



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Bydgoszczy

LBY.410.022.01.2018

Jarosław Gołębiewski – Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Bydgoszczy
ul. Fordońska 62, 85-085 Bydgoszcz

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy ¹ ul. Fordońska 62, 85-085 Bydgoszcz
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Gołębiowski, Dyrektor Oddziału - od 24 lutego 2017 roku ² W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: – Jerzy Ptasznik, p.o. Dyrektora Oddziału - od 11 stycznia 2017 roku do 23 lutego 2017 roku, – Mirosław Jagodziński, Dyrektor Oddziału – od 1 stycznia 2013 roku do 11 stycznia 2017 roku
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	1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2018 r. ³
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 roku o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Bydgoszczy
Kontrolerzy	1. Tadeusz Lewandowski, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/199/2018 z 16 listopada 2018 roku 2. Grzegorz Piotrowski, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LBY/198/2018 z 16 listopada 2018 roku 3. Emil Wojak, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/197/2018 z 16 listopada 2018 roku 4. Robert Elwertowski, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LBY/196/2018 z 16 listopada 2018 roku (akta kontroli str. 1-8)

II. Ocena ogólna kontrolowanej działalności⁵

OCENA OGÓLNA

W okresie objętym kontrolą Oddział prawidłowo realizował zadania zarządcy drogi na obszarze jego działania, a prowadzona ewidencja dróg zawierała aktualne dane. Prawdłowo prowadzone były i dokumentowane okresowe przeglądy dróg, które

¹ Dalej: „Oddział”.

² Dalej: „Dyrektor Oddziału”.

³ W celach porównawczych przedstawiono również dane statystyczne za lata 2013-2014, jednak działania z tych lat nie podlegają w niniejszej kontroli ocenie NIK.

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

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

obejmowały wszystkie odcinki będące aktualnie w zarządzie Oddziału. Diagnostyka stanu nawierzchni⁶ dróg wykonywana była zgodnie z wytycznymi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁷.

Prowadzone badania DSN wykazały, że w latach 2015-2018 ok 50% dróg było w stanie dobrym. Zwiększył się jednak z 17% w 2015 r. do 19,1% w 2017 r. zły stan dróg będących w zarządzie Oddziału. O 49 km zwiększyła się również długość odcinków dróg w złym stanie technicznym, które nie zostały niezakwalifikowane do remontów (ze 149 km na 31 grudnia 2015 r. do 198 km na 31 grudnia 2017 r.). Zadania w zakresie doboru zadań do remontu, przebudowy i utrzymania dróg były realizowane w miarę przyznawanych z GDDKiA środków. Stwierdzono jeden przypadek opóźnienia w przesłaniu do Centrali GDDKiA potwierdzenia zapotrzebowania do planu wydatków bieżących, co jednak nie miało wpływu na realizację tych zadań.

Oddział prawidłowo sprawował nadzór i kontrolował jakość wykonywanych robót dotyczących przebudów badanych odcinków dróg krajowych. Stwierdzona w toku kontroli nieprawidłowość polegająca na niepozyskaniu w wymaganym terminie, od wykonawcy robót, aneksu przedłużającego gwarancję należytego wykonania umowy nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

W toku działalności Oddziału dążono do wykonania planu wydatków, a przez to do realizacji nałożonych zadań. Przyczyny zmniejszeń planowanych wydatków lub braku wykonania wydatków były niezależne od Oddziału.

Prawidłowo realizowano także zadania w zakresie ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych. W szczególności w Oddziale zgodnie z obowiązującymi przepisami prowadzono sprawy związane z wydawaniem zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych. Ponadto w ramach bieżącej działalności Rejonów Utrzymania Dróg podejmowano działania mające na celu ustalenie sprawców uszkodzeń infrastruktury drogowej i uzyskanie odszkodowania lub wyegzekwowanie naprawy.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

OBSZAR

1. Ocena stanu technicznego dróg

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

Opis stanu
faktycznego

Na terenie województwa kujawsko-pomorskiego Oddział zarządzał 14 drogami krajowymi⁸, których łączna długość wynosiła kolejno 984,589 km w 2013 r., 1005,349 km w 2014 i 2015 r., 1005,145 km w 2016 r. oraz 1006,168 km w 2017 i 2018 r. – I półrocze (1084,961 km, 1126,481 km, 1126,277 km i 1142,433 km w rozwinięciu na jedną jezdnię).

Łączna długość autostrad oraz dróg ekspresowych w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię, według stanu na 31 grudnia 2013 r. wynosiła odpowiednio 143,280 km i 50,536 km, a w latach 2014-2018⁹ odpowiednio 184,800 km i 50,536 km. Długość autostrad i dróg ekspresowych liczona po osi jezdni głównej, wg stanu na 31 grudnia 2013 r. wynosiła odpowiednio 71,64 km i 34,982 km, w latach 2014-2018 (I półrocze) odpowiednio 92,4 km i 34,982 km.

(akta kontroli str. 31-36)

⁶ Dalej: „DSN”.

⁷ Dalej: „Generalny Dyrektor DKiA”.

⁸ Drogi krajowe Nr: 1, 5, 10, 15, 16, 25, 55, 56, 62, 67, 80, 91, 95, 96.

⁹ Na 31 grudnia 2014, 2015, 2016 i 2017 r. oraz na 30 czerwca 2018 r.

Na 30 czerwca 2018 r. dla wszystkich odcinków dróg prowadzono ewidencję określoną w § 9 ust. 1 pkt 1-3 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 tunelom¹⁰, tj. książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg.

Badanie ewidencji dróg pozostających w zarządzie Oddziału, przeprowadzone dla okresu objętego kontrolą, na próbie pięciu odcinków dróg o łącznej długości 133,385 km¹¹ wykazało, że:

- w Oddziale znajdowała się mapa techniczno-eksploatacyjna w skali 1:100000 obszaru obejmującego wszystkie odcinki dróg znajdujące się w zarządzie Oddziału, w tym odcinki dróg wybrane do badania;
- książki drogi dla pięciu wybranych odcinków zawierały wszystkie części wyszczególnione we wzorze¹² stanowiącym załącznik nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg;
- dzienniki objazdu dróg były prowadzone dla wybranych odcinków dróg zgodnie ze wzorem stanowiącym załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie ewidencji. Badanie zapisów w ww. dziennikach¹³, wykazało, że wpisy dotyczące objazdów zawierały m.in. datę objazdu, nazwisko i imię kontrolującego, trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne. Dzienniki objazdów dla odcinków dróg nr 5 i 25 i S10 zawierały daty realizacji zaleceń (dla drogi S10 nie w każdym przypadku), dziennik objazdu odcinka A1 zawierał wpisy o terminie realizacji zaleceń od października 2016 r. (w 2015 r. oraz do października 2016 r. takich wpisów brakowało)¹⁴;
- na 30 czerwca 2018 r. badana ewidencja wybranych odcinków dróg zawierała aktualne dane, zgodnie z §16 ww. rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

(akta kontroli str. 85-86, 118-123, 125, 137-141)

Wartość pierwotna środków trwałych - budowli zaliczonych do odcinków dróg będących w zarządzie Oddziału¹⁵ wraz z obiektami inżynierskimi wynosiła - 12 494,98 mln zł, w tym odcinki dróg - 9 715,86 mln zł oraz obiekty inżynierskie - 2 778,12 mln zł.

(akta kontroli str. 37-41, 144-147)

Na 30 czerwca 2018 r. ograniczenia w ruchu pojazdów występowały na trzech odcinkach dróg o łącznej długości 15,675 km oraz na czterech obiektach inżynierskich (wiaduktach kolejowych)¹⁶.

¹⁰ Dz. U. Nr 67, poz. 582, dalej „rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg”.

¹¹ Wyboru dokonano na podstawie wykazu dróg pozostających w zarządzie Oddziału na 30 czerwca 2018 r. Wybrano odcinek najdłuższy (odcinek A1 nr ewid. A0000010400006 – 94,2 km), najkrótszy (odcinek drogi 91 nr ewid. K0000910400006 - 64 m) oraz trzy wybrane losowo spośród pozostałych 65 (odcinek 5c, K0000050400004 - 10,456 km, odcinek S10, S0000100401705 - 9,946 km i odcinek DK25, K0000250401702 - 20,583 km).

¹² Zawierające wykazy, których wypełnianie było obligatoryjne dla odcinka drogi.

¹³ Dla dzienników prowadzonych dla odcinków drogi 91, 25 i S10: wybrano styczeń i wrzesień 2015 r., luty i październik 2016 r., marzec i listopad 2017 r. oraz kwiecień 2018 r., dla A1 kwiecień i grudzień 2015, r., luty i październik 2016 r., marzec i listopad 2017 r. oraz styczeń 2018 r., dla drogi nr 5: luty i październik 2015, r., styczeń i wrzesień 2016 r., marzec i listopad 2017 r. oraz kwiecień 2018 r.

¹⁴ W książce objazdu odcinka A1 pod datą 26 października 2016 r. znajduje się wpis Głównego Inspektora Drogowego GDDKiA nakazujący wpisywanie terminu wykonania zaleceń z kolumny 7 dziennika.

¹⁵ W zarządzie Oddziału znajdowały się odcinki: dróg krajowych - 1, 10, 15, 16, 25, 5, 55, 56, 62, 67, 80, 91, autostrady A1 i dróg szybkich - S10 i S5.

¹⁶ Dotyczyło to dróg na odcinkach: Strzelno-Kobylniki DK 62; Grudziądz-Łasin DK 16; Białe Błota-Stryszek DD4, a także wiaduktów w miejscowościach: Kwieściszewo DK 15; Obodowo DK 25; Koronowo DK 56; Dolna Grupa DK 91. Przyczyną ograniczeń na odcinkach dróg były: ograniczenia tonażowe (dwa przypadki) oraz ograniczanie prędkości związane z nierównością nawierzchni (jeden przypadek). Ograniczenia na obiektach inżynierskich dotyczą: w dwóch przypadkach ograniczeń skrajni poziomej (7 m i 7,95 m), a w kolejnych dwóch skrajni pionowej (4,28 m i 4,30 m). Oznakowanie było

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dziennikach objazdu odcinków dróg wybranych do badania nie podawano terminu realizacji zaleceń pokontrolnych mimo, że zgodnie ze wzorem dziennika objazdu dróg, który stanowi załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg w kolumnie 7 pn. „Zalecenia pokontrolne i termin realizacji” ww. termin powinien zostać określony.

(akta kontroli str. 112-123, 851-854)

Zastępca Dyrektora Oddziału podał, że ww. rozporządzenie nie reguluje kwestii szczegółowości sposobu uzupełniania dzienników, brak jest jednoznacznych wytycznych o sposobie dokumentowania czynności podczas objazdu drogi. Kolumna 7 zatytułowana „zalecenia pokontrolne i termin realizacji” w pełni koresponduje w opinii Oddziału z zarządzeniem nr 59/2015 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy z 22 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu dokumentowania czynności podczas wykonywania objazdów i kontroli dróg krajowych, oraz zarządzeniem nr 7 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 stycznia 2018 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych, w których określone są terminy oraz sposób usuwania stwierdzonych usterek podczas dokonywanego objazdu drogi. Dodał że w kolumnie 7 nie jest wpisywany termin ze względu na brak możliwości każdorazowego precyzyjnego określenia terminu, który wynika z zarządzeń oraz umów utrzymaniowych i jest określany w zleceniu wystawianym przez Rejon. Należy mieć na uwadze, że rozróżniane są dwa rodzaje zauważonych i wpisywanych nieprawidłowości: mogące stwarzać zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego - są zlecane telefonicznie natychmiast, gdzie czas wynika z zawartej przez Oddział umowy (np. martwe zwierzęta firma utrzymaniowa ma dwie godziny na usunięcie) oraz nie powodujące takiego zagrożenia – jest sporządzana notatka i na jej podstawie jest wystawiane pisemne zlecenie i w nim jest określony termin realizacji zgodnie z umową. Reasumując w kolumnie 7 wpisywane jest odwrotne wykonanie zaleceń dotyczących nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu ruchu drogowego, natomiast terminy realizacji pozostałych zaleceń wynikają z zawartych umów utrzymaniowych oraz zarządzeń, a ich wykonanie potwierdzone jest datą w kolumnie 8.

(akta kontroli str. 85-86, 118-123, 848-850)

W odniesieniu do wyjaśnień Izba wskazuje, że obowiązek określania „zaleceń pokontrolnych i terminu ich realizacji” w dzienniku objazdu dróg wynika wprost ze wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

1.2 Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

Opis stanu
faktycznego

Do 2016 r. w Oddziale nie opracowywano szczegółowych harmonogramów/planów przeprowadzania okresowych kontroli odcinków dróg (corocznych i pięcioletnich) wskazanych w art. 62 ust. 1 pkt 1 oraz 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁷. Takie harmonogramy zostały sporządzone w 2017 r. i 2018 r.

wprowadzone kilkadziesiąt lat temu i jest uwzględniane w nowych edycjach planu liniowego (brak dostępu do pierwotnej dokumentacji).

¹⁷ Dz.U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.; dalej: „Prawo budowlane”.

Kontrole okresowe odcinków dróg były wykonywane corocznie do 31 października zgodnie z zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 19/2001 opisanym niżej w punkcie 1.3.

Jak wyjaśnił Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału przeglądy okresowe realizowane były zgodnie z ramowym harmonogramem. Z uwagi na okres urlopowy dokonano jedynie przesunięć terminów przeglądu wewnątrz harmonogramu.

Długość odcinków dróg poddanych kontrolom wynosiła w 2013 r. - 996,819 km, co stanowiło 91,9% długości odcinków dróg pozostających w zarządzie Oddziału w 2013 r., w 2014 i 2015 r. - 1 126,141 km (100%), w 2016 r. - 1 125,937 km (100%), w 2017 r. - 1 126,277 km (99,6%), w 2018 r. - 1 142,433 km (100%).

Nie przeprowadzono kontroli okresowej na niżej wymienionych odcinkach dróg, z następujących powodów:

- w latach 2015-2016 na odcinku DK nr 95 (2 jezdnie) - dojazd do punktu poboru opłat przy węźle autostradowym A1 Grudziądz, o długości dł. 0,340 km - na mocy porozumienia obowiązki zarządcy drogi sprawował Prezydent Grudziądz;
- w 2017 r. na odcinku 15,380 km - różnica w długości DK nr 15 pomiędzy „starym” przebiegiem tej drogi przez miasto Inowrocław, a obwodnicą Inowrocławia (2 jezdnie) oraz odcinek 0,776 km przejęty od Oddziału w Poznaniu - w związku z wybudowaniem trasy S-5.

Ponadto, na podstawie wytycznych wprowadzonych do stosowania przez Generalnego Dyrektora DKiA¹⁸, Oddział corocznie przeprowadzał Diagnostykę Stanu Nawierzchni dróg. Zgodnie z wytycznymi celem DSN, czyli pomiarów cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni dróg było m.in. pozyskanie danych do oceny jej stanu i uzyskanie informacji jaki zabieg remontowy, na którym odcinku i kiedy powinien zostać wykonany. Centrala Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹⁹ przekazywała corocznie strategię realizacji kampanii pomiarowej, która – jak podał Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału – była realizowana w terminie określonym przez Biuro Studiów Centrali GDDKiA. Naczelnik wyjaśnił, że pomiary odcinków dróg w ramach DSN były realizowane na podstawie zleceń do Wydziałów Technologii, a długość odcinków wyznaczana zgodnie z limitami określonymi przez Biuro Studiów GDDKiA na podstawie Wytycznych DSN.

Długość odcinków dróg poddanych DSN wynosiła w 2013 r. - 995,233 km, co stanowiło 91,7% długości odcinków dróg pozostających w zarządzie Oddziału w 2013 r., w 2014 r. - 1 247,845 km (110,8%²⁰), w 2015 r. - 1 134,21, (100,7%), w 2016 r. - 1 156,73 km (102,7%), w 2017 r. - 1 057,44 km (92,6%) i w 2018 r. - 1 044,27 km (91,4%).

(akta kontroli str. 17-29, 62-64, 111, 181-186, 587-591)

¹⁸ Zarządzenie nr 34 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów wprowadzające jako wytyczne, opracowanie pt. „Diagnostyka stanu nawierzchni i jej elementów – wytyczne stosowania stanowiące załącznik do zarządzenia. Wcześniej obowiązywały Zarządzenia Dyrektora DKiA: nr 9 z 4 marca 2002 roku w sprawie wprowadzenia Wytycznych Stosowania Systemu Oceny Stanu Nawierzchni SOSN, nr 3 z 19 stycznia 2007 roku w sprawie strategii realizacji pomiarów dla potrzeb Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Systemu Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPD) w 2007 roku i latach następnych, nr 5 z 29 stycznia 2007 roku w sprawie wytycznych stosowania „Systemu Oceny Stanu Nawierzchni Betonowych (SOSN-B)”, nr 5 z 22 lutego 2008 roku w sprawie systemu oceny stanu poboczy i odwodnienia dróg (SOPD), Nr 16 z 4 marca 2010 roku w sprawie określenia procedur obowiązujących Administratorów Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Administratorów Systemu Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPD).

¹⁹ Dalej: „GDDKiA”.

²⁰ Wynik powyżej 100% odcinków dróg pozostających w zarządzie Oddziału w latach 2014-2016 wynika z pomiarów zleconych w rozbiciu na pasy ruchu.

W latach 2015-2017 w ramach DSN ustalono następujące parametry techniczno-eksploatacyjne dróg pozostających w zarządzie Oddziału:

- wskaźnik stanu spękań (WSAA), pozostałą trwałość nawierzchni /par. zespolony/ (PTN), głębokość koleiny (KOLC), wskaźnik równości (IRIC), współczynnik tarcia /pomiar ciągły/ (WTC), współczynnik tarcia ogółem (WT), wskaźnik średniej głębokości tekstury (MTD) /makrotekstura/ (MTDC), wskaźnik stanu powierzchni (WPAA/BA), ogólną ocenę stanu (OOS) – określono dla 100% badanych odcinków (w 2015 r. – DSN poddano 1 126,388 km dróg, w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię, w 2016 r. odpowiednio - 1 037,200 km, w 2017 r. - 1 054,754 km. (długość odcinków pominiętych wynosiła: w 2015 r. - 0,093 km, w 2016 r. - 89,079 km i w 2017 r. - 87,679 km²¹);
- ugięcie/pomiar punktowy/ (UP) oraz wskaźnik SCI 300 /pomiar punktowy/ (SCIP) – określono dla 522,649 km (46,40% badanych odcinków) w 2015 r., 465,841 km (44,91%) w 2016 r. i 427,893 km (40,57%) w 2017 r.

(akta kontroli str. 814)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3 Prawdliwość przeprowadzenia przeglądów

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą obowiązywały zarządzenia Dyrektora Oddziału w sprawie okresowej kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej dróg²² zawierające wzór protokołu kontroli. Z regulacji tych wynikało, m.in., że:

- za przeprowadzanie lub zorganizowanie kontroli rocznej lub pięcioletniej dla dróg będących w zarządzie rejonu dróg krajowych odpowiadał kierownik rejonu;
- kontrole miały zostać wykonane w terminie do 30 października każdego roku. Kontrola pięcioletnia zastępuje kontrolę roczną;
- wnioski z przeprowadzonych kontroli kierownik rejonu miał zgłaszać do planu robót na następny rok.

Badanie okresowych kontroli odcinków dróg prowadzonych przez Oddział w latach 2013-2018 (I połowa), przeprowadzone na próbie pięciu odcinków dróg wykazało, że:

- zakres kontroli, w tym kontroli pięcioletnich odpowiadał wymaganiom art. 62 ust.1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego,
- protokoły kontroli były sporządzane zgodnie ze wzorem określonym w zarządzeniach Dyrektora Oddziału²³. Do oceny stosowano skalę ocen: 1 (dobry, bez uwag) 2 (pozytywny, występujące nieprawidłowości usunąć w terminie) 3 (pozytywny z uwagami, występują nieprawidłowości wymagające natychmiastowej, odwrotnej reakcji zarządcy), 4 (negatywny,

²¹ Wyjaśnienia odnośnie odcinków wyłączonych z badania DSN przytoczono w pkt. 1.4 niniejszego wystąpienia.

²² Zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 19/2001 z 30 czerwca 2001 roku (obowiązujące do 30 czerwca 2001 r. do 5 kwietnia 2016 r.) oraz nr 05/2016 z 5 kwietnia 2016 roku w sprawie okresowej kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału.

²³ Zarządzenie nr 05/2016 wprowadzało wzór protokołu kontroli rocznej/pięcioletniej zawierający: podstawowe dane techniczne i eksploatacyjne drogi; zakres kontroli obejmujący sprawdzenie: wykonania zaleceń z poprzednich kontroli okresowej, stanu technicznego elementów drogi oraz stanu technicznego i przydatności do użytkowania, jego estetyki i otoczenia, (dla kontroli pięcioletniej) kontroli instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów, dane osoby przeprowadzającej kontrolę, w tym nr uprawnień budowlanych, dane zarządcy drogi (informacje czy prowadzona jest Książka drogi, informacje o ekspertyzach specjalistycznych lub kontrolach zewnętrznych, datę protokołu, ustalenia pokontrolne wraz z informacją o podjętych działaniach lub w przypadku niewykonanych zaleceń przyjęte dalsze postępowanie.

występują nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu, należy zakazać dalszego użytkowania). W protokole dokonywano oceny stanu technicznego: elementów drogi²⁴, urządzeń technicznych związanych z drogą²⁵, urządzeń, służących ochronie środowiska²⁶, ocenę estetyki drogi i jej otoczenia, i dla kontroli 5-letniej - instalacji elektrycznych i piorunochronnej²⁷ oraz zamieszczano wnioski wynikające z wykonanej kontroli;

- przeglądy były przeprowadzane zgodnie z przepisami²⁸ co roku, w terminach zgodnych z zarządzeniem Dyrektora Oddziału, przez osoby posiadające uprawnienia, o których mowa w art. 12 ust 1 pkt 5, ust. 2 oraz ust. 7 Prawa budowlanego,
- w protokołach kontroli okresowych znajdowały się zapisy dotyczące wykonania zaleceń wskazanych w poprzednich przeglądach, zgodnie z art. 62 ust.1a Prawa budowlanego,
- nie wprowadzono w tym okresie i na tych odcinkach ograniczeń ruchu spowodowanych niedostateczną ich przydatnością do użytkowania,
- 28 października 2013 r. przeprowadzono kontrolę roczną odcinka A1 od 215,844 km do 244,300 km. Kolejne pięć kontroli również rocznych w okresie lat 2014-2018 (I połowa) przeprowadzono na całym odcinku A1 pozostającym w zarządzie Oddziału od 151,900 km do 244,300 km²⁹.

(akta kontroli str. 17-29, 62-91, 147-160, 187-188, 665-771)

Analiza DSN dla pięciu odcinków dróg (o łącznej długość 133,385 km) wykazała, że łączna długość dróg, dla której ogólna ocena stanu³⁰ była krytyczna wynosiła w 2015 r. - 3,510 km³¹. Dla 2,456 km odcinka DK 5c powodem krytycznej OOS były wyniki pomiarów klasy D (najniższej) wskaźników: ugięcia, SCI 300, stanu spękań, pozostałej trwałości nawierzchni, stanu powierzchni, a dla 1,054 km odcinka DK 25 wskaźnik głębokości koleiny klasy D. Ustalenia z kontroli okresowych oraz wyniki DSN dla odcinka DK 5c³² były tożsame, a w przypadku odcinka DK 25 różniły się³³. Wyniki DSN dla wybranych odcinków skutkowały stanem ostrzegawczym OOS dla łącznej długości 18,792 km badanych odcinków, co stanowiło 14,09%³⁴ w 2015 r., 23,138 km (17,35%) w 2016 r. i 24,303 km (18,22%) w 2017 r.

²⁴ Oddzielnie dla nawierzchni, chodników, ścieżek rowerowych, barier, balustrad, poręczy i barier ochronnych, stan urządzeń odwadniających stan sygnalizacji świetlnej, ocenę oznakowania pionowego i poziomego, stan poboczy nieutwardzonych, pasów rozdzielu, skarp, zatok postojowych, autobusowych i parkingów.

²⁵ Kanalizacja deszczowa, przepusty do h=1,5m, oświetlenie drogi, informacja drogowa, kanały technologiczne, grodzenie drogi, miejsca ważenia pojazdów.

²⁶ Zbiorniki retencyjne, urządzenia podczyszczające ścieki, ekrany akustyczne i ekrany przeciwwibracyjne, pasy zieleni izolacyjnej, przepusty dla małych i średnich zwierząt.

²⁷ W zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów.

²⁸ Tj. art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.; dalej „ustawa o drogach publicznych”) oraz art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego.

²⁹ Dotyczy odcinka A1 od węzła Toruń Południe - do węzła Kutno Północ. Kontrola roczna w 2018 r. została przeprowadzona 6 i 7 czerwca 2018 r. Zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego - obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli kresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu budowlanego oraz jego otoczenia; kontrolą tą powinno być objęte również badanie instalacji elektrycznej i piorunochronnej w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. Dla odcinka A1 od 215,844 km do 244,300 km – ww. termin przypada na rok 2018, którego druga połowa nie jest objęta niniejszą kontrolą.

³⁰ Dalej „OOS”.

³¹ Dla DK 5c 2,456 km (od 8+000 do 10+456 km) dla DK 25 - 1,054 km (190+946 do 192+000 km). W latach 2016-2017 nie było odcinków o krytycznej wartości OOS.

³² Ww. odcinek o długości 2,456 km z OOS na poziomie krytycznym.

³³ Odcinek DK 25 o długości 1,054 km (190+946 do 192+000 km) w przeglądzie rocznym z 29 września 2015 r. określono stan techniczny nawierzchni jako dobry, a w DSN - OOS określono jako krytyczny, który wynikał ze złego poziomu parametru KOLC (głębokości koleiny). Pozostałe parametry były na poziomie dobrym – 3, zadowalającym – 5, niezadowalającym – 1.

³⁴ 133,385 km

(akta kontroli str. 42-43, 187-201, 665-771)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4 Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

Z prowadzonych pomiarów DSN wynikało, że stan dróg będących w zarządzie Oddziału w kolejnych latach objętych kontrolą przedstawiał się następująco:

- w 2015 r. - na 1 126,481 km³⁵ dróg, w stanie dobrym znajdowało się: 619,634 km (55,01%), niezadawalającym 315,677 km (28,03%), złym 191,077 km (16,96%)
- w 2016 r. na 1 126,277 km, odpowiednio: 507,487 km (48,93%), 303,074 km (29,22%) i 226,297 km (21,82%),
- w 2017 r. na 1 142,433 km, odpowiednio: 551,52 km (52,29%), 301,824 km (28,62%) i 201,41 km (19,10%),

Z analizy powyższych danych za lata 2015-2017³⁶ wynika, że stan dróg uległ pogorszeniu, głównie poprzez odnotowany między latami 2015 i 2017 spadek udziału dróg w stanie dobrym o 2,72 punkty procentowe (p.p.), a także wzrost udziału dróg w stanie złym o 2,14 p.p. i wzrost udziału dróg w stanie niezadawalającym o 0,59 p.p.

(akta kontroli str. 44)

Kontrole okresowe w latach 2015-2017 objęły od 98,57% do 99,97% dróg, a DSN 92,56% do 110,77%³⁷, co szczegółowo opisano w pkt. 1.2 niniejszego wystąpienia. Długość dróg poddanych DSN w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię (bez rozbicia na pasy) wynosił: w 2015 r. – 1 126,388 km (99,99%) w 2016 r. – 1 037,200 km (92,09%) i w 2017 r. – 1 054,754 km (92,33%).

(akta kontroli str. 111, 814)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że niepoddanie badaniom DSN w danym roku wszystkich odcinków dróg wynikało z wytycznych stosowania DSN. Na tej podstawie przydzielane są przez Centralę GDDKiA limity pomiarów, które Oddział ma do zrealizowania i które ze względów technicznych i organizacyjnych nie mogą być przekroczone. Przydzielone limity pomiarowe (kilometry) są różne dla różnych parametrów. W związku z powyższym nie jest możliwe zrealizowanie pomiarów w 100% na całej sieci dróg w zakresie wszystkich parametrów. W przypadkach gdzie długość dróg poddanych ocenie jest dłuższa niż długość sieci wynika to z faktu, że w niektórych latach zlecono pomiary DSN na dodatkowych pasach ruchu (lewoskręty, prawoskręty, pasy wyłączenia itd.). Na podstawie DSN nie oceniono wszystkich odcinków dróg. Z oceny wyłączono odcinki dróg będące w remoncie lub wchodzące do planu robót i budów w danym roku pomiarowym. Nie oceniono również odcinków dróg zleconych do pomiarów, na których z wymogów technicznych pracy urządzeń pomiarowych nie było możliwości ich wykonania (np. z powodu prowadzonych robót na drodze, warunków ruchu, braku osiągnięcia prędkości pomiarowej itd.) Ponadto Dyrektor Oddziału zwrócił uwagę, że porównywanie wyników DSN w danym roku ze zleceniem nie ma merytorycznego uzasadnienia, gdyż wyniki zawierają zagregowane dane z badań z danego roku i lat poprzednich, tzn. np. do wyznaczenia oceny system informatyczny bierze 70%

³⁵ Wszystkie długości odcinków są podawane w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię.

³⁶ Z analizy wyłączono rok 2018, gdyż wyniki pomiarów DSN za 2018 r. obrazują ich stan także po okresie objętym kontrolą.

³⁷ Wynik powyżej 100% odcinków poddanych DSN, który występuje w latach 2014-2016 wynika ze zlecenia pomiarów DSN w rozbiciu na pasy ruchu.

wyników badań tegorocznych, a 30% uzupełnia danymi z roku ubiegłego. Stąd biorą się zaobserwowane różnice w długościach. Dodał, że podanie dokładnych długości odcinków nie poddanych DSN w poszczególnych latach wymaga szczegółowej analizy danych, z dotarciem do źródła ich braku, tzn. jaki parametr i z jakich przyczyn nie został pomierzony.

(akta kontroli str. 578-591)

GDDKiA, z mocy prawa, zgodnie z art.10 ust. 5 ustawy o drogach publicznych, pozbawiła kategorii drogi krajowej: w 2016 r. - jeden odcinek DK nr 15 o długości 1,507 km³⁸ (na terenie Brodnicy), w 2017 r. - osiem odcinków DK nr 15 i 15c o łącznej długości 18,476 km³⁹ (na terenie Inowrocławia). Przekazanie odcinka na terenie Brodnicy nastąpiło 25 czerwca 2016 r. (dokumentację przekazano 23 czerwca 2016 r.) odcinków obwodnicy Inowrocławia - 17 lipca 2017 r. W przypadku czterech odcinków obwodnicy Inowrocławia dokumentację przekazywano cyklicznie od 17 maja do 6 lipca 2017 r., dla pozostałych czterech: 11 listopada 2017 r., tj. z opóźnieniem prawie pięciu miesięcy⁴⁰. Na 19,983 km odcinków dróg, których GDDKiA pozbawiła kategorii drogi krajowej, w okresie badanym, ogólna ocena stanu nawierzchni na poziomie krytycznym odnosiła się do 8,63 km odcinków (43,49%), a dla 11,293 km (56,51%) OOS była określona jako odpowiednia podczas wykonywania DSN w roku poprzedzającym pozbawienie ich kategorii. Z dniem przekazania odcinka drogi, który został pozbawiony kategorii drogi krajowej dokonano zmian w ewidencji środków trwałych.

(akta kontroli str. 30, 313, 633-639)

Odnosząc się do pytania o czynniki, które miały wpływ na pogorszenie oraz poprawę oceny stanu technicznego dróg wynikającej z DSN Dyrektor Oddziału podał, że z uwagi na trwającą budowę drogi ekspresowej S-5 od roku 2016 zostały wyłączone z oceny odcinki dróg krajowych nr 5c, nr 5b, fragmenty nr 5, nr 56, nr 80. Tym samym wyniki badań DSN określające stan sieci w latach 2015-2016 nie mogą być obiektem bezpośrednich porównań tylko pod kątem długości sieci dla każdego poziomu (požadany, ostrzegawczy, krytyczny) z uwagi na różną długość sieci w tych latach.

W latach 2015-2016 wykonano porównywalną liczbę remontów dróg: w 2015 r. (26,33km) i 2016 r. (22,4 km) roku oraz w 2016 r. wybudowano odcinek obwodnicy Brodnicy o dł. 1,303 km, a w 2017 r. dwujezdniową obwodnicę Inowrocławia (DK nr 15f o dł. 33,856 km), co miało wpływ na poprawę globalnego stanu nawierzchni.

(akta kontroli str. 631-632)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁸ Obwodnica Brodnicy.

³⁹ Cztery odcinki DK nr 15: od 188,136 do 195,053 km o długości 6,917 km, od 195,053 do 199,802 km (4,749 km), od 201,354 do 203,075 km (1,721 km), od 203,075 do 204,325 km (1,25 km) oraz cztery odcinki DK 15c jezdnia prawa od 0 do 1,437 km, lewa od 0 do 1,188 km, prawa od 1,437 do 2,044 km (0,607 km) i prawa od 1,437 do 2,044 km (0,607 km).

⁴⁰ Opóźnienia w przekazaniu dokumentacji nastąpiły, gdyż Oddział dowiedział się o decyzji Ministerstwa dotyczącej zaliczenia odcinka ulic Laubitz i Toruńskiej w Inowrocławiu wraz z odcinkiem drogi Inowrocław – Węzeł Łatkowo dopiero 14 lipca 2017 r. Wcześniej w ocenie Oddziału odcinek drogi krajowej DK15 przewidziany do przekazania (pozbawienia kategorii) był krótszy, tj. od Markowic do skrzyżowania ulic Dworcowej, Staszica i Laubitz w Inowrocławiu. Stąd opóźnienia w przekazaniu dokumentacji.

1.5. Stan kontroli zarządczej w zakresie oceny stanu technicznego dróg

Opis stanu
faktycznego

W dokumentach określających system kontroli zarządczej Oddziału przypisano odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie kontroli dróg, a także za dokonywanie objazdów dróg⁴¹ oraz zadań związanych z prowadzeniem i koordynacją działań w DSN⁴². W zakresie oceny stanu technicznego dróg pracowników Oddziału obowiązywały przepisy wynikające z Zarządzenia Nr 05/2016 Dyrektora Oddziału z 4 kwietnia 2016 r. w sprawie okresowej kontroli stanu technicznego i wartości użytkowej dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału.

W GDDKiA system kontroli zarządczej był uregulowany zarządzeniami Generalnego Dyrektora DKiA⁴³, które ustalały m.in. zakresy odpowiedzialności Generalnego Dyrektora, koordynatora kontroli zarządczej, kierowników komórek organizacyjnych oraz pracowników, zarządzanie ryzykiem, monitorowanie celów i zadań, samoocenę systemu i sporządzanie oświadczeń o stanie kontroli. Dyrektor Oddziału sporządził częściowe oświadczenia o stanie kontroli zarządczej w Oddziale za 2015 r. - 4 marca 2016 r., za 2016 r. - 24 lutego 2017 r. oraz za 2017 r. - 8 lutego 2018 r.

Oświadczenie za 2015 r. zawierało m.in. zastrzeżenia dotyczące funkcjonowania kontroli zarządczej w zakresie niedotrzymywania wynikających z harmonogramów terminów przeprowadzania przeglądów obiektów mostowych i przepustów oraz braku zatwierdzeń ww. harmonogramów, a także planowane działania poprawy tego stanu⁴⁴, które zostały wykonane⁴⁵. Oświadczenie za 2016 r. zawierało m.in. zastrzeżenia wynikające z przeprowadzonej samooceny kontroli zarządczej w Oddziale, która wykazała niewystarczającą wiedzę pracowników m.in. o funkcjonowaniu procedur wewnętrznych, w wyniku czego zaplanowano i przeprowadzono naradę szkoleniową dla kadry kierowniczej dla aktualizacji wiedzy z systemu kontroli zarządczej. Oświadczenie za 2017 r. zawierało m.in. zastrzeżenia związane z brakiem nadzoru nad wykonywaniem przez pracowników jednego z rejonów rzetelnych objazdów dróg, w szczególności dokumentowania sytuacji skutkujących koniecznością naprawy urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i prawidłowym procesem odbioru zleczonych prac związanych z montażem tych urządzeń. Zaplanowano zorganizowanie spotkania z kierownikami rejonów w sprawie zasad prawidłowej realizacji umów utrzymaniowych.

W Oddziale monitorowano funkcjonowanie systemu kontroli zarządczej. W szczególności poprzez prowadzenie badań ankietowych pracowników, analizowanie skarg, wniosków, a także wyników kontroli zewnętrznych. Tymi działaniami objęto m.in. funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze zapewniania stanu technicznego dróg.

(akta kontroli str. 17-29, 612-628, 161-181, 772-813, 846-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Zadania nałożone na Oddział w zakresie oceny stanu technicznego dróg były realizowane prawidłowo. Ewidencja dróg zarządzanych przez Oddział była aktualna. Prowadzono wymagane przepisami kontrole okresowe dróg, diagnostykę stanu nawierzchni oraz codzienne objazdy dróg, co było prawidłowo dokumentowane. Stwierdzona nieprawidłowość polegająca na nieuzupełnianiu terminów realizacji

⁴¹ Za co w okresie objętym kontrolą odpowiadały Rejony Utrzymania Dróg.

⁴² Za co odpowiadał w kontrolowanym okresie Wydział Dróg i Sieci Drogowej.

⁴³ Zarządzenie nr 43 GDDKiA z dnia 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA, wcześniej zarządzenie nr 17 GDDKiA z dnia 19 października 2016 r. w sprawie kontroli zarządczej w GDDKiA

⁴⁴ Cykliczne szkolenie terenowych inspektorów mostowych planowany na początek II kwartału 2016 r.

⁴⁵ Informacja nt. przeprowadzenia szkoleń pojawiła się w oświadczeniu o stanie kontroli zarządczej za 2016 r.

zaleceń pokontrolnych w dziennikach objazdu dróg, nie miała wpływu na ocenę badanego obszaru.

OBSZAR

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

Opis stanu
faktycznego

2.1. Dobór zadań do remontu i przebudowy

W okresie objętym kontrolą klasyfikacja potrzeb remontowych nawierzchni drogi odbywała się zgodnie z zasadami określonymi w Zarządzeniu nr 34 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów⁴⁶. Dane o stanie technicznym nawierzchni dróg wraz z informacjami o ruchu pojazdów i wypadkach, są istotnym elementem wykorzystywanym w procesie zarządzania drogami przez Oddział. W pierwszym kwartale każdego objętego kontrolą roku GDDKiA publikowała raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych za rok poprzedni. Na podstawie przedmiotowych danych w GDDKiA opracowywane były m.in. mierniki do Planu Działalności GDDKiA oraz mierniki do planu finansowego w układzie klasyfikacji budżetu zadaniowego. Raporty opisujące stan dróg na koniec każdego roku, były opracowane na podstawie wyników pomiarów ich cech techniczno- eksploatacyjnych.

Do oceny stanu technicznego nawierzchni były wyznaczane trzy poziomy decyzyjne⁴⁷, tj. pożądany, ostrzegawczy i krytyczny, dla których przyporządkowywano cztery klasy techniczne. Długość dróg na poziomie krytycznym, tj. w stanie złym wynosiła: 191,1 km (17%) w 2015 r., 226,3 km (21,8%) w 2016 r., 201,4 km (19,1%) w 2017 r. Z DSN opracowanej przez Oddział na poszczególne lata wynikało, że przy wyznaczaniu potrzeb remontowych nawierzchni wyróżniało się zabiegi: [1] powierzchniowe⁴⁸, [2] wyrównujące⁴⁹, [3] modernizujące⁵⁰. Jeżeli na danym odcinku stan spękań lub ugięcia nawierzchni znajdowały się w klasie D, to niezależnie od klas innych parametrów jako właściwy wskazywany był zawsze zabieg modernizujący nawierzchnię.

Zabiegi zalecane według DSN należało wykonać w 2015 r. na 506,8 km (45,0% całkowitej długości dróg), na 529,4 km (51,1%) w 2016 r., na 503,2 km (47,7%) w 2017 r. Zabiegi konieczne według DSN w 2015 r. należało wykonać na 191,1 km (17,0% całkowitej długości dróg), w tym zabiegi modernizujące [1] na: 96,0 km (8,5%) w 2015 r., 130,8 km (12,6%) w 2016 r., 126,9 km (12,0%) w 2017 r. Potrzeby sieci drogowej w zakresie nawierzchni Oddział definiował jako potrzeby natychmiastowe⁵¹ i potrzeby łączne⁵². Potrzeby łączne wynosiły 506,8 km (45,0% całkowitej długości dróg) w 2015 r., 529,4 km (51,0%) w 2016 r., 503,2 km (47,7%) w 2017 r. Z odcinków dróg w złym stanie technicznym zostało odremontowanych i poddanych przebudowie: w 2015 r. - 40,56 km na 189,881 km tj. 21,4%; w 2016 r. - 34,78 km na 191,077 km (18,2%); w 2017 r. - 28,13 km na 226,297 km (12,4%).

(akta kontroli, str. 44-45, 135-136)

⁴⁶ Dalej „Zarządzenie nr 34 z 30 kwietnia 2015 r.” zmienione zarządzeniem nr 50 GDDKiA z 2 grudnia 2015 r.

⁴⁷ 1) Poziom pożądany = klasa A – stan techniczny dobry + klasa B – stan zadowalający, 2) Poziom ostrzegawczy = klasa C – stan niezadowalający – planowane wykonanie zabiegów, 3) Poziom krytyczny = klasa D – stan zły – niezbędne niezwłoczne inwestycje.

⁴⁸ Zabiegi powierzchniowe - grupa zabiegów polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

⁴⁹ Zabiegi wyrównujące – grupa zabiegów poprawiających równość podłożną, likwidujących koleiny, polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

⁵⁰ Zabiegi modernizujące - grupa zabiegów poprawiających wszystkie oceniane parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni.

⁵¹ Potrzeby natychmiastowe - dotyczą odcinków w stanie złym (klasa D).

⁵² Potrzeby łączne – dotyczą odcinków w stanie złym oraz w stanie niezadowalającym (klasa C – stan niezadowalający) + klasa D (stan zły).

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że kwalifikując do remontów - uwzględniono odcinki dłuższe niż 50 m i obejmujące całą szerokości pasa lub jezdni. Remonty te zlecał Oddział lub Rejony - jako nakładki interwencyjne. Zdecydowana większość (173,049 km na koniec 2017 r.) dróg w stanie krytycznym nie kwalifikowała się do zabiegów wyrównawczych („nakładka”) ze względu na parametr ugięcia w klasie D (124,131 km), na których należy przeprowadzić wzmocnienie konstrukcji oraz odcinków, na których planowana jest rozbudowa w ramach planów opracowywanych przez Centralę (48,918 km).

(dowód: akta kontroli, str. 101-103)

W zakresie oceny stanu technicznego drogi oraz zapewnienia prawidłowego utrzymania sieci drogowej Oddział gromadził dane dotyczące parametru stanu nawierzchni takie jak: ugięcia, głębokość koleiny, wskaźnik równości, współczynnik tarcia, wskaźnik stanu spękań, wskaźnik stanu powierzchni, wskaźnik SCI 300, zdjęcia pasa drogowego wraz ze śladem GPS wykonywane z pojazdu pomiarowego oraz opisujące sieć drogową w DSN. Podstawą opracowania planów Bieżącego Utrzymania Standardu Dróg⁵³ były m.in.: przeglądy roczne i pięcioletnie dróg, bieżące informacje z rejonów dotyczące potrzeb na sieci dróg, plany Oddziału dotyczące przebudów i budowy dróg. Kryteria zadań remontowych do planowania bieżącego utrzymania dróg uregulowane zostały w Zarządzeniu nr 59 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA⁵⁴, zmienionym Zarządzeniem Nr 6 z dnia 18 stycznia 2018 r. oraz w zarządzeniu nr 7 z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych.

Kryteriami wyboru zadań remontowych, przebudów i utrzymania dróg w Oddziale były m.in. opracowane wyniki DSN – wyznaczanie potrzeb remontowych w zależności od dominującego parametru z zaliczeniem do odpowiedniej grupy zabiegów, algorytm do Planu Działań na Sieci Drogowej⁵⁵ oraz planu nakładek zatwierdzony dla Oddziału oraz Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.), w tym Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, Program dostosowania dróg krajowych do przenoszenia nacisku 11,5 t/oś.

W 2015 r. Oddział składał propozycję do aktualizacji PDsND obejmującą 39 zadań, z czego w planie zostało ujęte 35. W 2016 r. było to 35 zadań proponowanych i 24 ujęte w PDnSD, a w roku 2015 – odpowiednio 25 i 2 zadania. Spośród zadań ujętych w PDnSD wykonano 11 według stanu na 31 grudnia 2015 r., 12 według stanu na 31 grudnia 2016 r. i 28 według stanu na 31 grudnia 2017 r.

Oddział sporządzał corocznie plan rzeczowy i finansowy, w którym ujmowano wykaz potrzeb remontowych, przebudowy i utrzymania dróg. Planowane wydatki w zakresie bieżącego utrzymania dróg przez Oddział oraz faktyczne wykonanie wynosiły odpowiednio:

- w 2015 r. – 27.692,1 tys. zł i 41.578,9 tys. zł (150,15% planu);
- w 2016 r. odpowiednio – 23.330,5 tys. zł i 48.561,4 tys. zł (208,15% planu);
- w 2017 r. – 43.816,7 tys. zł i 54.873,1 tys. zł (125,23% planu).

Wartość wykonanych prac dotyczących nawierzchni jezdni (w tym: remonty cząstkowe nawierzchni, likwidacja spękań poprzecznych i podłużnych, frezowanie

⁵³ Dalej: „BUSD”.

⁵⁴ Dalej: „Zarządzenie nr 59”.

⁵⁵ Dalej: „PDnSD”.

powierzchni, likwidacja wysadzin i przełomów oraz powierzchniowe utrwalenia) zwiększała się corocznie i wynosiła:

- 11.706,7 tys. zł w 2015 r.;
- 14.829,6 tys. zł w 2016 r.;
- 15.015,5 tys. zł w 2017 r.

Na oznakowanie pionowe i poziome wydatkowano odpowiednio:

- 1.427,5 tys. zł i 3.185,5 tys. zł w 2015 r.;
- 1.284,2 tys. zł i 2.706 tys. zł w 2016 r.;
- 2.221,1 tys. zł i 2.691 tys. zł w 2017 r.

Na Urządzenia Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego⁵⁶ (grupy 1.07 i 2.07) wydatkowano:

- 3 876,007 tys. zł w 2015 r.;
- 4 616,841 tys. zł w 2016 r.;
- 4 627,232 tys. zł w 2017 r.

Rzeczowe wykonanie remontów częściowych nawierzchni w zakresie [1] robót konserwacyjnych i [2] likwidacji spękań poprzecznych i podłużnych odpowiednio wynosiło:

- 144,91 tys. m² i 48,744 tys. mb w 2015 r.;
- 124,40 tys. m² i 65,176 tys. mb w 2016 r.;
- 218,59 tys. m² i 52,176 tys. mb w 2017 r.

Oddział w ramach przebudowy dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego wydatkował:

- w 2015 r. 4.463 tys. zł (w 97,2% planu),
- w 2016 r. 8.158,2 tys. zł (92,2%),
- w 2017 r. 8.131,6 tys. zł (98,0%),

Na planowane w 2018 r. 33.774,1 tys. zł, do 30 czerwca 2018 r. wykonanie wyniosło 1.785,3 tys. zł (0,1% planu).

Na remonty dróg Oddział wydał:

- w 2015 r. 16.760,5 tys. zł (98,7% planu);
- w 2016 r. 15.559,5 tys. zł (97,2%);
- w 2017 r. 4.131,7 tys. zł (98,8%);
- do 30 czerwca 2018 r. wydatkowano 0,00 zł z planowanych 10 278,250 tys. zł.

Na terenie Oddziału znajdowały się odcinki dróg w złym stanie technicznym i jednocześnie niezakwalifikowanych do remontów o następującej długości: 149,321 km na 31 grudnia 2015 r.; 156,297 km na 31 grudnia 2016 r.; 198,167 km na 31 grudnia 2017 r. Dyrektor wyjaśnił, że zdecydowana większość (173,049 km na koniec 2017 r.) dróg w stanie krytycznym nie kwalifikuje się do zabiegów wyrównawczych („nakładka”) ze względu na parametr ugięcia w klasie D (124,131 km), na których należy przeprowadzić wzmocnienie konstrukcji oraz odcinków na których planowana jest rozbudowa w ramach planów opracowywanych przez Centralę GDDKiA (48,918 km). Oddział nie sporządzał planów utrzymania w rozbiciu na dane odcinki dróg z uwagi na brak takiej potrzeby. Wszystkie umowy utrzymaniowe dotyczyły całej sieci dróg danego Rejonu, a przy planowaniu środków w zakresie koszenia przyjmowana była powierzchnia koszenia dla dróg w całym Rejonie oraz obowiązujący standard w tym zakresie.

Z wybranych przez NIK do próby badawczej 10 odcinków dróg (o łącznej długości 85,647 km)⁵⁷, w 2015 r. dla jednego odcinka⁵⁸ Ogólna Ocena Stanu z DSN była

⁵⁶ W tym: konserwacja, wymiana i uzupełnianie barier ochronnych, remont, wymiana lub malowanie elementów ogrodzeń i ekranu akustycznego, usuwanie skutków kolizji, wypadków drogowych.

Pożądana (P), a dla pozostałych dziewięciu odcinków OOS była Ostrzegawcza (O) lub Krytyczna (K)⁵⁹. Pomiary DSN wykonane w 2017 r. wykazały pogorszenie się stanu analizowanych odcinków. Dla siedmiu z nich OOS na całej długości była krytyczna⁶⁰. W 2017 r. pomiary DSN wykazały poprawę (stan P) na wyremontowanych odcinkach, tj. części DK 25 o długości 0,509 km⁶¹ oraz części DK 56 o długości 0,817 km⁶².

Oddział posiadał uzgodniony Program Inwestycyjny dla dwóch z dziesięciu badanych odcinków dróg (DK 25 i DK 5).

(dowód: akta kontroli, str. 44; 101-103; 124; 126-134, 573-575; 593-610, 832, 839)

Z analizy wypadków na drogach zarządzanych przez Oddział w latach 2015-2017 wynika, że w 2013 r. liczba wypadków wynosiła 246, zmniejszyła się do 191 w 2014 r., a w kolejnych latach wzrastała do: 205 w 2015 r., 231 w 2016 r. i 249 w 2017 r. Liczba ofiar śmiertelnych wynosiła: w 2015 r. - 44, w 2016 r. - 63 i w 2017 r. - 65. Najwięcej ofiar śmiertelnych odnotowano na czterech drogach DK 1, DK 5, DK 10 i DK 15: w 2013 r. - 47 (75,8%), w 2014 r. - 36 (63,2%), w 2015 r. - 23 (52,3%) i w 2016 r. - 42 (66,7%) i w 2017 r. - 38 (58,5%).

Najmniej wypadków wydarzyło się w latach 2015-2017 na DK 56 (w kolejnych latach odpowiednio: 2, 2, 3, najwięcej w 2015 r. - DK5 i DK15 po 30, w 2016 r. - DK5 - 36, DK10 - 33 i DK15 i DK25 - po 32, w 2017 r. DK10 - 49, DK5 - 37 i DK15 - 34.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 124)

W kontrolowanym okresie Oddział nie wypłacał odszkodowań użytkownikom dróg krajowych, którzy ponieśli obrażenia lub uszkodzili pojazdy w wyniku niewywiązywania się zarządzającego drogami z obowiązku ich utrzymania w należytym stanie technicznym. GDDKiA posiadała Polisę Ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia mienia od wszystkich ryzyk na podstawie umowy zawartej 18 grudnia 2014 r.⁶³ Ubezpieczonym był Skarb Państwa - Generalny Dyrektor DKiA wraz z GDDKiA, w ramach której działają: Centrala w Warszawie oraz 17 Oddziałów. Na 2018 r. GDDKiA ubezpieczenia zawarła na podstawie umowy z 7 czerwca 2017 r. oraz wniosku brokerskiego z 12 grudnia 2017 r. Zakresem ubezpieczenia objęte były szkody, których powstanie pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzoną działalnością przez Ubezpieczonego w szczególności związane z pełnieniem funkcji zarządcy dróg, wykonywaniem władzy publicznej, w tym również z wydawaniem decyzji administracyjnych oraz składaniem oświadczeń woli. Oddział nie posiadał informacji o wysokościach zapłaconych składek. Z informacji uzyskanych z Centrali wynika, że w latach 2015-2017 GDDKiA miała zgłoszone 32 szkody osobowe, z których uznano jedną

⁵⁷ 1) DK 15 Łatkowo-Szadłowice km 205+000-209+000, 2) DK 15 Kowalewo Pomorskie-Niewierz km 264+000-291+000, 3) DK 16 Nowe Mosty - Łasin km 23+000-28+000, 4) DK 25 Obodowo-Mąkowsko km 107+000-116+000, 5) DK 25 Jaksice-Inowrocław km 184+000-189+509, 6) DK 5 Żółędowo-gr. Miasta Bydgoszcz km 30+000-35+138, 7) DK 5 Bożejewiczki - Grochowska Ks. Km 98+000-104+000, 8) DK 56 Koronowo-Wilcze Gardło km 0+000-5+000, 9) DK 62 Radziejów-Osieciny km 30+000-41+000, 10) DK 67 Lipno-Krzyżówki km 0+000-8+000.

⁵⁸ DK 15 Łatkowo-Szadłowice km 205+000-209+000.

⁵⁹ odc. 2 DK 15 o długości 27 km: stan pożądaný (p) - 1km, stan ostrzegawczy (o) - 6 km, stan krytyczny (k) - 20 km; odc. 3 DK 16 o długości 5 km: (p) - 2 km, (k) - 3 km; odc. 4 DK 25 o długości 9 km: (o) - 1km, (k) - 8km; odc. 5 DK 25 o długości 5,509 km: (o) - 1km, (k) - 4,509km; odc. 6 DK 5 o długości 5,138 km: (k) - 5,138km; odc. 7 DK 5 o długości 4 km: (o) - 2km, (k) - 4km; odc. 8 DK 56 o długości 5 km: (o) - 1km, (k) - 4km; odc. 9 DK 62 o długości 11 km: (o) - 1km, (k) - 10km; odc. 10 DK 67 o długości 8 km: (k) - 8km;

⁶⁰ 1) DK 15 Łatkowo-Szadłowice km 205+000-209+000, 2) DK 15 Kowalewo Pomorskie-Niewierz km 264+000-291+000, 3) DK 16 Nowe Mosty - Łasin km 23+000-28+000, 4) DK 25 Obodowo-Mąkowsko km 107+000-116+000, 6) DK 5 Żółędowo-gr. Miasta Bydgoszcz km 30+000-35+138, 7) DK 5 Bożejewiczki - Grochowska Ks. Km 98+000-104+000, 10) DK 67 Lipno-Krzyżówki km 0+000-8+000.

⁶¹ DK 25 na odcinku Jaksice-Inowrocław. Zadanie zrealizowane w ramach budowy obwodnicy Inowrocławia na odcinku 189+000-189+509. Stan pozostałej części odcinka od 184+000 do 189+000 (5 km) był krytyczny.

⁶² Wykonano nakładkę bitumiczną (koszt 205,122 tys. zł.) na odcinku 0+000-0+817 km DK 56 Koronowo-Wilcze Gardło. Stan pozostałej części odcinka do 5+000 km, o długości 4,183 km był krytyczny.

⁶³ Okres obowiązywania od 1.01.2015 r. do 31.12.2017 r.

i wypłacono 2 391,55 zł, oraz na zgłoszonych 409 szkód rzeczowych uznanych zostało 10 i wypłacono 78 524,53 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 47-48, 572)

W latach 2015, 2017 i w I połowie 2018 nie wpłynęły do GDDKiA skargi lub wnioski dotyczące złego stanu technicznego infrastruktury drogowej podległej Oddziałowi. W 2016 r. wpłynęła jedna skarga dotycząca występowania zastoisk wodnych na 235 km autostrady A-1. Skargi nie uwzględniono. W uzasadnieniu podano m.in., że czynności związane z zaprojektowaniem i wybudowaniem autostrady zostały wykonane prawidłowo i zgodnie z przepisami prawa obowiązującymi w przedmiotowym zakresie, a kierujący pojazdem jest zobowiązany jechać z prędkością zapewniającą panowanie nad pojazdem z uwzględnieniem warunków atmosferycznych. Jednak w celu podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapewnienia funkcjonowania oznakowania ostrzegawczego postawiono na 234+400 km po stronie drogowej prawej (w kierunku Łodzi) znak ostrzegawczy A-15 (*śliska jezdnia*). Dodatkowo poinformowano, że kontrole odcinków autostrady przeprowadza się codziennie przez siedem dni w tygodniu.

(dowód: akta kontroli, str. 576-580)

Oddział składał do Centrali propozycje do planu wydatków bieżących w dniach: 15 czerwca 2015 r., 14 czerwca 2016 r. i 19 czerwca 2017 r., a potwierdzenie zapotrzebowania do planu wydatków bieżących w dniach 30 października 2015 r., 7 października 2016 r. i 15 listopada 2017 r. Propozycje do planu na rok budżetowy 2016 i 2017 oraz potwierdzenia zapotrzebowania na lata 2015-2017 zostały złożone w terminach wynikających z Zarządzenia nr 59.

Na wnioski składane przez Oddział do Centrali w sprawie wprowadzenia zmian do planu na dany rok w asortymencie „Remonty dróg” do Oddziału były przekazywane odpowiedzi o dokonaniu korekty planu. Z załączonego planu wynikało, czy wnioskowane odcinki zostały ujęte w korekcie i czy przyznano na nie środki. Jednak nie wszystkie zadania wskazane przez Oddział były ujmowane w planie remontów i przebudów, i tak:

- 1) 9 października 2015 r. Oddział złożył wniosek o wprowadzenie zmian do planu na 2015 r. dotyczący remontu DK 15 Perkowo-Suchatówka na kwotę 700 tys. zł oraz DK 15 w mieście Gniewkowo na kwotę 800 tys. zł. Plan po zmianach w asortymencie „Remonty dróg”-nakładki zwiększył się o wnioskowaną kwotę z 15 485 tys. zł do 16 985 tys. zł i 12 października 2015 r. został przyjęty do korekty planu⁶⁴.
- 2) w odpowiedzi na pismo z Centrali 30 marca 2017 r. Oddział przesłał, wykaz 35 odcinków dróg wymagających wykonania zabiegu typu „nakładka”, o łącznej wartości 32 410 tys. zł informując, że osiem z nich (pozycje nr 12, 15-19, 34, 35) znajduje się w Planie Działań na Sieci Drogowej Przebudowy/Rozbudowy na odległych pozycjach i w ciągu pięciu lat nie mają szans na realizację, a odcinki te należy niezwłocznie zabezpieczyć przed degradacją⁶⁵. W dniu 19 kwietnia 2017 r. Centrala poinformowała o wprowadzeniu do planu „nakładek” w asortymencie „Remonty dróg” jedynie czterech z 35 zaproponowanych odcinków o łącznej długości 9,240 km na łączną wartość 2 609,0 tys. zł⁶⁶. W dniu 27 czerwca 2017 r. poinformowano Oddział o przydziale kolejnych

⁶⁴ Został zwiększony o 1,5 mln. zł.

⁶⁵ Stan nawierzchni DK nr 15 i 16 (poz. 5-11, 13) wymagał niezwłocznego zabezpieczenia przed dalszą degradacją, gdyż stan techniczny powyższych odcinków dróg był taki, że w okresie zimowym występują problemy z zapewnieniem przejeźdźności odcinków, a ciągu najbliższych pięciu lat nie ma również szans na wykonanie przebudowy.

⁶⁶ 1) DK 55 km 83+700 - 85+000 dł. 1,3 km Dusocin – Świerkocin - 307 tys. zł; 2) DK 55 km 103+700 - 105,200 Ruda - Kleczkowo - 371 tys. zł, 3) DK 55 km 87+000 - 91+879 Świerkocin – Grudziądz - 1 138,0 tys. zł 4) DK 16 km 31+073 – 32+630 Łasin – Jankowice – 793,0 tys. zł.

środków na 2017 r. na realizację czterech zadań remontu odcinków DK 16, o łącznej dł. 3,300 km na łączną wartość 1 571 tys. zł⁶⁷.

(dowód: akta kontroli, str. 556-571, 581-587, 592)

W dokumentach określających system kontroli zarządczej Oddziału, przypisano odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie doboru zadań związanych z remontem, przebudową i organizacją bieżącego utrzymania dróg krajowych⁶⁸. Obszar ten objęto także działaniami monitorującymi system kontroli zarządczej⁶⁹. W oświadczeniu cząstkowym o stanie kontroli zarządczej za 2015 r., w wyniku kontroli Biura Kontroli Wewnętrznej dotyczącej wywiązywania się oddziałów GDDKiA z obowiązków wykonywania przeglądów dróg z uwzględnieniem drogowych obiektów inżynierskich, wpisane zostały uchybienia m.in.: w postaci braku wpisów w części „wykaz potrzeb” dotyczące niezbędnych do wykonania robót. W związku z tym zaplanowano i przeprowadzono w II kwartale 2016 r. szkolenie terenowych inspektorów mostowych w zakresie wypełniania „Wykazu potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów”.

(akta kontroli str. 161-181, 612-628, 772-813, 846-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W badanym okresie, w jednym przypadku na osiem, Oddział nie dotrzymał określonego w § 4 Zarządzenia nr 59⁷⁰ terminu przesłania do Centrali zaktualizowanej propozycji planu wydatków bieżących na 2018 r. Przekazał ją dopiero 15 listopada 2017 r., tj. 15 dni po ww. terminie.

Zgodnie z § 4 ww. Zarządzenia Oddział GDDKiA zobowiązany był przysyłać do Centrali zaktualizowaną propozycję planu wydatków bieżących na następny rok budżetowy do 31 października bieżącego roku budżetowego.

(akta kontroli str. 562-563, 570-571)

Dyrektor wyjaśnił, że opóźnienie wysłania potwierdzenia zapotrzebowania na rok 2018 było następstwem zdarzenia losowego, tj. choroby Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej (od 12 października do 3 listopada 2017 r.). Po jego powrocie do pracy 6 listopada 2017 r. zebrano zapotrzebowanie na środki finansowe i wysłano do Centrali. Termin ten wcześniej telefonicznie uzgodniono.

(akta kontroli str. 629-630)

OCENA CZĄSTKOWA

W okresie objętym kontrolą zwiększył się zły stan dróg będących w zarządzie Oddziału z 17% w 2015 r. do 19,1% w 2017 r. O 49 km zwiększyła się również długość odcinków dróg w złym stanie technicznym, które nie zostały niezakwalifikowane do remontów. Zadania w zakresie doboru zadań do remontu, przebudowy i utrzymania dróg były realizowane w miarę przyznawanych z GDDKiA środków. Stwierdzono jeden przypadek opóźnienia w zakresie przesłania do Centrali potwierdzenia zapotrzebowania do planu wydatków bieżących.

⁶⁷ 1) km 32+630 - 33+500 Łasin – Nowe Jankowice – 408 tys. zł, 2) km 35+150 - 36+390 Jankowice - Nowe Jankowice - 603 tys. zł, 3) km 36+811 - 37+370 Nowe Jankowice – Strzelce - 267 tys. zł, 4) km 38+380 - 39+000 Strzelce - Zawada - 293 tys. zł.

⁶⁸ Za co odpowiadał w ww. okresie Wydział Dróg i Sieci Drogowej.

⁶⁹ W szczególności analizowano skargi i wnioski, a także wyniki kontroli/audytów, a także ankietowano pracowników pionów inwestycji, a także zarządzania drogami i mostami.

⁷⁰ https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzania-generalnego-dyrektor_11943/zarzadzenie%2059.pdf.

3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

3.1 Przygotowanie i realizacja przebudów i remontów

Opis stanu
faktycznego

Analizę i badanie kontrolne w zakresie usuwania przez Oddział nieprawidłowości stwierdzonych w pasie drogowym podczas okresowych objazdów dróg⁷¹ przeprowadzono dla 28 zdarzeń. W przypadku 7 z nich, które wystąpiły w I połowie 2018 roku, Oddział usuwał usterki⁷² w terminach zgodnych z Zarządzeniem nr 7 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 stycznia 2018 roku w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych⁷³.

W latach 2015-2017⁷⁴ w przypadku 14 zauważonych braków i uszkodzeń w pasie drogowym – uzupełnienia i naprawy były wykonywane terminowo, zgodnie z zawartymi umowami z poszczególnymi Wykonawcami robót utrzymaniowych. Odnośnie pozostałych siedmiu zdarzeń Oddział usunął stwierdzone usterki we własnym zakresie.

(akta kontroli str. 142-143)

W okresie objętym kontrolą na obszarze zarządzanym przez Oddział wystąpiło siedem przypadków, na których wprowadzono ograniczenia techniczne w ruchu pojazdów (wymienione one zostały w pkt. 1.1 niniejszego wystąpienia).

(akta kontroli str. 42-43)

Analizę i badanie kontrolne w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji przeprowadzono dla trzech⁷⁵ zadań przebudowy dróg krajowych o łącznej wartości 8 467,3 tys. zł⁷⁶ i długości 1,6 km. W toku kontroli ustalono, że dla wszystkich zadań inwestycyjnych Oddział opracował dokumentację projektową, szczegółową specyfikację techniczną wykonania i odbioru robót budowlanych⁷⁷ oraz przedmiary robót. Dla każdej z ww. inwestycji został wybrany inspektor nadzoru inwestorskiego, który pełnił swoje obowiązki w okresie realizacji robót. Zgodnie z umową na nadzór, inspektorzy nadzoru nie weryfikowali dokumentacji projektowej⁷⁸. Receptury proponowane przez wykonawców były zatwierdzane przez inspektorów nadzoru po uprzedniej weryfikacji przez Oddział. Inspektor nadzoru nie miał w swoim zakresie obowiązków akceptacji wytwórni mas bitumicznych, betonowych oraz prefabrykatów. Inspektorzy nadzoru dokonywali sprawdzenia wykonanych robót oraz użytych materiałów pod kątem ich zgodności z SST. Dla wszystkich trzech inwestycji nie było obowiązku sporządzania raportów z postępu prac.

(akta kontroli str. 58-59, 61, 833-838)

⁷¹ Dobór próby dokonano w sposób losowy dla odcinków dróg S5, S10, DK 25 oraz A1.

⁷² Czas usunięcia usterek nie przekroczył 48 godzin dla dróg ekspresowych i autostrad oraz 120 godzin dla dróg klasy G (droga główna) i GP (droga główna ruchu przyspieszonego).

⁷³ W okresie wcześniejszym tj. od 15 marca 2017 roku obowiązywało Zarządzenie nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 15 marca 2017 r. w sprawie wytycznych utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych.

⁷⁴ W ww. okresie nie obowiązywały przepisy Zarządzenia nr 7 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 stycznia 2018 roku. Terminy usunięcia nieprawidłowości wynikających ze zdarzeń losowych uregulowane były natomiast w umowach z Wykonawcami na roboty utrzymaniowe.

⁷⁵ Dobór próby dokonano losowo dla inwestycji zrealizowanych w latach 2016 i 2017 o największych nakładach finansowych.

⁷⁶ 1) Wzmocnienie podłoża konstrukcji nawierzchni DK 10 w m. Kikół Wieś, dalej „przebudowa drogi nr 10 w miejscowości Kikół”; 2) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 15, 25, 62 w miejscowości Strzelno, dalej „przebudowa drogi 15, 25 i 62 w miejscowości Strzelno”; 3) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 67 w miejscowości Szpetal Górny w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, dalej „przebudowa drogi nr 67 miejscowość Szpetal”.

⁷⁷ Dalej: „SST”.

⁷⁸ Wyboru inspektora nadzoru dokonano po wykonaniu i odebraniu dokumentacji projektowej przez GDDKiA.

Na podstawie analizy dokumentów ustalono, że dla wszystkich zadań inwestycyjnych objętych badaniem Oddział sporządził dokumentację geotechniczną⁷⁹. Badania określały budowę podłoża, na którym realizowana była inwestycja drogowa i zostały dołączone do przetargu na roboty budowlane. GDDKiA posiadała wewnętrzne przepisy regulujące sporządzanie dokumentacji geotechnicznej⁸⁰. Dokumentację geotechniczną zostały sporządzone przez osoby posiadające odpowiednie kwalifikacje.

(akta kontroli str. 59)

Dla wszystkich badanych inwestycji zapewniona była kontrola jakości wykonywanych robót i stosowanych materiałów zgodnie z SST. Wykonawcy robót w trakcie realizacji prac przeprowadzali własne pomiary i badania kontrolne zgodnie z SST, a ich wyniki przekazywali do GDDKiA. W badanych sprawach nie wystąpiły przypadki konieczności przeprowadzenia ekspertyz przez niezależny podmiot. Inspektorzy nadzoru weryfikowali i akceptowali m.in. składy mieszanek mineralno asfaltowych⁸¹ do betonu asfaltowego⁸², skład mieszanki grysowo-matyskowej⁸³ oraz kruszywa do wykonania podbudowy. Na podstawie analizy dokumentów⁸⁴ stwierdzono, że dla wszystkich badanych inwestycji osiągnięto wymagane wskaźniki zagęszczenia gruntu.

(akta kontroli str. 59, 61)

Oddział kontrolował i monitorował jakość wykonywanych robót. Co miesiąc sporządzane były tabele monitoringu zapewnienia jakości, które przekazywane były do Centrali GDDKiA. Na każdym etapie realizacji inwestycji pracownicy Oddziału pobierali próbki do badań laboratoryjnych. Łącznie dla trzech inwestycji objętych kontrolą Oddział przeprowadził 181 badań jakościowych⁸⁵. W laboratorium Oddziału badany był beton, kruszywo, grunty oraz MMA. Materiał do badań pobierany był przez pracowników Oddziału przy udziale wykonawcy i inspektora nadzoru. Średni czas przeprowadzenia badań w laboratorium dla mieszanek asfaltowych wynosił 12 dni kalendarzowych⁸⁶. We wszystkich trzech przypadkach wyniki pojedynczych próbek w nieznacznym stopniu odbiegały od SST⁸⁷. W związku z powyższym GDDKiA wydłużyła okres gwarancyjny dla wszystkich trzech inwestycji łącznie

⁷⁹ Opracowanie dokumentacji zlecono zewnętrznym wykonawcom.

⁸⁰ Zarządzenie nr 17 Dyrektora Generalnego DKiA z dnia 11 maja 2009 r. w sprawie stadiów i składu dokumentacji projektowej dla dróg i mostów w fazie przygotowania zadań; Instrukcja badań podłoża gruntowego budowli drogowych i mostowych, Warszawa 1998; Specyfikacja na projektowanie w zakresie robót geologicznych, hydrotechnicznych i geotechnicznych - 2018 rok.

⁸¹ Dalej: „MMA”.

⁸² Dalej: „AC”.

⁸³ Dalej: „SMA”.

⁸⁴ Protokoły zagęszczenia gruntu.

⁸⁵ Przebudowa drogi nr 10 w miejscowości Kikół – 104 badania; przebudowa drogi 15, 25 i 62 w miejscowości Strzelno - 27 badań; przebudowa drogi nr 67 w miejscowości Szpetal – 50 badań;

⁸⁶ Średni czas wyliczony na próbie 59 badań jakościowych przeprowadzonych w laboratorium GDDKiA.

⁸⁷ 1) Przebudowa drogi krajowej nr 10 w miejscowości Kikół – z uzyskanych wyników pobranych próbek wynika, iż nie spełniały one wymagań w zakresie: wskaźnika zagęszczenia – w dwóch przypadkach wyniósł on 96% przy wymaganych min. 97%; wolnych przestrzeni w warstwie ściernistej SMA – w dwóch przypadkach wyniósł on 1,4% i 2,9% przy normie w przedziale wynoszącym 4,0%-8,0%, w jednym przypadku wyniósł on 6,4% przy normie w przedziale 2,0%-6,0%; 2) przebudowa drogi nr 15, 25 i 62 w miejscowości Strzelno – uzyskane wyniki pobranych próbek nie spełniały wymagań w zakresie: szczepności międzywarstwowej – w czterech przypadkach wyniosła ona od 0,2 do 0,4 MPa przy wymaganych min. 0,7 MPa; zawartości wolnych przestrzeni – w jednym przypadku wskaźnik ten wyniósł 4,5% przy normie w przedziale 2,0%-3,5%; 3) przebudowa drogi nr 67 w miejscowości Szpetal– wyniki badań pobranych próbek nie spełniały wymagań w zakresie: zawartości wolnych przestrzeni w warstwie wiążącej - w dwóch przypadkach wskaźnik wyniósł 1,8% i 2,9% przy normie w przedziale wynoszącym 4,0%-7,0%, w jednym przypadku wskaźnik wyniósł 1,2% przy normie w przedziale 3,0%- 6,0%; szczepności międzywarstwowej- wskaźnik w jednym przypadku wyniósł 0 Mpa przy wymaganych min. 0,7 Mpa; odporności na deformacje trwałe – w jednym przypadku wyniósł on 5,5% przy wymaganych max. 5,0%.

o ponad cztery lata⁸⁸ oraz w jednym przypadku potrąciła wynagrodzenie wykonawcy w kwocie 4,9 tys. zł⁸⁹.

(akta kontroli str. 59-61)

Laboratorium Oddziału posiadało odpowiednią akredytację w zakresie wykonywanych badań. W badanej próbie zadań inwestycyjnych nie zachodziła konieczność przeprowadzenia badań w innej jednostce badawczej.

(akta kontroli str. 13-16, 60)

W dokumentach określających system kontroli zarządczej Oddziału przypisano odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie przygotowania i realizacji budów, przebudów i remontów⁹⁰.

Obszar przygotowania i realizacja przebudów i remontów był objęty działaniami monitorującymi system kontroli zarządczej⁹¹.

(akta kontroli str. 161-181, 612-628, 772-813, 846-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W przypadku jednej⁹² z trzech badanych inwestycji Oddział nie wyegzekwował od Wykonawcy robót aneksu do gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu i usunięcia wad i usterek z 28 marca 2017 r. odpowiednio do protokołu odbioru ostatecznego robót⁹³. Zgodnie z ust. 9 pkt. 1 ww. protokołu Wykonawca robót zobowiązany był w przeciągu 20 dni od podpisania protokołu do przedłożenia aneksu wydłużającego gwarancję na wykonane roboty bitumiczne o kolejne 2 lata.

(akta kontroli str. 60, 104-107)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w ww. zakresie uzyskał pisemną deklarację Wykonawcy robót o wydłużeniu gwarancji o dodatkowe dwa lata. Podał również, że obecnie GDDKiA posiada gwarancję ubezpieczeniową należytego wykonania umowy obowiązującą do dnia 28 października 2022 roku. Niemniej jednak w dniu 3 stycznia 2019 roku wystąpiono do Wykonawcy o przedstawienie aneksu do ww. gwarancji.

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pisemna deklaracja wydłużenia gwarancji nie stanowi o zawarciu aneksu do umowy gwarancji ubezpieczeniowej zabezpieczającej roszczenia Oddziału w wydłużonym okresie gwarancyjnym.

Wskazany wyżej aneks zawarto w trakcie kontroli NIK, tj. 12 lutego 2019 r.

(akta kontroli str. 108-110, 841-845)

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział prawidłowo sprawował nadzór i kontrolował jakość wykonywanych robót dotyczących przebudów badanych odcinków dróg krajowych. Stwierdzona nieprawidłowość nie miała wpływu na ocenę kontrolowanej działalności.

⁸⁸ Przebudowa drogi nr 10 w miejscowości Kikół – o trzy miesiące; przebudowa drogi 15, 25 i 62 w miejscowości Strzelno – o 24 miesiące; przebudowa drogi nr 67 w miejscowości Szpetal – o 24 miesiące.

⁸⁹ Nota księgowa nr 4021800046 z dnia 14 listopada 2019 roku.

⁹⁰ za co odpowiadały w ww. okresie wydziały: Dokumentacji, Realizacji, Zamówień Publicznych.

⁹¹ W szczególności analizowano skargi i wnioski, a także wyniki kontroli/audytów, a także ankietowano pracowników pionów inwestycji, a także zarządzania drogami i mostami.

⁹² Dotyczy przebudowy drogi nr 67 w miejscowości Szpetal.

⁹³ Z dnia 6 października 2017 roku.

4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych

4.1. Skuteczność działań Oddziału w celu pełnego wykorzystania środków finansowych na realizację zadań⁹⁴

Opis stanu
faktycznego

W 2015 r. pierwotny plan wydatków Oddziału na zadania w zakresie utrzymania, remontów, budów i przebudów dróg krajowych i autostrad⁹⁵ wynosił 283 679,7 tys. zł, a po zmianach (na koniec roku) 456 906,5 tys. zł, z czego na: (1) utrzymanie sieci dróg krajowych 59 750,0 tys. zł według planu pierwotnego i 63 609,9 tys. zł według planu po zmianach; (2) remonty dróg krajowych 6 000 tys. zł w planie pierwotnym i 16 985,0 tys. zł w planie po zmianach; (3) budowę i przebudowę autostrad 13 782,7 tys. zł według planu pierwotnego i 113 230,7 tys. zł według planu po zmianach; (4) budowę i przebudowę dróg ekspresowych 49 972,5 tys. zł według planu pierwotnego i 26 636,4 tys. zł według planu po zmianach; (5) budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych 154 174,5 tys. zł według planu pierwotnego i 236 444,5 tys. zł według planu po zmianach⁹⁶.

W 2016 r. pierwotny plan wydatków Oddziału na zadania w zakresie utrzymania, remontów, budów i przebudów dróg krajowych i autostrad⁹⁷ wynosił 493 763,7 tys. zł, a po zmianach (na koniec roku) 506 162,250 tys. zł, z czego na: (1) utrzymanie sieci dróg krajowych 70 434,9 tys. zł według planu pierwotnego i 70 828,2 tys. zł według planu po zmianach; (2) remonty i przebudowy dróg krajowych 25 819,6 tys. zł w planie pierwotnym i 31 470,4 tys. zł w planie po zmianach; (3) budowę autostrad 20 235,0 tys. zł według planu pierwotnego i 11 567,2 tys. zł według planu po zmianach; (4) budowę dróg ekspresowych 158 015,3 tys. zł według planu pierwotnego i 170 799,6 tys. zł według planu po zmianach; (5) budowę pozostałych dróg krajowych 219 258,9 tys. zł według planu pierwotnego i 221 497,0 tys. zł według planu po zmianach⁹⁸.

W 2017 r. pierwotny plan wydatków Oddziału na zadania w zakresie utrzymania, remontów, budów i przebudów dróg krajowych i autostrad⁹⁹ wynosił 1 609 268,8 tys. zł, a po zmianach (na koniec roku) 704 422,2 tys. zł, z czego na: (1) utrzymanie sieci dróg krajowych 68 468,2 tys. zł według planu pierwotnego i 72 246,5 tys. zł według planu po zmianach; (2) remonty i przebudowy dróg krajowych 91 983,0 tys. zł w planie pierwotnym i 15 462,5 tys. zł w planie po zmianach; (3) budowę autostrad 110 464,7 tys. zł według planu pierwotnego

⁹⁴ Dokonana w niniejszym rozdziale analiza wykorzystania środków dotyczy wszystkich źródeł finansowania, tj.: budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego, jak i środków europejskich.

⁹⁵ Tj. na działania nr 19.1.1.1 - 19.1.1.3, 19.1.2.1 i 19.1.2.2 według klasyfikacji budżetu zadaniowego.

⁹⁶ Wskazane środki były przeznaczone na następujące zadania: Ad 1 - zakup dwóch kategorii sprzętu (tylko w planie po zmianach), remont zaplecza technicznego (zadanie zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach), oraz zadania w zakresie utrzymania (pięć zadań w planie pierwotnym i cztery w planie po zmianach); Ad 2 - 11 zadań remontowych w planie po zmianach (w planie pierwotnym środki te wyszczególniono łącznie w jednej pozycji); Ad 3 - realizację jednego zadania inwestycyjnego (zarówno w planie pierwotnym jak i po zmianach), oraz na inne wydatki oraz roszczenia związane z budową autostrad (przewidziane w planie po zmianach); Ad 4 - dwa zadania inwestycyjne, dwa zadania przygotowawcze (przewidziane tylko w planie pierwotnym) i inne wydatki (jedno zadanie w planie pierwotnym i trzy w planie po zmianach); Ad 5 - siedem zadań inwestycyjnych w planie pierwotnym i 16 w planie po zmianach, a także inne zadania (jedno w planie pierwotnym i sześć w planie po zmianach).

⁹⁷ Tj. na działania nr 19.1.4.1 - 19.1.4.5 według klasyfikacji budżetu zadaniowego.

⁹⁸ Wskazane środki były przeznaczone na następujące zadania: Ad 1 - pięć zadań w zakresie utrzymania (zarówno w planie pierwotnym, jak i w planie po zmianach), jedno zadanie zakupu sprzętu (zarówno w planie pierwotnym jak i po zmianach) oraz remont zaplecza technicznego (wyłącznie w planie po zmianach); Ad 2 - cztery przebudowy i modernizacje w planie pierwotnym, oraz 13 takich zadań w planie po zmianach, 11 zadań remontowych (tylko w planie po zmianach) oraz jedną dokumentację prac remontowych (tylko plan po zmianach); Ad 3 - jedno zadanie inwestycyjne (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach), oraz na inne wydatki oraz roszczenia; Ad 4 - dwa zadania inwestycyjne (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach), dwa zadania przygotowawcze (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach) i jedno zadanie związane z innymi wydatkami (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach); Ad 5 - cztery zadania inwestycyjne w planie pierwotnym i trzy w planie po zmianach, a także inne zadania (cztery w planie pierwotnym i 33 w planie po zmianach).

⁹⁹ W 2017 i w I połowie 2018 r. utrzymano zasadniczo klasyfikację budżetu zadaniowego z roku 2016, z tym że w działaniu 19.1.4.3 wykazywano łącznie budowę autostrad i dróg ekspresowych.

i 5 582,1 tys. zł według planu po zmianach; (4) budowę dróg ekspresowych 1 215 400,0 tys. zł według planu pierwotnego i 518 323,6 tys. zł według planu po zmianach; (5) budowę pozostałych dróg krajowych 122 952,9 tys. zł według planu pierwotnego i 92 807,6 tys. zł według planu po zmianach¹⁰⁰.

W 2018 r. pierwotny plan wydatków Oddziału na zadania w zakresie utrzymania, remontów, budów i przebudów dróg krajowych i autostrad wynosił 1 848 451,0 tys. zł. Plan obowiązujący na 30 czerwca 2018 r. określał wydatki na ww. zadania w wysokości 1 850 015,4 tys. zł, z czego 65 168,2 tys. zł na utrzymanie sieci dróg krajowych, 114 481,8 tys. zł na remonty i przebudowy dróg krajowych, 32 395,8 tys. zł na budowę autostrad, 1 564 961,2 tys. zł na budowę dróg ekspresowych i 73 008,5 tys. zł na budowę pozostałych dróg krajowych¹⁰¹.

(akta kontroli str. 314-359)

Ujęte w planach wydatków Oddziału w układzie zadaniowym na lata 2015-2017 kwoty przeznaczone na utrzymanie sieci dróg krajowych uległy istotnemu zmniejszeniu¹⁰² w zakresie następujących pozycji:

- 1) w 2015 r. na zadanie w zakresie zimowego utrzymania dróg z 12 000,0 tys. zł na 7 519,7 tys. zł, co jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Oddziału było następstwem panujących w tym roku warunków pogodowych;
- 2) w 2016 r. na zadania:
 - a) utrzymanie dróg w systemie „utrzymaj standard” z 12 000 tys. zł na 2 541,3 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było skutkiem pozostawienia w planie wydatków przewidzianych na to utrzymanie w umowie z 2016 r.; resztę środków przesunięto na utrzymanie autostrad w systemie tradycyjnym;
 - b) bieżące utrzymanie obiektów mostowych z 2 944,0 tys. zł na 2 312,2 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – w szczególności wynikało z niewyłonienia dwóch wykonawców zadań w tym zakresie, gdyż oferty przekraczały zaplanowane wartości; w rezultacie środki przesunięto w większości na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych;
- 3) w 2017 r. na bieżące utrzymanie obiektów mostowych z 3 000,0 tys. zł do 2 185,0 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – nastąpiło wskutek

¹⁰⁰ Wskazane środki były przeznaczone na następujące zadania: Ad 1 - pięć zadań w zakresie utrzymania (zarówno w planie pierwotnym, jak i w planie po zmianach) oraz remont zaplecza technicznego (wyłącznie w planie po zmianach); Ad 2 - 36 przebudów i modernizacji w planie pierwotnym i 18 takich zadań w planie po zmianach, a także osiem zadań remontowych (tylko w planie po zmianach); Ad 3 - na realizację jednego zadania inwestycyjnego (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach); Ad 4 - dwa zadania inwestycyjne (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach), zadania przygotowawcze (trzy w planie pierwotnym i jedno w planie po zmianach), a także inne zadania (trzy w planie pierwotnym, a sześć w planie po zmianach); Ad 5 - trzy zadania inwestycyjne (zarówno w planie pierwotnym, jak i po zmianach), a także inne zadania (10 w planie pierwotnym i 15 w planie po zmianach).

¹⁰¹ Podział ten uległ zmianie względem planu pierwotnego o kwotę przekraczającą 100 tys. zł tylko w zakresie remontów i przebudów dróg krajowych (zmniejszenie o 1 240,3 tys. zł) i budowy autostrad (zwiększenie o 2 739,9 tys. zł). Środki w planie po zmianach były przeznaczone na następujące zadania: (1) w zakresie na utrzymanie sieci dróg krajowych - pięć zadań w zakresie utrzymania; remontu zaplecza technicznego; utrzymania obwodów drogowych i budowy łączności alarmowej na A-1 (brak zmian względem planu pierwotnego); (2) w zakresie przebudów i innych zadań inwestycyjnych - 34 przebudowy i modernizacje, jedną łączną pozycję dotyczącą remontów i jedno określone zadanie remontowe, jedną dokumentację zadania remontowego, zakup urządzeń do ważenia pojazdów (względem planu pierwotnego mniej o dwie przebudowy lub modernizacje, a więcej o jedną dokumentację remontu); (3) w zakresie budowy autostrad - na jedno zadanie inwestycyjne (tak (w planie pierwotnym i po zmianach); (4) w zakresie budowy dróg ekspresowych - na dwa zadania inwestycyjne, dwa zadania przygotowawcze, a także cztery inne zadania (względem planu pierwotnego, dodano jedno inne zadanie, w pozostałym zakresie liczba zadań nie uległa zmianie); (5) w zakresie budowy pozostałych dróg krajowych - na dwa zadania inwestycyjne, jedno zadanie przygotowawcze, a także dziewięć innych zadań (brak zmian - w zakresie innych zadań wskazano pozycję zbiorczą).

¹⁰² W sekcji wykorzystanie przyznanych środków finansowych niniejszego wystąpienia za istotne zmniejszenie planu przyjęto zmniejszenie planu na dane zadanie o: 20% lub więcej - w przypadku zadań w zakresie utrzymania; 50% lub więcej - w przypadku zadań polegających na remoncie, budowie, przebudowie dróg, jak i przygotowaniu takich zadań; 50% zaplanowanych wydatków na zakup urządzeń lub usług. Pominięto także drobne (poniżej 100 tys. zł), pojedyncze zadania w zakresie budowy, przebudów i remontów oraz dostaw lub usług, za wyjątkiem wydatków na prace przygotowawcze.

niemożliwego do przewidzenia zwiększenia potrzeb w zakresie bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych¹⁰³.

Ujęte w planach wydatków Oddziału w układzie zadaniowym na lata 2016-2017 kwoty przeznaczone na remonty i przebudowy dróg krajowych¹⁰⁴ uległy istotnemu zmniejszeniu w zakresie następujących pozycji:

- 1) w 2016 r. na zadanie: Rozbudowa estakady i węzła w ciągu drogi krajowej nr 91 (dawniej 1) w m. Przechowo wraz z odcinkiem drogi przewidzianego w planie pierwotnym na 22 440,8 tys. zł, a po zmianach na 121,5 tys. zł., co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z przesunięcia zadania na lata 2017/2018, gdyż powstrzymano się z ogłoszeniem przetargu przed nowelizacją przepisów w zakresie zamówień publicznych, a po wejściu w życie nowelizacji – nie było wystarczającego czasu na przeprowadzenie postępowania i podpisanie umowy;
- 2) w 2017 r. na:
 - a) 15 zadań w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych wyniku czego ta pozycja planu uległa zmniejszeniu z ogółem 36 935,3 tys. zł na 0,0 tys. z, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – w 10 przypadkach było następstwem zmian harmonogramu w zakresie przygotowania inwestycji (opóźnień prac projektowych lub uzyskiwania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej), w dwóch przypadkach ze zmianą źródła finansowania zadania (z KFD na budżet państwa)¹⁰⁵;
 - b) 26 z 36 zadań w ramach przebudowy dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego, w wyniku czego ta pozycja planu uległa zmniejszeniu ogółem z 53 362,0 tys. zł na 8 295,1 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało w szczególności z: opóźnień w przygotowaniu inwestycji (wyłonienia wykonawcy dokumentacji projektowej – dwa przypadki, sporządzania dokumentacji projektowej – 10 przypadków, uzyskiwania zezwoleń na realizację inwestycji drogowej – pięć przypadków), opóźnień związanych z wylaniem wykonawców (dwa przypadki), innych względów – siedem przypadków¹⁰⁶.

Ujęte w planach wydatków Oddziału w układzie zadaniowym na lata 2016-2017 kwoty przeznaczone na budowę autostrad¹⁰⁷ uległy istotnemu zmniejszeniu w zakresie następujących pozycji:

- 1) w 2016 r. na zadanie „Budowa autostrady A-1 Toruń – Stryków” z 20 206,4 tys. zł na 10 671,3 tys. zł co, jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, wynikało z opóźnień związanych z realizacją szeregu zadań uzupełniających związanych z budową A-1, w tym w szczególności budową kładki w Przywieczerzynie, opóźnień w odbiorze dokumentacji, zlecaniu monitoringów przyrodniczych i montażu kamer przy przejściach dla zwierząt;
- 2) w 2017 r. na zadanie „Budowa autostrady A-1 Toruń – Stryków” z 110 464,7 tys. zł na 5 582,1 tys. zł, co jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, było w szczególności następstwem zaplanowania w planie pierwotnym środków na rozliczenie końcowe inwestycji z wykonawcami autostrady A-1 - płatności w tym zakresie nie uiszczone wykonawcom, gdyż kwoty te nie zostały przez wykonawców zafakturowane i były przedmiotem sporu sądowego. W związku

¹⁰³ Wskutek niekorzystnych warunków atmosferycznych niezbędne było podjęcie prac wobec obiektów mostowych zlokalizowanych w ciągu drogi S-10, co spowodowało przesunięcie środków z bieżącego utrzymania obiektów mostowych.

¹⁰⁴ W 2015 r. nie stwierdzono takich istotnych zmniejszeń planu.

¹⁰⁵ W pozostałych przypadkach – przesunięciem zadania na rok kolejny, przedłużającą się procedurą wyłonienia wykonawcy, pozbawienia odcinka, na jakim planowano prace kategorii drogi krajowej.

¹⁰⁶ W tym: oszczędności na etapie przetargów, konieczności opracowywania raportów oddziaływania na środowisko.

¹⁰⁷ W 2015 r. nie stwierdzono takich istotnych zmniejszeń planu.

z tymi sporami nie można było przewidzieć faktycznego terminu rozliczenia¹⁰⁸. Ponadto plan zmniejszono z innych przyczyn, w tym opóźnień: związanych z budową kładki w Przywieczerynie (przejściem wykonawcy w stan restrukturyzacji), w odbiorach monitoringu przyrodniczego, związanych z uzyskaniem decyzji dotyczącej budowy dodatkowych ekranów na łódzkim odcinku autostrady A-1.

Ujęte w planach wydatków Oddziału w układzie zadaniowym na lata 2015-2017 kwoty przeznaczone na budowę dróg ekspresowych¹⁰⁹ uległy istotnemu zmniejszeniu w zakresie następujących pozycji (w 2016 r. nie stwierdzono takich istotnych zmniejszeń planu):

1) w 2015 r. na zadania:

- a) Budowa drogi S5 Bydgoszcz - w.Mielno z 21 370,5 tys. zł na 7 689,7 tys. zł, co – jak wynika z wyjaśnień Dyrektora Oddziału – było następstwem opóźnień w podpisywaniu umów z wykonawcami, a przez to niższym od zakładanego wykonaniem wydatków;
- b) Budowa drogi S-10 od A-6 (Szczecin) - Piła - Bydgoszcz - Toruń - Płońsk (S7) odcinek przejście przez teren woj. kujawsko - pomorskiego (etap I proces przygotowawczy - zobowiązania podjęte) z 76,3 tys. zł do 0,0 zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem braku uzgodnienia sposobu rozliczenia umowy z wykonawcą oraz niepodpisania do połowy listopada 2015 r. protokołu odbioru końcowego;

2) w 2017 r. na zadania:

- a) budowa drogi S5 Bydgoszcz - w.Mielno z 513 013,3 na 242 629,8 tys. zł, co – według wyjaśnień Dyrektora Oddziału – było następstwem opóźnień w wydawaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, co przesunęło okres realizacji inwestycji i dokonywania wydatków, a także ze względu na zmniejszenie zapotrzebowania na środki przeznaczone na prace archeologiczne¹¹⁰;
- b) budowa drogi S-5 Nowe Marzy – Bydgoszcz z 695 700,7 tys. zł na 274 081,2 tys. zł, co – według wyjaśnień Dyrektora Oddziału – następowało z przyczyn odpowiednich do wskazanych dla wymienionego wcześniej odcinka budowanej drogi S-5, a ponadto z przedłużających się postępowań odszkodowawczych za grunty wskutek opóźnień w dostarczaniu niezbędnych dokumentacji przez wykonawcę i konsultanta;
- c) ogółem trzech zadań w ramach Programu Budowy Dróg Krajowych (obwodnice; w przygotowaniu), z czego dwóch zadań, w których plan (3 069,2 tys. zł oraz 233,5 tys. zł) został zmniejszony do 0, oraz jednego zadania, w którym plan uległ zmniejszeniu z 2 947,7 tys. zł do 1 020,7 tys. zł. Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było skutkiem opóźnień w otrzymaniu decyzji środowiskowych, zatwierdzeniu procedury prac geologicznych, przesunięciem rozpoznawczych prac archeologicznych, a w przypadku jednego zadania – niezatwierdzeniem programu inwestycyjnego.

Ujęte w planach wydatków Oddziału w układzie zadaniowym na lata 2015-2016 kwoty przeznaczone na budowę pozostałych dróg krajowych¹¹¹ uległy istotnemu zmniejszeniu w zakresie następujących pozycji (w 2017 r. nie stwierdzono takich istotnych zmniejszeń planu):

¹⁰⁸ Ostatecznie w grudniu 2017 r. zawarto ugodę z wykonawcami, rozliczającą inwestycję.

¹⁰⁹ W 2015 r. przebudowę i budowę dróg ekspresowych.

¹¹⁰ Co wynikało z wynikowego sposobu rozliczenia tych prac, a także przesunięcia środków zabezpieczonych na wykonanie badań na nowych, potencjalnych stanowiskach – odkrywanych przez nadzór archeologiczny w toku prac ziemnych (co było następstwem opóźnień w rozpoczęciu inwestycji).

¹¹¹ W 2015 r. przebudowę i budowę pozostałych dróg krajowych.

- 1) w 2015 r. 10 planowanych dokumentacji, ekspertyz w zakresie ochrony środowiska w wyniku czego ta pozycja planu uległa zmniejszeniu z ogółem 84,5 tys. zł do 10,3 tys. zł, co – zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału – było w większości przypadków następstwem przesunięcia wydatków na rok 2016, gdyż ostatnia płatność miała nastąpić po uzyskaniu pozwolenia wodnoprawnego¹¹²;
- 2) w 2016 r. budowy zbiornika retencyjno-infiltracyjnego przy przepuście pod drogą krajową nr 91 w m.Warlubie z 269,1 tys. zł na 41,2 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem zmiany harmonogramu realizacji zadania (wydłużenia realizacji na rok 2017, dokonanej w następstwie aktualizacji kosztorysu inwestorskiego i wzrostu planowanych kosztów tej inwestycji.

(akta kontroli str. 314-359, 365-377)

Plany wydatków Oddziału na utrzymanie, remonty, budowy i przebudowy dróg krajowych i autostrad wykonywano w kwotach: 329 431,6 tys. zł w 2015 r.; 473 524,9 tys. zł w 2016 r. i 663 689,2 tys. zł w 2017 r., co stanowiło odpowiednio 72,1%, 93,6% i 94,2% planów po zimnach.

W 2015 r. wydatkowano: 55 527,9 tys. zł na utrzymanie sieci dróg krajowych (tj. 87,3% planu po zmianach); 16 760,5 tys. zł na remonty dróg krajowych (98,7%); 16 700,8 na budowę i przebudowę autostrad (14,7%); 22 948,6 tys. zł na budowę i przebudowę dróg ekspresowych (86,2%); 217 493,8 tys. zł na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych (92,0%). W tym roku najistotniejsze niewykonanie zakładanego planu wydatków dotyczyło zadań:

- 1) „Budowa autostrady A-1 Toruń – Stryków”, na które wydatkowano 16 489,6 tys. zł z planowanych po zmianach 113 019,5 tys. zł¹¹³, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem szeregu okoliczności, w tym w szczególności planami końcowego rozliczenia inwestycji z wykonawcami autostrady A-1 za roboty, na które wykonawcy nie wystawili faktur i które były przedmiotem postępowania sądowego. W tym okresie planowano przekazanie należności z tego tytułu w depozyt sądowy. Ostatecznie, po dalszych analizach prawnych do tej operacji nie doszło. Ponadto planu nie wykonano z innych przyczyn, w tym: toczącego się przed sądem postępowania w sprawie nabycia nieruchomości, opóźnień związanych opracowaniem ekspertyzy dotyczącej instalowania kamer na przejściach dla zwierząt;
- 2) budowa drogi S5 Bydgoszcz - w.Mielno, na które wydatkowano 4 148,2 tys. zł z zaplanowanych po zmianach 7 689,7 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z niedostarczenia przez wykonawców dokumentów niezbędnych do wypłaty przewidzianej umową zaliczki;
- 3) wzmocnienie DK 10 na odcinku Dobrzejewice – Blinno, na które wydatkowano 8 tys. zł; wobec zaplanowanych po zmianach 5 700,6 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem przedłużającej się procedury uzyskania tytułu prawnego do dwóch działek objętych inwestycją (brak ksiąg wieczystych), a także koniecznością aktualizacji dokumentacji projektowej i kosztorysu inwestorskiego;
- 4) budowa obwodnicy Inowrocławia (łącznik), na które wydatkowano 3 073,6 tys. zł, wobec planu po zmianach 8 738,9 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z opóźnień w przejmowaniu gruntów pod inwestycję (postępowań odwoławczych, opóźnień w wydawaniu decyzji

¹¹² W pozostałych przypadkach (niewykonania wydatków w dwóch pozycjach planu) było to następstwem: włączenia planowanego zadania do zakresu innych prac przygotowawczych, dokonania wydatków na to same działanie, jednak w innej pozycji planu.

¹¹³ Na powyższe zadanie plan wydatków najpierw zwiększono z pierwotnej kwoty 13 782,7 tys. zł do ww. kwot, a następnie pozostał niewykonany w ww. zakresie.

odszkodowawczych), a także z konieczności przesunięcia prac archeologicznych na rok następny¹¹⁴;

- 5) zakupy urządzeń do ważenia pojazdów, na które nie wydatkowano środków, przy planie po zmianach 7 560 tys. zł, co wynikało z braku możliwości rozstrzygnięcia przetargu, dokonania zakupu urządzeń i zapłaty wydatkowania środków - w terminie do końca roku.

W 2016 r. wydatkowano 63 081,3 tys. zł na utrzymanie dróg krajowych (89,1% planu po zmianach); 27 337,3 tys. zł na remonty i przebudowy dróg krajowych (86,9%); 10 178,8 tys. zł na budowę autostrad (88,0%); 164 775,5 tys. zł na budowę dróg ekspresowych (96,5%); 208 152,1 tys. zł na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych (94,0%). W tym roku najistotniejsze niewykonanie zakładanego planu wydatków dotyczyło zadań:

- 1) „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 25 na odcinku Okole – Tryszczyn w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 131+090-136+600”, na które wydatkowano 52 tys. zł, wobec planu po zmianach 720,2 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z przesunięcia robót na rok następny wskutek złych warunków atmosferycznych;
- 2) regulacja stanów prawnych - DK 91 Toruń - Świecie (PSSE Łysomice), na które wydatkowano 5,8 tys. zł wobec planu po zmianach 490,9 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem trwającej procedury odwoławczej;
- 3) zakupy urządzeń do ważenia pojazdów, na które nie wydatkowano środków, przy planie po zmianach 7 560 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem nierozstrzygnięcia postępowania o zamówienie publiczne w związku z toczącym się postępowaniem przed Krajową Izbą Odwoławczą.

W 2017 r. wydatkowano 71 127,5 tys. zł na utrzymanie dróg krajowych (96,5% planu po zmianach); 15 249,9 tys. zł na remonty i przebudowy dróg krajowych (98,6%); 4 539,5 tys. zł na budowę autostrad (81,3%); 505 093,5 tys. zł na budowę dróg ekspresowych (97,4%); 67 678,9 tys. zł na budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych (73,0%). W tym roku najistotniejsze niewykonanie zakładanego planu wydatków dotyczyło zadań:

- 1) poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 15 w miejscowości Chabsko w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, na które wydatkowano 68,7 tys. zł wobec planu po zmianach 205,8 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z braku decyzji odszkodowawczych, przez co nie można było wydatkować środków przeznaczonych na wykup nieruchomości;
- 2) budowa obwodnicy Inowrocławia (łącnik), gdzie wydatkowano 1 779,9 tys. zł wobec planu po zmianach 23 322,4 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – było następstwem opóźnień w rozstrzygnięciu postępowania o zamówienie publiczne (najkorzystniejsze oferty przekraczały przewidywane pierwotnie środki), przez co zawarcie umów o roboty budowlane i w zakresie nadzoru nastąpiło w sierpniu 2017 r., opóźniło to także dokonanie wydatków na zaplanowane w 2017 r. prace archeologiczne;
- 3) „Regulacja Stanów prawnych wydatki bieżące 60011”, na które wydatkowano 0,9 tys. zł wobec planu po zmianach 604,3 tys. zł, co – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – wynikało z opóźnień w uzyskiwaniu prawomocnych decyzji odszkodowawczych (procedury rozpatrywane przez organ II instancji), przez co brak było tytułów dla dokonywania wydatków.

¹¹⁴ Niemożliwe było rozpoczęcie prac archeologicznych w okresie zimowym.

W latach 2016-2017 w planach wydatków Oddziału dokonywano następującej liczby blokad zaplanowanych wydatków¹¹⁵: w 2016 r. – dziewięć, w 2017 – jedną blokadę. W 2015 r. nie blokowano środków w planie wydatków Oddziału. Zadań związanych bezpośrednio z utrzymaniem, remontami, przebudową lub budową dróg – dotyczyło osiem blokad z 2016 r. na kwotę ogółem 4 459,2 tys. zł. Najwyższa wartościowo blokada – 2 987,4 tys. zł¹¹⁶, dotyczyła zadania: wzmocnienie podłoża konstrukcji 250 m nawierzchni w m. Kikół Wieś. Środków na to zadanie nie wydatkowano, a w konsekwencji objęto blokadą. Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału było to następstwem nieprzewidzianych okoliczności powstałych w toku prac – stwierdzono bowiem niezinventaryzowane warstwy konstrukcji, których rozbiórka wymagała zlecenia robót dodatkowych. Największym wartościowo zadaniem, na które wydatki objęto blokadą była: budowa obwodnicy Inowrocławia (łącznik), zaplanowane w 2016 r. na kwotę 6 454,7 tys. zł, na które wydatkowano środki w wysokości 2 471,2 tys. zł, a blokadą objęto 100,0 tys. zł. Ponieważ blokadami obejmuje się niewykonane pozycje planu wydatków, wskazywane przez Dyrektora Oddziału przyczyny stosowania tego instrumentu, były analogiczne do przytoczonych wcześniej przyczyn niewykonania zaplanowanych zadań.

Analiza wykonania planów finansowych Oddziału w latach 2015-2017 wykazała także ogółem 5 zadań, na które nie zostały zablokowane środki budżetu państwa, pomimo ich niskiego wykorzystania. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Oddziału: cztery¹¹⁷ z tych zadań obejmowały wypłatę odszkodowań za grunty przejęte pod drogi, które to środki muszą pozostać w dyspozycji Oddziału na wypadek wpływu (lub uprawomocnienia się) decyzji określających wartość tych płatności z terminem wykonania w drugiej połowie grudnia; jednego¹¹⁸ z ww. zadań nie wykonano finansowo wskutek opóźnień wynikających z warunków pogodowych, w wyniku czego płatności dokonano w kolejnym roku budżetowym. Dyrektor Oddziału ponadto podkreślił, że Oddział wskazuje pozycje planu do objęcia blokadami jeżeli Centrala zwróci się o to na piśmie.

Analiza korespondencji dotyczącej blokad dokonywanych w 2016 r. potwierdza, że Centrala gromadzi dane (m.in. od Oddziału) o środkach do zablokowania.

(akta kontroli str. 314-359, 381-383, 388-430)

Weryfikacji poddano dokumentację dotyczącą przyczyn zmniejszania planu lub jego niewykonania na następujące zadania:

- 1) bieżące utrzymanie obiektów mostowych, na które zmniejszono zaplanowane środki w roku 2016 z 2 944,0 na 2 312,2 tys. zł, a następnie w roku 2017 z 3 000,0 tys. zł na 2 185,0 tys. zł. W wyniku złożenia w 2016 r. ofert na dwa zadania remontowe, przekraczających wartości określone w kosztorysach inwestorskich o odpowiednio 117% i 8,9% - unieważniono postępowania o zamówienia publiczne. Także w 2017 r. w jednym postępowaniu o zamówienie publiczne złożono ofertę przekraczającą o 13% nakłady określone kosztorysami inwestorskimi, co skutkowało jego unieważnieniem.

¹¹⁵ Tj. działań przewidzianych w art. 177 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm., (dalej: „ufp”).

¹¹⁶ Przy planie po zmianach w wysokości 3 528,2 tys. zł i wydatkowaniu 540,8 tys. zł.

¹¹⁷ Tj. zadania: Budowa obwodnicy Inowrocławia (łącznik), na które wydatkowano w 2015 r. 3 073,6 tys. zł, wobec planu po zmianach 8 738,9 tys. zł; Regulacja stanów prawnych - dk 91 Toruń - Świecie, na które wydatkowano w 2016 r. 5,8 tys. zł wobec planu po zmianach 490,9 tys. zł; Regulacja Stanów prawnych wydatki bieżące 60011, na które wydatkowano w 2017 r. 0,9 tys. zł wobec planu po zmianach 604,3 tys. zł; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 15 w miejscowości Chabsko w ramach PBDK, na które wydatkowano w 2017 r. 68,7 tys. zł wobec planu po zmianach 205,8 tys. zł.

¹¹⁸ „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 25 na odcinku Okole – Trzyszczyń w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 131+090-136+600”, na które wydatkowano 52 tys. zł, wobec planu po zmianach 720,2 tys. zł.

Biorąc pod uwagę termin zakończenia ww. postępowań (okres lipiec-sierpień) niemożliwe było dokonanie wydatków we wskazanych latach (tj. ponowne wyłonienie wykonawców i wykonanie prac w sezonie letnio-jesiennym);

(akta kontroli str. 431-448)

- 2) „Budowa autostrady A-1 Toruń – Stryków”, na które w 2015 r. podniesiono plan z 13 782,7 tys. zł do 113 019,5 tys. zł, a wydatkowano 16 489,6 tys. zł, ponadto w 2017 r. zmniejszono plan z 110 464,7 tys. zł na 5 582,1 tys. zł. Stwierdzono w szczególności, że Oddział dwukrotnie podejmował działania związane z ostatecznym rozliczeniem kontraktów na budowę autostrady A-1. W 2015 r. podjęto działania mające na celu rozliczenie robót, na które wykonawcy nie wystawili faktur, a które to płatności były objęte postępowaniami sądowymi. Dotyczyło to roku 2015, kiedy analizowano możliwość złożenia środków w depozycie sądowym oraz roku 2017, gdy negocjowano ugodę z wykonawcami. Terminy podejmowanych działań odpowiadały ww. zmianom w planach wydatków;

(akta kontroli str. 449-455)

- 3) zakupy urządzeń do ważenia pojazdów, na które w latach 2015-2016 nie wydatkowano środków, przy planie po zmianach w obu latach - 7 560 tys. zł. W dniu 28 września 2015 r. Oddział informował Dyrektora Departamentu Zarządzania Ruchem GDDKiA, że biorąc pod uwagę znaczący zakres zamówienia, czas potrzebny na rozstrzygnięcie postępowania, podpisanie umowy, dostawę i zapłatę – nie ma możliwości dokonania wydatków w roku 2015. Postępowanie o zamówienie wszczęte w 2016 r. przewidywało dostawę 108 zestawów wag z przeznaczeniem dla Inspekcji Transportu Drogowego. Ustalono, że w toku postępowania trzykrotnie składano odwołania, w tym dwa na czynność unieważnienia postępowania – zostały uznane za zasadne przez Krajową Izbę Odwoławczą. Po każdym z tych rozstrzygnięć podejmowano nowe działania mające potwierdzić zgodność ofert z SIWZ, w rezultacie sposób rozstrzygnięcia postępowania nie był pewny do końca roku 2016, jak i w dalszym okresie (umowę ostatecznie zawarto 22 listopada 2017 r., a środki wydatkowane w 2018 r.¹¹⁹).

(akta kontroli str. 456-546)

W dokumentach związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej Oddziału przypisano odpowiedzialność za realizację zadań związanych z tworzeniem i zmianami planów finansowych, a także monitoringiem ich realizacji¹²⁰.

Obszar związany z finansowaniem budów, przebudów i remontów był objęty działaniami monitorującymi system kontroli zarządczej¹²¹.

¹¹⁹ Na termin rozstrzygnięcia wpływ miała, oprócz procedur odwoławczych, konieczność weryfikacji ofert z SIWZ, co w szczególności wymagało sprawdzenia zgodności oferowanych urządzeń z polskimi normami prawnymi. W toku postępowania komisja wielokrotnie zwracała się z pytaniami m.in. do Głównego Urzędu Miar, zagranicznych jednostek certyfikujących, producentów i dystrybutorów urządzeń.

¹²⁰ Za określanie potrzeb rzeczowych i finansowych w zakresie budowy, przebudowy, rozbudowy, odbudowy, remontów i utrzymania sieci drogowej – w latach 2015-2018 (I połowa) odpowiadał Wydział Dróg i Sieci Drogowej Oddziału. Za przygotowanie planów rzeczowo – finansowych odpowiadał Wydział Planowania, który w tych czynnościach powinien działać przy współpracy z merytorycznymi komórkami organizacyjnymi. Wydział ten odpowiadał także za przygotowanie wniosków do aktualizacji tych planów; sprawozdawczość w zakresie wykonania planu wydatków oraz opracowywanie sprawozdań i analiz z realizacji przedsięwzięć. W sporządzaniu planu finansowego powinien współuczestniczyć także Wydział Finansowo-Księgowy Oddziału. Wydziały merytoryczne (w szczególności Wydziały: Dokumentacji, Ochrony Środowiska, Realizacji, Dróg i Sieci Drogowej, Mostów, a także Rejonu Utrzymania Dróg) miały określone także zadania w zakresie nadzoru, monitorowania realizacji zleconych zadań w zakresie budowy, przebudowy i remonty dróg krajowych i autostrad

¹²¹ W szczególności analizowano skargi i wnioski, a także wyniki kontroli/audytów, a także ankietowano pracowników pionów: finansowego, inwestycji, a także zarządzania drogami i mostami.

(akta kontroli str. 161-181, 612-628, 772-813, 846-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w badanym obszarze.

OBSZAR

5. Ochrona dróg

Opis stanu
faktycznego

5.1. Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych

W poszczególnych latach okresu objętego kontrolą Oddział wydał następującą liczbę zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych: 377 w roku 2015, 379 w roku 2016, 511 w roku 2017 i 260 w I połowie roku 2018. W powyższym okresie wpłynęła następująca liczba wniosków o wydanie ww. zezwoleń: 440 w 2015 r. 414 w 2016 r., 558 w 2017 r. i 319 w I połowie 2018 r.¹²².

Z tytułu ww. zezwoleń Oddział osiągnął dochody: 490,1 tys. zł w 2015 r., 498,6 tys. zł w 2016 r., 609,8 tys. zł w 2017 r.¹²³

(akta kontroli str.202-207)

Objęte badaniem 10 wybranych spraw o wydanie zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego¹²⁴ prowadzono w Oddziale zgodnie z art. 64d ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym¹²⁵, a także stosując wytyczne zawarte w zarządzeniu Dyrektora Generalnego DKiA nr 17 z 11 lutego 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych¹²⁶. W szczególności w każdej ze spraw Oddział:

- określał trasę przejazdu z uwzględnieniem warunków zapewniających bezpieczeństwo oraz efektywność ruchu drogowego, przy czym ujmował także wskazania w zakresie trasy lub warunki wynikające z uzgodnień z zarządcami pozostałych dróg oraz właściwymi oddziałami GDDKiA;
- w dwóch badanych przypadkach, gdy przejazd wymagał uprzedniego przystosowania odcinków dróg, wskazywano obowiązek dokonania stosownych zmian na koszt wykonującego przejazd;
- uzyskiwał uzgodnienie trasy przejazdu od zarządców dróg znajdujących się na terenie województwa kujawsko-pomorskiego, a w przypadku trasy przejazdu poza tym obszarem – występował do właściwego oddziału GDDKiA, który uzyskiwał takie zgody od zarządców na jego obszarze;
- wydawał zezwolenia po uiszczeniu prawidłowo wyliczonej opłaty, z zachowaniem art. 64d ust. 11 u.p.r.d oraz §1 pkt 7 rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego¹²⁷;

¹²² Spośród tej liczby w kategorii VII wydano 169 zezwolenia w 2015 r., 149 w 2016 r., 269 w 2017 r. i 125 w I połowie 2018 r.

¹²³ Dochody planowane w latach 2015-2017 wynosiły: w 2015 r. 420,4 tys. zł pierwotnie, a po zmianach 465,9 tys. zł; w 2016 r. 354,2 tys. zł pierwotnie, 480,0 tys. zł po zmianach; w 2017 r. 400,0 tys. zł pierwotnie, a 485,5 tys. zł po zmianach.

¹²⁴ Do badania wybrano sprawy związane z wydaniem zezwoleń nr 271/2015; 299/2015; 261/2016; 284/2016; 24/2017; 135/2017; 148/2017; 161/2017; 12/2018; 30/2018. Doboru dokonano metodą losową, z miesięcy: październik 2015 r., wrzesień 2016 r., kwiecień 2017 r., styczeń 2018 r.

¹²⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm., dalej: „u.p.r.d.”.

¹²⁶ Zmienionego zarządzeniem nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 15 marca 2016 roku. Tekst ujednolicony ww. zarządzenia opublikowano pod adresem https://www.gddkia.gov.pl/userfiles/articles/z/zarzadzania-generalnego-dyrektor_20939/zarzadzanie%206%20tekst%20ujednolicony.pdf (stan na 29 stycznia 2019 r.).

¹²⁷ Dz.U. z 2012 r., poz. 366 ze zm.

- określał w zezwoleniach wszelkie niezbędne dane¹²⁸, w tym: wskazany we wniosku pojazd (zespół pojazdów) wraz z jego parametrami oraz parametrami ładunku; a także termin (odpowiedni do zapisów art. 64d pkt. 10 u.p.r.d);
- przestrzegał 14-dniowego terminu załatwienia sprawy.

Badaniu poddano także trzy sprawy, dobrane wg osądu kontrolera, niezakończone wydaniem zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego. W dwóch przypadkach zostały one zakończone decyzjami umarzającymi postępowanie, w związku z pismem przewoźnika o anulowanie wniosku. Decyzje wydawano w jeden dzień od otrzymania ww. pisma. W jednym z tych spraw umorzenie postępowania nastąpiło po uiszczeniu opłaty przez wnioskodawcę, którą zwrócono w terminie 5 dni od otrzymania pisma o anulowaniu wniosku. Pozostała sprawa została zakończona wydaniem decyzji odmawiającej wydania zezwolenia na przejazd, gdyż w toku prowadzenia postępowania Oddział nie uzyskał zgody jednego z zarządców dróg na planowanej trasie. Uzasadnione to było wnioskowaniem o przejazd przez obiekt inżynierski transportem przekraczającym normy w zarówno w zakresie masy całkowitej zespołu pojazdów z ładunkiem, jak i nacisku osi pojazdu wraz z ładunkiem.

Wśród badanych spraw zakończonych i niezakończonych wydaniem zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych dwukrotnie (w terminie do 7 dni od złożenia wniosków) kierowano do przewoźników pisma o możliwym wydłużeniu terminu załatwienia sprawy do 30 dni. W obu przypadkach wysłanie ww. pisma było uzasadnione potrzebą określenia zakresu przystosowania infrastruktury drogowej położonej na trasie przejazdu (wykonania ekspertyz), co było zgodne z art. 64d ust. 1 pkt. 6 u.p.r.d. Ostatecznie jedną z ww. spraw zakończono w 14 dni, a w drugiej wydano odmowę wydania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego.

(akta kontroli str. 209-235)

Wszyscy pracownicy Oddziału podpisujący objęte badaniem zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych posiadali pisemne pełnomocnictwa do dokonywania tych czynności wydane przez Generalnego Dyrektora DKiA.

(akta kontroli str. 305-309)

Inspekcja Transportu Drogowego na drogach krajowych będących w zarządzie Oddziału w latach 2015-2018 (I półrocze) wykonała 2 915 kontroli obejmujących czynności w zakresie weryfikacji przejazdów nienormatywnych bez zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia, z czego: 1 002 w 2015 r., 851 w 2016 r., 709 w 2017 r., i 353 w I półroczu 2018 r. Inspekcja Transportu Drogowego nałożyła w ww. okresie ogółem 721 kar na kwotę 2 870,0 tys. zł w związku z przejazdem nienormatywnym bez zezwolenia lub z naruszeniem jego warunków, w tym: w 2015 r. – 144 kary na kwotę 1 048,0 tys. zł; w 2016 r. – 151 kar na kwotę 1 099,0 tys. zł; w 2017 r. - 73 kary na kwotę 456,5 tys. zł, w I połowie 2018 r. 48 kar na kwotę 266,5 tys. zł. Jednostki Policji nie wykonywały w okresie lat 2015-2018 (I półrocze) kontroli w ww. zakresie.

(akta kontroli str. 236-241)

W latach 2015-2018 Oddział utrzymywał 10 stanowisk ważenia pojazdów w ruchu zlokalizowanych na drogach krajowych nr 10, 15, 25, 91, a także 9 miejsc

¹²⁸ Odpowiednio do załącznika nr 8 do rozporządzenia Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (Dz.U. poz. 764).

administracyjnego ważenia pojazdów zlokalizowanych na drogach krajowych nr 15, 10, 56, 80, 91.

(akta kontroli str. 242-243)

Oddział w sierpniu 2017 r. rozstrzygnął postępowanie o zamówienie na dostawę 108 zestawów wag przenośnych do ważenia pojazdów (dwie sztuki wag w zestawie) wraz z wyposażeniem oraz oprogramowaniem na potrzeby Inspekcji Transportu Drogowego. Umowę na tę dostawę (o wartości 5 407,0 tys. zł) zawarto 22 listopada 2017 r. Odbioru urządzeń dokonano w terminie umownym (120 dni od dnia podpisania), tj. w dniu 22 marca 2018 r.

(akta kontroli str. 460-462)

Analiza czterech dzienników objazdów dróg¹²⁹ wykazała, że w toku bieżącego nadzoru nad stanem dróg odnotowywano uszkodzenia elementów drogi i oznakowania (m.in. nawierzchni, poboczy, barier, krawężników, znaków drogowych). W ww. dokumentach uszkodzenia opatrywano adnotacją o zidentyfikowanym zdarzeniu drogowym, a w innym przypadku – wskazywano na nieznane okoliczności powstania. Uszkodzenia opatrywano także informacją identyfikującą dokumentację (ubezpieczeniową) szkody i jednostkę Policji, która prowadzi, lub do której zgłoszono uszkodzenie, celem ustalenia sprawcy. W analizowanych dziennikach dróg opis nie wskazywał na uszkodzenia powstałe w wyniku przejazdu pojazdów nienormatywnych.

Analiza dwóch roszczeń o naprawienie szkód, w których Oddział powiązał uszkodzenia z przejazdem pojazdu nienormatywnego, wykazała, że w jednym przypadku przewoźnik dokonał napraw na własnych kosztach, a w drugim został obciążony kosztami napraw.

(akta kontroli str. 244-304)

W dokumentach związanych z funkcjonowaniem kontroli zarządczej Oddziału przypisano odpowiedzialność za realizację zadań w zakresie wydawania zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych¹³⁰, a także za dokonywanie objazdów dróg i prowadzenie spraw związanych z likwidacją szkód komunikacyjnych¹³¹.

Obszar związany z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych był objęty działaniami monitorującymi system kontroli zarządczej¹³².

(akta kontroli str. 161-180, 772-813, 846-847)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski

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

¹²⁹ Prowadzonych przez Rejon Świecie: nr 55c, 5c – 00+000 – 17+705 za 2018 (badaniu poddano okres do 30.06.2018); nr 5c od 00+000 – 9+644-; Prowadzonych przez Rejon Włocławek: A1 – za okres od 27 lutego 2017 r. do 01.07.2017 r.; nr 91 od pozycji 150 (01.01.2017) do pozycji 306 (29.05.2017).

¹³⁰ Za co w latach 2015-2018 (I połowa) odpowiadał Wydział Dróg i Sieci Drogowej Oddziału. Procedurę postępowania w tych sprawach określił Dyrektor Generalny DKiA w zarządzeniu nr 17 z 11 lutego 2015 r. (ze zm.).

¹³¹ Za co w ww. okresie odpowiadały Rejony Utrzymania Dróg.

¹³² W szczególności analizowano skargi i wnioski, a także wyniki kontroli/audytów, a także ankietowano pracowników pionu zarządzania drogami i mostami.

- określanie w dziennikach objazdu dróg terminu realizacji zaleceń pokontrolnych,
- terminowe składanie propozycji zapotrzebowania do planu wydatków bieżących na następny rok budżetowy.

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 Bydgoszczy. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

Bydgoszcz, lutego 2019 r.

Kontroler
Grzegorz Piotrowski
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Bydgoszczy
Dyrektor
Barbara Antkiewicz

.....
podpis

.....
podpis