



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Departament Infrastruktury

KIN.410.006.03.2018

Pan
Łukasz Lendner – Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych
i Autostrad Oddział w Szczecinie
al. Bohaterów Warszawy 33
70-340 Szczecin

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 Szczecinie al. Bohaterów Warszawy 33, 70 – 340 Szczecin ¹ .
Kierownik jednostki kontrolowanej	Łukasz Lendner, Dyrektor Oddziału, od 20.04.2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Tadeusz Rajkiewicz, Dyrektor Oddziału, od 31.05.2008 r. do 20.04.2017 r.
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 (do 30 czerwca) ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Mirosław Brzeziński, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KIN/65/2018 z 17.09.2018 r.

(akta kontroli str.1-2)

¹ Dalej: Oddział GDDKiA, Oddział lub Zarządca Dróg.

² W celach porównawczych przedstawiono również dane statystyczne za lata 2013-2014.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Podejmowane przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie działania w zakresie zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni zarządzanych dróg krajowych nie doprowadziły do poprawy tego stanu.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym zmniejszył się z 82,8% na koniec 2016 roku do 82,4% na koniec 2017 roku, zaś zwiększył się udział dróg krajowych w stanie niezadowolającym z 9,8% do 11,7%.

Zasadnicze działania Oddziału GDDKiA w Szczecinie w zakresie spełniania obowiązków zarządcy drogi dotyczących dokumentów ewidencyjnych oraz poprawności danych zawartych w tych dokumentach, przeprowadzania kontroli okresowych, diagnostyki stanu nawierzchni sieci dróg, zostały wypełnione w zbadanym okresie. Zarządca Dróg posiadał i prowadził wymagane aktualne dokumenty ewidencyjne, a przeglądy okresowe oraz Diagnostyka Stanu Nawierzchni przeprowadzane były terminowo i przez odpowiednie osoby, jak też poprawnie udokumentowane.

Oddział konsekwentnie realizował zadania związane z przebudową/rozbudową, remontem i utrzymaniem dróg krajowych, w pełni wykorzystując przyznane na ten cel środki.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa przy tym, że Oddział miał ograniczony wpływ na to, które ostatecznie zadania związane z remontem oraz przebudową i rozbudową znajdują się ostatecznie w planie wydatków bieżących i majątkowych, o czym decydowała Centrala GDDKiA.

Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieujęcia w ewidencji finansowo-księgowej odcinka drogi krajowej (20c o długości 0,470 km) - przedmiotowy odcinek stanowił mniej niż pół promila ogółu zarządzanej sieci dróg (1193,766 km), przy równoczesnym objęciu ewidencją wszystkich pozostałych odcinków,
- braku wszystkich danych lub właściwych zapisów w dziennikach objazdu dróg, i nie miały zasadniczego wpływu na zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg będących w zarządzie Oddziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ocena stanu technicznego dróg

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

Opis stanu faktycznego

W latach 2015-2018 (do dnia rozpoczęcia kontroli, tj. 24 września 2018 r.) Oddział zarządzał siecią dróg krajowych o długości 1 041,877 km (1 193,763 km w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię)⁶. Sieć drogowa Zarządcy Dróg zawierała 12 dróg krajowych podzieloną na 391 odcinków dróg, w tym jedną autostradę

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ 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.

⁶ Według stanu na koniec 2013 i 2014 r. Oddział zarządzał siecią dróg krajowych o długości 1 194,432 km (w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię).

o łącznej długości 25,271 km, trzy drogi ekspresowe o łącznej długości 123,017 km, a pozostałe drogi krajowe liczyły 893,589 km.

(akta kontroli str. 458-564, 602-611 i 644)

Ewidencja dróg krajowych Oddziału GDDKiA w Szczecinie była prowadzona zarówno w formie elektronicznej jak też papierowej zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 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 tunelem⁷. Ewidencja zawierała m.in.⁸:

- książki drogi, prowadzone według wzoru określonego w załączniku nr 1 do ww. rozporządzenia;
- dzienniki objazdu dróg, prowadzone według wzoru określonego w załączniku nr 2 do ww. rozporządzenia – zawierające jednak uchybienia formalne w treści zapisów w kolumnach 5÷8;
- mapy techniczno-eksploatacyjne dróg, sporządzane z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg oraz we właściwym formacie.

(akta kontroli str. 30, 49-50, 60, 458-564 i 644)

Forma elektroniczna ewidencji zarządzanych dróg krajowych była prowadzona przez Oddział przy zastosowaniu systemu Bank Danych Drogowych (BDD) we wdrożonej wersji programu od dnia 18 marca 2011 r. Dane w systemie BDD aktualizowano na bieżąco, tj. nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający – ostanía aktualizacja danych nastąpiła 22 marca 2018 r. Ewidencja prowadzona była w sposób odzwierciedlający rzeczywistą liczbę zarządzanych odcinków dróg oraz ich stanu technicznego. Oddział dokonywał aktualizacji informacji gromadzonych w programie BDD według stanu na koniec roku ubiegłego – na podstawie danych składowych przekazywanych przez Rejony Utrzymania Dróg⁹. Rejony przesyłały bazy danych w wersji elektronicznej co najmniej raz w roku (w I kwartale), a także doraźnie w przypadku znaczących zmian w infrastrukturze, przede wszystkim: wybudowania nowych zjazdów, ścieżek rowerowych, przebudów istniejących i budowy nowych odcinków dróg.

(akta kontroli str. 60 i 644)

Na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. 24 września 2018 r. sieć zarządzanych przez Oddział dróg krajowych posiadała sześć ograniczeń technicznych w ruchu pojazdów na łącznej długości 761 m. Ograniczenia dotyczyły trzech obiektów inżynierskich – ograniczenia w skrajni pionowej i poziomej dla pojazdów powyżej 3,5t: na Dk 26 w miejscowości Chojna (km13,870–13,890) i w miejscowości Myślibórz (km 46,540–46,560) oraz na Dk 31 w miejscowości Gryfino (km 17,873–17,893). Pozostałe ograniczenia spowodowane były: zwężeniem jezdni na Dk 6 w miejscowości Sianów (km 150,812–150,842), zapadnięciem nawierzchni na Dk 20 w miejscowości

⁷ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem ws. numeracji i ewidencji dróg”.

⁸ Badaniami szczegółowymi objęto dokumentację 5 odcinków dróg w tym: najdłuższego – 9417 m, Droga krajowa, (dalej Dk) 11, najkrótszego – 5 m, Dk 31 wraz z odcinkiem poprzedzającym zbadanym ze względu na niewielką długość odcinka najkrótszego. Ponadto zbadano trzy losowo wybrane spośród pozostałych odcinków dróg pozostających w zarządzie Oddziału – pierwszy i ostatni w ewidencji, jak też wytypowany do kontroli ze względu na brak ujęcia w ewidencji księgowej środków trwałych odcinek drogi Dk 20c, tj.: Dk 20c odcinek 0+000 – 0+470 (Dk 20), Dk 3 odcinek 10+283 – 13+800, Dk 31 odcinek 94+586 – 98+705, Dk 11 odcinek 0+000 – 9+417 i Dk 37 odcinek 9+842 – 14+562 o łącznej długości 23,243 km.

⁹ W strukturze Oddziału wydzielono siedem Rejonów Utrzymania Dróg, tj. w: Koszalinie, Lipianach, Nowogardzie, Stargardzie, Szczecinie, Szczecinku i Wałcu. (dalej: „Rejony”).

Drzonowo (km 153,200–153,500) oraz złym stanem technicznym przejazdu kolejowego na Dk 10 na odcinku (km 87,830–88,201) na Dk 10. Wymienione ograniczenia techniczne skutkowały zakazem wjazdu na obiekty pojazdów, które posiadały gabaryty przekraczające wartości dopuszczalne na tych obiektach, a w dwóch ostatnich przypadkach ograniczeniem prędkości do 40 km/h.

Nadzór nad zarządzaniem drogami, w tym nad utrzymaniem i ochroną dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz organizacji ruchu u Zarządcy Dróg krajowych należał do kompetencji Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami. Czynności te były wykonywane za pośrednictwem i przy pomocy Wydziału Dróg i Sieci Drogowej oraz Wydziału Mostów. Bezpośrednio zadania techniczne, w tym z zakresu utrzymania, remontów i ochrony dróg oraz nadzorcze wykonywane były przez kierowników Rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 566 i 644)

Zarządca Dróg prowadził ewidencję księgową środków trwałych zarówno dla wartości dróg krajowych w jego zarządzie jak i obiektów inżynierskich. Wg. stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. wartość środków trwałych w postaci dróg wynosiła 7 487 909,2 tys. zł wartości początkowej oraz 1 967 297,6 tys. zł wartości po umorzeniu. Oddział objął ewidencją księgową środków trwałych wartości wszystkich zarządzanych odcinków dróg krajowych za wyjątkiem jednego odcinka 20c o długości 470 m (co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Ustalone nieprawidłowości”). Ewidencja obiektów inżynierskich zawierała 557 pozycji o wartości początkowej 1 279 066,9 tys. zł oraz 1 275 627,5 tys. zł wartości po umorzeniu i była zgodna ze stanem faktycznym.

(akta kontroli str. 199-200, 594-611 i 649-659)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dzienniki objazdu dróg krajowych nr: 3, 11, 20 (20c), 31, i 37 w całym okresie objętym kontrolą nie zawierały wszystkich danych lub właściwych zapisów dotyczących odpowiednio: zauważonych usterek, braków, uszkodzeń i ich lokalizacji, treści zalecenia pokontrolnego i terminu realizacji, daty wykonania zalecenia oraz numeru strony. Wymogi takie określone zostały w załączniku nr 2 rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg. Nieprawidłowości dotyczyły zapisów w kolumnach 5-8 w/w dzienników.

Z wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami Oddziału GDDKiA w Szczecinie wynika, że stwierdzone nieprawidłowości spowodowane były mylną interpretacją przepisów przywołanego rozporządzenia lub brakiem dostatecznej staranności osób prowadzących dzienniki objazdu dróg; przy czym w trakcie kontroli pracownicy zostali poinformowani o dostrzeżonych uchybieniach i zobligowani do rzetelniejszego wypełniania obowiązków w tym zakresie.

Osobami odpowiedzialnymi za zaistniały stan rzeczy byli kierownicy obwodów, kierownicy służby liniowej i drogomistrzowie, a z tytułu nadzoru kierownicy poszczególnych Rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 49-50 i 458-564)

2. Zarządca Dróg nie ujął w ewidencji księgowej środków trwałych wartości jednego odcinka zarządzanych dróg krajowych 20c o długości 470 m, co było niezgodne z art.: 4, 13, 17, 20 i 24 ust. 1-2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości¹⁰.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

Osobą odpowiedzialną za powstanie nieprawidłowości był pracownik sporządzający wycenę wartości środków trwałych, a z tytułu nadzoru naczelnik i zastępca naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej.

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami Oddziału GDDKiA w Szczecinie wyjaśnił, że „(...) Tworząc po raz pierwszy ewidencję przyjęto, iż dla odcinków dróg użytkowanych od wielu lat dla których nie posiadano dokumentacji księgowej zawierającej całkowite koszty ich wytworzenia (wybudowania), wycenę tychże oparto na aktualnych uśrednionych kosztach jednostkowych budowy odcinków dróg o analogicznych parametrach technicznych zależnych od klasy technicznej drogi (A; S; Gp; G) oraz od wartości wskaźnika globalnego stanu nawierzchni według ówczesnej metodyki SOSN¹¹. (...) Długość odcinka była przyczyną pominięcia odcinka w wykazie odcinków jednorodnych tworzonym za pomocą aplikacji SOSN jak również powodem braku wygenerowania wskaźnika globalnego dla niego. Skutkiem tego, iż długość odcinka nie spełniała wymogu określonego w wytycznych SOSN, był brak wygenerowanej wyceny odcinka przy uwzględnieniu jego geometrii oraz stanu technicznego nawierzchni bezpośrednio, a pośrednio zużycia eksploatacyjnego całości konstrukcji. Sporządzający pierwszą wycenę nie przeprowadził porównania sumy długości wszystkich odcinków jednorodnych wygenerowanych automatycznie z aplikacji SOSN z ówczesną długością sieci dróg krajowych administrowanych przez Oddział. Brak tej czynności (tj. porównania) spowodował, iż w ostatecznym zestawieniu wartości środków trwałych w postaci dróg, odcinek odrębnej drogi oznaczonej jako 20c nie został uwzględniony.(...)”.

Jednocześnie w/w Zastępca Dyrektora Oddziału zobowiązał się do uwzględnienia odcinka drogi krajowej 20c i ujęcia go w ewidencji finansowo-księgowej w trakcie najbliższej aktualizacji ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 199-200, 565-593, 602-611 i 649-651)

1.2 Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

Opis stanu faktycznego

Właściwe miejscowo Rejony dokonywały okresowych, tj. rocznych i pięcioletnich przeglądów dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹² oraz dokumentowały dokonywanie tych czynności na co sporządzały protokoły. W ramach kontroli zarządzane drogi oceniane były według skali ocen: stan dobry, stan zadawalający, stan niezadawalający oraz stan zły, jak też w przypadkach poszczególnych stwierdzanych usterek stosowana była również ocena opisowa.

W Oddziale nie opracowano wewnętrznych regulacji w zakresie sposobu prowadzenia tych kontroli. Oddział nie ustalał harmonogramów kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 64-104, 574-577 i 644)

Na podstawie wytycznych otrzymanych z Centrali GDDKiA, Oddział corocznie opracowywał zakresy badań wykonywanych w toku kampanii diagnostycznej prowadzonej w ramach Diagnostyki Stanu Nawierzchni¹³. W zakresie badań wykonywanych samodzielnie Oddział przestrzegał harmonogramu narzuconego przez Centralę GDDKiA. Harmonogram badań w ramach kampanii diagnostycznej DSN z dokładnością do jednego lub do połowy miesiąca był sporządzany przez Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych Centrali i przesyłany do Oddziału

¹¹ System Oceny Stanu Nawierzchni.

¹² Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm. Ustawa zwana dalej: „upb”.

¹³ Dalej: „DSN”.

wraz ze wskazaniem zalecanego zakresu badań oraz kryteriów dotyczących jego określenia.

Kampania diagnostyczna nawierzchni realizowana była z wyłączeniem odcinków o nawierzchni innej, niż bitumiczna i betonowa. Zakres kampanii dla całego roku wynikał z ilości i kryteriów wskazanych przez Centralę GDDKiA¹⁴. Realizacja harmonogramu kampanii diagnostycznej leżała w gestii laboratoriów, którym zlecono poszczególne badania. Wykonywanie pomiarów diagnostycznych do oceny stanu nawierzchni drogowej należało do zakresu działania komórki organizacyjnej do spraw technologii – laboratorium drogowego w ramach posiadanego sprzętu, zgodnie z § 14 pkt 2 Regulaminu organizacyjnego Oddziału GDDKiA (wprowadzonego Zarządzeniem nr 2/2017 Dyrektora Oddziału z 29 marca 2017 r.) oraz w ramach uzyskanego zakresu akredytacji.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 64-104 i 644)

Syntetyczne wyniki realizacji planu kontroli okresowych oraz kampanii diagnostycznej na całej długości zarządzanych dróg krajowych 1193,763 km w rozwinięciu na jedną jezdnię w minionych latach przedstawiały się następująco:

- rok 2015 – długość odcinków poddana kontrolom okresowym 100%, długość odcinków dróg poddanych DSN 1 181,002 km, co stanowiło 98,9%;
- rok 2016 – długość odcinków poddana kontrolom okresowym 100%, długość odcinków dróg poddanych DSN 1 108,388 km, co stanowiło 92,6%;
- rok 2017 – długość odcinków poddana kontrolom okresowym 100%, długość odcinków dróg poddanych DSN 939,642 km, co stanowiło 78,7%;
- rok 2018 (I półrocze) – długość odcinków poddana kontrolom okresowym 100%, długość odcinków dróg poddanych DSN 638,382 km, co stanowiło 53,5%¹⁵.

DSN obejmowała identyfikację i ocenę cech eksploatacyjnych nawierzchni drogowych, a także inne wspomagające działania, w tym również kontrolę jakości oraz udostępnianie wyników. Nie powierzano podmiotom zewnętrznym przeprowadzania DSN i była ona w całości wykonywana samodzielnie przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 64-104, 565-595 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Prawdliwość przeprowadzania kontroli (przeglądów)

Opis stanu
faktycznego

Podstawą prawną przeprowadzania kontroli okresowych dróg w zarządzie Oddziału był art. 62 upb¹⁶, natomiast codziennie objazdy dróg (w tym oceny stanu technicznego) dróg dokonywane były z uwzględnieniem wytycznych bieżącego utrzymania dróg wprowadzonych Zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora z 15 marca 2017 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych¹⁷.

Oceny doraźnej stanu dróg dokonywali pracownicy rejonów podczas codziennych objazdów podległych im odcinków dróg. Objazdy były dokumentowane w dziennikach objazdu dróg, zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do

¹⁴ Centrala wskazywała ilość dróg poddawanych diagnostyce oraz obszar kampanii diagnostycznej nawierzchni - badane cechy, takie jak: pozostała trwałość nawierzchni, wskaźnik ugięć, wskaźnik SCI300, stan spękań, równość podłużna, głębokość koleiny, właściwości przeciwpoślizgowe i stan powierzchni.

¹⁵ DSN było kontynuowane w drugim półroczu 2018 r. i po 30 czerwca kampania diagnostyczna wciąż trwała.

¹⁶ Art. 62 ust. 1 pkt 1 – kontrole „roczne”; Art. 62 ust. 1 pkt 2 – kontrole „pięcioletnie”.

¹⁷ Zmienione zarządzeniem nr 7 z 19 stycznia 2018 r. o tej samej nazwie.

rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg, a wpisy zawierały merytoryczne treści (za wyjątkiem usterek opisanych w obszarze 1.1). Z dniem 1 stycznia 2016 r. weszło w życie Zarządzenie nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 2015 r. ws. wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych, które zastąpiło dotychczas obowiązujące Zarządzenie nr 36 z 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych. Tym samym zmienione zostały częstotliwości objazdów, które uzależniono od modelu utrzymania drogi (na co najmniej raz dziennie), a nie jak poprzednio – jej klasy technicznej. Ponadto co najmniej raz w roku objazdu drogi, sprawdzającego jej stan techniczny, dokonywała osoba posiadająca wymagane uprawnienia budowlane oraz były dokonywane przez Dyrektora/Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami i Kierowników Rejonów, jak też jeden objazd miesięcznie był wykonywany w porze nocnej.

(dowód: akta kontroli str. 30-34 i 644)

Roczne i pięcioletnie przeglądy zarządzanych dróg krajowych, wykonywane były przez pracowników Rejonów. Na dzień kontroli Oddział zatrudniał 47 pracowników posiadających właściwe kompetencje, tj. posiadających wymagane uprawnienia budowlane w stosownych specjalnościach – zgodnie z art. 62 ust. 4 upb i w czasie wykonywania przeglądów należących do właściwej izby samorządu zawodowego. Dokonane czynności przeglądów - kontroli były każdorazowo udokumentowane w formie protokołów. W protokołach z przeglądów - kontroli okresowych nie wystąpiły wskazania stwierdzające konieczność niezwłocznego remontu czy przebudowy drogi. Stwierdzenia konieczności wykonania robót w trybie niezwłocznym (tzn. na bieżąco) dotyczyły jedynie prac porządkowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 612-616, 644 i 662-663)

W ramach kontroli okresowych zostały ocenione wszystkie odcinki zarządzanych dróg krajowych, jak też wykonywano zalecenia z poprzednich kontroli, jak to miało miejsce na Dk: 3, 11, 20, 31, i 37. Wszystkie objęte przeglądami drogi, w aktualnym stanie technicznym, nadawały się do użytkowania i w protokołach kontroli znajdowały się zapisy w tym zakresie. Bieżące zalecenia pokontrolne oraz zalecenia z poprzednich kontroli, dotyczyły takich zagadnień jak: stan nawierzchni (uszkodzenia ubytki, spękania), stan poboczy (odkształcenia, spływy), elementy odwodnienia (rowy i przepusty), stan oznakowania pionowego, poziomego i urządzeń bezpieczeństwa ruchu oraz estetyka dróg, urządzenia obce i ogólna ocena stanu technicznego dróg.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 64-104, 574-577 i 644)

Kampania diagnostyczna w ramach DSN odbywała się co roku, jednak częstotliwość pomiarów w tej samej lokalizacji w zależności od badanej cechy wynosiła 2 lub 3 lata, co regulowane było corocznie przez wytyczne Centrali GDDKiA. DSN była prowadzona w oparciu o Zarządzenie nr 34 z 2015 r. ws. diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów¹⁸, wraz z załączonymi wytycznymi¹⁹. Przedmiotowe zarządzenie i załączniki do niego regulowały w szczególności kwestie takie jak: zakres kampanii diagnostycznej nawierzchni (badane cechy), metodyka wykonywania badań oraz poprzedzające je przygotowanie i kalibracja sprzętu pomiarowego, interpretacja i konwersja wyników

¹⁸ Dalej: „Zarządzenie nr 34 w sprawie DSN”.

¹⁹ Zostało zmienione Zarządzeniem GDDKiA nr 60 z 2015 r.; zmiana wprowadzała nową metodologię dokonywania pomiarów w diagnostyce nawierzchni drogowych badania parametrów techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni z wykorzystaniem nowych, precyzyjniejszych technik pomiarowych, w tym do analogicznych parametrów metod nieniszczących.

oraz przyporządkowanie cech do danej klasy, sposób gromadzenia i archiwizacji pozyskanych danych i wstępne typowanie zabiegów remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 30-34 i 644)

Oceny stanu nawierzchni w ramach kampanii DSN w zakresie pomiarów ugięć i właściwości przeciwpoślizgowych dokonywało Laboratorium Drogowe Oddziału, natomiast w zakresie równości i automatycznej oceny nawierzchni – ze względu na wyposażenie sprzętowe i zakres akredytacji (ponieważ Oddział nie dysponował odpowiednim zapleczem technicznym) – odpowiednio laboratoria oddziałów w Gdańsku i Poznaniu. Każdy pomiar wiązał się z przejazdem po wskazanym odcinku drogi wyspecjalizowanego samochodu, którego aparatura generowała pliki elektroniczne z zapisem poszczególnych wielkości badanej właściwości.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 63-104 i 644)

Zarządca Dróg nie wprowadzał ograniczeń w ruchu pojazdów (w okresie 2015 - III kwartał 2018) w wyniku ograniczonej lub niedostatecznej przydatności do użytkowania. Kontrole okresowe realizowano na całej długości dróg krajowych w zarządzie tutejszego Oddziału zgodnie z art. 62 upb. W protokołach z kontroli okresowych znajdowały się zapisy wskazujące, że stwierdzone w poprzednich przeglądach usterki lub niezbędne roboty drogowe zostały terminowo usunięte lub wykonane. W skontrolowanym zakresie nie było przypadków, aby zapisy corocznie się powtarzały, w tym w przedmiocie zaleceń po kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 30-34 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z wynikami DSN, na koniec roku 2017 procentowy udział dróg krajowych w stanie technicznym dobrym wynosił 82,41% - (983,753 km w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię), natomiast udział procentowy dróg w stanie złym i niezadowalającym wynosił odpowiednio 5,44% (64,939 km) i 12,15% (145,038 km), przy czym udział procentowy dróg w stanie złym wykazywał tendencję zniżkową i zmniejszył się o dwa punkty procentowe w stosunku do roku poprzedniego i wynosił 7,4%, tj. 88,336 km, zaś udział procentowy dróg krajowych w stanie technicznym dobrym utrzymywał się na podobnym poziomie, tj. 82,4% i 82,8%. W 2015 roku udział procentowy dróg krajowych w stanie dobrym wynosił 85,1 (1 012,7 km), w stanie niezadowalającym 11,4% (135,2 km) oraz w stanie złym 3,5% (42,2 km)²⁰.

Stan nawierzchni na sieci dróg krajowych Zarządcy Dróg w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię (1 193,763 km) w minionych latach przedstawiał się następująco:

- rok 2015 – długość odcinków dróg w stanie dobrym 1 015,864 km, co stanowiło 85,1%, długość odcinków dróg w stanie niezadowalającym 136,085 km, co stanowiło 11,4%, długość odcinków dróg w stanie złym 41,781 km, co stanowiło 3,5% oraz odcinki w remoncie, przebudowie 53,350 km, co stanowiło 4,5%;
- rok 2016 – długość odcinków dróg w stanie dobrym 988,408 km, co stanowiło 82,8%, długość odcinków dróg w stanie niezadowalającym 116,986 km, co stanowiło 9,8%, długość odcinków dróg w stanie złym 88,336 km, co stanowiło 7,4%, oraz odcinki w remoncie, przebudowie 28,010 km, co stanowiło 2,4%;

²⁰ Pomiar za 2015 r. nie jest adekwatny do roku 2016 i kolejnych, bowiem od 2016 r. zmieniła się metodologia dokonywania pomiarów.

- rok 2017 – długość odcinków dróg w stanie dobrym 983,753 km, co stanowiło 82,4%, długość odcinków dróg w stanie niezadowolającym 145,038 km, co stanowiło 12,2%, długość odcinków dróg w stanie złym 64,939 km, co stanowiło 5,4%, oraz odcinki w remoncie, przebudowie 108,100 km, co stanowiło 9,1%;

(dowód: akta kontroli str. 565-601 i 644)

Na pogorszenie stanu technicznego nawierzchni dróg miały wpływ w szczególności: niekorzystne warunki atmosferyczne, a zwłaszcza temperatury ujemne, częste przejścia przez zero i intensywne opady deszczu oraz obciążenie ruchem pojazdów ciężkich. Do poprawy stanu nawierzchni przyczyniły się przeprowadzone przebudowy, zabiegi powierzchniowe, remonty i inne zabiegi utrzymaniowe. Zanotowane zmiany stanu nawierzchni w stosunku do lat ubiegłych były skutkiem udoskonalonych procedur pomiarowych wprowadzanych do użytku od 2015 r. (Zarządzenie nr 34 w sprawie DSN) oraz nowych metodologii wyznaczania kategorii ruchu pojazdów²¹ i Generalnego Pomiaru Ruchu z 2015 r. mających wpływ na klasyfikację stanu technicznego nawierzchni (wskaźnika ugięć, wskaźnika krzywizny ugięć, wskaźnika spękań), które stanowiły poziom odniesienia dla kolejnych lat. W poszczególnych latach nie stwierdzono (w zakresie objętym kontrolą) przypadków znacznych zmian stanu technicznego nawierzchni dróg.

(dowód: akta kontroli str. 30-34, 565-601 i 644)

Na sieci dróg krajowych, będących w zarządzie Oddziału GDDKiA w okresie od początku roku 2015 do dnia kontroli, zaistniał jeden przypadek pozbawienia kategorii odcinka drogi krajowej i przekazania drogi krajowej zarządcy dróg gminnych. Oddział przekazał z dniem 1 stycznia 2015 r. odcinek drogi krajowej nr 6 o długości 702 m w miejscowości Karlino. Stan techniczny tego odcinka to: w klasie A: stan spękań, równość, koleiny oraz stan powierzchni; w klasie C: właściwości przeciwpoślizgowe. Przekazanie nastąpiło w oparciu o Protokół Zdawczo-Odbiorczy. W latach 2015-2018 nie wystąpiły sytuacje, aby Oddział nie dokonał oceny stanu technicznego odcinka drogi, który miał być pozbawiony kategorii drogi krajowej.

(dowód: akta kontroli str. 30-34 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.5 Stan kontroli zarządczej w zakresie oceny stanu technicznego dróg

Opis stanu
faktycznego

Kontrola zarządcza w Oddziale GDDKiA w Szczecinie sprawowana była na podstawie ogólnych aktów normatywnych prawa krajowego oraz regulacji wewnętrznych takich jak:

- Zarządzenie nr 43 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad;
- Zarządzenie nr 12/2018 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Szczecinie z dnia 13 sierpnia 2018 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Szczecinie;
- Zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych

²¹ Zarządzenie nr 31 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 16 czerwca 2014 r. w sprawie Katalogu typowych konstrukcji nawierzchni podatnych i półsztywnych.

i Autostrad w Szczecinie z dnia 9 stycznia 2018 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Szczecinie.

(dowód: akta kontroli str. 51-52 i 644)

Ustanowiony w Oddziale system Kontroli Zarządczej miał zastosowanie we wszystkich komórkach organizacyjnych Oddziału. Kontrola zarządcza sprawowana była w Oddziale poprzez podejmowanie działań prowadzących do zapewnienia realizacji celów i zadań opierając się na określonych państwowo standardach. Osiąganie ustanowionych celów poprzez realizację określonych zadań było monitorowane, mierzone tam gdzie miało to zastosowanie i analizowane przez kadrę zarządczą. Podejmowane były zarówno bieżące działania niezbędne do osiągnięcia zaplanowanych wyników, jak i ustanawianie rozwiązań systemowych w postaci wdrażania uregulowań wewnętrznych. Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej zakładał wykonanie zadań i osiągnięcie następujących celów w odniesieniu do stanu technicznego dróg:

- utrzymanie standardów funkcjonalnych i technicznych istniejącej sieci dróg pozostających w gestii Oddziału;
- miernik – wyniki oceny stanu technicznego dróg, wartość co najmniej 75% dróg w stanie dobrym;
- analiza ryzyka – została wykonana analiza ryzyka dla osiągnięcia wyznaczonego celu;
- podjęte działania dla ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości – występujące ryzyko zostało określone na poziomie akceptowalnym wobec powyższego nie podejmowano dodatkowych działań.

Corocznie w okresie objętym kontrolą Dyrektor Oddziału GDDKiA w Szczecinie składał właściwe oświadczenia częściowe o stanie kontroli zarządczej.

(dowód: akta kontroli str. 33-34, 51-52 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

OCENA CZĄSTKOWA

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

Zasadnicze działania Oddziału GDDKiA w Szczecinie w zakresie spełniania obowiązków zarządcy drogi dotyczących dokumentów ewidencyjnych oraz poprawności danych zawartych w tych dokumentach, przeprowadzania kontroli okresowych, diagnostyki stanu nawierzchni sieci dróg, zostały spełnione w zbadanym okresie. Zarządca Dróg posiadał i prowadził wymagane aktualne dokumenty ewidencyjne, a przeglądy przeprowadzane były terminowo i przez odpowiednie osoby, jak też poprawnie udokumentowane.

Jednakże NIK zauważa, że procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym zmniejszył się z 82,8% na koniec 2016 roku do 82,4% na koniec 2017 roku, zaś zwiększył udział dróg krajowych w stanie niezadowolającym z 9,8% do 11,7%.

Stwierdzone nieprawidłowości w postaci nie ujęcia w ewidencji finansowo-księgowej jednego odcinka drogi krajowej (20c o długości 0,470 km) oraz braku wszystkich danych lub właściwych zapisów w dziennikach objazdu dróg cechowały się niewielkim progiem istotności i co do zasady nie miały znaczącego wpływu na kontrolowaną działalność.

NIK dostrzegając podjęte działania jednostki kontrolowanej w zakresie prowadzenia ewidencji księgowo-finansowej zwraca uwagę, że Oddział GDDKiA nie wyczerpał innych możliwości (takich, jak np. spis rzeczowy z gruntu) doprowadzenia ewidencji księgowej środków trwałych do stanu faktycznego zgodnego z posiadanymi zasobami oraz z przepisami ustawy o rachunkowości.

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

Opis stanu faktycznego

Klasyfikacja potrzeb remontowych nawierzchni dróg w Oddziale opierała się o zasady określone w wytycznych stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 34 w sprawie DSN. Wartości parametrów zespolonych, tj. wskaźnika stanu konstrukcji i wskaźnika oceny ogólnej określone w ramach DSN i obliczone na podstawie wytycznych²², wskazywały odcinki miarodajne, w których dany rodzaj zabiegu (np. przebudowa, zabieg powierzchniowy, uszorstnienie) był konieczny lub zalecany. W ramach DSN ocenie podlegały takie parametry jak np.: trwałość nawierzchni, wskaźnik ugięć, stan spękań, równość podłużna, głębokość koleiny i innych. Wyniki DSN wskazywały na rodzaj zabiegu zalecanego lub koniecznego do przeprowadzenia (modernizujący, wyrównujący lub powierzchniowy).

Liczba i długości odcinków, dla których wykazano zabiegi konieczne lub zalecane w okresie objętym kontrolą przedstawiała się następująco:

- w 2015 roku wykazano zabiegi konieczne na 30 odcinkach zarządzanych dróg o łącznej długości 42,328 km oraz zabiegi zalecane na 70 odcinkach dróg o łącznej długości 177,487 km,
- w 2016 roku wykazano zabiegi konieczne na 46 odcinkach zarządzanych dróg o łącznej długości 88,658 km oraz zabiegi zalecane na 79 odcinkach dróg o łącznej długości 204,947 km,
- w 2017 roku wykazano zabiegi konieczne na 33 odcinkach zarządzanych dróg o łącznej długości 64,747 km oraz zabiegi zalecane na 92 odcinkach dróg o łącznej długości 209,369 km.

W zakresie wskazywania odcinków przeznaczonych do remontów Zarządca Dróg nie stosował innych regulacji wewnętrznych, natomiast obowiązywały uzgodnienia z Centralą, która na podstawie opracowanego algorytmu określała priorytetowość poszczególnych zadań spośród wytypowanych przez wszystkie Oddziały. Algorytm określał ostatecznie liczbę punktów dla danego przedsięwzięcia, co miało ostateczny wpływ na pozycję danego zadania w Planie Działania na Sieci Dróg (PDnSD). Centrala zatwierdzała Plany Działania na Sieci Dróg po zgłoszeniach Oddziałów²³.

W przypadku wydatków na bieżące utrzymanie dróg, Oddział samodzielnie decydował o rodzaju i lokalizacji wykonywanych zabiegów w ramach przydzielonych przez Centralę środków finansowych na dany rok. Na podstawie otrzymywanego rokrocznie z Departamentu Zarządzania Centrali GDDKiA projektu planu wydatków na następny rok budżetowy Oddział wysyłał propozycje szczegółowego planu wydatków z podaniem wysokości kwot przeznaczonych na poszczególne asortymenty (jak: bieżącego i całorocznego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych, bieżącego utrzymania innych pozostałych w zarządzaniu dróg, zimowego utrzymania dróg itp.).

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 617-648)

²² Wytyczne regulowały m. in. kwestie takie jak: zakres kampanii diagnostycznej nawierzchni (badane cechy), metodyka wykonywania badań oraz poprzedzające je przygotowanie i kalibracja sprzętu pomiarowego, interpretacja i konwersja wyników oraz przyporządkowanie cech do danej klasy, sposób gromadzenia i archiwizacji pozyskanych danych oraz wstępne typowanie zabiegów remontowych.

²³ W okresie objętym kontrolą miały miejsce następujące aktualizacje PDnSD: z dnia 26. 05. 2014 r., z dnia 20. 05. 2015 r., z dnia 19. 12. 2016 r. i z dnia 24.01. 2017 r.

Do remontów i przebudów na rok 2018 w Oddziale zakwalifikowano odcinki o łącznej długości razem 48,369 km (remonty 47,065 km i przebudowy 1,304 km). Remonty lub przebudowy odcinków dróg, których stan techniczny, według pomiarów roku poprzedniego, został sklasyfikowany jako zły realizowane były w minionych latach w następującej ilości: w perspektywie 2015/2016 zrealizowano na sześciu odcinkach o łącznej długości wynoszącej 3,824 km, w perspektywie 2016/2017 zrealizowano na 24 odcinkach o łącznej długości wynoszącej 37,782 km oraz w perspektywie 2017/2018 zrealizowano na 11 odcinkach o łącznej długości wynoszącej 16,171 km.

Sumaryczna liczba i długość odcinków dróg w złym stanie technicznym, które nie zostały zakwalifikowane w następnym roku do remontów lub przebudów, przedstawiała się następująco: w perspektywie 2015/2016 nie zakwalifikowano 24 odcinków o łącznej długości wynoszącej 38,414 km, w perspektywie 2016/2017 nie zakwalifikowano 22 odcinków o łącznej długości wynoszącej 50,876 km oraz w perspektywie 2017/2018 nie zakwalifikowano 22 odcinków o łącznej długości wynoszącej 48,576 km.

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 588-590 i 617-648)

W ramach aktualizacji PDnSD oraz w celu realizacji doraźnych działań związanych z przebudową/rozbudową i remontem dróg, Oddział zgłaszał swoje propozycje na podstawie:

- DSN: Dane na temat stanu nawierzchni były aktualizowane co roku na podstawie wyników kolejnych kampanii diagnostycznych, które określały stan techniczny. Każdorazowe podjęcie decyzji o wykonaniu remontu lub przebudowy było poprzedzone sygnalizowaniem potrzeb w tym zakresie przez właściwe miejscowo Rejony, a także analizą stanu nawierzchni na przedmiotowych odcinkach drogi;
- kontroli okresowych dróg: Odcinki dróg planowane do wykonania zadań remontowych wybierane były m.in. na podstawie wyników kontroli okresowych dróg sporządzanych przez uczestników przeglądu oraz postanowień podjętych po przeglądach okresowych przez kierowników Rejonów. Oceny te nie stwierdzały konieczności wykonania remontu lub przebudowy w trybie niezwłocznym;
- istotności dla funkcjonowania systemu transportowego kraju: Kryterium istotności dla funkcjonowania systemu transportowego kraju odgrywało większą rolę w przypadku wyboru odcinków dróg wskazywanych do przebudowy ze względu na niedostateczne parametry techniczne w planie sytuacyjnym i przekroju, bądź zastępowania ich nowymi odcinkami.

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 617-648)

Poszczególne parametry odcinków miarodajnych w ramach DSN były przypisywane do odpowiednich poziomów klas: klasa A – stan dobry, klasa B – stan zadowalający, klasa C (poziom ostrzegawczy) – stan niezadowalający (planowane wykonanie zabiegów, klasa D (poziom krytyczny) – stan zły (niezbędne niezwłoczne interwencje). Zasadniczo do remontu kwalifikowano odcinki w klasie D (w stanie krytycznym) oraz C (w stanie ostrzegawczym). Wstępnego wyboru odcinków planowanych do wykonania remontów dokonywano w rejonach dróg. Każdorazowe podjęcie decyzji o wykonaniu remontu lub przebudowy było poprzedzone sygnalizowaniem potrzeb w tym zakresie przez właściwe miejscowo Rejony, a także analizę stanu nawierzchni na przedmiotowych odcinkach drogi. W okresie kontroli łączna długość odcinków w klasie C i D wynosiła: w roku 2015 – 267,4 km (remontom i przebudowom poddano 53,4 km dróg), w roku 2016 – 177,9 km (remontom

i przebudowom poddano 28,0 km dróg), w roku 2017 – 205,3 km (remontom i przebudowom poddano 108,1 km dróg) oraz w roku 2018 – 208,9 km.

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 617-648)

Na polecenia Centrali GDDKiA Zarządca Dróg opracowywał Programy Inwestycji dla zadań, dla których zbliżała się perspektywa finansowania i realizacji. Oddział nie decydował jakie zadania znajdują się w poszczególnych programach, jedynie zgłaszał swoje propozycje, które Centrala mogła uwzględnić. Oddział GDDKiA w Szczecinie na bieżąco, na podstawie zaobserwowanych i zgłaszanych przez Rejony potrzeb, zgłaszał nowe i aktualizował zestawienia zadań już wpisanych do Programu Budowy Dróg Krajowych, Programu Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych, Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, Planu Działań na Sieci Drogowej, Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych. Przedmiotowe informacje obejmowały w szczególności: lokalizację, zakres rzeczowy zadania i szacunkowy koszt inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 30-34 i 644)

W roku 2018 Oddział sam decydował, na jakie odcinki przeznaczał środki w ramach limitu przyznanego na nakładki. Centrala natomiast przeznaczała środki na wyznaczone przez nią zadania inwestycyjne oraz remonty o większym zakresie, takie jak przebudowy i rozbudowy odcinków dróg dłuższych niż 1 km.

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 617-648)

Wszystkie działania w zakresie bieżącego utrzymania dróg prowadzone były w sposób określony w obowiązujących regulacjach (aktualnie Zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 7 z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych). Tryb ustalenia planu wydatków w ramach Bieżącego Utrzymania Sieci Drogowej oraz jego podział na poszczególne asortymenty regulowały odrębne zarządzenia (aktualnie Zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 6 z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad). Wstępna propozycja planu bieżącego utrzymania dróg krajowych była przekazywana przez Oddział do Centrali do 15 czerwca roku poprzedzającego, natomiast zaktualizowana i zweryfikowana wersja – do dnia 30 października. W styczniu danego roku Centrala przydzielała limity finansowe na następujące asortymenty:

- bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych,
- utrzymanie wskaźnikowe,
- bieżące utrzymanie dróg (innych niż autostrady i drogi ekspresowe),
- zimowe utrzymanie dróg,
- bieżące utrzymanie obiektów mostowych,
- utrzymanie obwodów drogowych,
- remont zaplecza technicznego.

Ostateczny kształt planu BUSD był wynikiem dostrzeżonych potrzeb, doświadczeń płynących z lat ubiegłych, analizy rynku i wysokości środków możliwych do przyznania. Weryfikacja tego planu następowała poprzez czynniki takie jak warunki atmosferyczne, zdarzenia drogowe i wysokość cen rynkowych.

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 617-648)

Potrzeby, w szczególności w zakresie przebudów nie wynikały jedynie z Diagnostyki Stanu Nawierzchni, a były podyktowane innymi względami, takimi jak bezpieczeństwo ruchu drogowego, nośność czy niedostateczne parametry drogi w planie sytuacyjnym i przekroju.

Na drogach krajowych zarządzanych przez Oddział GDDKiA w okresie kontroli odnotowano w poszczególnych latach następujące liczby wypadków: w 2015 roku 204 wypadki, w tym 38 wypadków śmiertelnych; w 2016 roku 269 wypadków, w tym 40 wypadków śmiertelnych; w 2017 roku 195 wypadków, w tym 30 wypadków śmiertelnych, a w 2018 roku 45 wypadków, w tym 8 wypadków śmiertelnych.

Najmniejszą wypadkowość na sieci dróg krajowych zarządzanych przez Oddział GDDKiA w Szczecinie w minionych latach odnotowano na Dk26, gdzie nastąpiło 14 wypadków, w tym 2 wypadki śmiertelne i na Dk13, gdzie nastąpiło 9 wypadków, bez wypadków śmiertelnych; natomiast największa wypadkowość wystąpiła na Dk20, gdzie nastąpiło 97 wypadków, w tym 14 wypadków śmiertelnych oraz na Dk6, gdzie nastąpiło 161 wypadków, z czego 34 to wypadki śmiertelne. Na drogach o najliczniejszej wypadkowości przeprowadzano najwięcej prac budowlanych (przebudowy, remonty i likwidacje miejsc niebezpiecznych).

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 588-590 i 617-648)

GDDKiA Oddział w Szczecinie bezpośrednio nie wypłacał odszkodowań użytkownikom dróg krajowych którzy ponieśli obrażenia lub uszkodzili pojazdy w wyniku niewywiązywania się zarządzającego drogami z obowiązku utrzymania ich w należytym stanie technicznym. Sprawy te były rozpatrywane w ramach polisy OC przez ubezpieczycieli. GDDKiA po analizie złożonych dokumentów, powzięciu informacji o zdarzeniu od Policji (jeżeli szkoda była zgłoszona), przekazywała do ubezpieczyciela „Ocenę zdarzenia”. Ubezpieczyciel dokonywał ostatecznej weryfikacji dokumentów szkodowych i zajmował stanowisko w sprawie szkody oraz wydawał decyzje w sprawie szkody a następnie przesyłał je do poszkodowanych oraz do Oddziału GDDKiA. Zakupu polis dla wszystkich Oddziałów dokonywała Centrala GDDKiA. Wysokość wypłaconych przez ubezpieczycieli odszkodowań w okresie 2013 – I półrocze 2018 dla Oddziału wyniosła łącznie 522 913,61 zł, a w rozbiciu na poszczególne lata: 2013 r. – 376 498,55 zł; 2014 r. – 37 466,79 zł; 2015 r. – 29 429,40 zł; 2016 r. – 49 607,57 zł; 2017r. – 4 449,75 zł; I półrocze 2018 r. – 25 498,55 zł.

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 644)

W okresie objętym kontrolą do Oddziału wpływały skargi i wnioski dot. stanu technicznego dróg mogącego wpływać negatywnie na poziom bezpieczeństwa i komfort ruchu drogowego lub estetykę drogi. Po weryfikacji tego typu zgłoszeń i w przypadku uznania ich za zasadne, Oddział podejmował konieczne działania takie jak interwencje – remont nawierzchni, budowa chodników i instalacja urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w miejscowościach Śmiadowo (Dk 20), Lubieszyn (Dk 10) i Kretomino (Dk 6). Wykonawcom zakończonych robót nakazywano usunąć stwierdzone usterki w ramach udzielonej gwarancji. Rejonom polecano wzmożone egzekwowanie obowiązków wykonawców świadczących usługi w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg. W przypadku przedmiotu wykraczającego poza ten zakres uruchamiano nowe doraźne zlecenia. Jeżeli rozwiązanie poruszanego problemu wymagało większych nakładów finansowych, zadanie – np. przebudowę, czy uspokojenie ruchu, wpisywano do planów inwestycyjnych [Śmiadowo 9 (Dk 20) i Kretomino (Dk 6)].

(dowód: akta kontroli str. 38-46 i 644)

Wnioski Oddziału dotyczące niezbędnych do realizacji remontów i przebudów oraz utrzymania dróg z reguły zyskiwały akceptację Centrali. Zadania, którym nie zapewniono finansowania w bieżącym roku, wpisywano w plany na lata następne tak jak np. przy programie Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych na Dk 31 w miejscowości Daleszewo i na Dk 22 w miejscowości Człopa oraz przy poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego (sygnalizacja świetlna) w miejscowości Suchań. Ostateczne wysokości środków finansowych (z uwzględnieniem wszystkich źródeł finansowania) przyznanych na realizację remontów i przebudów oraz na utrzymanie dróg przedstawiały się następująco: w roku 2015 otrzymano na remonty i przebudowy – 44 973,4 tys. zł oraz na utrzymanie dróg – 77 777,7 tys. zł, w roku 2016 otrzymano na remonty i przebudowy – 8 014,3 tys. zł oraz na utrzymanie dróg – 79 943,1 tys. zł, w roku 2017 otrzymano na remonty i przebudowy – 40 023 tys. zł oraz na utrzymanie dróg – 79 939,7 tys. zł, a w roku 2018 otrzymano na remonty i przebudowy – 18 756,5 tys. zł (wg. stanu na 31 października) oraz na utrzymanie dróg kwotę 68 078,1 tys. zł (wg. stanu na 30 czerwca).

(dowód: akta kontroli str. 38-46, 617-648, 660-661 i 664-666)

System kontroli zarządczej nie obejmował w szczególności działań w zakresie doboru zadań związanych z remontem, przebudową i bieżącym utrzymaniem dróg krajowych. Niemniej jednak przyjęto na zasadach ogólnych:

- utrzymanie standardów funkcjonalnych i technicznych istniejącej sieci dróg pozostających w gestii Oddziału;
- miernik – wyniki oceny stanu technicznego dróg, wartość co najmniej 75% dróg w stanie dobrym;
- analiza ryzyka – została wykonana analiza ryzyka dla osiągnięcia wyznaczonego celu;
- podjęte działania dla ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości – występujące ryzyko zostało określone na poziomie akceptowalnym wobec powyższego nie podejmowano dodatkowych działań.

Corocznie w okresie objętym kontrolą Dyrektor Oddziału GDDKiA w Szczecinie składał właściwe oświadczenia cząstkowe o stanie kontroli zarządczej.

(akta kontroli str. 46, 51-52 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

Opis stanu
faktycznego

Oddział realizował wszystkie zaplanowane zadania w zakresie budów, przebudów, remontów i utrzymania dróg, którym Centrala GDDKiA przyznała finansowanie.

W ramach remontów i przebudów, dla których pomimo zawarcia w wersji Planu Działania na Sieci Drogowej zatwierdzonej przez Centralę 24.01.2017 r. nie podjęto realizacji ze względu na nieprzyznanie finansowania (oraz ich mnogość) na następujących zadaniach inwestycyjnych Dk 10 i Dk 11 odcinki:

- Krapiel – Recz, przebudowa od km 58,420 do km 82,500,
- Kalisz Pomorski – Mirosławiec, przebudowa od km 112,000 do km 123,350,
- Piecnik – Lubno, przebudowa od km 134,700 do km 134,700 i od km 139,570 do km 140,800,
- Wałcz – Witankowo, remont od km 156,000 do km 162,700,

- miasto Kołobrzeg, remont od km 3,507 do km 10,000,
- Mścice – Koszalin, przebudowa od km 36,200 do km 38,703,
- Grzybnica – Głódowa, remont od km 65,850 do km 80,989,
- Głódowa – Bobolice, remont od km 80,989 do km 82,000,
- miasto Wierzchowo, przebudowa od km 93,000 do km 93,800.

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 617-648)

Zadania ujęte we wcześniejszych wersje PDnSD w okresie objętym kontrolą zostały zrealizowane w całości; natomiast w przypadkach nieprzyznania finansowania przez Centralę na realizację zadań dla PDnSD z dnia 24.01.2017 r. Oddział podejmował działania doraźne. Fragmenty pominiętych odcinków dróg, które najpilniej wymagały zabiegu ze względu na stan nawierzchni, były remontowane ze środków bieżącego utrzymania dróg, jakimi dysponowały właściwe miejscowo Rejony. Działania takie podjęto: w Rejonie Stargard na Dk 10 odcinki od km 66,500 do km 68,700 w roku 2017, od km 71,200 do km 73,200 w roku 2017 i od km 73,200 do km 82,100 w roku 2018, w Rejonie Wałcz na Dk 10 odcinek od km 112,000 do km 113,100 w roku 2018 oraz w Rejonie Koszalin na Dk 11 odcinek od km 7,516 do km 8,308 w roku 2018. Wyboru do remontu poszczególnych odcinków dróg; zazwyczaj o długości około 1000 m, dokonywały rejony w porozumieniu z Oddziałem. Remonty takie nie wymagały akceptacji Centrali i nie były bezpośrednio ujmowane w żadnych planach.

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 617-648)

W zakresie utrzymania dróg (Bieżące Utrzymanie Sieci Drogowej) Oddział prowadził monitoring w programie „WebBud” z podziałem na poszczególne grupy katalogowe określone w Zarządzeniu Nr 6 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z obowiązkiem uzupełnienia informacji i przesłania ich do Centrali GDDKiA do 10. dnia każdego miesiąca: dotyczących: bieżącego i całorocznego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych, bieżącego utrzymania dróg innych niż autostrady i dróg ekspresowych, zimowego utrzymania dróg, utrzymania obwodów drogowych, bieżącego utrzymania drogowych obiektów inżynierskich nie leżących w ciągu autostrad albo dróg ekspresowych oraz utrzymania wskaźnikowego.

Właściwe miejscowo rejony dróg na bieżąco uzupełniały dane, w tym zestawienia faktur wskazujących na stopień wykonania umów w zakresie utrzymania dróg, np. zimowe utrzymanie, utrzymanie czystości w miejscowościach, wywóz i utylizacja martwej zwierzyny, konserwacja urządzeń sygnalizacji świetlnej, itp. monitoringu zadań inwestycyjnych. Podobny monitoring dot. remontów i mniejszych zadań, np. ujętych w Programie Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych był aktualizowany i wysyłany z poziomu Oddziału do Centrali, jak np. na Dk 31 w miejscowości Krzywnica, na Dk 26 w miejscowości Golenice, na Dk 20 w miejscowości Suliszewo, czy też na Dk 10 w miejscowości Suchań. Ponadto co miesiąc wysyłany był monitoring realizacji planu finansowego dotyczącego danego roku, uwzględniający większe zadania inwestycyjne, takie jak budowa i przebudowa dróg.

Powyższe czynności pozwalały na bieżące śledzenie realizowanych zadań oraz na podejmowanie działań interwencyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 617-648)

W okresie objętym kontrolą Oddział występował do Centrali GDDKiA o dokonanie zmian w planie wydatków na dany rok, zarówno w zakresie bieżącego utrzymania, jak i remontów. Zmiany te dotyczyły zwiększenia, zmniejszenia wydatków lub

przesunięcia ich między poszczególnymi asortymentami i wszystkie wnioski w zbadanym okresie zostały uwzględnione przez Centralę. Potrzeba aktualizacji wydatków wynikała w szczególności z okoliczności trudnych do przewidzenia, takich jak: komplikacji na etapie procedury przetargowej, niesprzyjających warunków atmosferycznych i degradacji elementów drogi niewidocznej przed rozpoczęciem robót, czy też późniejszego niż zamierzano terminu zawierania umów oraz wystawiania faktur na kwoty niższe niż pierwotnie planowano, tak jak to miało miejsce np. przy budowie drogi S6 odcinek Szczecin – Piła lub podczas przeprowadzania remontów dróg krajowych: nr 22 – odcinek Wałcz – Ostrowiec i nr 10 – odcinek Suchań – Wapnica (na koniec 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 617-648)

Oddział, a w szczególności wchodzące w jego skład Rejony według właściwości miejscowej, przestrzegały wytycznych dotyczących utrzymania dróg sformalizowanych i określonych w Zarządzeniu nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 marca 2017 r.²⁴. Zarządca Dróg należycie podejmował działania mające na celu zapewnienie stanu technicznego dróg krajowych zgodnie z wymogami w/w zarządzenia oraz sprawności wszystkich ich elementów. Działania te polegały na wykonywaniu robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia lub utrzymania standardu bezpieczeństwa ruchu drogowego i wygody ruchu użytkowników.

Jednostkowe odstępstwo w tym zakresie miało miejsce w 2018 roku i dotyczyło przesunięcia terminu koszenia w pasie drogowym, co było podyktowane słabą roślinnością w następstwie suszy. W okresie objętym kontrolą nie stwierdzono przypadków bezpośredniego wpływu złego stanu technicznego drogi na ograniczenie możliwości pełnego korzystania z niej zgodnie z przeznaczeniem.

(dowód: akta kontroli str. 61-62, 202-204 i 617-648)

Na trzech wybranych do kontroli szczegółowej inwestycjach (poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na Dk 20 w miejscowości Wiewiecko od km 48+100 do km 48+200 i od km 49+130 do km 49+500 (likwidacja miejsc niebezpiecznych), remont drogi krajowej nr 20 na odcinku Winniki – Węgorzyno od km 39+000 do km 42+350 oraz przebudowa Dk 20 w miejscowości Śmiadowo od km 119+747 do km 121+051) była zapewniona pełna kontrola jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych zgodnie ze Szczegółowymi Specyfikacjami Technicznymi²⁵ wykonania i odbioru robót budowlanych.

Na każde z ww. zadań powoływany był Inspektor Nadzoru. Celem zapewnienia jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych:

- w przypadku poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w m. Wiewiecko: beton i kruszywo posiadały atesty jakościowe potwierdzone przez Inspektora Nadzoru w operacie powykonawczym,
- w przypadku remontu na odcinku Winniki – Węgorzyno: wykonawca robót pobierał próbki nawierzchni w miejscach wyznaczonych przez Inspektora Nadzoru, który następnie przekazał je do Laboratorium Oddziału celem wykonania badań,
- w przypadku przebudowy w m. Śmiadowo: próbki nawierzchni do badań pobrali pracownicy tutejszego Laboratorium.

(dowód: akta kontroli str. 199-201 i 205-457)

²⁴ w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych" (wcześniej: w załączniku do Zarządzenia nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów).

²⁵ Dalej: „SST”.

Zadania wybrane do kontroli swoim zakresem obejmowały remont, przebudowę drogi i budowę zatok autobusowych były realizowane w systemie tradycyjnym na zgłoszenie wykonania robót budowlanych właściwym organom. W związku z powyższym nie były wykonywane (ponieważ nie było to wymagane) badania geotechniczne podłoża, oraz opracowanie Programu Funkcjonalno-Użytkowego i nie skutkowało to: wydłużeniem czasu na ukończenie, zwiększeniem zakresu wykonanych prac, zwiększeniem ilości użytych materiałów, czy też zwiększeniem wynagrodzenia Wykonawcy.

Wykonawca przeprowadzał pomiary i badania materiałów oraz robót z częstotliwością zgodną z wymaganiami zawartymi w dokumentacji projektowej i SST. Każdorazowo Inspektor Nadzoru powiadamiał Oddział o przeprowadzaniu przez Wykonawcę pomiarów i badań, ze wskazaniem ich zakresu, miejsca i terminu, jak też uczestniczył w pobraniu próbek.

(dowód: akta kontroli str. 199-201 i 205-457)

Opracowana dokumentacja projektowa zawierała szczegółowy opis oraz wskazanie właściwych SST wykonania i odbioru robót budowlanych, z wyliczeniem i zestawieniem ilości jednostek przedmiarowych robót podstawowych, zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego²⁶). Na wybranych inwestycjach nie wystąpiły rozbieżności wyników badań i pomiarów wykonawcy z badaniami przeprowadzonymi przez inżyniera kontraktu i wykonanymi przez laboratorium inwestora. Inwestor przestrzegał wewnętrznych procedur w tym zakresie (w szczególności dotyczących rodzaju przeprowadzonych badań, ich zakresu i częstotliwości).

(dowód: akta kontroli str. 199-201 i 205-457)

Próbki nawierzchni przeznaczone do badania pobierane były przez pracowników Laboratorium Oddziału w obecności Inspektora Nadzoru. W jednym na trzy przypadki (remont na odcinku Winniki – Węgorzyno) próbki pobierał wykonawca za zgodą Oddziału i w obecności Inspektora Nadzoru, który przekazywał próbki opatrzone stosownym protokołem do Laboratorium celem wykonania badań.

Każdorazowo dla zbadanych inwestycji zamawiający odbierał roboty i materiały po otrzymaniu wyników badań laboratoryjnych z laboratorium GDDKiA, które wykonywało badania w czasie dostatecznym dla terminu odbioru. Wszystkie badania przewidziane w SST były wykonywane przez Laboratorium Oddziału. Zgodnie z zapisami SST, Oddział wykonywał we własnym laboratorium drogowym następujące badania:

- dla mieszanek mineralno-asfaltowych: analiza sitowa, wskaźnik zagęszczenia, zawartość wolnej przestrzeni, grubość warstwy, połączenie międzywarstwowe,
- dla nawierzchni: równość podłużna i właściwości przeciwpoślizgowe.

(dowód: akta kontroli str. 64-104, 199-201 i 205-457)

W trakcie kontroli dokonano oględzin (i objazdu) stanu technicznego drogi i jego utrzymania, w tym obiektów inżynierskich na Dk 20 o łącznej długości 102,051 km. Szczegółowym badaniem objęto obiekty (inwestycje):

- poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na Dk 20 w miejscowości Wiewiecko od km 48+100 do km 48+200 i od km 49+130 do km 49+500;
- remont Dk 20 na odcinku Winniki – Węgorzyno od km 39+000 do km 42+350;

²⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 1129.

- przebudowa Dk 20 w miejscowości Śmiadowo od km 119+747 do km 121+051;
- przejazd kolejowy Drawsko Pomorskie Dk 20 60+230 – stwierdzono nieprawidłowość w postaci wyłamanego słupka prowadzącego U1b po prawej stronie drogi;
- obiekt węzłowy – węzeł Stargard Południe – stwierdzono nieprawidłowość w postaci obcego napisu tzw. „graffiti” na moście po prawej stronie drogi.

Ujawnione nieprawidłowości (uchybień) zostały usunięte podczas kontroli. Wybrane do kontroli odcinki drogi posiadały prawidłowe parametry techniczno-eksploatacyjne, w tym w zakresie skrajni i nośności oraz alternatywy umożliwiającej korzystanie z najkrótszych połączeń (bez konieczności dokonywania objazdów) i stanowiły połączenia pomiędzy województwami zachodniopomorskim i pomorskim (Stargard – Gdynia).

Droga (w tym obiekty) spełniała kryteria bezpiecznej eksploatacji w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa i utrzymania w należytym stanie technicznym.

(dowód: akta kontroli str. 61-62 i 644)

W okresie objętym kontrolą Laboratorium Oddziału funkcjonowało na podstawie akredytacji wydanej przez Polskie Centrum Akredytacji i w zakresie podanym w załączonym certyfikacie z dnia 23 września 2014 r. Nr AB 1529 i aktualizowanym w dniu 14 września 2018 r.

W wyniku oględzin ustalono, że stosowane technologie, maszyny, urządzenia pomiarowe i badawcze oraz kwalifikacje personelu były zgodne z normatywnymi i wymaganiami, jak też z określonym przez Państwowe Centrum Akredytacji Zakresem Akredytacji, a użytkowanie obiektu przez Oddział GDDKiA było zgodne z przeznaczeniem. Laboratorium spełniało kryteria określone dla Certyfikatu Akredytacji.

(dowód: akta kontroli str. 63-104 i 644)

Ustanowiony w Oddziale GDDKiA system kontroli zarządczej obejmował procesy związane z przygotowaniem i realizacją budów, przebudów i remontów. Zarządca Dróg przyjął i wyznaczył cele, mierniki oraz przeprowadził analizę ryzyka, a także opisał podjęte działania dla ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości w systemie kontroli zarządczej za lata 2015-2018. Treść składanych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej była adekwatna do zidentyfikowanych ryzyk i odpowiadała stanowi faktycznemu.

(dowód: akta kontroli str. 51-52, 204 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

Składane przez Zarządcę Dróg wnioski o blokadę planowanych wydatków do Centrali GDDKiA były zasadne i składane bez zbędnej zwłoki po powzięciu informacji o braku możliwości wykorzystania środków w danym roku. Wielkość poniesionych nakładów na drogi krajowe przez Oddział przekładała się na poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg. Wysokości całkowite nakładów finansowych poniesionych z tytułu budów oraz remontów i rozbudów dróg, jak też udziały sieci drogowej w stanie dobrym, niezadowolającym i złym w poszczególnych latach przedstawiały się następująco:

- w roku 2015 przyznano środki w wysokości: na budowy dróg 16 306,6 tys. zł oraz na remonty i przebudowy dróg 44 973,4 tys. zł, co przypadało na 85,1% sieci drogowej w stanie dobrym, 11,4% w stanie niezadowolającym oraz w stanie złym 3,5%;
- w roku 2016 przyznano środki w wysokości: na budowy dróg 5 907,7 tys. zł oraz na remonty i przebudowy dróg 12 106,8 tys. zł, co przypadało na 82,8% sieci drogowej w stanie dobrym, 9,8% w stanie niezadowolającym oraz w stanie złym 7,4%;
- w roku 2017 przyznano środki w wysokości: na budowy dróg 189 095,456 tys. zł oraz na remonty i przebudowy dróg 48 253,5 tys. zł, co przypadało na 82,4% sieci drogowej w stanie dobrym, 12,2% w stanie niezadowolającym oraz w stanie złym 5,4%;
- w roku 2018 (według stanu na koniec I półrocza) przyznano środki w wysokości: na budowy dróg 29 900,9 tys. zł oraz na remonty i przebudowy dróg 23 479,7 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 644)

Wielkość poniesionych nakładów na drogi krajowe przekładała się na stan techniczny nawierzchni. Żywotność warstwy ścieralnej nawierzchni z reguły kształtowała się na poziomie 10 lat. W związku z tym, bez podejmowania co najmniej zabiegów remontowych, rokrocznie degradacji ulegało około 10% sieci drogowej. Na remonty w 2018 roku Zarządca Dróg otrzymał od Centrali GDDKiA środki finansowe w stopniu znacznie niższym niż w latach ubiegłych. Od roku 2017 zdecydowanie zwiększono natomiast nakłady na budowy dróg po nowych śladach (S6, obwodnice Wałcza i Szczecinka), które docelowo miały zastąpić zdegradowane stare układy drogowe. Po oddaniu nowych odcinków dróg do eksploatacji Oddział prognozuje wyraźną poprawę stanu całej sieci drogowej. Na następne lata zaplanowano kolejne budowy oraz przebudowy dróg mające na celu dostosowanie ich do nacisku 11,5 t/ós oraz uzyskanie parametrów technicznych klasy głównych ruchu przyspieszonego²⁷.

Wykonanie planu wydatków w zakresie przebudów, remontów i utrzymania dróg przedstawiało się następująco:

- w 2015 r. wydatkowano kwotę 53 109,5 tys. zł, co stanowiło 99,6% po zmianach (53 332,8 tys. zł),
- w 2016 r. wydatkowano kwotę 55 157,5 tys. zł, co stanowiło 99,8% po zmianach (55 257,7 tys. zł),
- w 2017 r. wydatkowano kwotę 55 074,9 tys. zł, co stanowiło 96,8% po zmianach (56 907,8 tys. zł),
- w 2018 r. (I półrocze) wydatkowano kwotę 24 471,3 5 tys. zł, co stanowiło 51,6% po zmianach (47 462,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 202-204 i 617-648)

W latach 2015-2018 (I półrocze) najwyższe kwoty wydatkowano, w ramach budowy i przebudowy, na realizację następujących zadań w poszczególnych latach:

- Budowa drogi S6 Szczecin - Koszalin wraz z obwodnicą Koszalina i Sianowa (S6/S11) – w 2015 roku wydatkowano 36 615 tys. zł, 2016 roku 491 168 tys. zł i 2017 roku 1 065 590 tys. zł;

²⁷ Klasa GP.

- Budowa obwodnicy Szczecinka w ciągu S11 – w 2015 roku wydatkowano 17,5 tys. zł, w 2016 roku 13 451 tys. zł i w 2017 roku 121 975 tys. zł;
- Budowa obwodnicy Wałcza w ciągu S10 – w 2015 roku wydatkowano 6 165 tys. zł, w 2016 roku 120 107 tys. zł i w 2017 roku – 164 196 tys. zł;
- II jezdnia obwodnicy Kobyłanki, Morzyczyna, Zieleniewa – w 2017 roku wydatkowano 902 tys. zł;
- Budowa ob. Warzymic i Przeclawia – w 2017 roku wydatkowano 270,6 tys. zł;
- Rozbudowa drogi S3/A6 odc. w. Kijewo - w. Rzęśnica (bez węzła) – w 2017 roku wydatkowano 4 776,5 tys. zł;
- Budowa drogi S3 na odcinku Miękowo - koniec obwodnicy Brzozowa wraz z rozbudową odcinka Miękowo-Rzęśnica) – w 2017 roku wydatkowano 4 887 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 49 -59, 202-204, 617-648, 660-661 i 664-666)

Fundusze przeznaczone na utrzymanie bieżące i zimowe były (wystarczające) adekwatne do potrzeb.

W okresie objętym kontrolą Oddział nie występował z wnioskami o blokadę środków. Oddział przedkładał do Centrali GDDKiA jedynie wnioski o zmniejszenie przyznanego limitu środków. Wnioski o zmniejszenie przyznanego limitu środków były zasadne oraz były składane do Centrali GDDKiA bez zbędnej zwłoki od powzięcia informacji o braku możliwości wykorzystania środków w danym roku.

(dowód: akta kontroli str. 202-204, 617-648, 660-661 i 664-666)

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu (lata 2015-2018 do 30 listopada 2018 r.) Oddział przedkładał do Centrali GDDKiA wnioski o zmniejszenie przyznanego limitu środków w dostatecznych terminach od powzięcia informacji o braku możliwości wykorzystania środków w danym roku do momentu przekazania wniosków Centrali. Poszczególne przypadki zmniejszenia przyznanego limitu środków w minionym okresie przedstawiały się następująco:

- w roku 2015 – inwestycje (budowy dróg) – złożono osiem wniosków o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 634 027,1 tys. zł; remonty – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków na kwotę zmniejszenia 25,2 tys. zł; bieżące utrzymanie sieci drogowej – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków kwotę zmniejszenia 1 257 tys. zł; budowa kanalizacji deszczowych – złożono trzy wnioski o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 2 777,9 tys. zł;
- w roku 2016 – inwestycje (budowy dróg) – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków na kwotę zmniejszenia 49 803,1 tys. zł; remonty – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków na kwotę zmniejszenia 144,5 tys. zł;
- w roku 2017 – inwestycje (budowy dróg) – złożono cztery wnioski o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 214 044,8 tys. zł; remonty – złożono dwa wnioski o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 1 006 tys. zł; bieżące utrzymanie sieci drogowej – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków kwotę zmniejszenia 3 100 tys. zł; program likwidacji miejsc niebezpiecznych – złożono jeden wniosek o zmniejszenie środków na kwotę zmniejszenia 80,8 tys. zł;
- w roku 2018 – inwestycje (budowy dróg) – złożono cztery wnioski o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 622 480,4 tys. zł; program likwidacji miejsc niebezpiecznych – złożono cztery wnioski o zmniejszenie środków na kwotę zmniejszenia 6 047,9 tys. zł; budowa kanalizacji deszczowych – złożono trzy wnioski o zmniejszenie środków na łączną kwotę zmniejszenia 5 232,5 tys. zł;

(dowód: akta kontroli str. 50-59, 202-204, 617-648, 660-661 i 664-666)

W oparciu o cele i standardy kontroli zarządczej jednostka ustalała corocznie główne zadania odpowiadające planom działalności Centrali GDDKiA i ministerstwa właściwego do spraw transportu. Co do zasady celem Oddziału nie było wykorzystywanie środków finansowych lecz realizacja zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych, a zadanie adekwatnego wydatkowania pieniędzy publicznych było podstawowym obowiązkiem jednostki, w związku z czym rokrocznie kierownictwo Oddziału dążyło do wydatkowania budżetu w 100%.

(dowód: akta kontroli str. 51-52 i 644)

W zakresie wykorzystywania środków finansowych w Oddziale:

- został wdrożony i funkcjonował wewnętrzny system monitorowania wykonania planu finansowego obejmujący coroczne wyznaczanie osób odpowiedzialnych za prowadzenie zestawień i nadzorowanie wydatków dla poszczególnych pozycji budżetu, wykorzystanie narzędzi elektronicznych umożliwiających bieżący dostęp do informacji planistyczno-finansowych, bieżący nadzór Wydziału Planowania,
- funkcjonował monitoring wykonania planu na poziomie Centrali GDDKiA obejmujący comiesięczny raport przesyłany przez Wydział Planowania do odpowiedniej komórki Centrali GDDKiA,
- obowiązywała instrukcja sporządzania, kontroli i obiegu dokumentów – finansowo księgowych wprowadzona m.in. w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania gospodarki finansowej Oddziału; określająca m.in. zasady zaciągania zobowiązań finansowych, zasady kontroli dowodów księgowych, dokonywania płatności,
- prowadzona była sprawozdawczość budżetowa zgodnie z uregulowaniami wewnętrznymi i przepisami prawa krajowego.

(akta kontroli str. 51-52 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

OBSZAR

5. Ochrona dróg

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział GDDKiA w Szczecinie nie odnotował przypadków przejazdów przeciążonych pojazdów skutkujących widoczną i znaczną degradacją nawierzchni dróg. Podczas realizacji jednostkowych transportów nie ujawniono natychmiastowych uszkodzeń zarządzanej sieci dróg. Oddział nie prowadził monitoringu skali zjawiska dotyczącego liczby pojazdów przeciążonych w oparciu o dane pochodzące ze stacji preselekcji wagowej oraz analiz teoretycznych pod kątem przyspieszonej utraty tzw. trwałości zmęczeniowej konstrukcji.

(akta kontroli str. 43-46)

W celu zapobieżenia negatywnym skutkom przejazdów pojazdów o przekroczonej masie całkowitej oraz przekroczonych naciskach osi, po drogach zarządzanych przez Oddział GDDKiA, w latach 2015 – I półrocze 2018 funkcjonował system *preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu*. Zadaniem systemu była selekcja przeciążonych pojazdów ciężarowych. W ramach wymienionego systemu usytuowanych było 10 stacji preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu oraz dziewięć stanowisk do ważenia pojazdów, co umożliwiało właściwym służbom skuteczne prowadzenie ważenia administracyjnego.

Ponadto na terenie tutejszego Oddziału w latach 2015 – I półrocze 2018 funkcjonowały, nie wchodzące w skład systemu preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu, dwa stacjonarne stanowiska do kontroli i ważenia pojazdów, usytuowane w poniższych lokalizacjach: w ciągu autostrady A-6 w km 0+900 strona prawa – Kołbaskowo i w ciągu Dk nr 20 w km 24+070 strona lewa – Chociwel.

(akta kontroli str. 43-46 i 644)

W toku kontroli, na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, zasięmano informacji od właściwych ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli Organów Policji, Inspekcji Transportu Drogowego i Straży Granicznej na temat liczby przeprowadzonych kontroli ruchu drogowego oraz ujawnionych przypadków wykonywania przewozów nienormatywnych przez odcinki dróg, obiekty mostowe, będące w zarządzie Oddziału GDDKiA w Szczecinie, niezgodnie z obowiązującymi przepisami. Żaden z w/w organów w kontrolowanym okresie nie ujawnił przypadków (innych niż przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia) wykrycia wykroczeń w ruchu drogowym spowodowanych przez pojazdy nienormatywne na drogach krajowych województwa zachodniopomorskiego; jak też nie informował Oddziału GDDKiA o niewłaściwym oznakowaniu obiektów nienormatywnych na drogach krajowych.

(akta kontroli str. 4-13)

Jedynie Zachodniopomorski Wojewódzki Inspektor Transportu Drogowego (spośród w/w służb) przeprowadzał kontrole ruchu drogowego pojazdów nienormatywnych na drogach krajowych województwa zachodniopomorskiego. Organ ten zgodnie z art. 140aa ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁸, za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakładał w drodze decyzji administracyjnych kary pieniężne. Najwyższą liczbę przeprowadzonych kontroli i nałożonych kar odnotowano odpowiednio w 2015 roku – 29 kontroli na kwotę 81 500 zł, natomiast w 2018 roku (do dnia 30.09) odnotowano odpowiednio osiem kontroli na kwotę 29 000 zł, zaś w każdym z pozostałych poszczególnych lat liczby kontroli i nałożonych kar były niższe.

(akta kontroli str. 8-10)

Oddział należycie wypełniał zadania związane z ochroną dróg w zakresie wydawania zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych oraz terminowo przekazywał środki z tytułu opłat na właściwy rachunek, zgodnie z przepisami p.o.r.d (art. 64, art. 64d i 64g). W sytuacjach tego wymagających podejmowane były przez Zarządcę Drogi adekwatne (jak też w obowiązujących terminach) decyzje polegające na określeniu warunków przejazdu pojazdów – parametrów technicznych na określonych odcinkach drogi podmiotom, które o nie występowały. Badanie przeprowadzono na 10 losowo wybranych sprawach, które wpłynęły do Zarządcy Drogi w okresie objętym kontrolą (kolejne następujące po sobie w październiku br. wydawane zezwolenia kategorii VII). W zbadanym zakresie nie były wydawane decyzje odmowne, jak też w badanej próbie spraw nie odnotowano przypadków, by zezwolenie wydawano dla więcej niż jednego pojazdu/zespołu pojazdów. Zezwolenia były wydawane na jednokrotny lub wielokrotny przejazd po drogach publicznych w wyznaczonym czasie, na określonej trasie, a opłaty były pobierane przed wydaniem zezwolenia i w prawidłowej wysokości. Oddział GDDKiA w Szczecinie wydawał zezwolenie kategorii VII dla pojazdów, których ruch ze

²⁸ Dz. U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm. Ustawa zwana dalej: p.o.r.d.

względu na ich wymiary, masę lub naciski osi, nie był możliwy na podstawie zezwoleń innych kategorii.

(akta kontroli str. 105-195, 568-569 i 644)

Oddział w ramach ochrony dróg w okresie od 2015 r. – do I półrocza 2018 r. uczestniczył w realizacji poniższych zadań:

- Przebudowa w 2015 r. skrzyżowania w ciągu drogi ekspresowej S-3 w obrębie węzła Goleniów Południe (km 73+189) oraz przebudowa skrzyżowania w ciągu drogi ekspresowej S-3 w obrębie węzła Goleniów Zachód (km 68+818). Przedmiotowe inwestycje polegały na dostosowaniu węzłów drogowych dla potrzeb transportów o długości od 75,00 m do 80,30 m i szerokości 4,20 m, wyjeżdżających z przedsiębiorstwa produkującego łopaty do elektrowni wiatrowych. Całość inwestycji została zrealizowana przez wymienioną firmę, na podstawie zatwierdzonego przez Oddział projektu, w ramach umowy na zajęcie pasa drogowego. Koszty inwestycji w całości pokryła fabryka.
- W 2017 r. Zarządca dróg wybudował nowe stanowisko do kontroli i ważenia pojazdów zlokalizowane w ciągu drogi krajowej nr. 11 w miejscowości Mostowo w km 63+500 umożliwiające, właściwym służbom, prowadzenie kontroli masy całkowitej oraz nacisków poszczególnych osi przejeżdżających pojazdów. Całkowity koszt inwestycji wyniósł 480 245,09 zł.
- Oddział w latach 2015 – I półrocze 2018 wydatkował kwotę 2 154 791,69 zł na utrzymanie systemu *preselekcyjnego ważenia pojazdów w ruchu*.
- W ramach funkcjonującego Punktu Informacji Drogowej na stronie internetowej Oddziału umieszczane były komunikaty związane z ograniczeniami ruchu dla pojazdów ciężarowych zgodnie z rozporządzeniem Ministra Transportu z dnia 31 lipca 2007r. w sprawie okresowych ograniczeń oraz zakazu ruchu niektórych rodzajów pojazdów na drogach²⁹, które dotyczy zakazu ruchu na drogach pojazdów i zespołów pojazdów o dopuszczalnej masie całkowitej przekraczającej 12 ton.

(akta kontroli str. 43-46)

Ustanowiony w Oddziale GDDKiA system kontroli zarządczej nie obejmował w szczególności procesów związanych z ochroną dróg, a w tym z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych. Niemniej jednak przyjęto na zasadach ogólnych cele, mierniki oraz przeprowadzono analizę ryzyka, a także opisano podjęte działania dla ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości w systemie kontroli zarządczej za lata 2015 -2018.

Treść składanych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej była adekwatna do zidentyfikowanych ryzyk i odpowiadała stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 45-46, 51-52 i 644)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

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

IV. Wnioski

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

²⁹ Dz. U. 2018 r. poz. 2353.

Wnioski

1. Ujęcie w ewidencji księgowej środków trwałych wartości wszystkich odcinków zarządzanych dróg krajowych oraz o objęcie tych budowli zapisami w księgach rachunkowych.
2. Przeprowadzanie okresowych weryfikacji aktualizowania ewidencji zarządzanych dróg krajowych, w tym ewidencji księgowej środków trwałych.
3. Dołożenie należytej staranności przy prawidłowym prowadzeniu wymaganej dokumentacji – dzienników objazdów dróg.
4. Podejmowanie skutecznych działań w zakresie właściwości Oddziału w celu zahamowania spadku udziału długości dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału.

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.

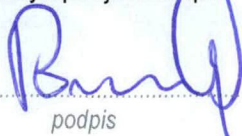
Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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.

Kontroler
Miroslaw Brzeziński
Główny specjalista kp.


podpis

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


podpis