 o długości 47,669 km (Rejon Radom, droga główna ruchu przyspieszonego); 4. DK 62 od km 297+970 do km 332+775 o długości 34,805 km (Rejon Siedlce, droga główna); 5. DK 79 od km 43+040 do km 144+038 o długości 100,998 km.

¹⁸ Ponieważ za okres objęty kontrolą Oddział nie posiadał jeszcze protokołów za 2018 r. dla analizowanych odcinków dróg, realizacja zaleceń wskazanych w protokołach za 2017 r. nie mogła być zweryfikowana na podstawie protokołów.

¹⁹ W protokole z 2015 i 2016 r. wskazywany był odcinek od 309,807 do 310,243 km.

²⁰ Dz. U. z 2016 r. poz. 124.

wykonania programu inwestycji, co wiąże się również z brakiem finansowania rozbudowy przedmiotowego odcinka drogi. Jednak w 2017 r. i 2018 r. ze względu na pogarszający się stan drogi, uzyskano akceptację Centrali na remont wybranych fragmentów drogi i rozpoczęto prace remontowe, na pierwotnej szerokości drogi. W odniesieniu do czyszczenia i utrzymania przepustów w obrębie nieruchomości właścicieli prywatnych, zgodnie z ustawą z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²¹ (dalej: u.d.p), powinno być to realizowane przez właścicieli lub użytkowników gruntów przyległych do drogi. Niemniej jednak, w przypadku gdy brak ww. czyszczenia powodował utrzymywanie się wody w rowach i brak przepływu pod przepustami, Rejon zmuszony był do wykonywania tych prac we własnym zakresie. Stąd też tak duża liczba wskazanych do czyszczenia i utrzymania przepustów w protokołach z kontroli okresowych.

W latach 2015 – 2018 (I połowa) nie wprowadzono ograniczeń w ruchu pojazdów na odcinkach dróg objętych szczegółową kontrolą NIK.

(akta kontroli str. 42-228, 334-452)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W protokole z 2017²² r. odcinka DK 62 od km 297+970 do km 332+775 zapisane zostało, że wszystkie zalecenia z 2016 r. zostały wykonane, podczas gdy w tym samym protokole ponownie zawarto zalecenia dotyczące m.in. konieczności remontu, odbudowy nawierzchni na tych samych odcinkach drogi, co w roku poprzednim. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zapis o wykonaniu zaleceń z 2016 r. był zapisem błędnym.

(akta kontroli str. 123-128, 131-136, 334-338)

1.4 Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

Ocena stanu technicznego nawierzchni dróg dokonywana była przez Oddział w oparciu o wytyczne DSN (do 2015 r. w oparciu o wytyczne Systemu Oceny Stanu Nawierzchni). Z uwzględnieniem danych porównawczych za lata 2013-2014 stan ten przedstawiał się następująco:

- długość dróg w stanie dobrym - 1 791,3 km, tj. 68% - w 2013 r., 1 404,9 km, tj. 53% - w 2014 r., 1 600,5 km, tj. 60% - w 2015 r., 1 289,2 km, tj. 48,5% - w 2016 r., 1 416,0 km, tj. 53% - w 2017 r.;
- długość dróg w stanie niezadowolającym – 569,9 km, tj. 22% - w 2013 r., 836,8 km, tj. 32% - w 2014 r., 706,5 km, tj. 27% - w 2015 r., 936,2 km, tj. 35% - w 2016 r., 829,0 km, tj. 31% - 2017 r.;
- długość dróg w stanie złym – 254,7 km, tj. 10 % - w 2013 r., 350,2 km, tj. 15% - w 2014 r., 350,2 km, tj. 13% - w 2015 r., 431,8 km, tj. 13% - w 2016 r., 439,3 km, tj. 16% - w 2017 r.

Długość odcinków w remoncie, przebudowie (w tym w budowie): 274,2 km, tj. 12% - w 2013 r., 67,0 km, tj. 3% - w 2014 r., 182,4 km, tj. 8% - w 2015 r., 133,2 km, tj. 6% - w 2016 r., 255,2 km, tj. 11% w 2017 r. – odcinki te nie podlegały ocenie w ramach corocznych badań diagnostycznych.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że wpływ na procentowe wahania odcinków dróg w stanie dobrym lub złym miały zasadniczo dwa czynniki. Pierwszym było oddawanie do użytkowania nowych odcinków dróg, co wpłynęło na odsetek dróg w stanie dobrym w 2015 r. Drugim czynnikiem była wysokość budżetu jaki

²¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

²² Protokół nr 4/2017 z przeglądu przeprowadzonego w dniach 10-11.08.2017 r.

przyznawano na zabiegi remontowe oraz modernizacje. W latach, w których środki były niższe wykonano odpowiednio mniej zabiegów utrzymaniowych poprawiających stan nawierzchni, co w konsekwencji wpłynęło na większy odsetek kilometrów dróg w stanie złym.

(akta kontroli str. 18-19, 229-232)

W 2015 r. dwa odcinki dróg, tj. DK 7 od km 380+626 do km 386+424 (dł. 5,798 km) i DK 8 od km 447+743 do km 446+167 (dł. 1,576 km), oraz w 2017 r. dwa odcinki, tj. DK 7 od km 484+770 do km 498+950 km (dł. 14,18 km) i DK 8 od km 468+895 do km 482+550 (dł. 16,655 km), zostały pozbawione kategorii dróg krajowych na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p., zgodnie z którym, odcinek drogi zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej. Wszystkie oddawane drogi znajdowały się w stanie dobrym.

Przekazanie odcinków dróg zastąpionych nowo wybudowanymi, następowało z dniem oddania do użytkowania inwestycji nowo zrealizowanej czyli uzyskania decyzji o pozwoleniu na użytkowanie. Ponieważ przekazanie drogi następowało automatycznie na podstawie art. 10 ust. 5 u.d.p nie był podpisywany protokół zdawczo-odbiorczy drogi, natomiast podpisywany był protokół przekazania dokumentacji danej drogi. Dokumentacja przekazywana była niezwłocznie po uzyskaniu decyzji zezwalającej na użytkowanie nowo wybudowanego odcinka drogi. Zmiany w ewidencji środków trwałych były dokonywane po przekazaniu drogi wraz z dokumentacją.

(akta kontroli str. 453-462)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Działalność Oddziału w zakresie przeprowadzania kontroli okresowych oraz diagnostyki stanu nawierzchni była prawidłowa, tj. kontrolą okresową objęte były wszystkie zarządzane przez Oddział drogi, a ocena stanu technicznego dróg była zgodna z wytycznymi DSN. Natomiast w zakresie realizacji zaleceń określonych w protokołach z przeglądów okresowych stwierdzono na objętych badaniem kontrolnym pięciu odcinkach dróg, że dla dwóch odcinków nie były zrealizowane wszystkie zalecenia określone w protokołach, co wynikało w głównej mierze z ograniczonych środków finansowych, którymi dysponował Oddział. Wystąpiły przypadki nieprawidłowego prowadzenia ksiąg drogi, a funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie ujawnił tych nieprawidłowości.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015 – 2017 GDDKiA Oddział w Warszawie przekazywał do Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami Centrali GDDKiA propozycje do aktualizacji Planu Działania na Sieci Dróg (dalej: „PDnSD”) wykazy potrzeb w zakresie remontów, przebudów, rozbudów dróg, a następnie odwrotnie otrzymywał zaktualizowany PDnSD sporządzony na podstawie wykazów otrzymywanych od wszystkich Oddziałów GDDKiA.

W propozycjach do PDnSD przedstawianych przez Oddział przy każdym odcinku wyszczególniano wartości dotyczące: średniego ruchu dobowego, średniego ruchu dobowego pojazdów ciężarowych i ich procentowego udziału w całym ruchu, a także dla każdego parametru nawierzchni (spękania/nośność, równość podłużna, koleiny, stan powierzchni i szorstkość) procent długości odcinka w stanie złym,

procent długości odcinka w stanie niezadowolającym oraz sumę procenta długości odcinka w stanie złym i 0,7 procenta długości odcinka w stanie niezadowolającym. Wyszczególniano również dopuszczalny nacisk na oś na każdym odcinku przed zabiegiem i planowany po zabiegu. Propozycje te ujmowały zadania do realizacji oraz szacunkowy łączny koszt poszczególnego zadania oraz planowany jego koszt w każdym roku z czterech lat objętych tym planem.

W okresie objętym kontrolą Centrala przekazała do Oddziału dwie aktualizacje PDnSD: z 20 maja 2015 r., który obowiązywał od dnia 21 maja 2015 r. i z dnia 19 grudnia 2016 r., który obowiązuje od 20 grudnia 2016 r. W 2016 r. Oddział zgłosił do ujęcia w PDnSD 84 zadania, z których w PDnSD po aktualizacji z 19 grudnia 2016 r. ujętych zostało 83. W planach tych zadania były uszeregowane w kolejności ich kwalifikowalności do realizacji. Przy ustalaniu kolejności kwalifikacji odcinka drogi do remontu Centrala GDDKiA posługiwała się wskaźnikiem stanu nawierzchni, który ustalała w oparciu o wskaźniki: równości, głębokości kolein, stanu powierzchni, stanu spękań, krzywizny ugięcia i współczynnika tarcia. W oparciu o te wskaźniki Centrala ustalała poszczególnym odcinkom punktację, która decydowała o pozycji w planie. Opracowany przez Centralę plan stanowił podstawę do podejmowania działań remontowych i inwestycyjnych na istniejącej sieci drogowej.

W PDnSD w stosunku do każdego ujętego w nich zadania wskazywano m.in.: rodzaj planowanego zabiegu, długość odcinka objętego tym zadaniem, szacowany łączny koszt zadania, wydatki poniesione dotychczas na zadanie, a także wydatki planowane na każdy rok spośród czterech objętych tym planem z podziałem na wydatki planowane na dokumentację, wykup gruntu oraz roboty i nadzory.

W każdym roku Oddział występował do Centrali z propozycjami rozbudów, remontów i nakładek do wykonania. Przykładowo w 2016 r. Oddział zgłosił do wykonania 166 zadań remontowych i rozbudów oraz 21 nakładek, z których Centrala w PDnSD uwzględniła odpowiednio 86 i 17. Przyznane Oddziałowi środki finansowe pozwoliły na wykonanie 16 remontów i rozbudów na łącznej długości 68,567 km oraz wszystkich 17 nakładek o łącznej długości 84,01 km oraz dodatkowo 16 nakładek o łącznej długości 30,87 km.

(akta kontroli str. 463-464, 465-466, 503-504, 670-718)

Od 2018 r. Oddział został upoważniony do samodzielnego decydowania, które odcinki dróg zostaną zakwalifikowane do wykonania zabiegu typu „nakładka”, tj. położenia na drodze nowej warstwy wierzchniej, w ramach środków finansowych przyznanych Oddziałowi przez Centralę z przeznaczeniem na wykonanie „nakładek”. Do czasu kontroli NIK w Oddziale nie przyjęto żadnych pisemnych regulacji dotyczących kryterium, do kwalifikowania odcinków dróg do wykonania „nakładki” oraz ustalania kolejności ich realizacji.

(akta kontroli str. 463-464)

Zastępca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniając jakimi kryteriami kierowano się przy ustalaniu w 2018 r. odcinków dróg do wykonania na nich zabiegu typu „nakładka” oraz ustalaniu kolejności ich realizacji stwierdziła, że kierowano się następującymi względami:

- stanem nawierzchni, a w szczególności na odcinkach dróg przez miejscowości
 - mamy przy tym na względzie obniżenie hałasu związane z nawierzchnią spękaną i nierównościami, jak również w okolicach skrzyżowań, gdzie ruch jest spowolniony, przez co nawierzchnia jest szczególnie narażona na koleinowanie,
- zabezpieczeniem nawierzchni na odcinkach, na których większe prace (przebudowa, rozbudowa) planowane są w dalszej perspektywie czasowej,

- przynależnością drogi do sieci uzupełniającej (alternatywnej) do pobliskich dróg głównych,
- wynikami objazdów przeprowadzanych przez pracowników Rejonów z przedstawicielami Policji,
- wynikami objazdów przeprowadzanymi przez zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami,
- w przypadku wytypowania kilku odcinków na jednej drodze, terminy ich realizacji różnicuje się, by uniknąć paraliżu ruchu na tej drodze.

(akta kontroli str. 467-468)

W poszczególnych latach objętych kontrolą w planach rocznych Oddziału kwoty na utrzymanie dróg w modelu „utrzymaj standard” były zgodne z potrzebami. Model ten dotyczył pięciu umów: A2 odc. gr. woj. łódzkiego (węzeł Wiskitki) – węzeł Konotopa, S8 węzeł Konotopa – węzeł Piłsudskiego (Marki), S2 POW + S8 Salomea – Opacz + S79 trasa NS, DK2 i A2 obwodnica Mińska Maz. oraz DK7 i S7 Sękocin do m. Radom. Kwoty te wynosiły: w 2015 r. - 51,2 mln zł, w 2016 r. - 52,9 mln zł, w 2017 r. - 52,7 mln zł i w 2018 r. - 53,7 mln zł.

W poszczególnych latach objętych kontrolą zgłaszane przez Oddział potrzeby na utrzymanie pozostałych dróg²³ kształtowały się odpowiednio: w 2015 r. – 60,6 mln zł, w 2016 r. – 70,3 mln zł, w 2017 r. – 71,1 mln zł i w 2018 r. – 82,9 mln zł. Potrzeby te dotyczyły następujących elementów: nasypów i skarp, nawierzchni jezdni, krawężników i nawierzchni chodników, poboczy, oznakowania pionowego, oznakowania poziomego, urządzeń Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, odwodnień i innych urządzeń.

(akta kontroli str. 469-473)

Liczba wypadków, w tym liczba wypadków śmiertelnych, które w poszczególnych latach z okresu 2013 – 2018 (do 10 kwietnia) miały miejsce na sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA: w 2013 r. – 862 wypadki, w tym śmiertelnych 179, w 2014 r. – 755 wypadki, w tym śmiertelnych 164, w 2015 r. – 796 wypadki, w tym śmiertelnych 131, w 2016 r. – 866 wypadki, w tym śmiertelnych 144, w 2017 r. – 759 wypadki, w tym śmiertelnych 124, a w 2018 r. – 156 wypadki, w tym śmiertelnych 33.

Oddział dysponował danymi w tym zakresie pozyskiwanymi przez Centralę GDDKiA z Centralnej Ewidencji Wypadków i Kolizji prowadzonej przez Komendę Główną Policji, które pozwalały określić konkretną drogę i jej odcinek, na którym miał miejsce wypadek.

(akta kontroli str. 474-491)

W okresie objętym kontrolą Oddział objęty był polisą ubezpieczeniową od odpowiedzialności cywilnej, która obejmowała szkody, których powstanie pozostaje w bezpośrednim związku z działalnością prowadzoną przez GDDKiA, w szczególności związane z pełnieniem funkcji zarządcy dróg, wykonywaniem władzy publicznej, w tym również z wydawaniem decyzji administracyjnych oraz składaniem oświadczeń woli, posiadaniem, zarządzaniem i administrowaniem mieniem i infrastrukturą. W umowach tych jako ubezpieczony występował Skarb Państwa – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wraz z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad, a w jej ramach Centrala w Warszawie i 16 Oddziałów Wojewódzkich, w tym Oddział w Warszawie.

(akta kontroli str. 492-501)

²³ Poza ww. drogami objętymi modelem „utrzymaj standard”.

W latach 2013 – 2018 (I-sze półrocze) z tytułu szkód wyrządzonych na sieci dróg zarządzanych przez Oddział ubezpieczyciele wypłacili 84 079,98 zł w ramach ośmiu szkód osobowych oraz 180 535,23 zł w ramach 67 szkód rzeczowych. Oddział z własnych środków nie wypłacił żadnych odszkodowań.

(akta kontroli str. 492-493, 501)

W Rejestrze skarg i wniosków Oddziału w okresie objętym kontrolą ujęto osiem skarg dotyczących złego stanu technicznego infrastruktury drogowej. Dwie z tych skarg uznano za niezasadne, w pięciu przypadkach w związku ze skargami podjęto działania zaradcze, a w jednym przypadku wskazano, że przyczyna problemu leży poza kompetencjami GDDKiA.

(akta kontroli str. 502)

W okresie objętym kontrolą Oddział składał do Centrali GDDKiA wnioski o dodatkowe środki finansowe na bieżące utrzymanie sieci drogowej i na remonty dróg, a także – na te same cele – składał wnioski o przesunięcia środków finansowych pomiędzy asortymentami. W ich wyniku Oddziałowi przyznano dodatkowe środki na bieżące utrzymanie sieci drogowej w łącznej kwocie 55,1 mln zł, a także wyrażano zgody na przesunięcia środków z bieżącego utrzymania dróg na remonty sieci drogowej – łącznie 21,6 mln zł, przyznano dodatkowe środki na nowe zadania remontowe dróg w łącznej kwocie 34,4 mln zł, w tym kwotę 303 tys. zł, o którą zmniejszono limit na wykonanym zadaniu dotyczącym remontu drogi.

(akta kontroli str. 615-619)

Nie wszystkie wnioski Oddziału o dodatkowe środki finansowe na remonty i bieżące utrzymanie dróg były uwzględnione, np.:

- wniosek z 7 czerwca 2016 r., którym Oddział wystąpił do Centrali o przyznanie środków na remont DK7 odcinek Czosnów – Dziekanów Leśny – Czosnów w kwocie 18,5 mln zł. W uzasadnieniu wskazano, że jest to odcinek najbardziej zdegradowany oraz zapewniający coraz mniej bezpieczne użytkowanie tej drogi. Zgodnie z danymi wygenerowanymi z programu YETI odcinek DK7 od km 335+700 do km 344+6 (szczególnie str. P) znajdują się w przeważającej części w klasie Ci D. Ogólna ocena stanu tego odcinka jest jako stan „Krytyczny” w 56,2%, a „Ostrzegawczy” w 43,8%, co kwalifikuje go do zabiegów zalecanych (100%) jak i koniecznych (44,9%). Próby przywracania właściwego stanu nawierzchni poprzez wykonywanie remontów cząstkowych pochłaniają coraz większe środki finansowe. Natomiast są to zabiegi niewystarczające i tylko remont kompleksowy nawierzchni poprzez przywrócenie właściwych spadków podłużnych, poprzecznych, jak również odtworzenie odwodnienia, zapewni długotrwałe i bezpieczne użytkowanie drogi przez wszystkich użytkowników;
- wniosek z 18 kwietnia 2017 r., którym Oddział wystąpił do Centrali z prośbą, by w miarę pojawienia się rezerwy środków w asortymencie „Remonty sieci drogowej” wprowadzane, w pierwszej kolejności, do planu były zadania zgodnie z tabelą załączoną do pisma. Zadania te ze względu na bardzo zły stan nawierzchni i szybko postępującą degradację są dla Oddziału zadaniami priorytetowymi do realizacji. W załączonej tabeli ujęto 6 odcinków dróg o łącznej długości 34 km 91 m określając szacowany koszt ich remontów, który łącznie wynosił 31 683 000 zł;
- wniosek z 19 czerwca 2018 r., którym Oddział wystąpił do Centrali o przyznanie dodatkowych środków finansowych w kwocie 1 757 678 zł w planie na 2018 r. w asortymencie „Nakładki”. W uzasadnieniu wskazano, że w wyniku przeprowadzonej procedury przetargowej na remonty dróg w trzech

przypadkach najniższa oferta była wyższa od kosztorysów inwestorskich, a przeprowadzenie kolejnej procedury przetargowej nie daje gwarancji uzyskania niższych cen oraz stanowi zagrożenie nie wykonania zadania w terminie.

(akta kontroli str. 615-619)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Działając nierzetelnie Oddział pomimo, że do jego obowiązków jako zarządcy drogi należy utrzymanie we właściwym stanie technicznym nawierzchni zarządzanych przez niego dróg, na słuszną skargę na punktowo zły stan nawierzchni drogi, który powoduje hałas i drgania uciążliwe w życiu codziennym okolicznych mieszkańców, udzielił odpowiedzi, że Oddział podejmie działania, które dopiero w perspektywie ośmiu lat przyniosą poprawę sytuacji pod tym względem.

Skarga ta (z 18 kwietnia 2017 r.) dotyczyła konieczności naprawy nawierzchni asfaltowej w obrębie zasuw wodociągowych na ul. Kościuszki w Pułtusk. Skarżąca informowała, że samochody ciężarowe przejeżdżające przez ww. zasuwy powodują hałas uciążliwy dla mieszkańców, a także pękanie ścian budynków usytuowanych przy drodze. Stwierdziła, że w mieszkaniach widoczne są coraz głębsze pęknięcia na sufitach, glazurze i terakocie. Skarżąca prosiła o szybką i trwałą naprawę nawierzchni jezdni wokół ww. zasuw. Stwierdziła też, że Oddział musi dołożyć starań by Przedsiębiorstwo Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o. przeniosło skrzynki do zasuw i wtedy Oddział nie będzie musiał naprawiać zapadających się miejsc, które i tak nie przynoszą oczekiwanego efektu.

W odpowiedzi na tę skargę Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami w piśmie z dnia 21 kwietnia 2017 r. stwierdził m.in., że: „Uszkodzenia nawierzchni w obrębie zasuw wodociągowych oraz studni sanitarnych powstają prawdopodobnie w związku ze złym stanem technicznym przedmiotowych urządzeń. Zaniżone zasuwy powodują obniżenie nawierzchni w obrębie urządzenia. Zjawisko to jest monitorowane przez pracowników GDDKiA (...). W sytuacji gdy zaniżenie może zagrażać bezpieczeństwu użytkowników drogi, GDDKiA wyprzedzająco zleca wykonanie prac naprawczych. Prace w obrębie Pani domu (...) były wykonywane już dwukrotnie po modernizacji drogi krajowej nr 61, która miała miejsce w latach 2008-2009. Pierwsza (...) miała miejsce w roku 2012 (...). Kolejna naprawa była zlecona i odebrana w październiku 2014 r. (...) informujemy, iż GDDKiA Oddział Warszawa przedłożył do uzgodnienia projekt inwestycyjny „Budowa obwodnicy Pułtusa w ciągu drogi krajowej nr 61”, który został zatwierdzony 27 marca 2017 r. i zawarty w programie realizacji inwestycji na lata 2021 – 2025. Ruch tranzytowy zostanie wyprowadzony na zewnątrz miasta, co skutecznie obniży poziom natężenia ruchu przed Pani posesją. W konsekwencji obniży się poziom hałasu (...).”

(akta kontroli str. 502)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniając dlaczego w ww. przypadku nie podjęto działań w celu likwidacji niewłaściwego stanu drogi, który powoduje uciążliwości w życiu codziennym okolicznych mieszkańców, lecz poinformowano skarżącą, że skutki tego stanu nawierzchni będą mniejsze za ok. 8 lat, gdy GDDKiA wybuduje planowaną obwodnicę Pułtusa, stwierdził: „Po odpowiedzi udzielonej skarżącej prowadziliśmy rozmowy z burmistrzem Pułtusa i spółką wodociagową w celu wykonania przez tą spółkę regulacji przedmiotowych włączów kanalizacyjnych w technologii analogicznej do zastosowanej przy włączach

należących do GDDKiA. Według mojej wiedzy prace te zostały wykonane na jesieni ubiegłego roku lub wiosną bieżącego roku”.

(akta kontroli str. 505-506)

Powyższe wyjaśnienia Dyrektora wskazują, że mimo udzielenia nieestosownej odpowiedzi na powyższą skargę, Oddział podjął jednak działania, które doprowadziły do szybkiego usunięcia przyczyny uciążliwości, na które narzekała skarżąca.

Ponadto, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniając dlaczego w ramach kontroli zarządczej w Oddziale nie prowadzono weryfikacji sposobu rozpatrywania skarg i weryfikowania działań podjętych w związku z tymi skargami, stwierdził: „Skargi są rejestrowane, przekazywane komórce merytorycznej, która przygotowuje stanowisko. Stanowisko to jest weryfikowane przez komórkę nadrzędną i wydział prawny, a w końcu projekt odpowiedzi trafia do podpisu dyrektora pionu. Jeżeli skarga jest uznana za zasadną podejmujemy działania mające na celu naprawę istniejącego stanu.”

(akta kontroli str. 505-506)

Postępowanie Oddziału z powyższą skargą wskazuje, że w tym przypadku przyjęte w Oddziale procedury w zakresie kontroli zarządczej nie zadziałały prawidłowo.

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział realizował zadania remontowe ustalone przez Centralę na podstawie potrzeb w tym zakresie zgłaszanych przez Oddział w oparciu o wyniki DSN. W związku z niedostatkami przyznanych środków finansowych w stosunku do potrzeb remontowych i utrzymaniowych Oddział aktywnie występował o dodatkowe środki na te cele. Funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie ujawnił nieprawidłowego trybu rozpatrzenia i działania podjętego w wyniku skargi na stan drogi.

OBSZAR

3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

3.1 Przygotowanie i realizacja budów, przebudów i remontów.

Opis stanu faktycznego

Na sieci dróg zarządzanej przez Oddział występowały odcinki dróg niespełniające norm klasy drogi, w ciągu której były położone. Były to odcinki, na których dopuszczalny nacisk na oś był niższy niż 11,5 tony. Na początku okresu objętego kontrolą i na koniec każdego roku w okresie objętym kontrolą na sieci dróg zarządzanej przez Oddział występowała następująca liczba odcinków dróg niedostosowanych do nacisku 11,5 t/osi:

- 1 stycznia 2015 r. – 81 odcinków o łącznej długości 1 129 km i 977 m,
- 31 grudnia 2015 r. – 78 odcinków o łącznej długości 1 100 km i 405 m,
- 31 grudnia 2016 r. – 78 odcinków o łącznej długości 1 100 km i 405 m,
- 31 grudnia 2017 r. – 74 odcinków o łącznej długości 1 081 km i 777 m,
- 30 czerwca 2018 r. – 74 odcinków o łącznej długości 1 081 km i 777 m

(akta kontroli str. 507, 513-514)

W Oddziale obowiązywały regulacje dotyczące badań kontrolnych robót remontowych i ich odbioru, które określały sposób poboru próbek, rodzaje przeprowadzanych badań, ich zakres i częstotliwość, a także dopuszczalne odchyłki, algorytm wyznaczania punktów procentowych odbioru i powiązanie z tymi punktami okresu wydłużenia gwarancji i odmowy odbioru. Były to: „Procedura badań kontrolnych i pobierania próbek na zadaniach remontowych realizowanych na drogach administrowanych przez GDDKiA O/Warszawa” z dnia 6 maja 2014 r. oraz „Instrukcja dokonywania odbioru zadań remontowych przeznaczona dla Rejonów

GDDKiA O/Warszawa” zatwierdzona przez Dyrektora Oddziału na wniosek kierownika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej z dnia 8 lutego 2017 r.

(akta kontroli str. 535-536)

Szczegółową analizą objęto trzy losowo wybrane remonty dróg spośród 39 wykonanych w 2017 r. W każdym przypadku ze strony Oddziału nadzór nad realizacją remontu sprawował wyznaczony pracownik Rejonu, na terenie którego położony był remontowany odcinek drogi.

1. Remont nawierzchni drogi krajowej nr 50 na odcinku Przęsławice – Grójec od km 144+400 do km 147+800 na długości 3,400 km.

Na wykonanie m.in. tego remontu w dniu 22 sierpnia 2017 r. zawarto umowę nr 59/2017 z wykonawcą. Wartość robót w ramach tego remontu określono na 3,6 mln zł, a termin jego realizacji ustalono na 110 dni od dnia zawarcia umowy.

W umowie zapisano m.in. że:

- zadanie wykonane zostanie z materiałów dostarczonych przez Wykonawcę;
- materiały te powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r o wyrobach budowlanych²⁴ oraz wymaganiom określonym w OPZ (opisie przedmiotu zamówienia);
- Wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości materiałów i robót określonymi w OPZ;
- Wykonawca opracuje Program Zapewnienia Jakości²⁵ i przedłoży go Zamawiającemu do akceptacji w dniu przekazania terenu budowy;
- do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności skompletowanie i przedstawienie Zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru częściowego i odbioru ostatecznego robót w zakresie określonym postanowieniami SIWZ;
- Wykonawca udziela Zamawiającemu gwarancji jakości na przedmiot umowy na okres 48 miesięcy.

W Protokole D/252017 odbioru końcowego z 12 grudnia 2017 r. dotyczącego m.in. zadania „Remont nawierzchni drogi krajowej nr 50 na odcinku Przęsławice – Grójec od km 144+400 do km 147+800 na dł. 3,400 km”, stwierdzono m.in.:

- zgodność wykonanych robót ze zleceniem;
- zgodność wykonanych robót z dziennikiem budowy i zweryfikowanymi obmiarami;
- materiały podstawowe zastosowano zgodnie z SST;
- w ramach odbioru końcowego Komisja uwzględniła wyniki przeprowadzonych przez Wydział Technologii Oddziału badań próbek pobranych przez Zamawiającego na ww. odcinku DK 50. Wyszczególniono miejsca (kilometraż i stronę drogi) z których pobrano: cztery próbki luźnej mieszanki warstwy wiążącej, cztery próbki luźnej mieszanki warstwy ścieralnej oraz osiem próbek wyciętych (odwierty) z ułożonych warstw wiążącej i ścieralnej. po zapoznaniu się z wynikami badań pobranych próbek (które posłużyły do obliczenia procentowych punktów odbiorowych) Komisja stwierdziła, że zgodnie z Instrukcją Dokonywania Odbioru Zadań Remontowych Przeznaczoną dla Rejonów GDDKiA O/Warszawa odcinek ten uzyskał 74% możliwych do zdobycia punktów procentowych, co (zgodnie z tą Instrukcją) wiąże się

²⁴ Dz.U. z 2016 r. poz. 883 ze zm.

²⁵ Dalej: PZJ.

z przedłużeniem okresu trwania gwarancji dla tego odcinka o 24 miesiące (łącznie 72 miesiące), tj. do 11 grudnia 2023 r.;

- ocena jakościowa obiektu była dobra;
- stwierdzone usterki obiektu – wadliwe wykonanie oznakowania poziomego grubowarstwowego.

Komisja postanawia odebrać roboty. Z uwagi na wadliwe wykonanie oznakowania poziomego grubowarstwowego Komisja Odbiorowa nakazała Wykonawcy usunięcie wad po wystąpieniu sprzyjających warunków pogodowych, ale nie później niż do 31 maja 2018 r. Lokalnie występujące ubytki w połączeniach warstwy ścieralnej między jezdnią, a zatokami autobusowymi oraz pasami włączenia i wyłączenia (szwy technologiczne) miały zostać uzupełnione przez Wykonawcę do 30 czerwca 2018 r.;

W Protokole z Przeglądu Gwarancyjnego z 24 lipca 2018 r. Komisja potwierdziła terminowe wykonanie ww. zaleceń.

2. Remont nawierzchni drogi krajowej nr 7 na odcinku Załuski – Trębki od km 314+590 do km 321+000 na długości 6,410 km.

Na wykonanie m.in. tego remontu w dniu 18 sierpnia 2017 r. zawarto umowę nr 61/2017 z wykonawcą. Wartość robót w ramach tego remontu określono na 8,3 mln zł, a termin jego realizacji ustalono na 120 dni od dnia zawarcia umowy.

Warunki wykonania umowy w zakresie jakości robót i użytych materiałów były analogiczne do tych w przypadku umowy z pkt. 1. W umowie zapisano m.in. że:

- zadanie wykonane zostanie z materiałów dostarczonych przez Wykonawcę;
- materiały te powinny odpowiadać co do jakości wymaganiom określonym ustawą z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych (Dz.U. z 2016 r. poz. 883 ze zm.) oraz wymaganiom określonym w OPZ;
- Wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości materiałów i robót określonymi w OPZ;
- do obowiązków Wykonawcy należy w szczególności skompletowanie i przedstawienie Zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru częściowego i odbioru ostatecznego robót w zakresie określonym postanowieniami SIWZ;
- Wykonawca udziela Zamawiającemu gwarancji jakości na przedmiot umowy na okres 48 miesięcy.

W Protokole nr 5 do umowy nr 61/2017 odbioru końcowego ostatecznego robót z 22 grudnia 2017 r. dotyczącego m.in. zadania „Remont nawierzchni drogi krajowej nr 7 na odcinku Załuski – Trębki od km 314+590 do km 321+000 na długości 6,410 km”, stwierdzono m.in.:

- zgodność wykonanych robót ze zleceniem;
- zgodność wykonanych robót z dziennikiem budowy i zweryfikowanymi obmiarami;
- zgodność zastosowanych materiałów podstawowych z SST.

W toku prowadzonych robót Zamawiający wykonał pomiary i badania sprawdzające. Zamawiający przekazał do Wydziału Technologii Oddziału próbki do wykonania badań kontrolnych zgodnie z miesięczną tabelą monitoringu zapewnienia jakości, a wyniki tych badań posłużyły do obliczenia procentowych punktów odbiorowych. Komisja postanowiła odebrać roboty stwierdzając, że zgodnie z Instrukcją Dokonywania Odbioru Zadań Remontowych Przeznaczoną dla Rejonów GDDKiA O/Warszawa odcinek ten uzyskał 93% możliwych do zdobycia punktów

procentowych dla Trasy Głównej oraz 84% dla dróg lokalnych, co (zgodnie z tą Instrukcją) wiąże się z przedłużeniem okresu trwania gwarancji dla tego odcinka o 6 miesięcy dla Trasy Głównej (łącznie 54 miesiące), tj. do 21 czerwca 2021 r., i o 12 miesięcy dla dróg lokalnych (łącznie 60 miesięcy), tj. do 21 grudnia 2022 r. Lokalnie występujące ubytki w poboczach oraz rozmycia skarp miały zostać zabezpieczone na bieżąco przez Wykonawcę, a w okresie wiosennym Wykonawca do 30 kwietnia 2018 r. zobowiązany był wykonać roboty usterkowe.

W Protokole z Przeglądu Gwarancyjnego z dnia 28 czerwca 2018 r. Komisja stwierdziła, że ujawniły się nowe wady, które nakazała usunąć do dnia 31 sierpnia 2018 r.

3. Remont drogi krajowej nr 79 na odcinku Zwoleń – Sycyna od km 109+870 do km 113+356 na długości 3,486 km.

Wykonanie remontu w dniu 3.10.2017 r. zlecono konsorcjum firm na podstawie umowy nr 186/2014²⁶ z dnia 29 września 2014 r. oraz aneksu nr 1 z dnia 28 września 2017 r. Wartość robót zgodnie z załączonym kosztorysem określono na 3,3 mln zł, a termin realizacji zadania ustalono na 24 listopada 2017 r. Ww. umowa nr 186/2014 dotyczyła: bieżącego i zimowego utrzymania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Warszawie na terenie rejonu w Radomiu. W umowie tej określono obowiązki Wykonawcy w zakresie zapewnienia spełnienia wymogów Zamawiającego dotyczących jakości materiałów i robót. Dotyczyły one:

- materiały dostarczane przez Wykonawcę powinny odpowiadać wymaganiom określonym ustawą o wyrobach budowlanych oraz wymaganiom określonym w Specyfikacjach Technicznych;
- Wykonawca będzie przeprowadzać pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości materiałów i robót określonymi w Specyfikacjach Technicznych;
- na każde żądanie Inspektora Nadzoru lub Przedstawiciela Zamawiającego, Wykonawca obowiązany jest okazać w stosunku do wskazanych materiałów dane potwierdzające spełnienie powyższych wymagań;
- ze względu na konieczność zapewnienia właściwych parametrów technicznych mieszanki mineralno-asfaltowej użytej do realizacji robót, Wykonawca każdorazowo przed rozpoczęciem robót objętych danym Zleceniem uzyska akceptację Zamawiającego dotyczącą receptury oraz lokalizacji wytwórni masy mineralno-asfaltowej, z której pochodziła będzie wbudowana mieszanka.

Wykonawcę zobowiązano do opracowania i doprowadzenia do zatwierdzenia PZJ oraz harmonogramu rzeczowo-finansowego oraz do dołączenia do rozliczenia robót operatu kolaudacyjnego zgodnie z SST²⁷. Zlecenie podpisał z-ca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami.

Wykonawca na bieżąco realizował powyższe obowiązki, co potwierdzały zatwierdzony PZJ, zatwierdzony harmonogram rzeczowo-finansowy, miesięczne tabele monitoringu zapewnienia jakości oraz zapisy w Dzienniku budowy.

Na wniosek Wykonawcy, w którym wskazano 10 dni w czasie realizacji zlecenia, w których niekorzystne warunki atmosferyczne uniemożliwiały prowadzenie robót zgodnie z zapisami SST pkt 5.71 oraz zatwierdzonym PZJ, z-ca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyraził zgodę na wydłużenie terminu wykonania tego zlecenia do 4 grudnia 2017 r.

²⁶ Umowa była zawarta na 48 miesięcy, tj. na okres od 29.09.2014 r. do 28.09.2018 r.

²⁷ Szczegółową specyfikacją techniczną dla tej konkretnej roboty budowlanej.

Na wniosek z-cy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami z 6 grudnia 2017 r. Dyrektor Oddziału zarządzeniem Nr 90/2017 z 8 grudnia 2017 r. powołał Komisję Odbioru Ostatecznego, w której skład weszli: Kierownik Rejonu w Zwoleniu, Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, Kierownik Zespołu Technicznego w Rejonie w Zwoleniu, Przedstawiciel Wydziału Technologii Laboratorium Drogowego, Specjalista w Wydziale Dróg i Sieci Drogowej i Drogomistrz w Rejonie w Zwoleniu. Zadaniem Komisji miało być dokonanie odbioru ostatecznego ww. robót wykonanych na podstawie ww. zlecenia z 3 października 2017 r.

W Protokole odbioru końcowego zadania „Remont drogi krajowej nr 79 na odcinku Zwoleń – Sycyna od km 109+870 do km 113+356 na dł. 3,486 km” z 14 grudnia 2017 r. zapisano m.in., że:

- w trakcie wykonywania robót nastąpiła konieczność dokonania niewielkiej korekty zleconego zakresu robót – rozliczenie wg kosztorysu powykonawczego;
- stwierdzono zgodność wykonanych robót z dziennikiem budowy i zweryfikowanymi obmiarami;
- jakość materiałów dobra, zgodna z SST i WT2 z 2010 r.²⁸;
- zamawiający wykonał w laboratorium badania kontrolne sześć próbek MMA²⁹, które pobrał podczas wykonywania: warstwy wiążącej (trzy próbki) i warstwy ścieralnej (trzy próbki), na sprawdzenie zawartości asfaltu, uziarnienia betonu asfaltowego, zawartości wolnych przestrzeni w MMA (gęstość, gęstość objętościowa), a także wykonał trzy odwierty kontrolne o średnicy 150 mm na sprawdzenie grubości warstw, wskaźnika zagęszczenia i zawartości wolnych przestrzeni w warstwie oraz szczepności między warstwami. Wykonano również pomiar równości profilografem.

Wszystkie wyniki MMA (z warstwy wiążącej i ścieralnej) wykazały odchyłki mieszczące się w granicach dopuszczalnych normą odchyłek od receptury.

Wyniki badań próbek z odwiertu dla warstwy wiążącej we wszystkich próbkach wykazały odchyłki nie mieszczące się w granicach dopuszczalnych normą odchyłek od receptury w wolnej przestrzeni i poszczególne odchyłki wyniosły: 8,1%, 2,4% i 3,2%, wobec wymagań dla wolnej przestrzeni w warstwie: od 4,0% do 7,0% a w jednej próbce we wskaźniku zagęszczenia, który wyniósł 95% wobec wymagania dla wskaźnika zagęszczenia $\geq 98\%$. Wyniki badań próbek z odwiertu dla warstwy ścieralnej wykazały w jednej próbce odchyłki nie mieszczące się w granicach dopuszczalnych normą odchyłek od receptury w wolnej przestrzeni i wyniosły 1,5%, wobec wymagania 2,0 - 6,0%. Badanie grubości warstwy wiążącej i ścieralnej były prawidłowe. Szczepność między warstwami (pomiędzy warstwą wiążącą, a starą nawierzchnią) w jednej z trzech próbek wyniosła 0,4 MPa wobec wymagania wg SST D.05.03.05³⁰ $\geq 0,7$ MPa, natomiast szczepność pomiędzy warstwą ścieralną a wiążącą w dwóch z trzech próbek wyniosła 0,8 i 0,5 MPa, wobec wymagania wg SST D.05.03.05 $\geq 1,0$ MPa. Na dzień odbioru brak było wyników badania równości podłużnej nawierzchni profilografem laserowym. Jakość wykonanych robót wg. oceny wizualnej dobra

Z uwagi na odchyłki w kontrolnych wynikach badań, Komisja postanowiła wykonać dodatkowe badania kontrolne w zakresie wskaźnika zagęszczenia warstwy, zawartości wolnej przestrzeni w warstwie oraz szczepności między warstwową

²⁸ WT2 z 2010 r. – Załącznik nr 2 do zarządzenia nr 102 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 listopada 2010 r. – Nawierzchnie asfaltowe na drogach krajowych. WT-2 2010 Mieszanki mineralno-asfaltowe. Wymagania techniczne – zawiera wymagania techniczne dotyczące mieszanek mineralno-asfaltowych produkowanych na gorąco oraz warunki ich produkcji.

²⁹ Mieszanki mineralno-asfaltowe.

³⁰ SST D-05.03.05 – Szczegółowa Specyfikacja Techniczna D-05.03.05 Nawierzchnia z betonu asfaltowego

w okresie wiosennym. Po uzyskaniu wyników badań kontrolnych do 30 czerwca 2018 r. zostanie przeprowadzony przegląd gwarancyjny, na którym zostaną podjęte decyzje co do dalszych działań naprawczych, które będą zależne od uzyskanych wyników badań kontrolnych.

Komisja postanowiła odebrać roboty w całości, a ich wartość określiła zgodnie z kosztorysem powykonawczym na kwotę 3 283 233,34 zł oraz przyjęła początek okresu gwarancji na dzień 15 grudnia 2017 r., a jego zakończenie na dzień 14 grudnia 2020 r.

W Protokole z przeglądu robót będących w okresie gwarancji z 29 czerwca 2018 r. dotyczącym tego zadania zapisano m.in., że:

- Komisja dokonała przeglądu gwarancyjnego drogi w wyniku którego stwierdziła, iż stan nawierzchni na dzień przeglądu nie budzi zastrzeżeń;
- wykonano również dodatkowe badania kontrolne w zakresie wskaźnika zagęszczenia warstwy, zawartości wolnej przestrzeni w warstwie oraz szczepliwości między warstwami w lokalizacjach ± 25 m od miejsc pobrania do odbioru końcowego w 2017 r.;
- wyniki badań próbek z odwiertu dla warstwy wiążącej w 4-ch na 6 próbek wykazały odchyłki nie mieszczące się w granicach dopuszczalnych normą odchyłek od receptury w wolnej przestrzeni i wyniosły od 1,9% do 3,1% wobec wymagania od 4,0% do 7,0%, a jedna z tych 6 próbek nie miała właściwego zagęszczenia: wskaźnik zagęszczenia wyniósł 97% wobec wymagania dla tego wskaźnika $\geq 98\%$;
- wyniki badań próbek z odwiertu dla warstwy ścieralnej w 3-ch na 6 próbek wykazały odchyłki nie mieszczące się w granicach dopuszczalnych normą odchyłek od receptury w wolnej przestrzeni i wyniosły od 1,3% do 1,5% wobec wymagania od 2,0% do 6,0%;
- wyniki badania grubości warstwy wiążącej i ścieralnej były prawidłowe;
- wyniki badania szczepności między warstwami oraz między warstwą wiążącą a starą nawierzchnią były prawidłowe;
- ocena wizualna wykonanego remontu drogi – dobra;
- wyniki pomiaru równości podłużnej nawierzchni wykonanej profilografem laserowym – prawidłowe;
- z uwagi na wyniki dodatkowych badań kontrolnych Komisja postanowiła wykonać dodatkowe badania koleinowania obu warstw nawierzchni ścieralnej i wiążącej w km 111+825 strona prawa po okresie letnim do końca września 2018 r.;
- ze względu na pozostałe wyniki badań nie spełniające wymagań SST (wskaźnik zagęszczenia) Komisja zastrzegła sobie prawo do przedłużenia okresu gwarancyjnego;
- decyzję dotyczącą dalszych działań naprawczych oraz terminu przedłużenia gwarancji Komisja postanowiła zawiesić do czasu otrzymania wyników koleinowania.

W Protokole Komisji odbioru końcowego zadania będącego w okresie gwarancji z 9 października 2018 r. dotyczącym tego zadania zapisano m.in., że:

- Komisja odbioru dokonała analizy otrzymanych wyników dodatkowych badań kontrolnych na koleinowanie warstw wykonanej nawierzchni i stwierdziła ich prawidłowość w stosunku do wymagań SST. W związku z powyższym nie ma podstaw do wykonywania działań naprawczych. Ze względu na wyniki badań wykonane w czerwcu br. wskazujące, że nie zostały spełnione wymagania

w zakresie wskaźnika zagęszczenia i wolnej przestrzeni, Komisja postanowiła wydłużyć termin gwarancji o 36 miesięcy z jednoczesnym wniesieniem zabezpieczenia w zakresie właściwego usunięcia wad i usterek na kwotę 49 248,50 zł w terminie do 9 listopada 2018 r.;

- dokonano zmiany okresu gwarancji ustalonego w Protokole odbioru końcowego z 14 grudnia 2017 r. na okres od 15 grudnia 2017 r. do 14 grudnia 2023 r., tj. w stosunku do terminu określonego w ww. umowie nr 186/2014 przedłużono ją o 36 m-cy.

(akta kontroli str. 531-535)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

W przypadku odbioru zadania „Remont drogi krajowej nr 79 na odcinku Zwoleń – Sycyna od km 109+870 do km 113+356 na długości 3,486 km” nie zastosowano procedury, przewidzianej w ww. Instrukcji dokonywania odbioru zadań remontowych w zakresie ustalenia punktów procentowych odbioru. W ww. Instrukcji odbioru określono, że suma wszystkich punktów procentowych ustalonych na podstawie oceny poszczególnych parametrów mieszanki mineralno-asfaltowej oraz na podstawie oceny wizualnej, na podstawie których dokonuje się wydłużenia gwarancji, jest ograniczona do 65%. W ww. Instrukcji odbioru zapisano również, że w przypadku, gdy obliczona suma punktów procentowych jest niższa niż 65%, Wykonawca usunie wadliwie wykonaną warstwę/warstwy, a także, że Komisja Odbioru Ostatecznego po uzgodnieniu z Wykonawcą może określić odrębny sposób postępowania. Zadanie odebrano oraz okres gwarancji wydłużono bez powiązania z ww. punktami procentowymi, których w ogóle nie określono.

(akta kontroli str. 536)

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniając dlaczego Komisja Odbioru Ostatecznego, której był członkiem, dokonała odbioru tego zadania bez ustalenia punktów procentowych odbioru, co było przewidziane w obowiązującej już od marca 2017 r. instrukcji pn. „Instrukcja dokonywania odbioru zadań remontowych przeznaczona dla Rejonów GDDKiA O/Warszawa”, która to Instrukcja wiąże te punkty z okresem, o który należy wydłużyć gwarancję lub z odmową odbioru i koniecznością usunięcia wadliwie wykonanej warstwy/warstw, stwierdził:

„Podstawowa umowa z wykonawcą została zawarta w 2014 r., gdy ww. Instrukcja jeszcze nie istniała, dlatego to zadanie, które było wykonywane w ramach zlecenia udzielonego na podstawie tej umowy, nie było odbierane wg tej Instrukcji”.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniając w jaki sposób określono sposób i warunki przeprowadzenia odbioru końcowego zadania w umowie podstawowej, stwierdził:

„W umowie ustalono, że kontrola materiałów i robót będzie prowadzona na podstawie opisu przedmiotu zamówienia, specyfikacji technicznych i szczegółowych specyfikacji technicznych. Do wykonawcy należało też skompletowanie i przedstawienie zamawiającemu dokumentów pozwalających na ocenę prawidłowego wykonania przedmiotu odbioru częściowego i odbioru ostatecznego robót. W umowach na bieżące utrzymanie dróg i umowach na remonty nawierzchni, które są zawierane po wprowadzeniu w życie ww. Instrukcji jest ona jednym z załączników.”

(akta kontroli str. 537)

W kolejnej umowie podstawowej na całoroczne kompleksowe utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Oddział na terenie Rejonu w Radomiu zawartej

w dniu 16 sierpnia 2018 r. nie odwołano się do ww. Instrukcji, ani nie stanowi ona załącznika do tej umowy.

(akta kontroli str. 538-568)

„Instrukcja dokonywania odbioru zadań remontowych przeznaczona dla Rejonów GDDKiA O/Warszawa” obowiązywała w Oddziale od marca 2017 r., czyli przed zleceniem ww. remontu DK79, a Dyrektor Oddziału zatwierdzając ww. Instrukcję nie wprowadził, żadnych wyłączeń czasowych ani podmiotowych w jej obowiązywaniu, a ponadto do jej stosowania nie jest zobowiązany Wykonawca lecz Komisja Odbiorowa powoływana przez Dyrektora Oddziału spośród pracowników Oddziału.

W przypadku odbioru tego zadania NIK nie kwestionuje ostatecznych ustaleń Komisji dotyczących wydłużenia umownego okresu gwarancji wykonawcy i wniesienia na ten okres zabezpieczenia należytego wykonania umowy, lecz niezastosowanie określonej w Instrukcji procedury dotyczącej dokonania oceny jakościowej wykonanego zadania poprzez ustalenie punktów procentowych odbioru.

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalone warunki umów z wykonawcami oraz nadzór nad przygotowaniem i realizacją prac remontowych zapewniały osiągnięcie właściwych parametrów i trwałości nawierzchni drogi. Jednak ograniczone środki finansowe stawiane do dyspozycji Oddziału nie pozwoliły, w okresie objętym kontrolą, na istotne zmniejszenie długości dróg krajowych administrowanych przez Oddział, które nie były dostosowane do nacisku 11,5 t/ós. Redukcja ta wyniosła zaledwie 48,2 km, a długość odcinków nienormatywnych na dzień 30 czerwca 2018 r. wynosiła 1 081 km i 777 m. Przy odbiorach robót nie zawsze przestrzegano obowiązujących w Oddziale regulacji w tym zakresie, a funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie zapobiegł temu.

Roboty dotyczące stanu nawierzchni nie doprowadziły do poprawy w tym zakresie. Stan nawierzchni zarządzanych przez Oddział dróg od 2015 r. uległ nieznacznemu pogorszeniu – zwiększył się udział dróg w stanie złym z ponad 13% (2015) do ponad 16% (2016-2017), a udział dróg w stanie dobrym zmniejszył się z ponad 60% (2015) do 49-53% (2016-2017).

OBSZAR

4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu faktycznego

W kolejnych latach z okresu objętego kontrolą na poszczególne działania Oddział wydatkował następujące kwoty:

- na utrzymanie dróg krajowych: w 2015 r. – 212,9 mln zł, co stanowiło 99,4% planu po zmianach, w 2016 r. – 251,3 mln zł, co stanowiło 99,8% planu po zmianach, w 2017 r. – 250,0 mln zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach, a w 2018 r. (do 30.06) – 83,7 mln zł, co stanowiło 31,9% planu po zmianach,
- na remonty i przebudowy dróg krajowych: w 2015 r. – 55,3 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach, w 2016 r. – 80,7 mln zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach, w 2017 r. – 144,8 mln zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach, a w 2018 r. (do 30.06) – 5,6 mln zł, co stanowiło 3,9% planu po zmianach,
- na budowę autostrad: w 2015 r. – 55,3 mln zł, co stanowiło 100% planu po zmianach, w 2016 r. – 80,7 mln zł, co stanowiło 99,1% planu po zmianach, w 2017 r.³¹ – 144,8 mln zł, co stanowiło 96,7% planu po zmianach, a w 2018 r. (do 30.06) – 5,6 mln zł, co stanowiło 3,9% planu po zmianach,

³¹ Od 2017 r. połączono działanie budowy autostrad z działaniem budowy dróg ekspresowych i dane dotyczą łącznie budowy autostrad i budowy dróg ekspresowych.

- na budowę dróg ekspresowych: w 2015 r. – 933,2 mln zł, co stanowiło 98,9% planu po zmianach, w 2016 r. – 873,6 mln zł, co stanowiło 98,4% planu po zmianach.

(akta kontroli str. 620-645)

Przykładowo w 2015 r. Oddział wykonał 12 remontów dróg na łącznej długości 38,567 km, a w 2016 r. 15 remontów dróg na łącznej długości 64,567 km i jedną rozbudowę drogi na długości 4 km.

(akta kontroli str. 670-718)

W ramach bieżącego utrzymania dróg w latach 2015 – 2018 (do 30 czerwca) wykonano m.in.:

- roboty konserwacyjne (remont cząstkowy nawierzchni) mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco na powierzchni łącznej 4,35 mln m², za kwotę 142,5 mln zł,
- powierzchniowe utrwalenia (emulsją asfaltową i grysami), mikrodymy na powierzchni łącznej 792,3 mln m², za kwotę 13,5 mln zł,
- remont i uzupełnienie ubytków w poboczach, profilowanie poboczy i pasa rozdziału na powierzchni łącznej 45,3 mln m², za kwotę 59,6 mln zł.

(akta kontroli str. 670-718)

Na niższe wykonanie planu w poszczególnych działaniach i latach miały wpływ:

- w przypadku utrzymania dróg krajowych oraz remontów i przebudów dróg głównie wykazane w rozliczeniach końcowych mniejsze ilości robót od ilości robót planowanych na poszczególnych zadaniach oraz niekorzystne warunki atmosferyczne,
- w przypadku budowy autostrad i dróg ekspresowych m.in. przedłużające się procedury postępowań przetargowych, nierozstrzygnięcie i unieważnianie postępowań przetargowych, a także wniesienie wielu odwołań od decyzji o ustaleniu odszkodowania, co wstrzymywało ich wypłatę, prace archeologiczne, niewykonanie dokumentacji w planowanym zakresie, ostateczne rozliczenie wykonanych prac, których zakres był mniejszy niż zakładano, brak możliwości wykonania robót, niepełne wykonanie zakresu prac, nie zawarcie umów nabycia działek położonych w pasie drogi, opóźnianie przez wykonawcę przedstawiania obowiązujących oświadczeń o braku zaległości w płatnościach podwykonawcom i usługodawcom

(akta kontroli str. 651-669)

W poszczególnych latach z okresu objętego kontrolą Oddział występował z wnioskami do Centrali o dokonanie korekt w planie wydatków majątkowych i bieżących stosownie do potrzeb w tym zakresie. Wnioski były składane bez zbędnej zwłoki, po wystąpieniu sytuacji uzasadniającej zmianę planu. W latach 2015 i 2017 wnioski zostały uwzględnione poprzez zmianę limitu środków w planie i żadne z wnioskowanych zmniejszeń planu nie zostało objęte blokadą. Natomiast w 2016 r. w przypadku części wniosków Centrala GDDKiA podjęła decyzję o złożeniu wniosków do Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o dokonanie blokady. W każdym przypadku blokady dotyczyły budowy dróg. W 2016 r. Oddział kierował do Centrali swoje wnioski w sprawie korekty planu wydatków majątkowych i bieżących w poszczególnych sprawach na bieżąco – poczynając od kwietnia, a kończąc w grudniu, a Centrala wszystkie wnioski dotyczące blokady środków ujętych w planie wydatków Oddziału przedkładała Ministerstwu w grudniu. Wnioski Centrali o blokadę środków dotyczyły łącznie 13 zadań realizowanych przez Oddział i łącznej kwoty 12 536 045 zł.

(akta kontroli str. 620-645)

Stwierdzone nieprawidłowości	W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.
OCENA CZĄSTKOWA	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

5. Ochrona dróg

Opis stanu faktycznego

Oddział w celu przeciwdziałania niszczeniu dróg, w kontekście przejazdów pojazdów nienormatywnych poruszających się na podstawie zezwoleń kategorii VII, w zezwoleniach wydawanych na te przejazdy określał warunki, które musiały być spełnione w czasie przejazdu. Należały do nich m.in.:

- przejazd mógł odbywać się w godzinach nocnych od 22:00 do 6:00, co było szczególnie istotne w okresie letnim, kiedy nawierzchnia drogi się nagrzewała i była bardziej podatna na degradację,
- przy cięższych pojazdach, przy przejeździe przez drogowe obiekty inżynierskie, ustalana była stała prędkość jazdy np. do 10 km/h, w osi jezdni przy wstrzymanym ruchu dla innych pojazdów,
- w przypadku jazdy kolumny pojazdów ciężkich, wjazd kolejnego pojazdu z kolumny na drogowy obiekt inżynierski możliwy był po zjechaniu poprzedniego,
- przed wydaniem uzgodnienia lub zezwolenia na przejazd pojazdów ciężkich (najczęściej powyżej 60t) w niektórych przypadkach przejazd po obiekcie inżynierskim możliwy był po wykonaniu przez wnioskodawcę wcześniejszej ekspertyzy obiektu i pozytywnej opinii Wydziału Mostów.

Ponadto w celu ochrony dróg Oddział budował preselekcje, miejsca do kontroli (ważenia) pojazdów. W 2018 r. rozpoczęto budowę miejsca ważenia pojazdów na odc. drogi S-7 Grójec-Jedlińsk za kwotę 3,1 mln zł oraz na odc. drogi S-8 Radzymin-Wyszków za kwotę 5,8 mln zł (planowane zakończenie budowy w 2018 r.) Oddział wybudował również ronda dostosowane do przejazdów wielkogabarytowych m.in. rondo Grabce i rondo Keramzyt (DK 50), na Obwodnicy Raciąża (DK 60), na DK 60 w Ciechanowie oraz rondo z oznakowaniem do szybkiego demontażu i montażu. W ramach nowych kontraktów wykonane zostały wydzielone miejsca kontroli dla Inspekcji Transportu Drogowego³². W koncepcjach programowych w ramach zadań w Programie *Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego*³³ uwzględniana była również budowa preselekcji wraz z budową miejsc kontroli pojazdów nienormatywnych.

(akta kontroli str. 569-579)

Dane przekazane przez Wydział Ruchu Drogowego Komendy Stołecznej Policji wskazują, że liczba wydanych decyzji dotyczących przypadków wykonywania przewozów nienormatywnych niezgodnie z obowiązującymi przepisami przez odcinki dróg i/lub obiekty mostowe pozostające w zarządzie Oddziału wyniosła: 0 w 2015 r., 5 w 2016 r., 15 w 2017r., 1 w I półroczu 2018 r..

Kwota nałożonych kar wyniosła odpowiednio: 35 tys. zł w 2016 r., 75,5 tys. zł w 2017 r., 500 zł w I półroczu 2018 r.

Z kolei według danych przekazanych przez Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego liczba decyzji administracyjnych nakładających kary pieniężne z art. 140aa ust. 1 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu

³² S8 – przed Węzłem Głębocka kierunek Poznań, S8 - przed Węzłem Prymasa Tysiąclecia, S8 - MOP Gurba, S2 – przed Węzłem Konotopa, DK 92 m. Korzuski.

³³ Program został ujęty w Planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA 2018 r. w układzie budżetu zadaniowego dla Oddziału Warszawa

drogowym³⁴ (dalej: p.o.r.d.) na podstawie kontroli przeprowadzonych przez ITD na drogach krajowych na terenie województwa mazowieckiego wyniosła: 39 w 2015 r., 13 w 2016 r., 14 w 2017 r., 2 w I półroczu 2018 r.

Łączna kwota nałożonych kar wyniosła: 110,5 tys. zł w 2015 r., 52 tys. zł w 2016 r., 133,5 tys. zł w 2017 r., 30 tys. zł w I półroczu 2018 r.

(akta kontroli str. 508, 580-582, 646-650)

Badaniem objęto dokumentację 10 losowo wybranych wniosków o wydanie zezwoleń kategorii VII na przejazd pojazdów nienormatywnych, złożonych w Oddziale w okresie 2015-2018 (I półrocze).

W jego wyniku stwierdzono, że osiem zezwoleń zostało wydanych zgodnie z warunkami określonymi w art. 64d ust. 1-5 p.o.r.d., tj. zezwolenie było wydane na jednokrotny lub wielokrotny przejazd po drogach publicznych, w wyznaczonym czasie, na wyznaczonej trasie, ładunek był niepodzielny, uzyskano na przejazd zgodę zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu, zezwolenie wydano po wniesieniu opłaty za jego wydanie, w terminie 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku. Zgodnie z art. 64d ust. 9 p.o.r.d. ww. 8 zezwoleń wskazywało okres ważności zezwolenia, trasę przejazdu, liczbę przejazdów, pojazd, którym będzie wykonywany przejazd, warunki przejazdu oraz sposób pilotowania, jeśli było to wymagane. Okresy ważności wystawionych zezwoleń były zgodne z art. 64d ust. 10 p.o.r.d., tj. 14 dni na jednokrotny przejazd i 30 dni na wielokrotny przejazd³⁵. W przypadku jednego wniosku postępowanie zostało umorzone ze względu na prośbę wnioskodawcy o jego anulowanie.

(akta kontroli str. 583-588)

Stwierdzona
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Jedno zezwolenie kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego o numerze 327/WA/2016 zostało wydane z okresem ważności od 10.10.2016 r. do 08.11.2016 r., chociaż udokumentowane zgody na przejazd zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu dotyczyły terminu od 20.09.2016 r. do 20.10.2016 r. Zezwolenie wydano na podstawie wniosku złożonego 05.10.2016 r., był to powtórny wniosek na przejazd tą trasą (wnioskodawca musiał zmienić termin transportu), wcześniejszy wniosek został złożony 13.09.2016 r. i ww. udokumentowane zgody dotyczyły tego pierwszego wniosku.

Z-ca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniła, że pracownik wydający to zezwolenie poinformował w dniu 26 listopada 2018 r., że uzgodnienia w sprawie terminu oraz trasy i warunków przejazdu przeprowadził telefonicznie z Oddziałem GDDKiA Bydgoszcz oraz MZD Płock.

Zgodnie z art. 64d ust. 2 pkt. 2 oraz ust. 5 p.o.r.d. zezwolenie wydaje się po uzyskaniu zgody na przejazd zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu. Zarządca drogi, po której planowany jest przejazd, uzasadnia trasę przejazdu po otrzymaniu pisemnego zapytania organu wydającego zezwolenie, uwzględniając warunki przejazdu i stan techniczny drogi. W przypadku braku odpowiedzi na zapytanie uznaje się trasę za uzgodnioną. Ponadto zgodnie z obowiązującym w GDDKiA zarządzeniem ws. wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych³⁶ (§11 ust. 1) uzgodnienia trasy przejazdu dla zezwoleń kategorii VII można dokonać pisemnie, faksem, drogą elektroniczną lub ustnie, z zastrzeżeniem utrwalenia czynności w formie adnotacji lub protokołu. Zgodnie

³⁴ Dz.U z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

³⁵ Liczonych od dnia wskazanego we wniosku o wydanie zezwolenia

³⁶ Zarządzenie Nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 lutego 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych

z § 11 ust. 5 ww. zarządzenia, uzgodnienie ustne, z którego należy sporządzić krótką notatkę służbową, w przekazanej informacji powinno zawierać: numery dróg, po których wyznaczona jest trasa przejazdu, nazwy ulic w miastach, po których należy wykonać przejazd oraz warunki przejazdu. W przypadku uzgodnienia, o którym mowa w ww. ust. 5, obowiązuje zasada pisemności określona w art. 14 § 2 k.p.a., czyli przyjmujący uzgodnienie w formie podpisanej adnotacji na odwrotnej stronie wniosku lub na dodatkowej kartce dołączonej do wniosku odnotowuje kolejno: datę uzgodnienia, imię i nazwisko osoby reprezentującej uzgadnianiącego, trasę przejazdu i warunki przejazdu.

Przepisy wewnętrzne w sposób jednoznaczny wskazują, że w przypadku uzgodnień ustnych, na które powołuje się pracownik przygotowujący zezwolenie, z czynności tej powinna być sporządzona pisemna adnotacja, notatka służbowa. W przedstawionej przez Oddział dokumentacji na podstawie, której wydawno zezwolenie nie stwierdzono dokumentów, adnotacji potwierdzających uzgodnienie terminu przejazdu do 08.11.2016 r. Wobec powyższego, zezwolenie zostało wydane bez prawidłowego uzgodnienia trasy przejazdu z zarządcami dróg właściwych dla trasy przejazdu, na okres przejazdu wskazany w zezwoleniu.

(akta kontroli str. 468, 584, 589-614)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia inicjatywy Oddziału podejmowane w zakresie ochrony dróg tj.: warunków jakie były wpisywane w zezwoleniach kategorii VII, pod jakimi mógł odbyć się przejazd pojazdów nienormatywnych, budowy miejsc do preselekcji, ważenia pojazdów, rond dostosowanych do przejazdów wielkogabarytowych, rond z oznakowaniem do szybkiego demontażu i montażu, wydzielonych miejsc do kontroli dla Inspekcji Transportu Drogowego. Przy tym wystąpił przypadek nieprawidłowego wydania zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdów nienormatywnych, a funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej nie zapobiegł i nie ujawnił tej nieprawidłowości.

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. Wskazywanie w każdej książce drogi wszystkich protokołów z przeglądów okresowych przeprowadzonych na odcinku drogi objętym tą książką.
2. Wprowadzenie mechanizmów weryfikujących rzetelność zapisów w książkach drogi potwierdzających wykonanie zaleceń zawartych w protokołach z kontroli okresowych i eliminowanie zapisów niezgodnych ze stanem faktycznym.
3. Rzetelne rozpatrywanie skarg na jakość nawierzchni drogi.
4. Prowadzenie odbiorów robót zgodnie z obowiązującymi procedurami.
5. Wydawanie zezwoleń kategorii VII tylko na okresy, na które uzyskano udokumentowane zgody na przejazd od zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu.
6. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej w zakresie: rozpatrywania skarg, prowadzenia książek drogi, wydawania zezwoleń kategorii VII na przejazd pojazdów nienormatywnych, przestrzegania regulacji obowiązujących przy odbiorach robót.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

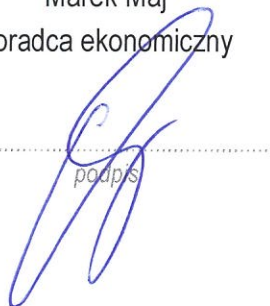
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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, 22 lutego 2019 r.

Kontrolerzy
Marek Maj
doradca ekonomiczny



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektora
Tomasz Emiljan



podpis

