



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI.410.020.01.2018



00045419

Pan Wojciech Borzuchowski
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Białymstoku
ul. Zwycięstwa 2
15-703 Białystok

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Białymstoku
ul. Akademicka 4, 15-267 Białystok
T +48 85 874 81 00, F +48 85 874 81 33
lbi@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku ¹ , ul. Zwycięstwa 2, 15-703 Białystok
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wojciech Borzuchowski – Dyrektor Oddziału od 7 kwietnia 2017 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: 1. Jerzy Doroszkiewicz – Dyrektor Oddziału od 1 stycznia 2013 r. do 10 stycznia 2017 r. 2. Maciej Bernard Gorysz – pełniący obowiązki Dyrektora Oddziału od 11 stycznia 2017 r. do 6 kwietnia 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	Lata 2015-2018 (I półrocze) 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 Delegatura w Białymstoku
Kontrolerzy	1. Marcin Kiersnowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/117/2018 z 6 września 2018 r. 2. Piotr Żukowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/177/2018 z 5 grudnia 2018 r. 3. Piotr Jurkin, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBI/2/2019 z 2 stycznia 2019 r.

(akta kontroli str. 1-7)

¹ Dalej: *Oddział*.

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

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wykonywanie przez Oddział zadań w zakresie zapewnienia należytego stanu technicznego zarządzanych dróg krajowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad⁵ oceniał stan techniczny nawierzchni zarządzanych dróg. Wszystkie drogi poddawano też kontrolom przewidzianym art. 62 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁶. Przeprowadzały je osoby z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi, co stwierdzono na podstawie analiz kontroli pięciu (z 20) odcinków dróg. Dla wszystkich dróg założono wymagane ewidencje, a analiza pięciu z nich wykazała, że były one prowadzone zgodnie z przepisami⁷.

W latach 2015-2018 (I półrocze) w Oddziale określono potrzeby w zakresie remontów i przebudów dróg krajowych oraz prawidłowo przygotowano wnioski o przydział środków finansowych niezbędnych do ich realizacji. Przyznane środki pozwoliły na sfinansowanie remontów i przebudów 270 km dróg oraz oddanie do użytkowania na terenie województwa podlaskiego 66 km nowych dróg, co stanowiło 36% dróg zarządzanych przez Oddział na koniec czerwca 2018 roku (945 km). Remontowano lub przebudowywano drogi znajdujące się w złym i niezadawalającym stanie technicznym i na 30 czerwca 2018 r. na zarządzanych przez Oddział drogach nie występowały ograniczenia w ruchu wprowadzone ze względu na ich zły stan techniczny. Przy wyborze zadań remontowych uwzględniano plany budowy dróg ekspresowych oraz rozbudowy przejścia granicznego w Połowcach.

Kontrola trzech (z 79) realizowanych zadań drogowych wykazała, że sposób nadzorowania procesu przygotowania i realizacji inwestycji zapewnił właściwą jakość nawierzchni dróg w przypadku dwóch (z trzech) zadań. Umożliwił też odrzucenie wadliwych robót budowlanych wykonanych w ramach rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Wyszaków-Poręba i podjęcie na tym odcinku działań naprawczych zmierzających do uzyskania nawierzchni spełniającej normy przeciwpoślizgowe, równości podłużnej oraz posadowienia kotew i dybli.

W latach 2015-2018 (I półrocze) do Oddziału nie wpływały informacje o niszczeniu nawierzchni dróg przez przeciążone pojazdy. Również sam Oddział nie stwierdził takich przypadków. Według wstępnych wyników ogólnej oceny stanu technicznego dróg z 2018 roku, udział dróg o nawierzchni w stanie dobrym wzrósł do 65,1% (z 52,8% w 2016 roku), a udział dróg w stanie złym i niezadawalającym zmniejszył się do 34,9% (z 47,2% w 2016 roku).

Stwierdzone nieprawidłowości, które ze względu na skalę i skutki nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności Oddziału, polegały na:

- nieobejmowaniu kontrolą instalacji elektrycznych i piorunochronnych w trakcie analizowanych kontroli rozszerzonych dwóch z 20 analizowanych odcinków dróg, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego,

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. Ocena ogólna została sformułowana z uwzględnieniem sformułowanych ocen cząstkowych oraz wag przypisanych poszczególnym obszarom, tj. obszar 1 – 0,25, obszar 2 – 0,25, obszar 3 – 0,2, obszar 4 – 0,15, obszar 5 – 0,15.

⁵ Wytyczne stosowania diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów 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 elementów (<https://www.gddkia.gov.pl/pl/915/zarzadzania>).

⁶ Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm. Dalej: *Prawo budowlane*.

⁷ 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582), dalej: *rozporządzenie ws. numeracji i ewidencji dróg*.

- braku identyfikacji oraz analiz i oceny ryzyk prowadzonej działalności, co naruszało przepisy wewnętrzne GDDKiA ale nie miało skutków dla obszarów objętych kontrolą NIK,
- dokonaniu odbioru końcowego robót po remoncie drogi krajowej Nr 19 bez badań dotyczących oceny właściwości przeciwpółslizgowych i przeprowadzeniu ich dopiero po dokonaniu odbioru⁸,
- zezwoleniu⁹ na jednokrotny przejazd pojazdu nienormatywnego po drogach publicznych bez uzgodnienia trasy przejazdu z jednym (z siedmiu) zarządcą drogi oraz zezwoleniu na jednokrotny przejazd po drodze gminnej innej niż uzgodniona z zarządcą i bezpodstawnym przedłużeniu terminu wydania zezwolenia, co naruszało przepisy art. 64d ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹⁰.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej¹¹ 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 2013-2018 (I półrocze) Oddział zarządzał 10 drogami krajowymi¹² na terenie województwa podlaskiego, których łączna długość wynosiła kolejno 928,3 km, 930,4 km, 941,2 km, 943,9 km, 944,2 km oraz 944,7 km (977,2 km, 979,3 km, 1.009,8 km, 1.028,3 km, 1.029,0 km oraz 1.058,1 km w rozwinięciu na jedną jezdnię). W omawianym okresie dróg ekspresowych (S) było kolejno 33,1 km, 33,1 km, 45,9 km, 61,2 km, 61,2 km oraz 90,4 km, dróg głównych ruchu przyspieszonego (GP) - 516,5 km, 514,6 km, 513,2 km, 500,6 km, 500,6 km oraz 471,9 km, a głównych (G) - 378,7 km, 382,7 km, 382,1 km, 382,1 km, 382,4 km oraz 382,4 km.

Na 30 czerwca 2018 r. na zarządzanych przez Oddział drogach i obiektach inżynierskich nie występowały ograniczenia w ruchu wprowadzone ze względu na ich zły stan techniczny. Z wstępnych wyników ogólnej oceny stanu nawierzchni z 2018 roku wynika, że stan techniczny 65% dróg był dobry¹³, 26% - niezadawalający¹⁴, a 9% – zły¹⁵. (akta kontroli str. 186-188, 1740-1757)

Na 30 czerwca 2018 r. wszystkie drogi wraz z 612 obiektami inżynierskimi¹⁶ ujęto w ewidencji środków trwałych Oddziału. Wartość początkowa dróg ujętych w ewidencji wynosiła 5.406.655 tys. zł, a po umorzeniu – 3.985.181 tys. zł. Natomiast wartość obiektów inżynierskich położonych w ich ciągu odpowiednio 920.972 tys. zł oraz 710.635 tys. zł. (akta kontroli str. 186, 189-190)

⁸ Wyniki pomiarów wskazały na spełnienie norm w zakresie właściwości przeciwpółslizgowych wyremontowanej drogi.

⁹ W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział wydał 246 zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych, z czego 10 objęto kontrolą.

¹⁰ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm. Dalej: *Prawo o ruchu drogowym*.

¹¹ 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.

¹² Drogi krajowe Nr 8, 16, 19, 58, 61, 62, 63, 64, 65 oraz 66.

¹³ Nawierzchnie nie wymagające zabiegów.

¹⁴ Nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych.

¹⁵ Nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające niezwłocznych zabiegów naprawczych.

¹⁶ Obiekty mostowe (317 sztuk), tunele (2), przejścia podziemne (5), przepusty o świetle większym niż 150 cm (288).

Na 30 czerwca 2018 r. dla wszystkich odcinków dróg prowadzono ewidencję określoną w § 9 ust. 1 pkt 1 – 3 rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg, tj. książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg. Analiza ewidencji pięciu odcinków dróg (najdłuższego, najkrótszego oraz trzech wybranych losowo¹⁷) o łącznej długości 217 km wykazała m.in., że:

- ewidencja była aktualna, co było zgodne z § 16 rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg,
- mapy techniczno-eksploatacyjne dróg sporządzano z zastosowaniem znaków umownych określonych w załączniku nr 3 do ww. rozporządzenia,
- książki drogi oraz dzienniki objazdu dróg prowadzono wg. wzorów określonych w załączniku nr 1 i 2 do rozporządzenia ws. numeracji i ewidencji dróg,
- w dziennikach objazdu dróg za czerwiec 2018 roku odnotowano datę objazdu, imię i nazwisko kontrolującego, nr ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, wydane zalecenia pokontrolne i termin realizacji, a także datę wykonania zaleceń.

(akta kontroli str. 191-192)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2017 w Oddziale nie opracowano szczegółowego harmonogramu przeprowadzania kontroli wskazanych w art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 Prawa budowlanego. Taki harmonogram opracowano na 2018 rok. Przewidziano w nim przeprowadzenie ww. kontroli na wszystkich zarządzanych drogach w terminie od października do listopada 2018 roku.

(akta kontroli str. 193-194, 845-851)

Analiza dokumentacji wszystkich 20 odcinków dróg wykazała, że Oddział w latach 2015-2017 wywiązał się z obowiązku wskazanego w art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸ i wszystkie zarządzane drogi poddawał corocznie kontrolom przewidzianym w art. 62 ust. 1 pkt 1 lub pkt 2 Prawa budowlanego, tj. kontrolom podstawowym (corocznym) lub rozszerzonym (pięcioletnim). W latach 2015-2016 kontrole realizowano od maja do listopada, a w 2017 roku od października do listopada. Prawdliwość przeprowadzania tych kontroli szerzej opisano w pkt. 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 193, 195)

Drogi zarządzane przez Oddział, oprócz kontroli przewidzianych Prawem budowlanym, podlegały również pomiarom cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni w ramach diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów (dalej: DSN), która służyła określeniu potrzeb remontowych Oddziału. Pomiarów i ocen dokonywano na podstawie wytycznych stosowania DSN.

W latach 2015-2018, zgodnie z rozdziałem 4 pkt 4.1 ww. wytycznych, Oddział otrzymywał corocznie z Centrali GDDKiA strategię realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN. W strategiach przedstawiono m.in. harmonogram przeprowadzania poszczególnych pomiarów cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni, wstępną długość dróg poddawanych pomiarom oraz zasady odstępstw od przyjętych strategii.

¹⁷ Droga krajowa nr 8 od km 637+602 do km 640+468 oraz od km 647+841 do km 681+568, droga krajowa nr 65 od km 142+314 do km 162+911 oraz od km 168+691 do km 214+873, droga krajowa nr 19 od km 75+635 do km 161+548, droga krajowa nr 62 od km 332+775 do km 354+795 oraz droga krajowa nr 58 od km 150+332 do km 155+724.

¹⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm. Dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

Analiza realizacji pomiarów w ramach DSN w latach 2015-2017¹⁹ wykazała, że w latach 2016-2017 Oddział wywiązał się z przyjętych przez Centralę GDDKiA założeń. W tych latach (do końca listopada każdego roku) na drogach zarządzanych przez Oddział dokonano pomiarów:

- równości podłużnej, równości poprzecznej oraz makrotekstury na kolejno 1.493 km oraz 1.130 km pasów ruchu (z 2.079 km w 2016 roku oraz z 2.051 km w 2017 roku),
- ugięć nawierzchni na kolejno 48 km i 39 km pasów ruchu,
- właściwości przeciwpoślizgowych na kolejno 567 km i 599 km pasów ruchu,
- automatycznej oceny wizualnej nawierzchni (spękań i stanu powierzchni) na kolejno 988 km i 632 km pasów ruchu.

Natomiast w 2015 roku, zgodnie z założeniami strategii realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN, dokonano pomiarów:

- równości podłużnej, równości poprzecznej oraz makrotekstury na 1.764 km pasów ruchu (z 2.015 km w 2015 roku),
- ugięć nawierzchni na 24 km pasów ruchu,
- właściwości przeciwpoślizgowych na 659 km pasów ruchu.

W 2015 roku nie dokonano jednak pomiaru stanu spękań i stanu powierzchni przy pomocy automatycznej oceny wizualnej nawierzchni pomimo, że w strategii realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN na ten rok założono wykonanie tego pomiaru dla około 40% - 50% długości sieci w rozwinięciu na pasy jezdni. Wynikało to z braku należytego wykonania (przez wykonawcę zewnętrznego) umowy na realizację tych pomiarów.

Wyniki pomiarów zrealizowanych w latach 2015-2017 służyły do dokonania oceny ogólnej stanu nawierzchni sieci drogowej, co szerzej opisano w pkt. 1.4 wystąpienia pokontrolnego. (akta kontroli str. 193, 196-235)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Prawidłowość przeprowadzania kontroli

Opis stanu
faktycznego

W Oddziale nie opracowano pisemnych instrukcji określających zasady przeprowadzania kontroli wskazanych w art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 Prawa budowlanego, w tym wskazujących wzór protokołu z tych kontroli oraz skalę ocen stosowaną dla oceny stanu dróg. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „Wobec faktu, że zasady przeprowadzania kontroli rocznych i pięcioletnich obiektów budowlanych wynikających z Prawa budowlanego są jasno określone w samej ustawie, Oddział nie widział potrzeby tworzenia dokumentów dodatkowych. Należy zauważyć, że Prawo budowlane nie narzuca ani sposobu dokonywania tychże kontroli ani też formy ich dokumentowania. Kontroli mogą dokonywać jedynie osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane i to tym osobom ustawodawca pozostawił decyzję dotyczącą zarówno sposobu dokonywania kontroli jak i formy ich dokumentowania.” Najwyższa Izba Kontroli zauważyła, że analiza niżej opisanych protokołów kontroli wykazała, że w poszczególnych Rejonach dróg wykorzystywano odmienne wzory protokołów i różnorodnie opisywano stan techniczny dróg, stosując przy tym oceny opisowe. W ocenie NIK instrukcja określająca zasady przeprowadzania kontroli umożliwiłaby na poziomie Oddziału ujednolicenie tych elementów.

(akta kontroli str. 184-185, 236-294)

¹⁹ Opracowanie raportu o stanie dróg w 2018 roku przewidziano na marzec 2019 roku.

Analiza protokołów kontroli przewidzianych w art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 Prawa budowlanego przeprowadzonych w latach 2015-2017 na pięciu (z 20) odcinkach dróg opisanych w pkt. 1.1. wystąpienia pokontrolnego wykazała, że:

- zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 Prawa budowlanego, wszystkie odcinki dróg poddano kontrolom podstawowym, a trzy odcinki dróg również kontrolom rozszerzonym,
- kontroli nie zlecano podmiotom zewnętrznym i wykonali je pracownicy Oddziału posiadający uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, co było zgodne z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego,
- zgodnie z art. 62 ust. 1a Prawa budowlanego, w każdym protokole odnotowano wykonanie zaleceń z poprzedniej kontroli lub przyczyny niewykonania części z nich,
- w trakcie każdej kontroli podstawowej, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 1 Prawa budowlanego, sprawdzano stan techniczny m.in. nawierzchni drogi, elementów jej odwodnienia, chodników oraz znaków poziomych i pionowych, a podczas kontroli rozszerzonych także estetykę drogi i jej otoczenia,
- w trakcie dwóch z trzech²⁰ kontroli rozszerzonych kontrolą nie objęto badania instalacji elektrycznej i piorunochronnej znajdującej się na drogach i będącej w utrzymaniu Oddziału, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. (akta kontroli str. 236-297)

Analiza ww. protokołów z przeprowadzonych kontroli podstawowych i rozszerzonych wykazała też, że protokoły sporządzono rzetelnie. Dane w nich zawarte odnoszące się do stanu nawierzchni odpowiadały danym zabranym w ramach DSN. W każdym przypadku opisano m.in. stan techniczny nawierzchni dróg oraz zakres wymaganych lub zalecanych prac konserwacyjnych lub naprawczych. Z protokołów wynika, że w latach 2015-2017 około 45 km, 49 km oraz 44 km (z 217 km) dróg objętych kontrolami wymagało zaplanowania takich prac ze względu na ograniczoną przydatność do użytkowania nawierzchni drogi. Na tych odcinkach dróg stwierdzono bowiem m.in. spękania, przełomy, ubytki lub wykruszenia nawierzchni drogi. W żadnym z protokołów nie stwierdzono, by taki stan zagrażał bezpieczeństwu ruchu drogowego. W latach 2015-2018 (I półrocze) na omawianych odcinkach dróg nie wprowadzano ograniczeń w ruchu ze względu na ich zły stan techniczny.

(akta kontroli str. 237-294, 298-354)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W trakcie przeprowadzonych 27 października 2016 r. kontroli rozszerzonych drogi nr 8²¹ oraz drogi nr 65²², kontrolą nie objęto znajdujących się na nich instalacji elektrycznych i piorunochronnych (oświetlenia, przepompowni, stacji meteo) w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. Było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Oddział nie ma w zasobach kadrowych osoby posiadającej stosowne uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych.” Dodała, że „Oddział posiada na stanie wiele różnych urządzeń elektroenergetycznych, jednak nie ma w zasobach kadrowych

²⁰ Na drodze krajowej nr 19 od km 75+635 do km 161+548 nie występowały instalacje elektryczne lub piorunochronne podlegające kontroli okresowej wskazanej w art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego.

²¹ Od km 637+602 do km 640+468 i od km 647+841 do km 681+568.

²² Od km 142+314 do km 162+911 i od km 168+691 do km 214+873.

Oddziału osoby, która byłaby w stanie wypracować taki opis przedmiotu zamówienia na zlecenie oceny instalacji elektrycznych i piorunochronnych podmiotom obcym aby właściwie określić wymagania co do konieczności posiadania przez tę osobę stosownych uprawnień SEP poza uprawnieniami budowlanymi. Oddział występował do Centrali GDDKiA z wnioskiem o zatrudnienie osoby posiadającej stosowne uprawnienia w specjalności instalacyjnej w zakresie sieci, instalacji i urządzeń elektrycznych i elektroenergetycznych, która między innymi dokonywałaby obowiązkowych kontroli obiektów budowlanych w przedmiotowym zakresie."

(akta kontroli str. 242-246, 258-262, 297, 845-851)

1.4. Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

Wyniki pomiarów zrealizowanych w latach 2015-2017 w ramach DSN, uzupełnione m.in. danymi z pomiarów z lat poprzednich oraz informacjami o zabiegach na sieci drogowej, były podstawą do dokonania corocznych ogólnych ocen stanu nawierzchni dróg zarządzanych przez Oddział. W latach 2015-2017 oceny tej dokonano dla kolejno 957 km, 999 km i 1000 km dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię, tj. dla 95,8%, 97,2% oraz 97,1% długości jezdni zarządzanych przez Oddział. Oceny ogólnej nie dokonano dla kolejno 43 km, 28 km i 28 km odcinków dróg (4,3%, 2,7%, 2,7%) będących w trakcie remontów lub przebudów wieloletnich oraz dla dziewięciu, jednego i jednego km dróg (0,9%, 0,1%, 0,1%) z powodu braku aktualnych wyników pomiarów. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „W 2015 roku pomiary AON (Automatycznej Oceny Nawierzchni) w ramach systemu DSN zgodnie z procedurami przetargowymi zlecono zewnętrznej firmie (...). Firma ta nie wywiązała się z umowy i nie dostarczyła wymaganych danych oceny wizualnej nawierzchni (AON) dla zakresu pomiarowego dróg krajowych określonych umową. W wyniku czego zapłaciła karę. Oddział nie posiadał ww. danych za 2015 rok i zgodnie z zasadami DSN przyjęte zostały wyniki z lat poprzednich. Braki w pomiarach wynikają również z tego, że zakres pomiarowy jest ograniczony strategią pomiarową określoną na dany rok (zgodnie z pismem Centrali GDDKiA), a odcinki do pomiarów z uwagi na sposób wykonania powinny być planowane w pełnym ciągu dróg.” Dodała, że: „W ramach DSN zabiegi wieloletnie, tzn. odcinki z adnotacją remont wieloletni, są wykluczane z oceny. Do momentu oddania do użytkowania nowej drogi, odcinek taki ma stan nieustalony, np. z racji oddania pasa drogowego (jako placu budowy) dla wykonawcy inwestycji. Dopiero remont wieloletni zapisany w zabiegach DSN w ostatnim roku realizacji, tzn. roku oddania do użytkowania inwestycji ma wpływ na wynik oceny ogólnej. Remonty wieloletnie mają bezpośredni wpływ na zakresy zleceń pomiarów diagnostycznych, licząc od roku podpisania umowy na realizację nowej lub przebudowywanej drogi.”

(akta kontroli str. 188, 298-354, 845-851)

Zgodnie z wytycznymi stosowania DSN, oceny ogólnej stanu nawierzchni dróg dokonywano na podstawie m.in. pomiarów stanu spękań i stanu powierzchni dróg, ugięć nawierzchni (nośność), równości poprzecznej (koleiny) i podłużnej oraz współczynnika tarcia (właściwości przeciwpoślizgowe), przy czym wyniki pomiarów stanu spękań i stanu powierzchni – tym samym ogólna ocena stanu nawierzchni – z lat 2016-2017 nie są porównywalne z danymi z lat poprzednich. Wynikało to przede wszystkim ze zmiany sposobu wykonywania tych badań. Od 2016 roku na terenie działania Oddziału wykorzystywano do tego celu automatyczną wizualną ocenę nawierzchni.

Z porównania cech eksploatacyjnych nawierzchni dróg wpływających na komfort i bezpieczeństwo ich użytkowników (równości poprzecznej, równości podłużnej, właściwości przeciwpoślizgowych) wynika, że w latach 2015-2017 stan techniczny nawierzchni dróg zarządzanych przez Oddział ulegał poprawie. W 2017 roku,

w porównaniu do 2015 roku, zmniejszył się udział dróg w stanie złym i niezadawalającym pod względem równości poprzecznej (z 18,3% dróg poddanych ocenie tym parametrem do 11,9%), równości podłużnej (z 5,5% do 5%) oraz właściwości przeciwpoślizgowych (z 17,3% do 12,9%). Jednocześnie o odpowiednio z 81,7% do 88,1%, z 94,5% do 95% oraz z 82,7% do 87,1% wzrósł udział dróg w stanie dobrym.

Ogólna ocena stanu nawierzchni dróg w 2017 roku (uwzględniająca wszystkie wyniki pomiarów cech techniczno-eksploatacyjnych), w porównaniu do oceny z 2016 roku, także świadczy o poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg zarządzanych przez Oddział. W 2017 roku wzrósł udział dróg w stanie dobrym z 52,8% do 55,5% oraz zmniejszył się udział dróg w stanie złym i niezadawalającym z 47,2% do 44,5%. Z wstępnych wyników ogólnej oceny stanu nawierzchni z 2018 roku wynika, że stan techniczny nawierzchni dróg nadal się poprawiał. Stan dróg o nawierzchni w stanie dobrym wzrósł do 65,1%, a udział dróg w stanie złym i niezadawalającym zmniejszył się do 34,9%. Na poprawę stanu technicznego dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, wpływ miały głównie nowo wybudowane odcinki drogi klasy S, prowadzone przez Oddział remonty oraz przebudowy i rozbudowy dróg krajowych, co opisano w pkt. 2 – 4 wystąpienia pokontrolnego.

(akta kontroli str. 188, 298-354, 845-851, 1740-1757)

W latach 2015-2018 (I półrocze) cztery odcinki dróg o łącznej długości 16,6 km zarządzanych przez Oddział, zostały pozbawione kategorii drogi krajowej, w tym:

- zgodnie z art. 10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych (w brzmieniu obowiązującym od 9 lipca 2015 r.), trzy odcinki dróg²³ o łącznej długości 16,4 km zostały pozbawione dotychczasowej kategorii oraz zaliczone do kategorii dróg wojewódzkich wskutek zastąpienia ich nowo wybudowanymi drogami oddanymi do użytkowania,
- jeden odcinek drogi²⁴ o długości 0,2 km został pozbawiony dotychczasowej kategorii 1 stycznia 2017 r. na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 września 2016 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg krajowych²⁵ i jednocześnie zaliczony do kategorii dróg gminnych uchwałą nr 103/XVIII/2016 Rady Miasta Zambrów z dnia 28 czerwca 2016 r. w sprawie zaliczenia drogi do kategorii dróg gminnych²⁶.

Przekazanie jednostkom samorządu terytorialnego do zarządzania każdego z ww. czterech odcinków dróg nastąpiło protokołem, w którym potwierdzono przekazanie dokumentacji drogi, w tym m.in. książki drogi oraz protokoły z przeglądów określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 Prawa budowlanego. W żadnym protokole nie zgłoszono uwag do stanu technicznego przekazywanych dróg. Z protokołów przeglądów wymaganych Prawem budowlanym wynika, że przed przekazaniem stan techniczny trzech (z czterech) odcinków dróg był dobry i nie wymagał zaplanowania zabiegów. Natomiast z protokołu okresowej kontroli byleję drogi krajowej nr 8 przeprowadzonej 19 grudnia 2016 r., tj. dwa miesiące przed protokołarnym przekazaniem (21 lutego 2017 r.) wynika, że na odcinku od km 597+250 do km 600+480 występowały liczne łaty wyremontowanej nawierzchni, ubytki i lokalne odkształcenia nawierzchni, pęknięcia podłużne i poprzeczne (wykruszenia) wymagające uzupełnienia oraz koleiny podłużne niezagrażające bezpieczeństwu

²³ Odcinek byleję drogi krajowej nr 61 od km 237+644 do km 240+305 oraz od km 241+455 do km 246+439 w związku z oddaniem 17 listopada 2015 r. do użytkowania obwodnicy Bargłowa Kościelnego; odcinek byleję drogi krajowej nr 61 od km 198+225 do km 203+910 w związku z oddaniem 13 listopada 2015 r. do użytkowania obwodnicy Szczuczyna; odcinek byleję drogi krajowej nr 8 od km 597+285 do km 600+314 w związku z oddaniem 4 stycznia 2017 r. do użytkowania obwodnicy Mężenina.

²⁴ Odcinek byleję drogi krajowej nr 63 od km 168+648 do km 168+896.

²⁵ Dz. U. poz. 1553.

²⁶ Dz. Urz. Woj. Podlaskiego, poz. 2762.

ruchu. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Zgodnie z ustawą o drogach publicznych (art. 10 ust. 5), odcinki dróg krajowych, które zostały zastąpione nowo wybudowaną drogą stają się drogą kategorii wojewódzka ex lege, czyli bez względu na wolę stron. Na wskazanym zakresie byłej drogi krajowej nr 8 odbywał się zamiennie ruch, do roku oddania do użytkowania drogi S8. Teren ten przekazany był Wykonawcy robót budowlanych. Poza tym, zgodnie z decyzjami Centrali GDDKiA na tzw. starodrożach nie wykonuje się zabiegów remontowych typu przebudowa.” (akta kontroli str. 355-381, 845-851)

Wszystkie ww. cztery protokoły przekazania dróg były podstawą do sporządzenia dowodów księgowych (PT – protokołów przekazania/przyjęcia środka trwałego) zatwierdzonych przez przedstawicieli Oddziału oraz podmiotów przejmujących drogi. Na podstawie tych dowodów Oddział dokonał odpowiednich zapisów w księgach rachunkowych. W trzech (z czterech) przypadkach zapisów dokonano w księgach rachunkowych roku, w którym nastąpiła zmiana zarządzającego drogami, co było zgodne z art. 20 ust. 1 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości²⁷. W przypadku byłej drogi krajowej nr 61 (od km 237+644 do km 240+305 oraz od km 241+455 do km 246+439), której zarządcą drogi od 17 listopada 2015 r. stał się Zarząd Województwa Podlaskiego, zapisów dokonano w księgach rachunkowych 2016 roku. Spowodowane to było późnym (3 czerwca 2016 r.) zatwierdzeniem dowodu księgowego przez przedstawicieli Zarządu Województwa Podlaskiego. (akta kontroli str. 376-381, 843-844)

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

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału²⁸ koordynację działań związanych z zapewnieniem adekwatnej, skutecznej i efektywnej kontroli zarządczej realizowanej zgodnie z przepisami o finansach publicznych, przydzielono komórce organizacyjnej do spraw zarządzania jakością. Natomiast zadania związane z [1] kontrolą, analizą i oceną stanu dróg, [2] prowadzeniem ewidencji dróg, [3] wprowadzaniem ograniczeń bądź zamykaniem dróg dla ruchu, [4] prowadzeniem i koordynacją działań w DSN przypisano do zakresu działania komórki do spraw dróg i sieci drogowej. Wykonywanie przeglądów dróg wymaganych przez przepisy Prawa budowlanego należało do zadań Rejonów. (akta kontroli str. 8-57)

W latach 2015-2018 (I półrocze) w Oddziale nie identyfikowano oraz nie przeprowadzano analiz i ocen ryzyk prowadzonej działalności, w tym zagrażających osiągnięciu zadań i celów określonych w planach działalności GDDKiA na kolejne lata²⁹, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W konsekwencji nie dokonywano identyfikacji i analizy ryzyk w zakresie działań objętych kontrolą NIK, tj. dotyczących m.in. oceny stanu technicznego dróg, doboru zadań związanych z remontem, przebudową i bieżącym utrzymaniem dróg, procesów związanych z przygotowaniem i realizacją budów,

²⁷ Dz. U. z 2018 r. poz. 395, ze zm.

²⁸ Od 1 kwietnia 2017 r. obowiązywał Regulamin organizacyjny Oddziału nadany zarządzeniem Nr 6/2017 Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Białymstoku z dnia 30 marca 2017 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Białymstoku. W latach 2015 – 2017 (do 30 marca) obowiązywał Regulamin Organizacyjny nadany Zarządzeniem nr 63/2014 z dnia 22 grudnia 2014 r. w tej samej sprawie i zmienionym zarządzeniami Nr 16/2016 z 20 lutego 2015 r. oraz Nr 13/2016 z 4 maja 2016 r.

²⁹ Plany działalności GDDKiA zawierające cele oraz mierniki określające stopień realizacji celów, opracowywano w Centrali GDDKiA.

przebudów i remontów, wykorzystaniem środków finansowych na realizację ww. zadań czy ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych.

Ostatnią analizę i ocenę ryzyka obejmującą swoim zakresem cały Oddział przeprowadzono 5 października 2012 r., a 4 listopada 2013 roku dokonano aktualizacji oceny ryzyk jedynie dla czterech realizowanych zadań.

(akta kontroli str. 58-141)

W okresie objętym kontrolą Dyrektor Oddziału terminowo i według wzoru określonego przez Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad składał oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poszczególne lata. Według ich treści w ograniczonym stopniu funkcjonowała w jednostce adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza. Sformułowane zastrzeżenia nie były związane z zakresem działalności Oddziału objętym kontrolą NIK i dotyczyły m.in.: występowania przypadków postępowania niezgodnego z procedurą obsługi ubezpieczeń przy zgłaszaniu szkody do ubezpieczyciela GDDKiA lub ubezpieczyciela sprawcy (2015 rok); błędnej interpretacji przepisów prawa, skutkiem której było zakwestionowanie przez Instytucję pośredniczącą kwalifikowalności części wydatków i korekty finansowe (2016 rok); stwierdzenia nieprawidłowości przez instytucję kontrolną z zakresu realizacji umowy zarządzania jednym z kontraktów, w efekcie której nałożono na GDDKiA korektę finansową (2017 rok).

(akta kontroli str. 142-178)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W latach 2015 – 2018 (I półrocze) w Oddziale nie identyfikowano oraz nie przeprowadzano analiz i oceny ryzyk prowadzonej działalności, w tym zagrażających osiągnięciu zadań i celów określonych w rocznych planach działalności GDDKiA. W celu identyfikacji ryzyk w funkcjonowaniu systemu kontroli zarządczej, nie przeprowadzano też wśród pracowników Oddziału samooceny tego systemu³⁰. W konsekwencji nie utworzono również rejestru zidentyfikowanych i ocenianych ryzyk. Postępowanie takie naruszało kolejno: [1] pkt 3.2.2. i 3.2.8. Zarządzenia Nr 81 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustanowienia zasad systemu kontroli zarządczej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; [2] § 3 ust. 1 pkt. 3 i 6, ust. 2 pkt. 3 Zarządzenia Nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad; [3] § 7 Zarządzenia 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.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że: „W związku z brakiem polecenia koordynatora ds. kontroli zarządczej z Centrali GDDKiA dotyczącej przekazywania przeprowadzonej analizy i oceny ryzyka, analiza taka nie była dokonywana (ostatnia aktualizacja była przeprowadzona na 2014 rok)”.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca jednak uwagę, że o obowiązku dokonywania systematycznego przeglądu zadań w celu identyfikacji i analizy ryzyka Biuro Dyrektora Generalnego GDDKiA informowało Oddział pismami z 13 stycznia 2017 r. oraz 11 stycznia 2018 r.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił również, że: „W latach 2015-2018 w GDDKiA w Białymstoku odbywały się spotkania zespołu ds. Kontroli Zarządczej podczas których dokonywana była częściowa samoocena (funkcjonowania kontroli

³⁰ Ostatnią samoocenę kontroli zarządczej z wykorzystaniem anonimowych ankiet przeprowadzono w Oddziale za 2014 rok.

zarządczej – przyp. NIK) w ramach składanych przez Zastępców Dyrektora Oddziału oświadczeń częściowych o stanie kontroli zarządczej dotyczącej kierowanych przez nich pionów oraz przy pomocy otwartej dyskusji dotyczącej funkcjonowania Oddziału. (...). Dyrektor dodał, że „z uwagi na fakt nieprzeprowadzenia analizy i oceny ryzyk w ocenianym okresie nie został utworzony w Oddziale rejestr zidentyfikowanych i ocenianych ryzyk.” Na zakończenie stwierdził: „W najbliższym czasie zostanie dokonany przegląd działalności GDDKiA w Białymstoku oraz przeprowadzona zostanie identyfikacja i analiza ryzyk, która zostanie udokumentowana w rejestrze ryzyka”.

(akta kontroli str. 58-104, 107-115, 117, 122, 128, 134, 179-185)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie oceny stanu technicznego dróg.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział w ramach DSN prawidłowo określał stan techniczny nawierzchni zarządzanych dróg. Dla wszystkich dróg założono wymagane ewidencje, a analiza pięciu z nich wykazała, że były one prowadzone zgodnie z wymaganiami. Wszystkie drogi poddawano też kontrolom przewidzianym Prawem budowlanym. Analiza kontroli pięciu (z 20) odcinków dróg wykazała, że przeprowadzały je osoby z odpowiednimi uprawnieniami budowlanymi. Jednak w trakcie kontroli rozszerzonych dróg, kontrolą nie obejmowano instalacji elektrycznych i piorunochronnych, co było niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego. Nie miało to wpływu na ocenę działalności Oddziału w zakresie oceny stanu technicznego nawierzchni dróg.

OBSZAR

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

2.1. Dobór zadań do remontu i przebudowy

Opis stanu faktycznego

W Oddziale, zgodnie z wytycznymi stosowania DSN, dla wszystkich jezdni dróg ocenionych w ramach DSN i znajdujących się w latach 2015-2017 w stanie technicznym złym (wymagającym niezwłocznych zabiegów naprawczych) oraz niezadawalającym (wymagającym zaplanowania zabiegów naprawczych), wstępnie wyznaczono zalecany lub konieczny zabieg remontowy. I tak:

- dla 102 km jezdni znajdujących się w 2015 roku w stanie złym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu koniecznego, w tym dla 43 km – zabiegu modernizującego³¹, dla 56 km – wyrównującego³², dla trzech km jezdni – powierzchniowego³³, a dla 223 km jezdni dróg znajdujących się w stanie niezadawalającym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu zalecanego, w tym dla 43 km – modernizującego, dla 92 km – wyrównującego i dla 88 km – powierzchniowego,
- dla 169 km jezdni znajdujących się w 2016 roku w stanie złym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu koniecznego, w tym dla 126 km – zabiegu modernizującego, dla 34 km – wyrównującego, dla dziewięciu km – powierzchniowego, a dla 302 km jezdni znajdujących się

³¹ Zgodnie z wytycznymi DSN zabiegi modernizujące to grupa zabiegów poprawiających wszystkie oceniane parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni; jeżeli na danym odcinku stan spękań lub ugięcia nawierzchni znajdują się w klasie D (stan zły) to niezależnie od klas innych parametrów jako właściwy wskazywany jest zawsze zabieg modernizujący nawierzchnię.

³² Zgodnie z wytycznymi DSN zabiegi wyrównujące to grupa zabiegów poprawiających równość podłużną, likwidujących koleiny, polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

³³ Zgodnie z wytycznymi DSN zabiegi powierzchniowe to grupa zabiegów polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

w stanie niezadawalającym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu zalecanego, w tym dla 211 km – modernizującego, dla 30 km – wyrównującego i dla 62 km – powierzchniowego,

- dla 134 km jezdni znajdujących się w 2017 roku w stanie złym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu koniecznego, w tym dla 114 km dróg – zabiegu modernizującego, dla 16 km – wyrównującego, dla pięciu km dróg – powierzchniowego, a dla 311 km jezdni znajdujących się w stanie niezadawalającym, wstępnie wyznaczono przeprowadzenie zabiegu zalecanego, w tym dla 227 km – modernizującego, dla 16 km – wyrównującego i dla 67 km – powierzchniowego. (akta kontroli str. 298-354)

Zgodnie z § 4 zarządzenia nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013³⁴, Oddział terminowo przekazywał Centrali GDDKiA propozycje planów wydatków na utrzymanie dróg³⁵ w latach 2015-2018. Propozycje Oddziału obejmowały m.in asortyment bieżące całoroczne utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych (dalej: BUA) oraz asortyment bieżące utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe (dalej: BUD) z których finansowano m.in. remonty nawierzchni dróg. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Wysokość środków finansowych (zapotrzebowanie) określana jest na podstawie posiadanych danych z DSN, Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR), ilości kilometrów dróg w poszczególnych klasach w kolejnych latach oraz na podstawie przeprowadzonych rocznych i pięcioletnich kontroli obiektów budowlanych.”

W asortymencie BUA Oddział wnioskował o przyznanie na lata 2015-2018 kolejno 6.700 tys. zł, 5.500 tys. zł, 16.700 tys. zł oraz 25.800 tys. zł. Zgodnie z pierwotnymi planami finansowymi Oddziału, Centrala GDDKiA przyznała w tym asortymencie kolejno 5.100 tys. zł (76% kwoty wnioskowanej), 4.450 tys. zł (81%), 9.500 (57%) oraz 17.743 tys. zł (69%). Natomiast w asortymencie BUD Oddział wносił o przyznanie kolejno 25.000 tys. zł, 27.000 tys. zł, 32.500 tys. zł oraz 32.000 tys. zł. Zgodnie z pierwotnymi planami finansowymi Oddziału, Centrala GDDKiA przyznała w tym asortymencie kolejno 25.522 tys. zł (102% kwoty wnioskowanej), 28.451 tys. zł (105%), 30.000 tys. zł (92%) oraz 29.062 tys. zł (91%). W związku z koniecznością dostosowania wydatków do potrzeb na koniec lat 2015-2017 oraz koniec I półrocza 2018 roku środki w asortymencie BUA zmniejszono do kolejno 3.595 tys. zł, 4.214 tys. zł, 6.544 tys. zł oraz 9.355 tys. zł, a środki w BUD zwiększono do 34.274 tys. zł, 38.973 tys. zł, 35.747 tys. zł oraz 33.024 tys. zł. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami odnosząc się do wysokości przyznanych środków wyjaśniła, że „Środki przydzielane w asortymentach BUA i BUD w latach 2015-2018 ulegały sukcesywnym wzrostom wobec tego standard utrzymania dróg rośnie i na dzień dzisiejszy jest zadowalający.” (akta kontroli str. 382-532, 845-851)

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział składał także propozycje zadań do Planu Działania na Sieci Drogowej (dalej: PDnSD) oraz Planu Nakładów zatwierdzanych w Centrali GDDKiA. Zadania te były finansowane ze środków na remonty i przebudowy dróg krajowych³⁶.

W 2015 roku do PDnSD Oddział złożył propozycje remontów, przebudów albo rozbudów 60 odcinków dróg w stanie złym i niezadawalającym o łącznej długości 261 km, z czego w PDnSD na lata 2015-2018 uwzględniono 55 odcinków dróg o długości 247 km. W 2016 roku w związku z aktualizacją PDnSD Oddział

³⁴ Zarządzenie nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013 w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (<https://www.gddkia.gov.pl/pl/915/zarzadzania>).

³⁵ Działanie 19.1.4.1. w latach 2016-2018 oraz 19.1.2.1. w 2015 roku.

³⁶ Działanie 19.1.4.2. w latach 2016-2018 oraz 19.1.2.2. w 2015 roku.

wnioskował o dodanie do planu ośmiu nowych zadań na drogach o długości 29 km oraz złożył wniosek o wykreślenie z niego 10 odcinków dróg o długości 26 km, przede wszystkim w związku z planowanymi budowlami dróg ekspresowych. Po dokonanej przez Centralę GDDKiA aktualizacji PDnSD, znajdowały się w nim 43 zadania związane z rozbudową albo przebudową dróg o łącznej długości 176 km (z łącznie zgłoszonych w 2017 roku przez Oddział 53 odcinków dróg o długości 237 km), w tym 35 zadań na drogach o długości 138 km przewidzianych było do realizacji w latach 2017-2018. Do końca I półrocza 2018 roku, z łącznie 63 odcinków dróg o długości 255 km znajdujących się w latach 2015-2018 w PDnSD, Oddział remontował 28 odcinków o długości 102 km (40%), w tym trzy kilometry ze środków na utrzymanie dróg. Kolejnych siedem zadań obejmujących odcinki o długości 19 km było w trakcie przygotowywania. (akta kontroli str. 541-561)

Równocześnie z aktualizacją PDnSD, Centrala GDDKiA przystąpiła do opracowania Planu Nakładek. Oddział zgłosił do niego 44 odcinki dróg w stanie złym i niezadawalającym o długości 117 km, z czego w Planie Nakładek zatwierdzonym w Centrali GDDKiA 20 lipca 2016 r. znalazły się 27 odcinki dróg o długości 89 km. W 2017 roku w związku z aktualizacją Planu Nakładek Oddział wnioskował o dodanie do planu 42 nowych odcinków dróg o długości 88 km, a w związku z przeprowadzonymi już zabiegami nie ujął w swojej propozycji 12 odcinków dróg o długości 37 km. Po dokonanej przez Centralę GDDKiA aktualizacji Planu Nakładek, znajdowało się w nim 39 odcinków dróg o długości 110 km, z 57 odcinków dróg o długości 177 km zgłoszonych w 2017 roku przez Oddział. Do końca I półrocza 2018 roku, z łącznie 55 odcinków dróg o długości 154 km znajdujących się w latach 2015-2018 w Planie Nakładek, Oddział wyremontował 37 odcinków o długości 101 km (40%), w tym 12 km ze środków na utrzymanie dróg. (akta kontroli str. 562-576)

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział, w ramach ww. środków na remonty i przebudowy dróg krajowych oraz środków na utrzymanie dróg, remontował lub przebudowywał na terenie województwa podlaskiego łącznie 256 odcinków o długości 251 km z ogółem 573 km dróg znajdujących się w tym okresie w stanie złym i niezadawalającym, a kolejnych siedem zadań obejmujących odcinki o długości 19 km było w trakcie przygotowywania realizacji.

Analiza wszystkich zabiegów wykonywanych w ramach środków na utrzymanie dróg wykazała, że przy doborze zadań Oddział kierował się przede wszystkim stanem technicznym dróg. Wszystkie 204 odcinki o długości 87 km remontowane z tych środków były w złym lub niezadawalającym stanie technicznym, który (wg ocen z DSN) poprawił się po dokonanych zabiegach. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że *„Do remontu typowano odcinki, których nawierzchnia i pozostałe elementy korpusu drogowego uległy znacznej degradacji. Celem ustalenia priorytetów bierzemy pod uwagę dane pochodzące z DSN, GPR oraz znaczenie drogi w regionie i kraju.”*

Natomiast o doborze 49 zadań realizowanych na 52 odcinkach o długości 164 km finansowanych ze środków na remonty i przebudowy dróg decydowała Centrala GDDKiA, przy czym przyznając Oddziałowi na kolejne inwestycje środki finansowe nie kierowano się kolejnością zadań znajdujących się w PDnSD lub Planie Nakładek. Wiązało się to w znacznej części z planowanymi budowlami dróg ekspresowych na terenie województwa podlaskiego oraz planowanym w Centrali GDDKiA dostosowaniem dróg do nośności 11,5 tony na oś. Analiza tych zadań wykazała, że w przypadku 51 odcinków stan techniczny dróg był zły lub niezadawalający i poprawił się (wg ocen z DSN) po dokonanych zabiegach. W przypadku przebudowy drogi nr 66 na odcinku Kleszczewo – Połowce - granica

państwa wynikało to z rozbudowy przejścia granicznego w Połowcach oraz koniecznością dostosowania drogi do nośności 11,5 tony na oś.

Pomimo wykonywania ww. remontów i przebudów na koniec lat 2015-2017 łączne niezaspokojone potrzeby remontowe Oddziału (wg ogólnej oceny nawierzchni w ramach DSN) dotyczyły kolejno 325, 471 oraz 445 km jezdni dróg, w tym potrzeby natychmiastowe – 102 km, 169 km oraz 134 km, z kolejno 1.010 km, 1.028 km i 1.029 km dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię. Z wstępnych wyników ogólnej oceny stanu nawierzchni z 2018 roku wynika, że potrzeby te zmniejszały się i dotyczyły 351 km jezdni dróg, w tym potrzeby natychmiastowe – jedynie 87 km z 1.058 km dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię.

(akta kontroli str. 298-354, 538-540, 573-610, 845-851, 1740-1757)

Z posiadanych przez Oddział danych pochodzących z Policji wynika, że w latach 2015-2018 (I kwartał) na drogach krajowych województwa podlaskiego wydarzyło się kolejno 160, 148, 170 oraz 28³⁷ wypadków drogowych, w tym 35, 37, 47 oraz pięć wypadków śmiertelnych. W latach 2015-2018 (I kwartał) najwięcej wypadków odnotowano na drodze nr 65 na odcinku granica województwa - Białystok (63 wypadki), nr 61 na odcinku Łomża – Grajewo (47), nr 8 (S8) na odcinku granica województwa – Białystok (44), nr 66 na odcinku Zambrów - Bielsk Podlaski (36), nr 64 na odcinku Piątnica - Jeżewo Stare (35) oraz nr 19 na odcinku Białystok - Bielsk Podlaski (34).

W żadnym z wypadków z lat 2015-2018 (I kwartał) jako przyczyna nie został wskazany niewłaściwy stan jezdni, nieprawidłowa organizacja ruchu lub nieprawidłowo zabezpieczone roboty. W przypadku zdarzenia z lutego 2016 roku na drodze krajowej nr 19 w km 14+100 wskazano, że na nawierzchni występowały koleiny (garby), jednak przyczyną tego wypadku było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu. Odcinek ten był zgłaszany przez Oddział do PDnSD, a środki na jego remont Centrala przydzieliła w 2016 roku, w którym zakończono też remont drogi.

(akta kontroli str. 611-621)

W latach 2015-2018 (I półrocze) do Oddziału lub ubezpieczyciela³⁸ złożono kolejno 10, 17, 16 oraz jeden wniosek o wypłatę odszkodowania z tytułu obrażeń lub szkód spowodowanych złym stanem dróg krajowych bądź złą jakością wykonywanych robót. Jedynie w trzech (z 44) sprawach ubezpieczyciel³⁹ wypłacił poszkodowanym odszkodowania za uszkodzenia pojazdów⁴⁰. We wszystkich trzech przypadkach uszkodzenia były wynikiem wjechania w wyrwę (ubytek) znajdujący się na jezdni, który został następnie uzupełniony. Dotyczyło to dróg krajowych nr 8, 63 oraz 66.

(akta kontroli str. 622-643)

W latach 2015-2018 (I półrocze) do Oddziału wpływały też wnioski (petycje, skargi) dotyczące złego stanu technicznego dróg krajowych.

Jedna ze skarg dotyczyła nierówności na drodze nr 63 w m. Wygoda powodującą wstrząsy nieruchomości położonych przy drodze. W trakcie wizji opisanego w skardze miejsca nie stwierdzono takich nierówności nawierzchni jezdni, które mogłyby być przyczyną wstrząsów. Ze względu jednak na złe wyniki pomiarów ugięć i pomiarów równości poprzecznej w PDnSD przewidziano (w latach 2019-2020) rozbudowę drogi nr 63 na odcinku przejścia przez m. Wygoda. W trakcie kontroli NIK Oddział był w trakcie opracowywania programu inwestycyjnego dla tej inwestycji.

³⁷ Dla porównania w latach 2013-2014 wydarzyło się kolejno 192 i 157 wypadków.

³⁸ Umowę ubezpieczenia odpowiedzialności cywilnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na lata 2015-2018 zawierała Centrala GDDKIA.

³⁹ W latach 2015-2018 (I półrocze) nie było przypadków wypłacania odszkodowania przez sam Oddział.

⁴⁰ Dla porównania w latach 2013-2014 ubezpieczyciel wypłacił odszkodowania w 16 sprawach (z 30 zgłoszonych).

Wojewoda Podlaski oraz Wójt Gminy Wizna ze względu stan techniczny drogi nr 64 i stan bezpieczeństwa ruchu drogowego wnosili z kolei o uwzględnienie ww. drogi w planach inwestycyjnych GDDKiA. W wyniku m.in. tych wniosków Oddział zwrócił się do Centrali GDDKiA z prośbą o uwzględnienie w PDnSD przebudowy (rozbudowy) drogi nr 64 na odcinku 43 km w celu dostosowania jej do parametrów drogi GP. W odpowiedzi z 8 listopada 2017 r. Centrala GDDKiA poinformowała, że: „przedmiotowy odcinek drogi nr 64 jest ujęty w PDnSD (cztery odcinki o łącznej długości 10 km – przyp. NIK). Odcinek ten znajduje się również w Programie dostosowania sieci dróg krajowych do nacisków 11,5 tony/oś. Jednakże, niezależnie od powyższego, z uwagi na ograniczone środki finansowe jakimi dysponuje GDDKiA nie wszystkie inwestycje będą mogły być realizowane w najbliższych latach. Jeżeli przedmiotowe zadania wpisze się w kryteria kolejności realizacji zadań i zostanie wskazane do realizacji przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa⁴¹, wówczas GDDKiA przystąpi niezwłocznie do jego wykonania.”

Natomiast w związku z rozbudową przejścia granicznego w Połowcach oraz złym stanem technicznym drogi nr 66 na odcinku Bielsk Podlaski – Kleszczele, Wojewoda Podlaski, Rada Gminy Czeremcha oraz Rada Powiatu Hajnowskiego wnosili do Oddziału o remont tego odcinka drogi. W konsekwencji Oddział (m.in. 20 maja 2015 r.) zwrócił się do Centrali GDDKiA o przyznanie środków na rozpoczęcie prac dokumentacyjnych, a w następstwie wykonanie robót na drodze nr 66 zapisanych już w PDnSD⁴². Centrala GDDKiA 29 maja 2015 r. poinformowała, że prace związane z prowadzeniem działań na drodze nr 66 będą mogły zostać podjęte po uzgodnieniu aktualizowanego Programu Budowy Dróg Krajowych⁴³ (dalej: PBDK). Jednak dopiero w budżecie Oddziału na lata 2017-2018 (I półrocze) zapewniono środki finansowe na rozbudowę drogi nr 66 na odcinku Bielsk Podlaski – Kleszczele. Dodatkowo przyznano środki na rozbudowę drogi nr 66 na odcinku Kleszczele – Połowce - granica państwa. Na koniec I półrocza 2018 r. prace dotyczące ww. odcinków były w trakcie realizacji i planowane ich zakończenie określono na lata 2019-2020. (akta kontroli str. 644-673)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

2.2. Stan kontroli zarządczej w zakresie doboru zadań związanych z remontem, przebudową i organizacją bieżącego utrzymania dróg krajowych

Opis stanu
faktycznego

Zadania związane z remontem, przebudową i organizacją bieżącego utrzymania dróg krajowych oraz roszczeniami odszkodowawczymi w zakresie odpowiedzialności cywilnej zarządcy drogi, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału, przypisano do zakresu działania komórki do spraw dróg i sieci drogowej. Natomiast do zakresu działania komórki organizacyjnej do spraw bezpieczeństwa ruchu drogowego i zarządzania ruchem należało prowadzenie bazy danych o wypadkach drogowych. (akta kontroli str. 31-53)

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Oddziale oraz złożone oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

⁴¹ Od 22 stycznia 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury.

⁴² Odcinek drogi Bielsk Podlaski – Kleszczele o długości 21 km.

⁴³ Załącznik do uchwały nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, zmienionej uchwałą nr 80/2017 Rady Ministrów z dnia 25 maja 2017 r., uchwałą nr 91/2017 Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2017 r. oraz uchwałą nr 105/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie doboru zadań remontowych i utrzymaniowych oraz dotyczących przebudowy dróg krajowych.

W latach 2015-2018 (I półrocze) w Oddziale, zgodnie z wytycznymi stosowania DSN, określono potrzeby w zakresie remontów i przebudów dróg krajowych oraz prawidłowo przygotowano wnioski o przydział środków finansowych niezbędnych do ich realizacji. Remontowano lub przebudowywano drogi znajdujące się w złym i niezadawalającym stanie technicznym wynikającym z oceny uzyskanej w ramach DSN. Przy wyborze zadań drogowych uwzględniano plany budowy dróg ekspresowych oraz rozbudowy przejścia granicznego w Połowcach. Według wstępnych wyników ogólnej oceny stanu technicznego dróg z 2018 roku, udział dróg o nawierzchni w stanie dobrym wzrósł do 65,1% (z 52,8% w 2016 roku), a udział dróg w stanie złym i niezadawalającym zmniejszył się do 34,9% (z 47,2% w 2016 roku).

OBSZAR**3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań****3.1. Przygotowanie i realizacja budów, przebudów i remontów****Opis stanu faktycznego**

W latach 2015-2018 (I półrocze) w ramach środków finansowych na utrzymanie dróg wyodrębniono przede wszystkim środki w asortymentach BUA oraz BUD⁴⁴. Wydatki w asortymencie BUA wyniosły kolejno 3.568 tys. zł, 4.205 tys. zł, 6.527 tys. zł oraz 1.178 tys. zł, co stanowiło 99,2%, 99,8%, 99,7% oraz 12,6% planów finansowych po zmianach oraz 70%, 94,5%, 68,7% oraz 6,6% planów pierwotnych. W asortymencie BUD wydatki wyniosły kolejno 34.254 tys. zł, 38.945 tys. zł, 35.674 tys. zł oraz 8.077 tys. zł, co stanowiło 99,9%, 99,9%, 99,8% oraz 24,5% planów finansowych po zmianach oraz 134,2%, 136,9%, 118,9% oraz 27,8% planów pierwotnych. Zmiany planów finansowych w asortymentach BUA i BUD wynikały przede wszystkim z bieżącego dostosowania wydatków do potrzeb wynikających m.in. z konieczności wykonania pilnych remontów, w tym remontów częściowych nawierzchni, remontów poboczy, odwodnienia i ciągów pieszo-rowerowych oraz niższych wydatków w asortymencie BUA na naprawy interwencyjne i elementy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 388-392, 533-537, 1717-1737)

Natomiast w ramach środków na remonty i przebudowy dróg Oddział realizował wszystkie zaplanowane zadania drogowe⁴⁵ (49 remontów i przebudów) obejmujące drogi o długości 164 km, a siedem kolejnych zadań obejmujących odcinki o długości 19 km było w trakcie przygotowywania realizacji. W ramach tych środków sfinansowano też 10 zadań przewidzianych w Programie Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych⁴⁶. Zatem łącznie w ramach środków na remonty i przebudowy dróg finansowano 66 zadań drogowych obejmujących remonty (przebudowy) nawierzchni dróg o długości 183 km.

Ponadto w ramach środków na budowę (przebudowę) autostrad i dróg ekspresowych⁴⁷ oraz środków na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych⁴⁸ ponoszono wydatki związane m.in. z realizacją jednego zadania w ramach Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz 12 zadań drogowych

⁴⁴ Ponadto ze środków na utrzymanie dróg finansowano bieżące utrzymanie obiektów mostowych, zimowe utrzymanie dróg oraz utrzymanie obwodów drogowych.

⁴⁵ Bez zadań mostowych.

⁴⁶ Komponent PBDK.

⁴⁷ Działanie 19.1.4.3. w latach 2016-2018, 19.1.1.1. w 2015 roku, 19.1.4.4. w latach 2016-2018 oraz 19.1.1.2. w 2015 roku.

⁴⁸ Działanie 19.1.4.5. w latach 2016-2018 oraz 19.1.1.3. w 2015 roku.

przewidzianych w PBDK i związanych z przebudową (budową) odcinków drogi nr 8 oraz nr 61, co szerzej opisano w pkt. 4.1 wystąpienia pokontrolnego.

W latach 2015-2018 (I półrocze) z tytułu ww. 79 zadań drogowych Oddział wydatkował kolejno 791.484 tys. zł, 896.542 tys. zł, 858.279 tys. zł oraz 186.106 tys. zł, co stanowiło 72,1%, 79,4%, 81,3% oraz 17,8% pierwotnych planów finansowych tych inwestycji oraz 99,6%, 91,1%, 93,6% i 17,8% planów po zmianach. Zmiany planów finansowych wynikały przede wszystkim z wartości podpisanych umów na realizację zadań, postępów prac przy realizacji poszczególnych kontraktów lub przedłużających się procedur administracyjnych i przetargowych, których nie można było przewidzieć na etapie planowania budżetu na dany rok. (akta kontroli str. 388-392, 533-540)

Wskutek m.in. wykonywania pilnych remontów i przebudów w ramach środków na utrzymanie i remonty dróg na 30 czerwca 2018 r. na zarządzanych przez Oddział drogach i obiektach inżynierskich nie występowały ograniczenia w ruchu wprowadzone ze względu na ich zły stan techniczny. Oddział zarządzał jednak 12 odcinkami dróg długości 382 km o klasie technicznej G. Zgodnie z § 2 oraz § 4 ust. rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁴⁹ (w brzmieniu obowiązującym od 25 marca 2015) drogi te, w przypadku ich przebudowy, powinny zostać dostosowane do klasy co najmniej GP (główne ruchu przyspieszonego). (akta kontroli str. 187, 675)

Kontroli w zakresie prawidłowości realizacji podano trzy z 79 zadań drogowych finansowanych ze środków na budowę oraz przebudowę autostrad i dróg ekspresowych, środków na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych oraz środków na remonty i przebudowy dróg, tj.:

- 1) rozbudowę na terenie województwa mazowieckiego drogi krajowej nr 8 Warszawa – Białystok do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wyszaków – granica województwa podlaskiego – odcinek 1a Wyszaków – węzeł Poręba (z węzłem) od km 516+482,66 do km 529+470,00 i długości ok. 12,99 km (dalej: *rozbudowa drogi krajowej S8*),
- 2) remont drogi krajowej 65 na odcinku Ciemnoszyje – Osowiec Twierdza w lokalizacji od km 105+100 do km 115+835 i długości 10,74 km, (dalej: *remont DK 65*),
- 3) remont drogi krajowej nr 19 Kuźnica – Białystok w lokalizacji od km 7+000 do km 17+000 i długości 10 km (dalej: *remont DK 19*).

Ad.1) Dokumentacja projektowa na rozbudowę drogi krajowej S8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wyszaków – granica województwa podlaskiego została wykonana przez Spółkę z o.o. MP-Mosty na podstawie umowy nr 187/2008 z 20 października 2008 r. Dokumentację projektową, w tym projekt budowlany i wykonawczy, przekazano dla wykonawcy robót i podmiotu wykonującego nadzór inwestorski bezzwłocznie po podpisaniu umowy na realizację inwestycji, tj. odpowiednio 28 i 29 stycznia 2016 r. (akta kontroli str. 955-967, 1005-1014)

Na etapie projektu budowlanego Instytut Konsultacyjno-Badawczy Geocontrol Sp. z o.o. wykonał badania podłoża gruntowego na terenie inwestycji S8 na odcinku Wyszaków – granica województwa podlaskiego⁵⁰. W ramach zlecenia wykonano między innymi:

⁴⁹ Dz. U. z 2016 r. poz. 124. Dalej: *Rozporządzenie ws. warunków technicznych dróg*.

⁵⁰ Dla przedmiotowej inwestycji w latach 2010-2014 wykonano badania geologiczne dające pełny i szczegółowy obraz budowy podłoża gruntowo-wodnego oraz charakterystykę geologiczno-inżynierską.

- dokumentację badań podłoża gruntowego, w której przedstawiono zakres wykonanych badań terenowych (wierceń badawczych i sondowań), badań laboratoryjnych oraz analizę materiałów archiwalnych, na podstawie których scharakteryzowano warunki gruntowo-wodne oraz geotechniczne występujące w podłożu badanego odcinka,
- profil geologiczny i hydrogeologiczny oraz określono parametry geotechniczne poszczególnych warstw gruntowych,
- opinię geotechniczną określającą przydatność gruntu na potrzeby inwestycji w szczególności posadowienia korpusu drogowego oraz obiektów inżynierskich i przepustów drogowych (w tym warunki posadowienia przejść do zwierząt i zbiorników retencyjnych),
- Projekt Geotechniczny, zgodnie z wymogami rozporządzenia Ministra Transportu Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych⁵¹.
- uzupełnienie do archiwalnego opracowania tj. Dokumentacji geologiczno-inżynierskiej oceniającej warunki geologiczno-inżynierskie podłoża projektowanej rozbudowy drogi krajowej nr 8 do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wyszaków – granica województwa podlaskiego – aktualizacja Koncepcji Programowej⁵².

Badania geologiczne wykonano zgodnie z wymogami inwestora zawartymi w załączniku nr 6 do zarządzenia Nr 58 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 23 listopada 2015 r. w sprawie dokumentacji do realizacji inwestycji⁵³.
(akta kontroli str. 963-994)

Wykonanie rozbudowy drogi krajowej nr 8 powierzono dla firmy Skanska S.A. na podstawie umowy z 28 stycznia 2016 r. (nr 19/D/2014/2015/2016). Inwestycja miała być zrealizowana w ciągu 22 miesięcy od daty podpisania umowy⁵⁴. Wykonawca złożył gwarancję jakości, której okres obowiązywania był zgodny z wymogami określonymi w umowie. W gwarancji jakości zamieszczono zapisy dotyczące kar umownych w tym określono zasady ich nakładania. Określono także parametry poszczególnych elementów objętych gwarancją, których przekroczenie wymaga podjęcia działań naprawczych. W gwarancji jakości szczegółowo zostały także określone zasady przeprowadzenia przeglądów gwarancyjnych, tj. ich częstotliwość i skład osobowy komisji dokonującej przeglądu.
(akta kontroli str. 865-887)

Pełnienie nadzoru inwestorskiego nad realizacją robót oraz zarządzanie kontraktem rozbudowy drogi krajowej nr 8 powierzono dla TPF Sp. z o.o.⁵⁵, (dalej: Konsultant). Konsultant rozpoczął pracę z chwilą podpisania umowy na roboty budowlane, tj. 28 stycznia 2016 r. Zgodnie z postanowieniami umowy Konsultant zobowiązał się do: [1] świadczenia usługi w okresie wykonywania robót w toku realizacji kontraktu (w tym w okresie zimowym) oraz w okresie przeglądów i rozliczania kontraktu do wystawienia Ostatecznego Świadcstwa Płatności; [2] udziału w rozstrzyganiu ewentualnych sporów pomiędzy stronami kontraktu oraz nadzorem autorskim; [3] udziału w przeglądach gwarancyjnych.

Minimalny czas realizacji nadzoru inwestorskiego określono na 46 miesięcy a maksymalny na 70 miesięcy.
(akta kontroli str. 888-929)

⁵¹ Dz. U. z 2012 r. poz. 463.

⁵² Dokumentacja ta została wykonana przez firmę Geostandard Sp. z o.o. w 2012 roku i zatwierdzona decyzją z dnia 4 września 2012 r. przez Ministra Środowiska (znak decyzji DGHg-4711-1416/34903/12/AS – pismo nr P.Z./2339/2012 Warszawa).

⁵³ <https://www.gddkia.gov.pl/pi/915/zarzadzania>.

⁵⁴ Do czasu realizacji robót nie wlicza się okresów zimowych (tj. od 15 grudnia do 15 marca).

⁵⁵ Na podstawie umowy nr 2410.1.la.2015 z dnia 28 stycznia 2016 r.

Inżynier kontraktu (personel Konsultanta) 25 marca 2016 r. przedłożył raport otwarcia, który między innymi zawierał procedury weryfikacji dokumentacji projektowej oraz protokoły z weryfikacji dokumentacji projektowej (w postaci „check list”), w których wskazano błędy i nieścisłości. W raporcie otwarcia omówiono ponadto: [1] organizację i metodologię zarządzania kontraktem, [2] procedury między innymi monitorowania postępu robót, weryfikacji dokumentacji projektowej, odbioru robót oraz potwierdzenia płatności, wczesnej identyfikacji problemów, wprowadzania zmian, [3] rodzaje ryzyka i potencjalne problemy, które mogą wystąpić podczas realizacji umowy. (akta kontroli str. 1697-1715)

Inżynier kontraktu już w marcu 2016 roku (dwa miesiące po otrzymaniu dokumentacji projektowej) w związku z narastającą listą uwag, zidentyfikował możliwość powstania ryzyka roszczeń czasowych i finansowych wynikających z wykorzystania przez Wykonawcę nieścisłości w dokumentacji projektowej. Wskazał też, iż *brak „ustanowienia przez Oddział nadzoru autorskiego oraz brak uzyskania od projektanta wyczerpujących odpowiedzi dotyczących zgłaszanych rozbieżności w dokumentacji projektowej, SST (...) stanowi szczególne realne zagrożenie dla powodzenia kontraktu oraz naraża Oddział na roszczenia czasowe i finansowe ze strony wykonawcy”*. (akta kontroli str. 864)

W 2016 roku wykonawca w związku z nieścisłościami w dokumentacji projektowej przesłał do Inżyniera kontraktu 45 zapytań technicznych. W raporcie za grudzień 2016 roku Inżynier kontraktu wskazał, iż dotychczasowe procedowanie spraw leżących w gestii projektanta za pośrednictwem Oddziału i dotyczących rozwiązywania problemów związanych z niedoróbkami i pomyłkami w dokumentacji technicznej, nie tylko nie przyspiesza ich wyeliminowania, ale przede wszystkim spowalnia roboty, niejednokrotnie powoduje ich wstrzymanie i stwarza podstawy do roszczeń wykonawcy, których ilość wrasta i do czasu rozwiązania problemu nadzoru autorskiego – będzie wzrastać. Inżynier kontraktu szczegółowo opisał procedurę rozpatrywania zapytań technicznych, która w jego ocenie jest długa (co niejednokrotnie ma wpływ na terminy prowadzonych robót). Inżynier kontraktu przedłożył także na koniec okresu sprawozdawczego wykaz problemów oczekujących na jednoznaczne stanowisko projektanta. (akta kontroli str. 864)

Na przedmiotowej inwestycji w okresie od 28 stycznia 2016 r. do 12 marca 2017 r. nie był ustanowiony nadzór autorski. Dopiero 13 marca 2017 r. Oddział zlecił dla konsorcjum firm MP-Mosty Sp. z o.o. i MPRB Sp. z o.o. pełnienie nadzoru autorskiego. (akta kontroli str. 942-954)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż *„brak nadzoru autorskiego w początkowej fazie trwania kontraktu mógł mieć wpływ na terminowość realizacji. Jednak Oddział minimalizował ewentualne skutki poprzez występowanie z zapytaniami do autora dokumentacji technicznej pierwotnej*. Dyrektor Oddziału wyjaśniając przyczyny podpisania umowy na sprawowanie nadzoru autorskiego po 13 miesiącach od rozpoczęcia przedmiotowej inwestycji, podał, iż *„umowa na nadzór autorski z Konsorcjum firm MP-Mosty Sp. z o.o. i MPRB sp. z o.o. podpisana została po rozstrzygnięciu kolejnego przetargu (na realizację kolejnego odcinka S8 – przyp. NIK)”. (akta kontroli str. 1686-1686)*

W okresie od początku budowy do 31 grudnia 2018 r. wykonawca przesłał do Inżyniera kontraktu 118 zapytań technicznych. Zdaniem Inżyniera kontraktu czas odniesienia się do niektórych pytań przekazanych do wyjaśnienia projektantowi, a tym samym przekazania rozwiązania problemu dla wykonawcy trwał zbyt długo a ilość nieścisłości w dokumentach kontraktowych i przedłużający się czas ich wyjaśnień stanowi istotny problem, który przekłada się na ilość powiadomień o roszczeniach oraz ilość roszczeń wykonawcy. (akta kontroli str. 864)

Dyrektor Oddziału wyjaśniając przyczyny powstania tak dużej ilości błędów i nieścisłości w dokumentacji projektowej podał, że: „Kontrakt jest jednym z większych kontraktów. Opracowana dokumentacja techniczna jest znacznym opracowaniem składającym się z kilku branż. Za jakość dokumentacji bezpośrednio odpowiada projektant. Jednak Oddział w celu zminimalizowania błędów i nieścisłości zlecił weryfikację dokumentacji firmie zewnętrznej. Uwagi weryfikatora przekazywane były projektantowi w celu dokonania poprawek w dokumentacji. Należy zauważyć, iż „normalną” praktyką wykonawców jest zadawanie pytań do dokumentacji. Zgodnie z podnoszoną przez wykonawców „ostrożnością kontraktową”, wszelkie zdarzenia budzące jakiegokolwiek zastrzeżenie zgłaszane jest przez wykonawcę jako powiadomienie o roszczeniu. Wynika to z zapisów kontraktu, gdzie wskazano jasno, iż w wypadku braku powiadomienia w terminie 28 dni od zdarzenia roszczenie nie powstaje”. (akta kontroli str. 1686-1687)

Do końca grudnia 2018 roku wykonawca przekazał do Inżyniera kontraktu 81 powiadomień o roszczeniu oraz 19 roszczeń. (akta kontroli str. 864)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż „na obecnym etapie nie uznano jeszcze żadnego roszczenia wykonawcy. Procedowane jest polecenie zmiany, które będzie miało wpływ na wartość robót oraz na przedłużenie czasu na ukończenie”. (akta kontroli str. 1685-1686)

W trakcie realizacji robót Inżynier kontraktu, zgodnie z wymogami podpisanej umowy na sprawowanie nadzoru inwestorskiego, sporządzał raporty miesięczne z postępu prac. Szczegółowa analiza raportów z postępu prac za maj i czerwiec 2018 roku wykazała, iż zawierały one między innymi:

- szczegółowy opis prac wykonanych przez personel Konsultanta i listę personelu działającego w okresie sprawozdawczym,
- opis odbytych narad i rad budowy oraz rad technicznych,
- zestawienie i opis kontrolnych badań laboratoryjnych Oddziału wraz z porównaniem wyników tych badań z badaniami wykonawcy,
- listę wydanych poleceń zmian wraz z etapem ich rozpatrzenia, zestawienie protokołów konieczności,
- szczegółowy opis problemów i zagrożeń występujących przy realizacji robót oraz propozycje ich rozwiązania,
- opis postępu robót wykonawcy w odniesieniu do aktualnego programu wraz z opisem zrealizowanych robót wykonanych w okresie rozliczeniowym oraz podziałem na roboty drogowe, roboty mostowe i branżowe,
- zaangażowanie sił i środków wykonawcy na placu budowy,
- zawansowanie finansowe (wykazano wszystkie wystawione przejściowe świadectwa płatności) wraz z analizą szacunkowej końcowej wartości kontraktu i planem robót i finansów na kolejny miesiąc,
- graficzną prezentację postępu robót wraz z procentowym podsumowaniem zaawansowania poszczególnych robót,
- raport miesięczny i raporty tygodniowe z przeglądu archeologicznego oraz sprawozdanie z działań nadzoru przyrodniczego. (akta kontroli str. 1716)

Kierownik projektu oceniał jakość pracy Konsultanta sporządzając co miesiąc kartę jakości jego pracy. Analiza kart za okres maj – czerwiec 2018 roku wykazała, iż Kierownik projektu pozytywnie ocenił wypełnianie przez Konsultanta obowiązków wynikających z metodyki. Kierownik projektu pozytywnie także ocenił spełniania obowiązków w zakresie uczestnictwa Konsultanta w wykonywanych przez

wykonawcę 50% pomiarów, badań oraz czynności polegających na pobieraniu prób na placu budowy (z załączonych zestawień do raportów miesięcznych wynikało, iż wskaźnik badań wykonawcy, w których uczestniczył Konsultant wynosił odpowiednio 54,3% i 51,4%), zlecenia wykonywania Oddziałowi badań kontrolnych w ilości co najmniej 10 % (wskaźnik zleconych badań laboratorium Oddziału wynosił odpowiednio 12,3% i 17,9%). (akta kontroli str. 930-941)

Analiza dwóch miesięcznych raportów z monitoringu zapewnienia jakości (kontrolnych badań laboratoryjnych wykonanych przez Oddział) dla rozbudowy drogi krajowej S8 za maj i czerwiec 2018 roku wykazała, iż:

- pobrano odpowiednio 634 i 98 próbek (próbki do badań pobierali pracownicy Oddziału oraz Inżynier kontraktu bądź wykonawca przy udziale pracownika Oddziału bądź przedstawiciela Inżyniera kontraktu),
- wykonano kolejno 853 i 232 badań laboratoryjnych, przy czym siedem (1%) i pięć próbek (5%) nie spełniało wymagań. Otrzymano m.in. negatywne wyniki: [1] jednej próbki betonu w zakresie zawartości powietrza (partia betonu została odesłana i nie zezwolono na użycie tego materiału), [2] dwóch próbek górnej warstwy nawierzchni betonowej w zakresie wskaźnika kształtu i składu ziarnowego (w następnym miesiącu ponowione badania potwierdziły spełnienie wymogów specyfikacji technicznej w tym zakresie), [3] posadowienia dybli i kotew (wyniki tych badań omówiono poniżej). (akta kontroli str.1250-1295)
- laboratorium pobrane próbki badało od jednego do 37 dni od daty pobrania, a czas przeprowadzenia poszczególnych badań wynosił: [1] 18 dni dla badania gęstości objętościowej próbki rdzeniowej mieszanki mineralno-asfaltowej, [2] od 7 do 28 dni dla badań wytrzymałości na ściskanie podbudowy zasadniczej, [3] jeden dzień dla badań odkształceń gruntów metodą obciążenia płytą VSS (badanie wykonywano na terenie budowy), [4] dwa do pięciu dni dla badań kruszywa (skład ziarna, tolerancja uziarnienia, zawartość pyłów, wskaźnik kształtu), [5] od jednego do 37 dni dla badań właściwości betonu (wytrzymałość i gęstość betonu, wytrzymałość na rozciąganie przy rozłupywaniu, odporność na zamrażanie o rozmrażanie, badania zawartości powietrza w świeżej mieszance betonowej, konsystencji świeżej mieszanki betonowej metodą stożka opadowego),
- wszystkie wyniki badań przesłano do nadzoru i Kierownika projektu w okresie od jednego do siedmiu dni od daty ich przeprowadzenia oraz umieszczono w miesięcznych sprawozdaniach z badań laboratoryjnych.

Na dzień zakończenia kontroli NIK (31 stycznia 2019 r.), wyniki kontrolnych badań laboratoryjnych Oddziału wskazują, iż wybudowana droga nie spełnia norm jakościowych określonych w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: STWiORB). Główne wady to:

- A. brak wymaganej równości podłużnej (IRI),
- B. niewłaściwe, przekraczające odchyłki, usytuowanie dybli i kotew (obroty – brak zachowania równoległości i prostopadłości, większe przemieszczenia pionowe),
- C. brak wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni betonowej (SRT).

Ad. A. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych w zakresie równości podłużnej wyrażonej wskaźnikiem IRI. W przypadku uzyskania negatywnych wyników badań Inżynier kontraktu wzywał wykonawcę do bezwzględnego doprowadzenia robót do zgodności z kontraktem i odrzucał roboty wadliwe wykonane. I tak inżynier kontraktu np.:

- 27 października 2017 r. odrzucił roboty wykonane w lokalizacji: 525+200-527+750 (nie uzyskano IRI_{sr}) i 527+850 -529+350 (nie uzyskano IRI_{sr} i IRI_{max}),
- 14 listopada 2017 r. odrzucił roboty wykonane w lokalizacji: 524+500-524+900 (nie uzyskano IRI_{sr}) i 518+400-519+250 (nie uzyskano IRI_{sr} i IRI_{max}).
- 13 lipca 2018 r. odrzucił roboty wykonane w lokalizacji: 519+000-520+000 (przekroczenie IRI_{max}),
- 16 sierpnia 2018 r. odrzucił roboty wykonane w lokalizacji: 527+842-529+470 (przekroczenie IRI_{max}) (akta kontroli str.1236-1238, 1241)

Wykonawca po odrzuceniu ww. robót przedkładał swoje wyniki badań laboratoryjnych wraz z analizą przyczyn powstania nierówności oraz przedstawiał metody naprawy nawierzchni z betonu cementowego wraz z propozycją naprawy równości podłużnej na poszczególnych odcinkach nawierzchni.

(akta kontroli str.1239-1240)

Pomimo podjętych przez wykonawcę działań naprawczych (mechanicznego frezowania) nie doprowadzono nawierzchni do zgodności z kontraktem w zakresie równości podłużnej⁵⁶. Inżynier kontraktu 22 października 2018 r. zgodnie z subklauzulą 7.5 odrzucił ww. roboty i wezwał wykonawcę do przedstawienia wyjaśnień oraz sposobu doprowadzenia robót do zgodności z kontraktem.

(akta kontroli str. 1239-1241)

Inżynier kontraktu na bieżąco informował Kierownika projektu o wynikach badań laboratoryjnych przedstawionych przez wykonawcę i zaleceniach wydanych dla wykonawcy robót.

W odpowiedzi Kierownik projektu 28 grudnia 2018 r. poinformował Inżyniera kontraktu i wykonawcę, że „Oddział *nie jest zainteresowany pozostawieniem nawierzchni nie spełniającej wymagań dotyczących równości podłużnej oraz naliczaniem potrąceń za przedmiotową wadę. Wadę należy usunąć i doprowadzić roboty do zgodności z kontraktem*”.

(akta kontroli str.1241-1249)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż „Oddział *nie przewiduje rezygnacji z wymogu uzyskania przez nawierzchnię określonej w STWiORB równości podłużnej. Oddział nie wyraził zgody na propozycję wykonawcy pozostawienia nawierzchni w obecnym stanie z naliczeniem potrąceń. Wydane zostały wykonawcy polecenia doprowadzenia robót do zgodności z STWiORB*”.

(akta kontroli str. 1690-1692)

Ad. B. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych posadowienia dybli oraz kotew i w związku z uzyskaniem negatywnych wyników ich położenia⁵⁷, podejmował działania mające na celu wyeliminowanie powyższych wad. I tak:

- 25 stycznia 2018 r. zwrócił się do wykonawcy o dokonanie analizy posadowienia dybli na dotychczas wykonanych początkowych odcinkach nawierzchni betonowej oraz wezwał do określenia przyczyn powstawania wady wraz ze wskazaniem sposobu wyeliminowania błędu w dalszej realizacji nawierzchni z betonu cementowego.

(akta kontroli str.1015)

⁵⁶ W następujących kilometrażach: [1] pas wolny, jezdnia prawa km 517+000-519+000 i 526+000-528+000 (przekroczony średni wskaźnik IRI); [2] pas szybki, jezdnia prawa km 517+000-519+000 i 527+000-528+000 (przekroczony średni wskaźnik IRI); [3] pas szybki, jezdnia lewa km 524+000-525+000 (przekroczony maksymalny wskaźnik IRI).

⁵⁷ Wyniki zostały przedstawione w sprawozdaniach nr 1,2,3,5 i 6 odpowiednio z 11, 12, 16 i 18 stycznia 2018 r.

- 31 stycznia 2018 r. zwrócił się do Kierownika projektu o przekazanie do projektanta zapytania o dopuszczalne wartości odchyień dybli w płaszczyźnie poziomej oraz pionowej. (akta kontroli str.1016)

Pomimo podjętych przez wykonawcę działań naprawczych (przeprowadzono przegląd układarek, zmieniono ustawienia dyblarki, wprowadzono dodatkowe szablony względem których lokalizowany był środek wbudowywanych dybli) ostateczne wyniki badań laboratoryjnych wskazują, iż na całej długości wybudowanej drogi uzyskano liczne negatywne wyniki w zakresie głębokości posadowienia dybli oraz ich odchyień w płaszczyźnie poziomej i pionowej. W związku z powyższym Inżynier kontraktu 19 kwietnia 2018 r. zorganizował spotkanie stron kontraktu. Na spotkaniu przedstawiciel Oddziału podkreślił, iż „nie dopuszcza możliwości wadliwego wykonania nawierzchni betonowej i że zwiększenie zakresu dopuszczalnych odchyłek wskazanych w STWiORB oraz w przywołanych w Dokumentacji Projektowej niemieckich Wytycznych ponad 20 mm, wiązałoby się z naruszeniem PZP (warunków przetargu) i wymagałoby zmiany zapisów umowy. Przekroczenie odchyłek, po określeniu „Ekspertyzą” dopuszczalnego zakresu przemieszczeń dybli przy zachowaniu prawidłowej pracy szczeliny, wiązać się będzie z potrąceniami”. (akta kontroli str.1048-1054)

Inżynier kontraktu po otrzymaniu od wykonawcy ekspertyzy „Analiza naprężeń kontaktowych i pęknięcia betonu w obszarze dybli w dylatacjach pozornych skurczowych płyt betonowych nawierzchni drogi ekspresowej S8 na odcinku ła w km 516+482,22 do km 529+470,00” wniósł szereg zastrzeżeń. Inżynier kontraktu w swoim stanowisku z 29 listopada 2018 r. stwierdził, iż przeprowadzona analiza nie uwzględnia i nie wykazuje wszystkich czynników mających wpływ na możliwość destrukcji nawierzchni z betonu cementowego wskutek wadliwego położenia dybli.

Do analizy nie odniósł się wykonawca, ograniczając się jedynie do przekazania analizy bez zajęcia jednoznacznego stanowiska, komentarza, propozycji dalszych działań. Do analizy nie odniósł się też autor projektu podstawowego - projektant branży drogowej sprawujący nadzór autorski w zakresie dróg.

W związku z powyższym Inżynier kontraktu rekomendował Oddziałowi:

- uzyskanie do przedłożonej analizy opinii projektanta drogowego odpowiedzialnego za prawidłowe zaprojektowanie trasy w rozumieniu prawa budowlanego, sprawującego nadzór autorski, w zakresie możliwości pozostawienia nawierzchni obciążonej wadami (uszkodzenia betonu, przecięcie części dybli),
- rozważenie przyjęcia środków zabezpieczających jak wydłużenie gwarancji, zwiększenie kwoty gwarancyjnej na poczet napraw gwarancyjnych, obniżenia wynagrodzenia,
- zlecenie własnej ekspertyzy do niezależnego podmiotu badawczego posiadającego doświadczenie w analizie drogowych nawierzchni betonowych, który uwzględni wszystkie elementy mające wpływ na trwałość nawierzchni drogowej tj. obciążenia termiczne, statyczne i dynamiczne od pojazdów poruszających się po drodze, natężenie ruchu oraz oceni możliwość wpływu ww. czynników na powstałe wewnątrz betonu spękania/uszkodzenia.

(akta kontroli str.1058-1074)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż „Oddział nie przewiduje rezygnacji z wymogów postawionych w STWiORB dotyczących posadowienia dybli i kotew[...]. Oddział przewiduje zlecenie własnej ekspertyzy stosownej jednostce. Ponieważ w dokumentacji projektowej nie określono dopuszczalnej odchyłki dotyczącej

przesunięcia podłużnego dybla względem szczeliny poprzecznej oraz dopuszczalnego odchylenia w płaszczyźnie pionowej i poziomej, zdaniem Oddziału dopuszczalne odchyłki powinny być przyjęte wg OST D-05.03.04 zatwierdzonej do stosowania zarządzeniem nr 23 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 czerwca 2018 r.⁵⁸ Dopuszczalne odchyłki położenia dybli wg OST są tożsame z przeciętnymi tolerancjami, przyjmowanymi zwyczajowo dla tego rodzaju robót budowlanych (DM.00.00.00). Odchyłki przekraczające te wartości będą traktowane jako przekroczenie dopuszczalnych tolerancji, dla których wskazano stosowne postępowanie kontraktowe". (akta kontroli str.1695-1696)

Ad. C. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych właściwości przeciwpoślizgowych wybudowanej nawierzchni. Inżynier kontraktu analizował otrzymane wyniki badań i w przypadku negatywnych wyników podejmował adekwatne działania zmierzające do uzyskania wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych, w tym: [1] odrzucał warstwy nawierzchni z betonu cementowego nie spełniające norm w zakresie właściwości przeciwpoślizgowych wzywając wykonawcę do bezzwłocznego doporowadzenia warstwy do zgodności z kontraktem oraz opracowania i wdrożenia programów naprawczych, [2] analizował i ustosunkowywał się do powtórnych wyników badań laboratoryjnych przedkładanych przez wykonawcę, [3] ustosunkowywał się do przedłożonych przez wykonawcę opinii i ekspertyz. Pomimo podejmowanych działań naprawczych (zastosowano różne warianty zabiegów poprawiających szorstkość jezdni, tj. grinding, śrutowanie, szczotkowanie) wyniki badań laboratoryjnych z 11 grudnia 2018 r. wskazują, iż cały odcinek S-8 wybudowany w ramach kontraktu (od km 516+482 do km 529+470) w zakresie współczynnika tarcia nie odpowiada wymaganiom STWiORB, a miarodajne współczynniki tarcia na poszczególnych kilometrach wynoszą od 0,36 do 0,43⁵⁹. (akta kontroli str.1075-1235)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż „Oddział nie przewiduje rezygnacji z wymogu uzyskania przez nawierzchnię określonych w STWiORB właściwości przeciwpoślizgowych. W miesiącu kwietniu br. (2019 roku – przyp. NIK) Oddział wykona dodatkowe pomiary właściwości przeciwpoślizgowych. W przypadku nieuzyskania wymaganych wartości właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchnia będzie traktowana jako niespełniającą wymagań tj. robota wykonana wadliwie. Przyjęte działania odpowiadają zaleceniom zawartym w piśmie DS.WT.4110.1.2017 z dnia 19.05.2017 z Centrali GDDKiA⁶⁰[...]. (akta kontroli str.1690-1692)

⁵⁸ Dyble muszą być rozmieszczone zgodnie z dokumentacją projektową - równolegle do osi jezdni - w miejscach i ilości określonej w dokumentacji, z zachowaniem tolerancji odległości między nimi ± 50 mm, przesunięcia wzdłużnego dybla względem dyktacji ± 50 mm, tolerancji głębokości ± 20 mm i tolerancją położenia ± 20 mm w płaszczyźnie (osi) pionowej i poziomej (nieosiowość pionowa i pozioma).

⁵⁹ Ponowne badania przeprowadzono pomimo nieodpowiednich warunków atmosferycznych (temperatura powietrza $< 5^{\circ}\text{C}$).

⁶⁰ Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wydał zalecenia, iż: „jeżeli pomiary właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni wykonywane przed dopuszczeniem nawierzchni do ruchu drogowego dadzą wyniki negatywne (tj. nie spełniające wymagań określonych w obowiązujących przepisach oraz w wymaganiach Zamawiającego), nawierzchnię należy traktować jako wykonaną wadliwie. Konsekwencją nie uzyskania wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni jest uruchomienie procedury wynikającej z Subklauzul 9.4 (Niepowodzenie Prób Końcowych), W takim wypadku Zamawiający jest uprawniony do wyrażenia akceptacji dla wystawienia Świadectwa Przejścia dla Robót, lub Odcinka z jednoczesną redukcją Ceny Kontraktu. Niemniej jednak postanowienia Subklauzul 9.4 uprawniają Zamawiającego również do przeprowadzenia powtórzonych Prób Końcowych. W związku z powyższym oraz z uwagi na specyfikę badań właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni nie należy dokonywać redukcji ceny kontraktu z uwagi na nieosiągnięcie wymaganego współczynnika tarcia bez uprzedniego przeprowadzenia powtórnych badań nawierzchni. Badania te należy przeprowadzać dwukrotnie tj. w okresie od 4 do 8 tygodni od oddania nawierzchni do eksploatacji oraz dodatkowych pomiarów przeprowadzonych do 10 miesięcy od daty dopuszczenia odcinka do użytkowania. Dopiero wtedy gdy powtórne dokonanie prób

W ocenie NIK niezbędne jest kontynuowanie przez Oddział działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości i trwałości wybudowanej drogi S8 na odcinku Wyszaków – Poręba, w zakresie równości podłużnej nawierzchni, posadowienia dybli i kotew oraz właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni rozbudowywanej drogi krajowej S8.

W dniu 19 października 2018 r.⁶¹ Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję⁶² o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie drogi ekspresowej S8 na odcinku Wyszaków – Poręba (w km 516+482 do km 528+463) z zastrzeżeniem obowiązku stosowania (do czasu wykonania m.in. ogrodzeń w terminie do 31 grudnia 2018 r., który to termin został następnie przedłużony do dnia 31 maja 2019 r.⁶³) ograniczeń wynikających z zatwierdzonego projektu czasowej organizacji ruchu⁶⁴ (ograniczono prędkości do 100km/h).

(akta kontroli str. 855-861, 1758-1774)

Dyrektor Oddziału odnosząc się do faktu dopuszczenia do ruchu nowo wybudowanego odcinka drogi S8 pomimo niespełnienia norm właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni betonowej wskazał, iż *"dopuszczając przedmiotowy odcinek S8 do ruchu uwzględniono: [1] wymagania przyjęte wobec nawierzchni w klasie A i B podane w Tabeli B.8. wytycznych stosowania DSN. Wg Wytycznych pomiary właściwości przeciwpoślizgowych wykonuje się z prędkością 60 km/h, [2] wyniki pomiarów właściwości przeciwpoślizgowych wykonane przez Laboratorium Oddziału przy prędkości 60 km/h mieściły się w zakresie od 0,36 do 0,44, z wyjątkiem odcinków 520 - 526 JP i 520 - 523 JL, [3] wyniki pomiarów po zabiegu hydromonitoringu, w wypadku km 520 (tj. nawierzchnia SMA w okolicach WS-3) jezdni lewa i prawa. Wykonawca przed dopuszczeniem do ruchu wykonał zabieg hydromonitoringu nawierzchni. Tym sposobem uzyskano znaczącą poprawę właściwości przeciwpoślizgowych, które spełniają wymagania STWiORB, [4] pozytywny wpływ oddziaływania kół pojazdów na stan nawierzchni, w wypadku pozostałych kilometrów/odcinków. Przyjęto, zgodnie z klasyfikacją DSN, że przy miarodajnych współczynnikach właściwości przeciwpoślizgowych na poziomie od 0,29 do 0,35 (Klasa C przy prędkości 60 km/h) należy planować zabiegi utrzymaniowe. Założono, że nawierzchnia oddana do użytkowania zostanie „oczyszczona” w wyniku odsysającego działania kół pojazdów. Potwierdzeniem tego są wyniki pomiarów Oddziału z miesiąca października i listopada 2018 r. Uzyskano znaczącą poprawę właściwości przeciwpoślizgowych, a najniższy uzyskany wynik miarodajny jest na poziomie 0,36 (przy prędkości 90 m/h)".*

(akta kontroli str. 1690-1692)

Dyrektor Oddziału odnosząc się to twierdzeń Inżyniera kontraktu iż „użytkowanie nawierzchni o zaniżonym współczynniku tarcia w stosunku do wymagań SST a w szczególności do DSN dla stanu zadawalającego wiąże się z dużym ryzykiem/zagrożeniem dla uczestników ruchu drogowego” wyjaśnił, iż: „na przedmiotowym odcinku wprowadzono ograniczenie prędkości do wartości odpowiadającej drodze dwujezdniowej klasy GP – tj. 100 km/h. W przypadku klasy

wykaże niespełnienie wymaganych w SIWZ parametrów przeciwpoślizgowych nawierzchni należy wszcząć kolejne etapy postępowania, określone w Warunkach Kontraktu dla Robót wykonanych wadliwie”.

⁶¹ Wniosek o wydanie przedmiotowej decyzji złożył wykonawca na podstawie pełnomocnictwa z dnia 6 sierpnia 2018 r. udzielonego przez dyrektora Oddziału. Do wniosku dołączono między innymi: oryginały dzienników budowy, oświadczenie kierownika budowy o zgodności wykonania obiektów budowlanych z projektem budowlanym i warunkami pozwolenia na budowę oraz przepisami i o doporowadzeniu do należytego stanu i porządku terenu budowy wraz z protokołami badań i sprawdzeń i stanowiskiem Komendanta Państwowego Straży Pożarnej w Wyszakowie i Państwowego Powiatowego Inspektora Sanitarnego w Wyszakowie.

⁶² Nr 1453/2018 (nr sprawy WIK.771.1.74.2018.AWI).

⁶³ Decyzja nr 1805 /2018 z dnia 20 grudnia 2018 r. zmieniająca decyzję MWINB nr 1453/2018 z dnia 18 października 2018 r. (nr sprawy WIK.771.1.74.2018.AWI).

⁶⁴ Zatwierdzonej w dniu 8 października 2018 r. pod numerem Z.2./4081/483/Z.17/2018.

C wg DSN (wyniki 0,29 do 0,35 przy prędkości 60 km/h, stan niezadawalający) konieczne jest planowe wykonywanie zabiegów, ale to nie uzasadnia wprowadzania ograniczeń prędkości⁶⁵. Dyrektor Oddziału podał dalej, iż: „w obecnej chwili na podstawie wyników pomiarów z listopada 2018 r. stwierdza się zadowalający stan nawierzchni, tj. Klasę B wg DSN. Klasa B nie uzasadnia wprowadzania ograniczenia prędkości.” (akta kontroli str.1690-1692)

Ad. 2) i 3) Analiza dokumentacji remontu DK 65 i remontu DK 19 wykazała, że dochowano należytej staranności w zakresie zabezpieczenia interesów Oddziału oraz właściwej jakości robót. I tak:

1. Umowy na remont DK 65 i remont DK 19 zostały podpisane odpowiednio 28 sierpnia 2017 r. i 2 sierpnia 2016 r., a roboty budowlane zostały zakończone 27 listopada 2017 r. i 2 grudnia 2016 r., tj. w terminach ustalonych w umowach⁶⁵.
(akta kontroli str. 1300-1313, 1393-1396, 1422-1429, 1444-1447)
2. Roboty budowlane prowadzone były na podstawie zgłoszenia w trybie art. 30 ust. 1 Prawa budowlanego, a Oddział nie został zobowiązany do dokonania zgłoszenia zakończenia budowy nadzorowi budowlanemu.
3. Stanowiące załączniki do umów szczegółowe specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót (dalej: SST) zobowiązywały do stosowania wyłącznie materiałów posiadających stosowne certyfikaty lub deklarację zgodności.
(akta kontroli str.1552-1570)
4. SST określały wymogi dotyczące warunków atmosferycznych przy wykonywaniu robót drogowych. W obu analizowanych przypadkach określono, że warstwa nawierzchni z betonu asfaltowego może być układana, gdy temperatura otoczenia jest nie niższa od +5°C. W SST stwierdzono, że nie dopuszcza się układania mieszanki mineralno-asfaltowej na mokrym podłożu, podczas opadów atmosferycznych oraz silnego wiatru przekraczającego 16 m/s.
(akta kontroli str.1552-1570)
5. SST zobowiązywały wykonawców do kontroli jakości robót i określały zasady ogólne tej kontroli, sposób wykonywania robót, sposób wykonywania badań przed przystąpieniem do robót, częstotliwości badań w czasie robót i ich zakres, wymogi techniczne i kadrowe, plan organizacji robót gwarantujący wykonywanie robót zgodnie z dokumentacją projektową. SST zabezpieczały też możliwość dokonywania przez Oddział badań laboratoryjnych we własnym zakresie.
(akta kontroli str.1552-1570)
6. W umowach określono warunki rękojmi na wykonany przedmiot umowy. Wykonawca remontu DK 65 udzielił 72 miesięcy rękojmi od daty ostatecznego odbioru (z wyjątkiem oznakowania cienkowarstwowego gdzie udzielono 12 miesięcznej gwarancji), zaś remontu na DK 19 - 48 miesięcy rękojmi od daty ostatecznego odbioru. W okresie rękojmi wykonawcy zobowiązali się do usunięcia stwierdzonych protokolarnie wad w terminie wyznaczonym przez Oddział.
(akta kontroli str.1300-1313, 1395-1396, 1401-1402, 1422-1429, 1440-1447)
7. Postanowienia umów z wykonawcami określały warunki zabezpieczenia należytego wykonania. Zabezpieczenie miało być wniesione przed podpisaniem umowy w formie gwarancji ubezpieczeniowej, a jego wysokość określono na 5% wynagrodzenia brutto. W umowach ustalono, że 70% zabezpieczenia podlega zwrotowi w ciągu 30 dni od dnia wykonania zadania i uznania przez Oddział za należyście wykonane, natomiast pozostałe 30% - w ciągu 15 dni po

⁶⁵ Umowa nr 2411.16.3.2017 z 28 sierpnia 2017 r. i umowa nr 2411.17.1.2016 z 2 sierpnia 2016 r.

- upływie okresu gwarancji. Wykonawcy przed podpisaniem umów przedłożyli wymagane gwarancje należytego wykonania umowy.
(akta kontroli str.1300-1313, 1395-1396, 1401-1402, 1422-1429, 1440-1447)
8. W badanych sprawach, Oddział przekazał wykonawcom dokumentację projektową wraz z SST i przedmiarem robót w dniu zawarcia umów na roboty budowlane. Obie inwestycje zrealizowano zgodnie z harmonogramami rzeczowo-finansowymi stanowiącymi załączniki do umów na roboty budowlane, tj.: [1] w przypadku remontu DK 65 plac budowy przekazano protokolarnie wykonawcy 4 września 2017 r., a w przypadku remontu DK 19 - 9 sierpnia 2016 r.; [2] roboty budowlane rozpoczęto odpowiednio 4 września 2017 r. i 9 sierpnia 2016 r. oraz prowadzono je bez przerw do 27 listopada 2017 r. i 2 grudnia 2016 r. Nie przesuwano terminów zakończenia obu analizowanych inwestycji.
(akta kontroli str.1390-1400,1436-1438, 1444-1449)
9. W badanych sprawach zasady kontroli jakości określone zostały w SST i zawierały zapisy dotyczące organizacji i terminów wykonania robót, sposobu i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót.
(akta kontroli str.1552-1570)
10. Oddział przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji uzyskał od wykonawców określone w SST dokumenty, tj. m.in. badania i pomiary wykonanego koryta, badania kruszyw do podbudowy, pomiar podbudowy, atest lepiszcza, badania asfaltu, wypełniacza oraz kruszyw przeznaczonych do produkcji mieszanki mineralno-asfaltowej, certyfikaty i atesty użytych materiałów, badania warstwy mrozochronnej. Przy odbiorze końcowym zgromadzono też wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni wykonanych przez laboratorium Oddziału. Zgodnie z SST w obu analizowanych inwestycjach laboratorium Oddziału dokonało badań kontrolnych i zbadało m.in grubość warstwy ścieralnej, spadki poprzeczne, równość podłużną, równość poprzeczną oraz zagęszczenie warstwy ścieralnej. Z przedstawionych badań wynika, że wykonane roboty budowlane spełniały normy określone w SST.
(akta kontroli str.1314-1389, 1460-1550)
11. Oddział przed dokonaniem odbioru ostatecznego wykonał badania właściwości przeciwpoślizgowych wyremontowanej nawierzchni jedynie w ramach remontu DK 65. Przyczyny nieprzeprowadzenia badań współczynnika tarcia na wyremontowanym odcinku DK 19 omówiono w dalszej części wystąpienia, w sekcji stwierdzone nieprawidłowości. (akta kontroli str. 1403 -1421, 1590)
12. Przy odbiorze końcowym robót związanych z realizacją remontu DK 65⁶⁶ nie ujawniono wad i nie stwierdzono ich nienależytego wykonania. Wykonawca udzielił gwarancji na przedmiot umowy na okres 72 miesięcy, tj. do 22 grudnia 2023 r., przy czym na oznakowanie cienkowarstwowe udzielono gwarancji na okres 12 miesięcy, tj. do 22 grudnia 2018 r. W trakcie odbioru robót wykonanych w ramach remontu DK 19⁶⁷ stwierdzono, iż roboty wykonano zgodnie z SST przy czym jednak stwierdzono usterkę polegającą na „niezgodności wykonania linii krawędziowych oznakowania poziomego z zapisami SST”. Wykonawca zobowiązał się do wykonania oznakowania poziomego przy sprzyjających warunkach atmosferycznych do 31 maja 2017 r. i przedłużenia okresu obowiązywania gwarancji należytego wykonania robót o czas niezbędny na

⁶⁶ Protokół odbioru końcowego z 22 grudnia 2017 r.

⁶⁷ Protokół odbioru z 12 grudnia 2016 r.

usunięcie ujawnionych usterek. W dniu 26 maja 2017 r. przy odbiorze końcowym robót stwierdzono usunięcie usterek wymienionych ww. protokole odbioru robót. Wykonawca udzielił gwarancji na przedmiot umowy na okres 48 miesięcy licząc od dnia usunięcia wad i usterek, tj. do dnia 26 maja 2021 r.,

(akta kontroli str.1393-1396, 1444-1450)

13.Do zakończenia kontroli NIK (31 stycznia 2019 r.) przeprowadzano jeden przegląd gwarancyjny dotyczący remontu DK 65. Przegląd gwarancyjny z 23 listopada 2018 r. nie wykazał usterek i wad. Termin kolejnego przeglądu gwarancyjnego ustalono na dzień 22 listopada 2019 r. (akta kontroli str.1399)

14.Przegląd gwarancyjny dotyczących remontu DK 19 z 24 maja 2018 wykazał miejscowe usterki tj.: [1] wytarcie oznakowania poziomego w rejonach skrzyżowań i przejść dla pieszych w m. Sokółka (w dziewięciu miejscach), [2] ubytek kruszywa/lepiszcza między skrzyżowaniem z ul. Torową a wiaduktem kolejowym, [3] spękanie poprzeczne w warstwie ścieranej nawierzchni na wiadukcie kolejowym, [4] pęknięcie podłużne na skrzyżowaniu z ul. Broniewskiego, [5] zapadnięty właz do studni rewizyjnej, [6] zabrudzenia bitumiczne na płytkach chodników, [7] zapadnięcie kostki betonowej i obrzeża na peronie zatoki autobusowej. Termin ich usunięcia wyznaczono na 20 lipca 2018 r. W dniu 22 lipca 2018 r. protokołem odbioru potwierdzono usunięcie wszystkich usterek i wad stwierdzonych podczas przeglądu gwarancyjnego.

(akta kontroli str.1451-1453)

Oddział posiada własne laboratorium drogowe posiadające akredytację nr AB 1486⁶⁸ wydaną przez Polskie Centrum Akredytacji.⁶⁹ Laboratorium posiada między innymi akredytację na przeprowadzanie badań mieszanki mineralno-asfaltowej, asfaltów i lepiszczy asfaltowych, mieszanek betonowych, betonu, betonowych kostek brukowych, betonu w konstrukcji, podłoża, gruntów, kruszywa, nawierzchni drogowej (profile podłużne i poprzeczne, międzynarodowy wskaźnik równości podłużnej IRI, badania metodą profilometryczną z wykorzystaniem urządzenia typu inercyjnego – profilograf laserowy), poziomego i pionowego oznakowania dróg. Laboratorium Oddziału nie wykonuje następujących badań: [1] geowłókniny (badania czterech rodzajów geowłókniny oraz wyznaczane wodoprzepuszczalności w kierunku prostopadłym do powierzchni wyrobu oraz wyznaczanie zdolności przepływu wody w płaszczyźnie wyrobu zleca się do wykonania dla Instytutu Techniki Budowlanej – Laboratorium Konstrukcji Budowlanych i Geotechniki⁷⁰); [2] wyznaczania charakterystyki porów powietrznych w próbkach betonowych⁷¹ (zleca się do wykonania dla Zakładu Mechaniki Doświadczalnej Instytutu Podstawowych Problemów Techniki Polskiej Akademii Nauk⁷²).

(akta kontroli str.1591-1597)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Nie przeprowadzano badań kontrolnych dotyczących oceny właściwości przeciwpoślizgowych (tzw. współczynnika tarcia) przed dokonaniem odbioru końcowego remontu DK 19 (tj. 26 maja 2017 r.), mimo określenia w pkt. 6.4. SST⁷³ wymagań tego parametru nawierzchni.

(akta kontroli str.1590)

⁶⁸ Z dnia 29 grudnia 2017 r.

⁶⁹ Aktualność akredytacji potwierdza wydanie nr 6 z dnia 11 stycznia 2019 r.

⁷⁰ Z siedzibą w Warszawie, ul. Ksawerów 21.

⁷¹ Według postępowania opartego na metodzie przedstawionej w normie PN-EN 480-11.

⁷² Warszawa, ul. Pawińskiego 5 B.

⁷³ Zgodnie z tym punktem warunki techniczne nawierzchni powinny być zgodne z załącznikiem Nr 6 do rozporządzenia ws. warunków technicznych dróg.

Zastępca kierownika Rejonu Białystok Pan Marek Rybołowicz wyjaśnił, iż: „Brak przedmiotowych badań spowodowany był zakończeniem prac w okresie jesiennym (październik/listopad 2016 r.), a do ich wykonania niezbędne są odpowiednie warunki pogodowe oraz przeoczeniem tego obowiązku w okresie późniejszym, tj. do dnia odbioru końcowego wykonanych robót (26 maja 2017 r.). Wynikało to również z dużej ilości realizowanych przez mnie innych obowiązków”.

(akta kontroli str.1551)

W ramach DSN Laboratorium Oddziału przeprowadziło 31 maja 2017 r. pomiary właściwości przeciwślizgowych m.in. dla ww. wyremontowanego odcinka drogi. Przedmiotowy pomiar przeprowadzano co 100 m (zgodnie z częstotliwością przewidzianą dla DSN). Wyniki pomiarów wykonanych w ramach DSN wskazują na spełnienie norm w zakresie właściwości przeciwpoślizgowych.

(akta kontroli str.1574-1589)

3.2. Stan kontroli zarządczej w zakresie przygotowania i realizacji budów, przebudów i remontów

Opis stanu
faktycznego

Opiniowanie dokumentacji technicznej i przetargowej dla przyszłych zadań inwestycyjnych oraz zadań związanych z projektowaniem, budową, przebudową, rozbudową, odbudową i remontem dróg oraz obiektów inżynierskich, a także prowadzenie monitoringu realizowanych zadań inwestycyjnych, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału, należało do zakresu działania komórki organizacyjnej do spraw realizacji. Działania dotyczące monitorowania i realizowania zadań związanych z utrzymaniem, przebudowami, rozbudowami, odbudowami i remontami dróg realizowała też komórka organizacyjna do spraw dróg i sieci drogowej.

(akta kontroli str. 31-53)

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Oddziale oraz złożone oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

W okresie od dnia 12 lutego 2018 r. do dnia 26 kwietnia 2018 r. w Oddziale przeprowadzona została przez Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA kontrola w zakresie prawidłowości dokonywania odbiorów zadań inwestycyjnych. Kontroli poddano następujące inwestycje:

- a) Rozbudowa drogi krajowej nr 8 Wrocław - Warszawa - Białystok do parametrów drogi ekspresowej S8 na odcinku od obwodnicy Wiśniewa za obwodnicę Mężenina od km 586+310 do km 601+700 (umowa nr 16/D/2013/2014 zawarta 7 sierpnia 2014 r. z Astaldi S. p. A.) - dalej: *zadanie S8 Wiśniewo – Mężenin*. Drogę oddano do użytkowania 22 grudnia 2016 r.;
- b) Rozbudowa drogi krajowej nr 8 Wrocław - Warszawa - Białystok do parametrów drogi ekspresowej S8 na odcinku od obwodnicy Mężenina do Jeżewa od km 601+700 do km 615+960,85 (umowa nr 24/D/2013/2014 zawarta 22 grudnia 2014 r. z Astaldi S. p. A.) - dalej: *zadanie S8 Mężenin – Jeżewo*. Drogę oddano do użytkowania 30 grudnia 2017 r.;
- c) Budowa obwodnicy Zambrowa i Wiśniewa w ciągu drogi krajowej nr 8 w lokalizacji od km 575+550 do km 586+620 i w ciągu drogi krajowej nr 63 w lokalizacji od km 164+600 do km 169+452 wraz z przebudową i budową niezbędnych obiektów i urządzeń służących do utrzymania dróg krajowych i transportu drogowego oraz przebudową i budową infrastruktury technicznej (umowa nr 9/D/2009 zawarta w dniu 9 listopada 2009 r. z Bilfinger Berger Polska S.A.) - dalej: *budowa obwodnicy Zambrowa*. Obwodnicę oddano do użytkowania 2 października 2012 r.

Natomiast w ramach remontów kontrolą objęto zadanie pn. „Przebudowa drogi krajowej nr 65 na odcinku Knyszyn - Cegielnia” (umowa nr 2411.17.3.2017 zawarta w dniu 30 sierpnia 2017 r. z Przedsiębiorstwem Drogowo-Mostowym Unidrog) - dalej: *Przebudowa DK 65*.

W trakcie kontroli ustalono szereg nieprawidłowości, zwłaszcza dotyczących oddanej do użytkowania 2 października 2012 r. obwodnicy Zambrowa. W ramach nadzoru nad realizacją budowy obwodnicy Zambrowa ustalono nieprawidłowości takie jak np.: [1] niepodjęcie działań naprawczych w przypadkach negatywnych wyników badań kontrolnych w zakresie grubości warstwy, uziarnienia, zawartości lepiszcza oraz/lub wskaźnika zagęszczenia oraz [2] dopuszczenie do układania warstw bitumicznych nawierzchni w niewłaściwych warunkach atmosferycznych. W zakresie nadzoru nad wywiązywaniem się wykonawcy budowy obwodnicy Zambrowa z zobowiązań gwarancyjnych dotyczących nawierzchni ustalone nieprawidłowości dotyczyły: [1] kilkuletniej zwłoki w podjęciu działań zmierzających do ustalenia przyczyny spękań poprzecznych w pobliżu dylatacji na obiektach mostowych, [2] niepodjęcia działań zmierzających do ustalenia przyczyny spękań podłużnych nawierzchni, jakie pojawiały się na nowo wybudowanej obwodnicy, [3] nieprzeprowadzania przeglądów gwarancyjnych obwodnicy Zambrowa przez prawie 2 lata od zakończenia okresu zgłaszania wad, [4] braku potwierdzenia podjęcia działań mających na celu zweryfikowanie wywiązania się wykonawcy z obowiązku usunięcia usterek stwierdzonych podczas ostatniego przeglądu budowy w okresie zgłaszania wad.

W zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadania S8 Wiśniewo-Mężenin oraz S8 Mężenin-Jeżewo stwierdzono następujące nieprawidłowości: [1] w warunkach atmosferycznych niezgodnych z wymogami określonymi w STWiORB układane były warstwy drogi, [2] nie wyegzekwowano od wykonawcy robót zaktualizowania programu robót i realizacji wszystkich obowiązków umożliwiających wystawienie świadectwa przejęcia [3] przewlekłe przeprowadzanie przez Oddział analizy w zakresie możliwości nałożenia na wykonawcę robót kary umownej z tytułu przekroczenia czasu na ukończenie, [4] niepodjęcie działań w celu zweryfikowania wywiązania się wykonawcy z obowiązku usunięcia usterek/dokończenia zaległych prac, [5] prowadzenia dzienników budowy niezgodnie z wymogami.

Kontrola pozytywnie oceniła sprawowanie nadzoru nad realizacją zadania Przebudowa DK 65. Zwrócono jednak uwagę, iż dziennik budowy był prowadzony niezgodnie z wymogami określonymi w STWiORB.

W wyniku kontroli wewnętrznej, 8 sierpnia 2018 r. wydano 11 zaleceń kontrolnych, z tego cztery dotyczyły realizacji zobowiązań umownych tj.: [1] podjęcie skutecznych wobec wykonawcy zadania S8 Mężenin-Jeżewo działań mających na celu wyegzekwowanie od niego realizację wszystkich zobowiązań umownych umożliwiających wystawienie dla ww. zadania świadectwa przejęcia, [2] podjęcie decyzji w sprawie nałożenia kar umownych na wykonawcę zadania S8 Wiśniewo-Mężenin w związku z przekroczeniem czasu na ukończenie oraz nieterminowym usunięciem wad i usterek stwierdzonych na etapie wystawiania świadectwa przejęcia z 22 grudnia 2016 r. oraz nieterminowym zakończeniem prac zaległych wykazanych w ww. świadectwie przejęcia, [3] podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do ustalenia przyczyn pojawiania się spękań podłużnych obwodnicy Zambrowa, w tym przeprowadzenie odpowiednich badań laboratoryjnych. Jednocześnie w sytuacji stwierdzenia takiej konieczności podjęcie działań zmierzających do wydłużenia terminu ważności przedstawionej przez

Wykonawcę gwarancji bankowej, [4] przeprowadzanie przeglądów gwarancyjnych z częstotliwością co najmniej raz w roku. (akta kontroli str.1598-1644)

Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK (31 stycznia 2019 r.) Oddział zrealizował pierwszy z czterech wniosków pokontrolnych oraz podjął działania zmierzające do realizacji pozostałych trzech. I tak:

Ad 1. W dniu 22 grudnia 2018 r. Inżynier kontraktu wystawił dla części robót świadectwo przejęcia (na dzień 22 maj 2018 r.). Podpisano jednocześnie z wykonawcą – Astaldi SPA aneks nr 4 do umowy 24/D/2013/2014 z 22 grudnia 2014 r. w którym w związku z uznaniem roszczeń wykonawcy przedłużono czas ukończenia z 15 lipca 2017 r. do 13 grudnia 2017 r., tj. o 151 dni, a koszt związany z powyższym przedłużeniem określono na kwotę 4.658 tys. zł (brutto). Jednocześnie w związku z uznaniem roszczenia wykonawcy T-61 (ponadnormatywne opady atmosferyczne) zmieniono czas na ukończenie z 13 grudnia 2017 r. do dnia 7 kwietnia 2018 r, tj. o 25 dni. Sumaryczny koszt przedłużenia o 266 dni określono na kwotę 8.205 tys. zł (brutto). W związku z wprowadzeniem poleceń zmian nr 22 i 23 dotyczących wykonania dodatkowych zbiorników retencyjnych przedłużono czas na ukończenie do dnia 6 grudnia 2019 r. a wynagrodzenie wykonawcy z tego tytułu określono na kwotę odpowiednio: 5.139 tys. zł (brutto) i 21.209 tys. zł (brutto).

Ad 2. Do 10 stycznia 2019 r. pomimo prowadzonych negocjacji nie doszło do porozumienia w temacie podpisania aneksu do umowy. W związku z powyższym wykonawcę – firmę Astaldi SPA wezwano do dostarczenia gwarancji odtworzeniowej na warstwy nawierzchni na MOP Kossaki oraz do napraw elementów telematyki na zadaniu Wiśniewo-Mężenin. Jednocześnie wezwano Inżyniera kontraktu do określenia kwot do ewentualnego zajęcia gwarancji wykonawcy. Kierownik projektu po zorganizowaniu spotkania w sprawie rozliczenia i zakończenia spraw kontraktowych na zadaniu Wiśniewo - Mężenin ma ostatecznie określić ilość oraz wartość kar związanych z nieterminowym zakończeniem prac/usterek wskazanych w świadectwach przejęcia.

Ad. 3 W październiku 2018 roku pracownicy Oddziału (Rejonu w Zambrowie) dokonali inwentaryzacji spękań na drodze S8. Wykonawca robót przedłożył aneks nr 8 do gwarancji bankowej z 11 grudnia 2012 r.⁷⁴, przedłużający ją do 31 października 2019 r. dla kwoty do wysokości 2.500 tys. zł. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK nie przeprowadzono jednak badań laboratoryjnych mających na celu ustalenie przyczyn pojawiania się spękań podłużnych na obwodnicy Zambrowa. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, iż „obecnie trwa opracowywanie projektu czasowej organizacji ruchu, po którego zatwierdzeniu będzie można przystąpić do wykonywania odwiertów celem pobrania próbek nawierzchni, które posłużą do określenia przyczyn powstania spękań podłużnych. Nałożenie kar umownych z tytułu powstania spękań nie było możliwe, gdyż powstały one w okresie gwarancyjnym i w tym okresie zostały naprawione. Warunki kontraktu nie przewidują kar z tego tytułu. Ponowne pojawienie się nowych spękań oraz ponowne ich wystąpienie w miejscach napraw nastąpiło po zakończeniu okresu gwarancyjnego”.

(akta kontroli str.1674-1675)

W ocenie NIK zasadnie Biuro Kontroli Wewnętrznej GDDKiA zaleciło Oddziałowi podjęcie niezwłocznych działań zmierzających do ustalenia przyczyn pojawiania się spękań podłużnych obwodnicy Zambrowa. Konieczne są zatem działania Oddziału zmierzające do trwałego usunięcia odnawiających się spękań obwodnicy Zambrowa.

⁷⁴ Nr 5434 532 2652.

	Ad. 4 Zadania w zakresie przeprowadzania przeglądów gwarancyjnych powierzono dla jednoosobowego stanowiska ds. gwarancji. (akta kontroli str.1645-1684)
OCENA CZĄSTKOWA	W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział wykonywał pilne remonty i przebudowy dróg znajdujących się w stanie złym i niezadawalającym i na 30 czerwca 2018 r. na zarządzanych przez Oddział drogach i obiektach inżynierskich nie występowały ograniczenia w ruchu wprowadzone ze względu na ich zły stan techniczny. Kontrola trzech (z 79) realizowanych zadań drogowych wykazała, że sposób nadzorowania procesu przygotowania i realizacji inwestycji drogowych zapewnił właściwą jakość dwóch wyremontowanych dróg krajowych. Umożliwił też odrzucenie wadliwych robót budowlanych wykonanych w ramach rozbudowy drogi krajowej nr 8 na odcinku Wyszków-Poręba i podjęcie działań naprawczych zmierzających do uzyskania nawierzchni tej drogi spełniających wymagane normy w zakresie właściwości przeciwpoślizgowych, równości podłużnej oraz posadowienia kotew i dybli.
OBSZAR	4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań
	4.1. Skuteczność działań Oddziału w celu pełnego wykorzystania środków finansowych na realizację zadań
Opis stanu faktycznego	W latach 2015-2018 (I półrocze) wydatki Oddziału, w układzie budżetu zadaniowego dla całego zadania 19.1 (Transport drogowy i infrastruktura drogową), wyniosły kolejno 859.371 tys. zł, 971.942 tys. zł, 949.300 tys. zł oraz 213.842 tys. zł, co stanowiło 99,5%, 91,7%, 94,1% oraz 18,6% ostatecznego planu wydatków Oddziału dla zadania 19.1. Dla działania 19.1.4.1. (19.1.2.1 w 2015 roku) - Utrzymanie dróg krajowych, wydatki Oddziału w latach 2015-2018 (I półrocze) wyniosły 47.475 tys. zł, 53.118 tys. zł, 51.780 tys. zł oraz 16.560 tys. zł, co stanowiło 99,8%, 99,9%, 99,8% oraz 28,4% ostatecznego planu wydatków Oddziału dla tego działania. W ramach środków na utrzymanie dróg krajowych finansowano przede wszystkim zadania realizowane w asortymentach BUA i BUD (78,4% środków na utrzymanie dróg), tj. m.in. remonty 204 odcinków dróg na terenie województwa podlaskiego o długości 87 km opisane w pkt. 2.1 wystąpienia pokontrolnego. Natomiast zmiany planów finansowych w asortymentach BUA i BUD wynikające przede wszystkim z bieżącego dostosowania wydatków do potrzeb opisano w pkt. 3.1. (akta kontroli str. 388-540) Dla działania 19.1.4.2. (19.1.2.2. w 2015 roku) - remonty i przebudowy dróg krajowych, wydatki Oddziału w latach 2015-2018 (I półrocze) wyniosły kolejno 15.466 tys. zł, 24.351 tys. zł, 89.509 tys. zł oraz 9.038 tys. zł, co stanowiło 99,9%, 98,2%, 97,1% oraz 3,5% ostatecznego planu wydatków Oddziału dla tego działania. W ramach środków na remonty i przebudowy dróg krajowych finansowano przede wszystkim 66 zadań drogowych opisanych w pkt. 3.1 wystąpienia pokontrolnego i obejmujących remonty (przebudowy) dróg o długości 183 km. Wydatki na te zadania wyniosły kolejno 12.623 tys. zł, 20.637 tys. zł, 79.029 tys. zł oraz 7.836 tys. zł (81,6%, 84,7%, 88,3% oraz 86,7% wydatków na remonty i przebudowy dróg krajowych ogółem). Analiza zadań rozpoczętych i zakończonych w ciągu jednego roku kalendarzowego wykazała, że średni koszt remontu lub przebudowy jednego kilometra dróg w latach 2015-2017 wzrastał i wynosił 677 tys. zł, 725 tys. zł oraz 1.113 tys. zł. Dla działań 19.1.4.3., 19.1.4.4. (19.1.1.1. i 19.1.1.2. w 2015 roku) - Budowa autostrad i dróg ekspresowych oraz 19.1.4.5 (19.1.1.3. w 2015 roku) - Budowa pozostałych dróg krajowych, wydatki Oddziału w latach 2015-2018 (I półrocze) wyniosły 782.451 tys. zł, 877.010 tys. zł, 788.305 tys. zł oraz 179.399 tys. zł,

co stanowiło 99,5%, 90,9%, 93,3% oraz 22,0% ostatecznego planu wydatków Oddziału dla tych działań. W latach 2015-2018 (I półrocze) w ramach tych działań finansowano przede wszystkim realizację 12 zadań drogowych przewidzianych w PBDK⁷⁵. Wydatki na ich realizację wyniosły 778.445 tys. zł, 875.905 tys. zł, 779.250 tys. zł oraz 178.270 tys. zł, co stanowiło 99,5%, 99,9%, 98,9% oraz 99,4% wydatków Oddziału w omawianych działaniach⁷⁶. W ramach tych 12 zadań w latach 2015-2018 (I półrocze) oddano do użytkowania 105 km nowych dróg, w tym 66 km na terenie województwa podlaskiego. Kolejnych 157 km (w tym około 136 km na terenie województwa podlaskiego) planowanych jest do oddania na lata następne, a inne 40 km oddano do użytkowania już w 2012 roku. (akta kontroli str. 388-540)

Analiza ww. 66 zadań realizowanych w latach 2015-2018 (I półrocze) w ramach działania 19.1.4.1. (19.1.2.1 w 2015 roku) oraz 12 zadań realizowanych w ramach działań 19.1.4.3., 19.1.4.4., 19.1.4.5 (19.1.1.1., 19.1.1.2., 19.1.1.3. w 2015 roku) wykazała, że wykonanie ostatecznego planu finansowego dla poszczególnych zadań wyniosło od 79,5% do 100% w 2015 r., od 13,7% do 100% w 2016 roku oraz od 29,1% do 100% w 2017 roku. Szczegółowa analiza dokumentacji 12 zadań o najniższym poziomie wykonania planu finansowego w latach 2015-2017 wykazała, że w przypadku dwóch remontów finansowanych w ramach działania 19.1.4.1.:

- wartość planowanych wydatków wg ostatniego planu finansowego po zmianach, odpowiadała maksymalnej wartości zobowiązań umownych, które uwzględniały 107% wynagrodzenia ofertowego,
- niższe wykonanie planu finansowego wynikało z wartości faktycznie wykonanych robót,
- Oddział, po dokonaniu odbioru wykonanych prac, nie wnioskował do Centrali GDDKiA o zmniejszenie planów finansowych, ponieważ rozliczenie z wykonawcami nastąpiło pod koniec roku, tj. 15 i 22 grudnia 2017 r.

Natomiast analiza dokumentacji 10 zadań finansowanych w ramach działań 19.1.4.3., 19.1.4.4., 19.1.4.5 wykazała, że Oddział co miesiąc przekazywał Centrali GDDKiA karty projektów inwestycji z harmonogramami wydatków do końca roku. W przypadku sześciu (z 10) zadań Oddział na bieżąco sygnalizował w harmonogramach niższe (zbliżone do ostatecznej kwoty wydatków) od zakładanego na początku roku wykonanie planów finansowych. W przypadku czterech (z 10) pozostałych inwestycji Oddział nie wykonał planów finansowych z przyczyn, których nie mógł przewidzieć. Wiązało się to m.in. późnym wystawieniem faktury przez wykonawcę, niewystąpieniem przez wykonawcę o wypłatę zaliczki przewidzianej w umowie oraz przedłużających się postępowaniom w sprawie wypłaty odszkodowań za przejęte grunty pod budowę drogi.

(akta kontroli str. 388-540, 676-814, 852-854)

W latach 2015-2018 (I półrocze) blokadą środków finansowych⁷⁷ Oddziału objęto w 2016 roku kwotę 1.064 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,1% planowanych wydatków Oddziału w działaniach 19.1.4.1., 19.1.4.3., 19.1.4.4. oraz 19.1.4.5 na ten rok. Blokada dotyczyła środków finansowych przeznaczonych na prace

⁷⁵ Przebudowa drogi S-8 na odcinku Jeżewo - Choroszcz - Białystok z obwodnicami Zambrowa i Wiśniewa, Rozbudowa drogi S8 od końca obwodnicy Wyszowska do granicy województwa podlaskiego, Przebudowa drogi S8 na odcinku od granicy województwa mazowieckiego do Zambrowa, Przebudowa drogi S8 na odcinku Wiśniewo - Mężenin, Przebudowa drogi S8 na odcinku Mężenin - Jeżewo, Budowa drogi S61 na odcinku obwodnicy Suwałk, Budowa drogi S61 na odcinku koniec obwodnicy Suwałk - Budzisko (gr. państwa) z obwodnicą Szypłiszek, Budowa drogi S61 na odcinku obwodnicy Szczuczyna (druga jezdnia), Budowa drogi S61 na odcinku Ostrów Mazowiecka - Szczuczyn, Budowa obwodnicy Szczuczyna na drodze Nr 61, Budowa obwodnicy Bargłowa Kościelnego na drodze Nr 61, Budowa obwodnicy Augustowa łącznie z przebudową ul. Kardynała Wyszyńskiego na drodze Nr 8.

⁷⁶ Ponadto w ramach tych środków finansowano m.in. prace przygotowawcze do budowy drogi S19.

⁷⁷ Art. 177 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.)

przygotowawcze budowy dwóch odcinków drogi S61. Blokada wynikała m.in. z terminów dokonywania płatności dla biura opracowującego Koncepcję Programową oraz przesunięcia planowanego terminu posiedzenia Komisji Oceny Przedsięwzięć Inwestycyjnych na grudzień 2016 roku.

(akta kontroli str. 427-462, 533-537, 674)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

4.2. Stan kontroli zarządczej w zakresie pełnego wykorzystania środków finansowych na realizację zadań

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału do zakresu działania komórki organizacyjnej do spraw planowania należało w szczególności [1] przygotowanie, przy współpracy z merytorycznymi komórkami organizacyjnymi, propozycji zadań do projektów planów rzeczowo - finansowych i wniosków do aktualizacji w sposób określony przez Centralę GDDKiA, [2] podział nakładów w ramach kwot przyznanych, [3] przygotowanie i przesłanie do Centrali GDDKiA wniosków o uruchomienie zapewnienia finansowania i rezerwy celowej dla zadań przewidzianych do współfinansowania ze środków UE, a także ich korekta i aktualizacja, [4] prowadzenie sprawozdawczości z wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących; [5] opracowanie zestawień i sprawozdań dotyczących realizacji przedsięwzięć w stosunku do planu w sposób określony przez Centralę GDDKiA oraz ich analiza, [6] przygotowanie i aktualizacja kart projektów dla zadań planowanych i będących w realizacji. Ponadto wszystkie pozostałe komórki organizacyjne Oddziału zobowiązano do sporządzania i uzgadniania z Wydziałem Planowania planów finansowych zadań realizowanych w komórce organizacyjnej.

(akta kontroli str. 31-53)

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Oddziale oraz złożone oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie wykorzystania przyznanych środków finansowych na realizację zadań.

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział dostosowując do bieżących potrzeb plan finansowy na utrzymanie dróg krajowych wydatkował w latach 2015-2017 kolejno 99,8%, 99,9%, 99,8% zaplanowanych środków. Prawidłowo monitorowano też realizację planów finansowych dla działań 19.1.4.1., 19.1.4.3., 19.1.4.4. oraz 19.1.4.5. Przyznane środki finansowe pozwoliły na sfinansowanie remontów i przebudów 270 km dróg oraz oddanie do użytkowania w latach 2015-2018 (I półrocze) na terenie województwa podlaskiego 66 km nowych dróg, co stanowiło 36% dróg zarządzanych przez Oddział na koniec czerwca 2018 roku (945 km).

OBSZAR

5. Ochrona dróg

5.1. Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział wydał kolejno 42, 63, 79 oraz 62 zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych, w tym pięć kategorii IV, 78 kategorii V, 29 kategorii VI oraz 134 kategorii VII.

(akta kontroli str. 815)

Analiza 10 postępowań o wydanie zezwoleń kategorii VII wykazała m.in., że:

- wszystkie złożone wnioski o wydanie zezwolenia odpowiadały wzorowi określonemu w załączniku nr 4 do rozporządzenia Ministra Transportu,

Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych⁷⁸,

- we wszystkich postępowaniach wnioskodawcy przed wydaniem zezwolenia wnieśli opłaty w prawidłowej wysokości,
- zgodnie z art. 64d ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 Prawa o ruchu drogowym oraz § 7 zarządzenia nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 11 lutego 2015 r.⁷⁹ w dziewięciu (z 10) sprawach zezwolenie wydano po uzgodnieniu i uzyskaniu zgody wszystkich innych zarządców dróg województwa podlaskiego po których planowany był przejazd oraz przekazano do uzgodnienia innym właściwym Oddziałom GDDKiA, a w jednej sprawie nie wystąpiono do jednego (z siedmiu) zarządcy drogi o uzgodnienie trasy i warunków przejazdu, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w pkt. 1 sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”,
- w dziewięciu (z 10) przypadkach określona w zezwoleniu trasa przejazdu była zgodna z treścią uzgodnień innych zarządców dróg województwa podlaskiego oraz innych Oddziałów GDDKiA, a w jednej sprawie określona w zezwoleniu trasa przejazdu różniła się od wskazanej przez Oddział GDDKiA w Olsztynie, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w pkt. 2 sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”,
- wszystkie wydane zezwolenia odpowiadały wzorowi określonymu w załączniku nr 8 do rozporządzenia z 22 czerwca 2012 r. ws. zezwoleń oraz określono w nich okres ważności zezwolenia (14 albo 30 dni), trasę przejazdu, liczbę przejazdów (jeden albo dwa), pojazd do wykonywania przejazdu, warunki przejazdu oraz sposób pilotowania, co było zgodne z art. 64d ust. 9 Prawa o ruchu drogowym,
- w dziewięciu (z 10) przypadkach, zgodnie z art. 64d ust. 4 Prawa o ruchu drogowym, zezwolenie wydano w terminie 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku, a w jednej sprawie termin wydania zezwolenia bezpodstawnie przedłużono do 30 dni, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia, w pkt 2 sekcji „*Stwierdzone nieprawidłowości*”. (akta kontroli str. 816-836)

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział nie nakładał kar pieniężnych za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi w takim zezwoleniu. W tym samym czasie Oddział nie stwierdził przypadków niszczenia nawierzchni dróg przez przeciążone pojazdy, w tym przewożące drewno, a do Oddziału nie wpływały informacje o takich zdarzeniach. (akta kontroli str. 236, 837)

Z informacji uzyskanych przez Najwyższą Izbę Kontroli z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Białymstoku (dalej: WITD) wynika, że w latach 2015-2018 (I półrocze) WITD: [1] przeprowadził 2.558 kontroli ruchu drogowego na drogach krajowych; [2] ujawnił 107 przypadków wykonywania po nich przejazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia; [3] wydał 130 decyzji administracyjnych nakładających łącznie 830,7 tys. zł kar pieniężnych za przejazd po drogach krajowych województwa podlaskiego pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia.

Natomiast z informacji uzyskanych z Komendy Wojewódzkiej Policji w Białymstoku (dalej: KWP) wynika, że w latach 2015-2018 (I półrocze) KWP przeprowadziła na drogach krajowych 4.535 kontroli ruchu drogowego pojazdów ciężarowych. KWP nie

⁷⁸ Dz. U. poz. 764. Dalej: rozporządzenie z 22 czerwca 2012 r. ws. zezwoleń.

⁷⁹ Zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 11 lutego 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (<https://www.gddkia.gov.pl/pl/915/zarzadzenia>).

dysponuje jednak danymi dotyczącymi liczby ujawnionych przypadków wykonywania po drogach krajowych przejazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia oraz dotyczącymi liczby i łącznej wysokości kar pieniężnych nałożonych za przejazd po drogach krajowych województwa podlaskiego pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia.

(akta kontroli str. 838-842)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Bez wystąpienia do zarządcy drogi powiatowej nr 1269B o uzgodnienie trasy i warunków przejazdu wydano zezwolenie nr 42/BI/2015 na jednokrotny przejazd pojazdu nienormatywnego na trasie Drahle (powiat sokólski) – Kazanice (powiat ławski), przebiegającej m.in. przez wymienioną drogę powiatową. Było to niezgodne z art. 64d ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Przejazd miał się odbyć w miesiącu grudniu i według ustnego zapewnienia Wnioskodawcy załadunek koparki miał się odbyć na drodze wojewódzkiej nr 674, na wysokości zjazdu do miejscowości Drahle. Umownie przyjęto zatem przejazd z miejscowości Drahle jako początek przyjmując drogę wojewódzką, ustnie wskazaną przez przewoźnika. W mojej ocenie parametry drogi powiatowej łączącej bezpośrednio miejscowość Drahle z drogą wojewódzką umożliwiały przejazd po niej pojazdu o wymiarach i masie wskazanej w zezwoleniu nr 42/BI/2015, ponieważ po upływie terminu przejazdu przewoźnik jak też zarządca drogi nie zgłosili strat materialnych.

Najwyższa Izba Kontroli zauważyła jednak, że w zezwoleniu nr 42/BI/2015 jako początek trasy wskazano miejscowość Drahle i wskazano w nim odcinek pomiędzy tą miejscowością a drogą wojewódzką nr 674.

(akta kontroli str. 816-829, 845-851)

2. Na podstawie art. 64d ust. 6 Prawa o ruchu drogowym przedłużono do 30 dni termin wydania zezwolenia nr 35/BI/2016 na jednokrotny przejazd pojazdu nienormatywnego na trasie Sokółka (powiat sokólski) – Koziki (powiat elcki) pomimo, że przejazd tego pojazdu nie wymagał określenia zakresu przystosowania infrastruktury drogowej położonej na trasie planowanego przejazdu. Było to niezgodne z ww. przepisem. Ponadto w tym samym zezwoleniu na terenie powiatu elckiego wskazano trasę przejazdu Wiśniewo Elckie – Kałęczyny – Koziki, pomimo że Oddział GDDKiA w Olsztynie uzgodnił trasę Wiśniewo Elckie – Kałęczyny – Regielnica – Sordachy – Koziki.

W ocenie NIK przedłużenie do 30 dni terminu wydania zezwolenia nr 35/BI/2016 wynikało z trwającego 23 dni (od 18 lipca do 10 sierpnia 2016 r.) uzgadniania trasy przejazdu z innymi zarządcami dróg przez Oddział GDDKiA w Olsztynie.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Ze względu na brak wszystkich uzgodnień pozwalających na wydanie zezwolenia w określonym, ustawowym terminie, celem zachowania procedury i przepisów prawa zmuszeni byliśmy proceduralnie wydłużyć termin do załatwienia sprawy. Przepisy ustawy Prawo o ruchu drogowym nie przewidują innej możliwości przedłużenia terminu wydania zezwolenia nawet w przypadku dłuższego niż przewidują przepisy oczekiwania na wszystkie niezbędne uzgodnienia umożliwiające prawidłowe wydanie decyzji.” Dodała, że „Przed wydaniem zezwolenia w przygotowanym projekcie zezwolenia przez przeoczenie pracownika trasa nie została uszczegółowiona (zmieniona na uzgodnioną). Zaistniałą sytuację można wytłumaczyć faktem wykonywania przez pracownika

wielu obowiązków służbowych w ramach obsługi Punktu Informacji Drogowej, pod presją zachowania terminów w sprawach uzgadniania tras przejazdu i wydawania zezwoleń kat. IV-VII oraz oczekiwań ze strony przewoźników. W mojej ocenie parametry drogi łączącej bezpośrednio miejscowości Kałęczyny i Koziki umożliwiały przejazd po niej pojazdu o wymiarach i masie wskazanej w zezwoleniu, ponieważ po upływie terminu przejazdu przewoźnik jak też zarządca drogi nie zgłosili strat materialnych."

(akta kontroli str. 816, 830-836, 845-851)

5.2. Stan kontroli zarządczej w zakresie ochrony dróg

Opis stanu faktycznego

Zadania związane z prowadzeniem postępowań administracyjnych w sprawach przejazdu pojazdów nienormatywnych krajowych przewoźników drogowych i uzgadniania tras przejazdów, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Urzędu, powierzono komórce organizacyjnej do spraw dróg i sieci drogowej.

(akta kontroli str. 31-53)

Funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej w Oddziale oraz złożone oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zakresie ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych.

W latach 2015-2018 (I półrocze) do Oddziału nie wpływały informacje o niszczeniu nawierzchni dróg przez przeciążone pojazdy. Również sam Oddział nie stwierdził takich przypadków. W tym samym okresie w Oddziale wydano 246 zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych. Analiza 10 z nich wykazała, że osiem wydano zgodnie z wymaganiami. Jedno zezwolenie wydano bez uzgodnienia trasy przejazdu z jednym (z siedmiu) zarządcą drogi, a inne – niezgodnie z dokonanymi uzgodnieniami i po bezpodstawnym przedłużeniu terminu jego wydania. Nie miało to wpływu na ocenę działalności Oddziału w zakresie ochrony dróg krajowych przed ruchem pojazdów nienormatywnych.

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. Obejmowanie kontrolami rozszerzonymi instalacji elektrycznych i piorunochronnych znajdujących się na drogach, zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego.
2. Identyfikowanie i analizowanie ryzyk zgodnie z § 7 Zarządzenia 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.
3. Niedokonywanie odbiorów końcowych robót bez uzyskania wszystkich wymaganych wyników badań.
4. Wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych zgodnie z treścią uzgodnień oraz po wystąpieniu o uzgodnienie do wszystkich zarządców dróg po których planowany jest przejazd, zgodnie z art. 64d ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.

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 Delegatury NIK w Białymstoku. 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
wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Białystok, 13 lutego 2019 r.

Kontroler:

Marcin Kiersnowski
specjalista kontroli państwowej


.....
podpis

DYREKTOR DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli w Białymstoku
z up. WICEDYREKTOR

Agata Ciupa


.....
podpis