



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Krakowie

LKR.410.014.01.2019

Pan
Tomasz Pałasiński
Dyrektor Oddziału w Krakowie
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/034 Realizacja Programu *Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych*

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Pałasiński, Dyrektor Oddziału od 5 marca 2014 r. (akta kontroli str. 194)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja Programu <i>Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych</i> ² . 2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2017-2019 (do dnia zakończenia kontroli), a w przypadku gdy czynności związane z przygotowaniem PLMN były wykonywane przed rokiem 2015 kontrolą można było objąć dowody sporządzone przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	Marcin Stolarczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/144/2019 z 2 września 2019 r.; Szymon Stokłosa, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/178/2019 z 30 września 2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ Dalej: *Oddział*.

² Dalej: *Program* lub *PLMN*.

³ Dz. U. z 2019 r., poz. 489 ze zm., dalej: *ustawa o NIK*.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział w okresie objętym kontrolą prawidłowo realizował zadania ujęte w Programie. Do 30 września 2019 r. zrealizowano łącznie 55 zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego, a w trakcie realizacji znajdowało się 18 zadań, których zakres wynikał z treści załącznika nr 6 do uchwały nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*⁵. Izba zwraca uwagę, iż nie wszystkie zadania objęte PLMN, które zostały zrealizowane do 30 września 2019 r., umiejscowiono na odcinkach dróg mających w 2016 r. najwyższe klasy ryzyka. Badania kontrolne nie wykazały jednak, aby którakolwiek z tych inwestycji nie służyła poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub była niezasadna z innych powodów.

Szczegółowa kontrola realizacji 10 wybranych zadań inwestycyjnych nie wykazała nieprawidłowości w zakresie bieżącego nadzoru lub/i jakości wykonanych robót. Prace realizowano zgodnie z harmonogramami przyjętymi w programach inwestycji, a ewentualne ich korekty, w tym dotyczące przesunięć w zakresie planu rzeczowo-finansowego, nie wynikały z przyczyn zależnych od Oddziału.

Oddział w latach 2015-2019 poprawnie realizował zadania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego w oparciu o przepisy ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶, wykorzystując w tym celu m.in. wewnętrzne regulacje Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA). W wyniku przeprowadzonych kontroli formułowano rekomendacje dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Stopień realizacji tych rekomendacji wynikał zarówno z charakteru stwierdzonych defektów, jak i z możliwości finansowych lub planów inwestycyjnych Oddziału. Szczegółowa analiza 15 kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego⁷, zrealizowanych w latach 2015-2016, nie wykazała przypadków braku odpowiedniej reakcji służb drogowych na występujące zagrożenia.

Negatywnie należy ocenić nieprawidłowości dotyczące nieprzestrzegania terminów przeprowadzania w 2016 r. kontroli ogólnych brd (6 kontroli przeprowadzonych po terminie), braku kontroli ogólnych i szczegółowych brd w 2017 r. oraz nieprzeprowadzania od 13 lipca 2017 r. kontroli specjalnych wpływu robót drogowych na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę ogólną w formie opisowej.

⁵ Załącznik nr 6 zawierał listę zadań planowanych do realizacji w ramach Programu. Dalej przytoczona uchwała zwana jest *uchwałą RM nr 156/2015*.

⁶ Dz. U. z 2018 r., poz. 2068 ze zm., dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

⁷ Dalej również: *brd*.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja Programu

Opis stanu faktycznego

Według stanu na koniec 2015 r. w zarządzie Oddziału znajdowało się 967,014 km dróg krajowych, w tym: 101,755 km autostrad (klasa techniczna A), 21,859 km dróg ekspresowych (klasa techniczna S), 698,692 km dróg głównych ruchu przyspieszonego (klasa techniczna Gp) oraz 144,708 dróg głównych (klasa techniczna G).

Według stanu na koniec 2016 r. w zarządzie Oddziału znajdowało się 967,622 km dróg krajowych, w tym: 101,755 km autostrad, 21,825 km dróg ekspresowych, 699,334 km dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz 144,708 km dróg głównych.

Według stanu na koniec 2017 r. w zarządzie Oddziału znajdowało się łącznie 971,038 km dróg krajowych, w tym: 101,755 km autostrad, 25,918 km dróg ekspresowych, 698,657 km dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz 144,708 km dróg głównych.

Według stanu na koniec 2018 r. w zarządzie Oddziału znajdowało się łącznie 971,038 km dróg krajowych, w tym: 101,755 km autostrad, 25,918 km dróg ekspresowych, 698,657 km dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz 144,708 km dróg głównych.

Według stanu na 5 września 2019 r. w zarządzie Oddziału znajdowało się łącznie 970,929 km dróg krajowych, w tym: 101,755 km autostrad, 25,918 km dróg ekspresowych, 703,954 km dróg głównych ruchu przyspieszonego oraz 139,302 km dróg głównych.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 116)

W toku badań kontrolnych dokonano przeglądu dokumentacji⁹ trzech wybranych dróg krajowych o nr 44, S7 oraz 79. Polecenia wykonania robót utrzymaniowych wystawiane przez przedstawicieli Oddziału dotyczyły m.in. napraw znaków i barier drogowych, których uszkodzenia powstały w wyniku szkód komunikacyjnych. Konieczność wykonania prac wynikała z zapisów w dziennikach objazdu drogi prowadzonych przez właściwe rejony dróg podlegające Oddziałowi. Zlecenie, realizacja, nadzór i odbiór prac utrzymaniowych realizowanych przez poszczególne rejony dróg realizowane były w oparciu o zapisy zarządzenia nr 8/2018 Dyrektora Oddziału w Krakowie z 27 lipca 2018 r.¹⁰ Analiza wybranych zapisów w dziennikach objazdów dróg oraz powiązanych z nimi protokołach odbioru robót utrzymaniowych i faktur nie wykazała rozbieżności.

(dowód: akta kontroli str. 76)

Łączna liczba wypadków na drogach zarządzanych przez Oddział w latach 2015-2019¹¹ wyniosła 3 006, w tym zidentyfikowana liczba wypadków spowodowanych złym stanem infrastruktury – 6 (0,2% wszystkich wypadków). Zidentyfikowano 5 najbardziej wypadkowych dróg zarządzanych przez Oddział – łączna liczba wypadków na tych drogach wyniosła 1 916, co stanowiło 64%

⁸ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano oceny cząstkowe w formie opisowej.

⁹ Na tę dokumentację złożyły się wydruki z prowadzonych elektronicznie ksiąg dróg, wybrane dzienniki objazdu dróg z okresu objętego kontrolą oraz powiązane z nimi faktury i protokoły odbioru prac utrzymaniowych na odcinkach dróg krajowych.

¹⁰ Wcześniej w tym zakresie obowiązywało zarządzenie nr 1/2017 Dyrektora Oddziału w Krakowie Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z 27 lutego 2017 r.

¹¹ Według zestawienia sporządzonego 6 września 2019 r. (dane na koniec lipca 2019 r.).

wszystkich wypadków zanotowanych w kontrolowanym okresie. Najwięcej wypadków zanotowano na DK¹²⁷ – 539¹³, a następnie na: DK94 (wraz z odcinkami DK94h, DK94g, DK94i)¹⁴ – 369, DK28 (wraz z odcinkami DK28a, DK28b i DK28d)¹⁵ – 368, DK75 (wraz z odcinkiem DK75a)¹⁶ – 362 oraz A4 – 269¹⁷. Łączna długość ww. 5 najbardziej wypadkowych dróg wyniosła na 5 września 2019 r. – 625,451 km, co stanowiło 64% łącznej długości dróg będących w zarządzie Oddziału.

W 2015 r. łączna liczba wypadków wyniosła 687, w tym: najwięcej z nich zanotowano na DK7 – 129, DK28 (wraz z odcinkami DK28a, DK28b i DK28d) – 86 oraz DK94 (wraz z odcinkami DK94h, DK94g, DK94i) – 83.

W 2016 r. łączna liczba wypadków wyniosła 732, w tym najwięcej zanotowano na: DK7 – 134, DK75 (wraz z odcinkiem DK75a) – 97 oraz DK94 (wraz z odcinkami DK94h, DK94g, DK94i) – 95.

W 2017 r. łączna liczba wypadków wyniosła 698, w tym najwięcej z nich zanotowano na DK7 – 110, DK28 (wraz z odcinkami DK28a, DK28b i DK28d) – 89 oraz DK94 (wraz z odcinkami DK94h, DK94g, DK94i) – 87.

W 2018 r. łączna liczba wypadków wyniosła 598, w tym najwięcej z nich zanotowano na DK7 – 103, DK75 (wraz z odcinkiem DK75a) – 80 oraz DK28 (wraz z odcinkami DK28a, DK28b i DK28d) – 78.

W 2019 r. łączna liczba wypadków wyniosła 291, w tym najwięcej zanotowano na: DK7 – 63, DK28 (wraz z odcinkami DK28a, DK28b i DK28d) – 36 oraz DK94 (wraz z odcinkami DK94h, DK94g, DK94i) – 34.

(akta kontroli str. 3, 8-9, 116-117)

Pismem z 20 czerwca 2016 r. Departament Zarządzania Ruchem GDDKiA przekazał do oddziałów klasyfikację odcinków dróg w związku ze zobowiązaniem nałożonym przez dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej¹⁸ oraz ustawę o drogach publicznych. Klasyfikacja została wykonana na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹⁹, w oparciu o system referencyjny dla odcinków dróg krajowych będących w użytkowaniu co najmniej 3 lata. W związku z tym, iż wyniki klasyfikacji były podstawą do przeprowadzenia szczegółowej kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego, wytypowano odcinki, dla których należy wykonać tę kontrolę.

Łączna długość 163 odcinków wyznaczonych do przeprowadzania w 2016 r. kontroli szczegółowej ze względu na poziom akceptacji ryzyka zagrożeń (klasy ryzyka/bezpieczeństwa D i E) wyniosła 146,422 km. Dla porównania klasyfikacja odcinków przesłana przez Centralę GDDKiA do kontroli szczegółowej w 2015 r. (na podstawie danych za lata 2011-2013) zawierała 187 odcinków, których łączna długość do kontroli wyniosła 123,365 km.

¹² Droga krajowa.

¹³ Długość tej drogi w latach 2015-2019 wynosiła 129,844 km.

¹⁴ Długość tej drogi w latach 2015-2019 wynosiła 132,380 km.

¹⁵ Długość tej drogi w latach 2015-2019 wynosiła od 182,065 km (na koniec 2015 r. oraz 2016 r.) do 181,388 km (stan na koniec 2017 r. oraz 2018 r., a także na 6 września 2019 r.).

¹⁶ Długość tej drogi w latach 2015-2019 wynosiła od 79,450 km (na koniec 2015 r.) do 80,092 km (na 6 września 2019 r.).

¹⁷ Długość tej drogi w latach 2015-2019 wynosiła 101,755 km.

¹⁸ Dz. U. UE. L. 319 z s. 59.

¹⁹ Dz. U. poz. 1845, ze zm.

Pismem z 11 czerwca 2019 r. Departament Zarządzania Ruchem GDDKiA przekazał do oddziałów klasyfikację odcinków dróg wyznaczonych do kontroli szczegółowej. Łączna długość 103 odcinków dróg wyznaczonych do przeprowadzania w 2019 r. kontroli szczegółowej ze względu na poziom akceptacji ryzyka zagrożeń (klasy D i E) wyniosła 95,250 km.

(akta kontroli str.117-124)

Dobór zadań do Programu nastąpił poprzez wybranie z trzech funkcjonujących dotychczas w GDDKiA programów mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego: Program Redukcji Ofiar Śmiertelnych (PROŚ), Program Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych (PBCPR), Plan Działań na Sieci Drogowej (PDnSD). Listy zadań do ww. programów były tworzone przez Oddział w oparciu o analizy własne warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego, wnioski samorządów oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek Policji. Kryteriami zakwalifikowania przez Oddział danego zadania do ww. programów, poza kryterium zdarzeń drogowych, były:

- w przypadku budowy chodników – istniejący ruch pieszych, lokalizacja wzdłuż wnioskowanego chodnika zabudowy mieszkalnej lub obiektów użyteczności publicznej mogących generować ruch pieszych;
- w przypadku budowy zatok autobusowych – istniejące przystanki komunikacji publicznej zlokalizowane bezpośrednio na jezdni, stanowiące duże zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego, oraz bieżące potrzeby regionu w zakresie transportu zbiorowego;
- w przypadku przebudowy skrzyżowania – ocena istniejącej geometrii oraz sytuacji ruchowej na skrzyżowaniu, a także potrzeby w zakresie upłynnienia ruchu i poprawy bezpieczeństwa;
- w przypadku znaków aktywnych – intensywny ruch pieszych na przejściach, szczególnie w rejonie szkół i na dojazdach do nich.

Ustalenia kontroli dotyczące opracowywania projektu Programu wskazywały, iż Oddział w 2015 r. na etapie opracowywania projektu PLMN otrzymał gotową listę zadań, którą miał zweryfikować pod kątem zawartych w niej danych i w razie konieczności skorygować je lub uzupełnić.

28 sierpnia 2015 r. Centrala GDDKiA przesłała tabelę roboczą z zadaniami z PLMN, który miał być realizowany w ramach programu wieloletniego pn. *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)*²⁰. Z treści pisma wynikało, iż zadaniem Oddziału miało być uzupełnienie tabeli zgodnie z informacjami przekazanymi na wideokonferencji, która odbyła się 27 sierpnia 2015 r. Zestawienie zawierało (informacyjnie), poza zadaniami proponowanymi do Programu, listę zadań, które zostały wykreślone przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju z uwagi na ich pokrywanie się z odcinkami realizowanymi w ramach PBDK. Łączna lista zadań zawierała 155 pozycji o łącznej wartości szacunkowej 312,5 mln zł, w tym 57 zadań wykreślonych – o łącznej wartości szacunkowej 104,7 mln zł. Łączna wartość szacunkowa 98 zadań, przewidywanych przez Centralę GDDKiA do realizacji w ramach PLMN, wyniosła 207,8 mln zł.

2 września 2015 r. Oddział przekazał do Centrali GDDKiA wypełnione zestawienie tabelaryczne PLMN (98 zadań). Łączna wartość szacunkowa tych zadań wyniosła 206,5 mln zł. Jednocześnie Oddział wnioskował o włączenie do realizacji części zadań (50) wykreślonych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju²¹ z uwagi na:

²⁰ Dalej: PBDK.

²¹ Łączna szacunkowa wartość 50 dodatkowo wnioskowanych przez Oddział zadań (z listy wykreślonych) wyniosła 136,9 mln zł.

- niezasadne wyłączenie z realizacji zadań zlokalizowanych na odcinkach nieobjętych planowaną budową drogi równoległej, nadrzędnej;
- odległy termin realizacji drogi równoległej, nadrzędnej (zadania zasadne z uwagi na konieczność poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego);
- funkcje danej drogi, obciążenie ruchem.

Centrala GDDKiA w żaden sposób nie ustosunkowała się do ww. propozycji Oddziału.

(akta kontroli str.125-126, 182, 447)

Załącznik nr 6 do uchwały RM nr 156/2015 zawierał listę zadań planowanych do realizacji w ramach PLMN, z podziałem na trzy kategorie ryzyka: najwyższa klasa ryzyka, bardzo duża klasa ryzyka oraz duża klasa ryzyka. Dla Oddziału wyznaczono łącznie 97 zadań²², w tym: 44 w najwyższej klasie ryzyka, 23 w bardzo dużej klasie ryzyka oraz 30 w dużej klasie ryzyka. Łączna wartość szacunkowa wszystkich zadań zaplanowanych do realizacji przez Oddział wyniosła 212,5 mln zł.

Zgodnie z założeniami Programu dobór zadań następował poprzez wybranie z trzech programów (PROŚ, PBCPR, PDnSD) zadań, dla których zostały określone najwyższe klasy ryzyka (E2 – największa koncentracja kosztów wypadków, E1 – bardzo duża koncentracja kosztów wypadków i D – duża koncentracja kosztów wypadków). Lista zadań miała być każdego roku aktualizowana, na podstawie zaktualizowanych danych dotyczących kwalifikacji zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego do ww. klas ryzyka.

Analiza danych dotyczących umiejscowienia zaplanowanych zadań²³ w zestawieniu z danymi dotyczącymi odcinków dróg oznaczonych klasami ryzyka gęstości kosztów wypadków wyznaczonymi do kontroli szczegółowej w 2015 r. wykazała m.in., iż:

- 39 zadań umiejscowiono na odcinkach, które posiadały klasę ryzyka gęstości kosztów wypadków na poziomie D lub E;
- 58 zadań umiejscowiono na odcinkach, które posiadały klasę ryzyka gęstości kosztów wypadków na poziomie niższym niż D.

Analiza danych dotyczących umiejscowienia planowanych zadań w zestawieniu z danymi dotyczącymi odcinków dróg oznaczonych w poszczególnych poziomach akceptacji gęstości kosztów wypadków (lista odcinków do kontroli szczegółowej bezpieczeństwa ruchu drogowego w 2016 r.) wykazała m.in.:

- 36 zadania zaplanowano na odcinkach, które w 2016 r. posiadały najwyższe klasy ryzyka D lub E;
- 61 zadania zaplanowano na odcinkach, które w 2016 r. posiadały klasy ryzyka niższe niż D.

W latach 2015-2019 (wg stanu na 30 września) Oddział nie występował z inicjatywami zmian w liście zadań zakwalifikowanych do realizacji w ramach PLMN.

(akta kontroli str. 126, 399-412)

W latach 2015-2019 (wg stanu na 30 września) Oddział na realizację zadań wpisanych do PLMN wydatkował łącznie 81 579,393 tys. zł, w tym m.in.:

- w 2015 r. 9 721,231 tys. zł, co stanowiło 75,6% planu pierwotnego na 2015 r. oraz 100% planu po zmianach;

²² W stosunku do listy przesłanej przez Oddział 2 września 2015 r. w wykazie zadań ujętych w PBDK nie było zadania nr 1145 - *Budowa chodnika w miejscowości Ładna (w ramach DK4)* o szacunkowej wartości 1 mln zł. Żadne z zadań dodatkowo wnioskowanych przez Oddział nie zostało ujęte w zatwierdzonym PLMN.

²³ Ujętych w załączniku nr 6 do uchwały RM nr 156/2015.

- w 2016 r. 23 859,526 tys. zł, co stanowiło 93,1% planu pierwotnego na 2016 r. oraz 99,5% planu po zmianach;
- w 2017 r. 26 178,917 tys. zł, co stanowiło 66,6% planu pierwotnego na 2017 r. oraz 99,7% planu po zmianach;
- w 2018 r. 9 885,756 tys. zł, co stanowiło 27,8% planu pierwotnego na 2018 r. oraz 98,9% planu po zmianach;
- w 2019 r. (9 miesięcy) wydatkowano łącznie 11 933,963 tys. zł, co stanowiło 22,5% planu pierwotnego na 2019 r. oraz 34,5% planu po zmianach na 2019 r.
(akta kontroli str. 160-164)

W sprawie niepełnego wydatkowania przez Oddział środków przyznanych na realizację Programu w latach 2017-2018, zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła: *Przyczynami niepełnego wydatkowania środków otrzymanych na realizację Programu w latach 2017-2018 było: a) Przedłużające się procedury przygotowania dokumentacji (uzyskiwania odstępstw od warunków technicznych, decyzji uzgodnień i opinii pośrednich), b) Przedłużające się procedury wyłonienia wykonawców robót, c) Wyniki postępowań przetargowych – najkorzystniejsze oferty niższe od szacowanych wartości zamówień, d) Konieczność rozwiązania umowy (rok 2017) z przyczyn leżących po stronie wykonawcy. Powyższe skutkowało wydłużeniem procesów przygotowawczych i realizacji niektórych zadań, a tym samym koniecznością zmiany limitów w poszczególnych latach.*

Z treści wyjaśnień wynikało ponadto, iż w toku niektórych prowadzonych przez Oddział postępowań na wyłonienie wykonawców zadań ujętych w PLMN, najkorzystniejszymi ofertami okazały się oferty o wartości niższej od kwoty, którą GDDKiA zamierzała przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia. W wyniku zawarcia umów na realizację zadań o wartościach niższych od szacunkowego kosztu inwestycji powstały oszczędności środków, które nie zostały wykorzystane podczas realizacji tych zadań i konieczna była zmiana limitu poprzez jego zmniejszenie. Przykładowo zadanie pn. *Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie małopolskim na DK 28 w miejscowości Białka w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych*, którego szacunkowy koszt realizacji wynosił w 2017 r. 3 384,559 tys. zł, kosztowało ostatecznie 2 109,775 tys. zł.
(akta kontroli str. 77-82, 536-537)

Według stanu na 30 września 2019 r. Oddział zrealizował łącznie 55 zadań z 97 ujętych przez Radę Ministrów w PLMN dla Małopolski²⁴. Analiza umiejscowienia zrealizowanych zadań wykazała m.in., iż 15 z nich znajdowało się na odcinkach dróg oznaczonych w 2016 r. najwyższymi klasami ryzyka (D lub E), natomiast 10 zadań posiadało najwyższe klasy ryzyka tylko w 2015 r. (D lub E). W przypadku pozostałych 30 zadań ustalono, iż ich realizacja odbywała się poza odcinkami dróg posiadającymi najwyższe klasy ryzyka zarówno w 2015 r.²⁵, jak i w 2016 r.²⁶

Według stanu na 30 września 2019 r. w trakcie realizacji znajdowało się łącznie 18 zadań ujętych w PLMN, wśród których zidentyfikowano 12 zadań, których realizacja przebiegała na odcinkach dróg posiadających w 2016 r. najwyższe klasy ryzyka.

Do 30 września 2019 r. 22 zadania nie zostały wprowadzone do planu finansowego GDDKiA. Zakres rzeczowy 8 z nich został zaplanowany w ramach innych zadań inwestycyjnych Oddziału. Dla 7 zadań ich zakres został ujęty w ramach inwestycji zaplanowanych w *Programie dostosowania dróg krajowych do nośności 11,5/oś*.

²⁴ Załącznik nr 6 do uchwały RM nr 156/2015.

²⁵ Klasa koncentracji kosztów wypadków była na poziomie D lub E.

²⁶ Klasa ryzyka gęstości kosztów wypadków D lub E.

Zadanie nr 25 pn. *Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK44 w Oświęcimiu* polegające na przebudowie skrzyżowania zostało usunięte z planu na 2016 r. na wniosek Oddziału²⁷.

(akta kontroli str. 409-412)

Na pytanie, dlaczego wśród zadań realizowanych przez Oddział w ramach PLMN były zadania, które znajdowały się poza odcinkami dróg sklasyfikowanymi w klasach ryzyka D i E, zastępca Dyrektora Oddziału stwierdziła: *W ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych Oddział realizował zadania ujęte w załączniku nr 6 do Programu Budowy Dróg Krajowych zatwierdzonym 8 września 2015 r. Uchwałą Rady Ministrów.*

Odnosząc się do kwestii zgłaszania przez Oddział do Centrali GDDKiA ewentualnych wątpliwości co do tego, że niektóre z realizowanych/planowanych do realizacji zadań zlokalizowane są na odcinkach dróg posiadających klasy ryzyka niższe od D, zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła m.in.: *Realizacja wszystkich zadań, które zostały ujęte w PLMN, w ocenie Oddziału była zasadna z punktu widzenia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadania zakwalifikowane przez Centralę do PLMN pokrywały się z zadaniami zgłaszanymi przez Oddział do wcześniej funkcjonujących programów [...] Propozycje zadań były zgłaszane przez Oddział w oparciu o analizy własne warunków bezpieczeństwa ruchu drogowego, analizy wniosków samorządów oraz powiatowych i wojewódzkich jednostek Policji, a także wyników kontroli brd. Nie wszystkie zadania zlokalizowane były na odcinkach o najwyższych klasach ryzyka, jednak każde z nich było istotnym dla punktowej poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ocenie Oddziału celem nadrzędnym zarządcy drogi jest zarówno zapobieganie wypadkom jak i reagowanie na zaistniałe. Z uwagi na powyższe Oddział nie miał wątpliwości, co do zasadności realizacji zadań na odcinkach dróg posiadających klasę ryzyka niższą od D.*

(akta kontroli str. 77-85)

Na podstawie analizy treści 10 programów inwestycji²⁸ realizowanych w ramach PLMN ustalono, iż każdorazowo dokumenty te przedkładał były przez GDDKiA do uzgodnienia z ministerstwem właściwym ds. transportu. Analizowane dokumenty zawierały m.in. szacunkowy łączny koszt inwestycji (ze wskazaniem roku szacowania), kartę projektu/inwestycji składającą się z opisu zadania oraz jego harmonogramu rzeczowo-finansowego. Wszystkie objęte kontrolą programy – stanowiące podstawę realizacji zadań w ramach PLMN – zostały uzgodnione z ministrem właściwym ds. transportu, co zostało potwierdzone podpisami upoważnionych osób.

Programy inwestycji dotyczące budowy kładki dla pieszych w miejscowości Gaj oraz przebudowy skrzyżowania Jaksice-Sierosławice zostały zatwierdzone (uzgodnione) przez ministra właściwego ds. transportu przed wejściem w życie uchwały RM nr 156/2015, tj. przed 8 września 2015 r. Jednocześnie obydwa ww. zadania zostały wpisane do załącznika nr 6 do tej uchwały. W planie wydatków majątkowych i bieżących w układzie budżetu zadaniowego Oddziału nazwy tych inwestycji nie identyfikowały ich z kontrolowanym Programem. Nazwy tych zadań

²⁷ Wniosek z 15 czerwca 2016 r., który został zaaprobowany pozytywnie przez Departament Zarządzania Drogami i Mostami (pismo znak: DZ.ZKM.3110.6.2016.94 z 8 lipca 2016 r.). Przedmiotowa inwestycja miała na celu poprawę warunków ruchu na wlocie drogi wojewódzkiej nr 948 do skrzyżowania z drogą krajową nr 44 w formie ronda średniego poprzez dobudowę by-pasa. W marcu 2016 r. Urząd Miasta w Oświęcimiu rozstrzygnął przetarg na budowę odcinka drogi gminnej łączącej DK44 z DW948 po nowym śladzie, co miało spowodować zmianę struktury ruchu i przełożyć się na spadek natężenia na wlocie DW948 w relacji prawoskrętnej. Efektem miała być znaczna poprawa warunków ruchu na skrzyżowaniu DK44 z DW948 i tym samym realizacja zadania w ramach PLMN utraciła swoją zasadność.

²⁸ Inwestycje skontrolowane pod kątem realizacji harmonogramów wymienione w dalszej części wystąpienia.

w budżecie GDDKiA na 2016 r. figurowały w grupie zadań z zakresu przebudowy dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego, pomimo iż w analizowanym budżecie funkcjonowała grupa zadań *Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych*.

Na liście 97 zadań zaplanowanych do realizacji w załączniku nr 6 do uchwały RM nr 156/2015 znajdowało się ponadto 6 innych zadań, których realizacja odbywała się pod nazwami, które nie identyfikowały ich w żaden sposób z PLMN. Przykładowo:

- zadanie w poz. 96²⁹, polegające na rozbudowie DK94 na odcinku w Olkuszu, zostało ujęte w planie na 2018 r., nie w grupie zadań PLMN (poz. 30 planu wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA w układzie budżetu zadaniowego), a w zadaniach w grupie pn. *Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego* (poz. 31 budżetu zadaniowego);
- zadanie w poz. 88, polegające na budowie chodnika w miejscowości Młynka, zostało ujęte w planie na 2018 r., nie w grupie zadań PLMN, a w zadaniach z grupy pn. *Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego*.

Według stanu na 30 września 2019 r. Oddział nie dysponował zestawieniem danych umożliwiającym szybką identyfikację poziomu wydatków na realizację poszczególnych zadań ujętych w załączniku nr 6³⁰ do uchwały RM nr 156/2015. Dostępne dane rzeczowo-finansowe odnoszące się do przedmiotu kontroli umożliwiały sporządzenie zestawienia 97 zadań ujętych w załączniku nr 6 zarówno w zakresie stanu realizacji, jak i poziomu zrealizowanych wydatków. Sposób ujęcia zadań zaplanowanych w ramach PLMN w planach wydatków GDDKiA na poszczególne lata uniemożliwiał uzyskanie identycznych danych w zakresie finansowej realizacji Programu.

(akta kontroli str. 411-412)

Nadzór PLMN prowadzony był w Oddziale w oparciu o stworzony centralnie monitoring realizacji zadań inwestycyjnych. W związku z powyższym nie tworzone w Oddziale odrębnych procedur służących nadzorowi nad realizacją Programu. Szczegółowej kontroli pod kątem nadzoru nad realizacją inwestycji³¹ lub/i jakości zrealizowanych prac³² poddano łącznie 7 zadań, na które wydatkowano w latach 2015-2018 kwotę 20 179,201 tys. zł, co stanowiło 24,7% ogółu środków finansowych zaliczonych do wydatkowania w trakcie realizacji Programu.

W toku badań przedstawionej do kontroli dokumentacji w zakresie realizowanych w ramach PLMN inwestycji nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie nadzoru Oddziału nad realizacją robót budowlanych. Analiza dokumentacji źródłowej dotyczącej zrealizowanych inwestycji nie wykazała również błędów (nieprawidłowości) w działaniach Oddziału, które miałyby wpływ na jakość wykonanych robót budowlanych. Oględziny trzech wykonanych w ramach PLMN inwestycji³³ nie wykazały istotnego pogorszenia stanu technicznego wybudowanych obiektów (rondo, chodnik, kładka dla pieszych). Ponadto ustalono, iż Oddział

²⁹ Lista zadań ujętych w PLMN sporządzona przez Oddział na potrzeby kontroli.

³⁰ Zadania zaplanowane do realizacji w ramach Programu.

³¹ Cztery zadania: Budowa kładki dla pieszych w m. Gaj, Budowa chodnika w m. Piątkowa, Budowa chodnika w m. Mszana Dolna, Przebudowa skrzyżowania w Trzebini.

³² Siedem zadań: cztery zadania skontrolowane w ramach badania nadzoru nad realizacją oraz trzy zadania: Przebudowa skrzyżowania Jaksice – Sierostawice, Budowa chodnika w m. Biały Dunajec, Budowa chodnika w m. Nawojowa Góra.

³³ Oględzinami objęto następujące zadania: Budowa kładki dla pieszych w m. Gaj, Przebudowa skrzyżowania w Trzebini oraz Budowa chodnika w m. Nawojowa Góra (część wykonana w 2016 r.).

w ramach przeglądów gwarancyjnych monitorował jakość wykonanych w ramach PLMN prac, zgłaszając uwagi i domagając się usunięcia usterek.

W zadaniach poddanych szczegółowej kontroli Oddział nie powtarzał wykonanych już robót, poza pracami utrzymaniowymi oraz poprawkami gwarancyjnymi.

(akta kontroli str. 86-102, 114, 128-142, 183-184, 196-197, 204-244, 448-535)

Analiza dokumentacji 10 zadań realizowanych w ramach PLMN³⁴ wykazała, iż 8 z nich zostało zrealizowanych zgodnie z przyjętym ostatecznie harmonogramem. Stwierdzone korekty harmonogramów przesuwające w czasie terminy zakończenia 2 inwestycji wynikały z przyczyn niezależnych od Oddziału. W odniesieniu do 2 zadań znajdujących się nadal w trakcie realizacji (roboty budowlane) ustalono, iż powodem konieczności zmian w harmonogramach były wydłużające się postępowania administracyjne o wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej. Nie stwierdzono okoliczności, które mogłyby stanowić podstawę do uznania, iż odpowiedzialność za niedotrzymanie pierwotnych harmonogramów wynika z nieprawidłowości w działaniach Oddziału.

(akta kontroli str. 185-192, 395-398)

W 2016 r. łączna długość 163 odcinków wyznaczonych do przeprowadzania kontroli szczegółowej ze względu na poziom akceptacji ryzyka zagrożeń (klasy D i E) wyniosła 146,422 km, natomiast w 2019 r. takich odcinków dróg było 103, a ich łączna długość wyniosła 95,250 km.

Analiza siedmiu inwestycji drogowych³⁵ pod kątem ich umiejscowienia na odcinkach dróg krajowych wykazała m.in., iż:

- *Budowa kładki dla pieszych w miejscowości Gaj* – w 2016 r. klasa ryzyka³⁶ dla odcinka, na którym zlokalizowano ww. inwestycję, była na poziomie E – (ryzyko nieakceptowane) i nie zmieniła się w 2019 r.;
- *Budowa chodnika w miejscowości Piątkowa* – zarówno w 2016 r., jak i w 2019 r. klasa ryzyka odcinka, na którym zlokalizowano inwestycję, była niższa od D;
- *Budowa chodnika w miejscowości Mszana Dolna* – zarówno w 2016 r., jak i w 2019 r. klasa ryzyka odcinka, na którym zlokalizowano inwestycję, była niższa od D;
- *Przebudowa skrzyżowania z drogą gminną w miejscowości Trzebinia* – w 2016 r. klasa ryzyka dla odcinka, na którym zlokalizowano ww. inwestycję, była na poziomie E, natomiast w 2019 r. – była niższa od D;
- *Przebudowa skrzyżowania Jaksice – Sierosławice* – w 2016 r. klasa ryzyka dla odcinka, na którym zlokalizowano ww. inwestycję, była na poziomie E, a w 2019 r. – była niższa od D;
- *Budowa chodnika w miejscowości Biały Dunajec* – w 2016 r. klasa ryzyka dla odcinka, na którym zlokalizowano ww. inwestycję, była na poziomie E i nie zmieniła się w 2019 r.;
- *Budowa chodnika w miejscowości Nawojowa Góra* – klasa ryzyka dla odcinka, na którym zlokalizowano ww. inwestycję, zarówno w 2016 r., jak i w 2019 r. była niższa od D.

(akta kontroli str. 117-124, 165-175, 399-408, 413-414)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

³⁴ Do grupy siedmiu inwestycji³⁴ zbadanych pod kątem nadzoru lub/i jakości robót dobrano losowo trzy zadania. Łączna kwota wydatków poniesionych przez Oddział na realizację szczegółowo skontrolowanych zadań wyniosła 23 373,276 tys. zł, co stanowiło 28,7% wszystkich wydatków wykazanych przez Oddział w związku z realizacją PLMN.

³⁵ Poddanych szczegółowej kontroli w zakresie nadzoru lub/i jakości robót budowlanych.

³⁶ Akceptacji gęstości kosztów wypadków.

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż w okresie objętym kontrolą Oddział skutecznie realizował zakresy zadań ujęte w PLMN, w ramach zatwierdzonych i monitorowanych na bieżąco planów finansowych. Zadania służące poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym polegające na likwidacji miejsc niebezpiecznych, były realizowane na podstawie uzgodnionych, na poziomie ministerialnym, programów inwestycji, a nadzór nad ich przebiegiem wynikał z praktyk stosowanych w Oddziale.

OBSZAR

2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego

Opis stanu
faktycznego

W latach 2016-2019 Oddział nie dokonywał udokumentowanych analiz w zakresie wpływu realizacji Programu na stan bezpieczeństwa na drogach. Centrala GDDKiA nie sformułowała wobec Oddziałów szczegółowych wymagań w tym zakresie. Z treści wyjaśnień w ww. zakresie wynikało, iż Oddział każdego roku wykonywał analizy stanu bezpieczeństwa ruchu dla całej sieci drogowej dróg krajowych województwa małopolskiego. W analizie tej ujmowano liczby wypadków, zabitych i rannych, w odniesieniu do lat ubiegłych, co odzwierciedlało ogólne tendencje stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Oddział nie prowadził działań w zakresie monitoringu miejsc, w których zrealizowano zadania finansowane ze środków PLMN pod kątem bezpieczeństwa i liczby wypadków. W okresie objętym kontrolą nie obowiązywały akty prawne lub wewnętrzne procedury GDDKiA, które nakładałyby obowiązek takich działań. Monitoring całej sieci drogowej będącej w zarządzie Oddziału, w zakresie prowadzonych na niej inwestycji, odbywał się poprzez: kontrole ogólne brd, kontrole szczegółowe brd, wizje lokalne zwoływane po otrzymaniu zgłoszeń³⁷ (Policja, samorządy lokalne) oraz lustracje miejsc wypadków śmiertelnych dokonywane wspólnie z Policją³⁸.

(akta kontroli str. 10-16, 70, 126-127)

W latach 2015-2017 (do 12 lipca) Oddział nie przeprowadzał kontroli specjalnych robót drogowych, o których mowa w zarządzeniu nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego³⁹. Z wyjaśnień zastępcy Dyrektora Oddziału wynikało m.in., iż zgodnie z pkt 3.1.1 *Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego*⁴⁰ kontrole specjalne powinny być wykonywane według bieżących potrzeb, a potrzeba przeprowadzenia kontroli specjalnej występowałaby w przypadku zgłoszeń o nieprawidłowościach lub występowaniu zdarzeń drogowych wynikających z tymczasowego oznakowania robót. W latach 2015-2017 (12 lipca) brak było tego typu zgłoszeń, które uzasadniałyby przeprowadzenie dedykowanych kontroli specjalnych.

Od 13 lipca 2017 r. do 21 listopada 2019 r. Oddział nie przeprowadzał kontroli specjalnych wpływu robót drogowych na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w zarządzeniu nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴¹ (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 193, 259-260)

³⁷ W latach 2015-2019 (do 30 września) odbyło się łącznie 87 wizji lokalnych w terenie.

³⁸ W latach 2015-2019 (do 30 września) odbyło się łącznie 161 lustracji miejsc wypadków ze skutkiem śmiertelnym.

³⁹ Dalej: zarządzenie GDDKiA nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd.

⁴⁰ Załącznik do zarządzenia nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd.

⁴¹ Dalej: zarządzenie GDDKiA nr 22/2017 w sprawie kontroli stanu brd.

W 2017 r. Oddział nie przeprowadzał kontroli ogólnych oraz kontroli szczegółowych stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których była mowa w § 3 zarządzenia GDDKiA nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 127)

W latach 2015-2016 oraz w 2019 r. Oddział przeprowadził łącznie 91 kontroli ogólnych oraz 43 kontrole szczegółowe stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w tym:

- w 2015 r. 30 kontroli ogólnych i 16 kontroli szczegółowych,
- w 2016 r. 30 kontroli ogólnych i 13 kontroli szczegółowych,
- w 2019 r. 31 kontroli ogólnych i 14 kontroli szczegółowych.

Oddział w latach 2015-2016 oraz w 2019 r. objął kontrolą wszystkie odcinki wyznaczone do kontroli szczegółowych oraz wykonał kontrole ogólne całej sieci drogowej.

(akta kontroli str. 416-421, 431-446)

Na podstawie analizy 12 raportów kontroli ogólnych bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz 3 raportów kontroli szczegółowych ustalono, że kontrole prowadzono w oparciu o wytyczne zawarte w wewnętrznych regulacjach, w tym zgodnie z *Instrukcją kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego* z sierpnia 2013 r. Zespoły kontrolne składały się co najmniej z 3 osób posiadających wymagane uprawnienia, a długości przejazdów kontrolnych nie przekraczały zalecanych 100 km. Raporty pokontrolne sporządzane były zgodnie z wzorem (załącznik nr 3 do instrukcji)⁴², zawierały ogólne informacje na temat drogi, listę defektów z przypisaną klasyfikacją zagrożenia oraz dokumentację fotograficzną, ocenę poszczególnych zagrożeń i rekomendacje co do konieczności podjęcia działań naprawczych. Pracownicy Oddziału ze względu na dużą liczbę kontroli stanu brd odstąpili od przechowywania materiałów roboczych w tym: filmów, zdjęć, kart kontroli, notatek, itd., ewidencjonując jedynie raporty końcowe.

(akta kontroli str. 183-184, 198-199, 415, 426)

Protokoły kontroli ogólnych bezpieczeństwa ruchu drogowego z 7 maja 2015 r. (odcinka DK nr 28 od km 64,754 do km 77,919) oraz z 9 czerwca 2016 r. (odcinka DK nr 28 od km 0,000 do km 64,754) zawierały dokumentację fotograficzną wykonaną (według daty na zdjęciach) 9 lub/i 30 września 2014 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

(akta kontroli str. 317-364)

W toku kontroli stwierdzono, że następujące kontrole ogólne z 2016 r., oznaczone numerami: 44 (droga krajowa nr 7), 49 (droga krajowa nr S7), 50 (droga krajowa nr 28), 60 (droga krajowa nr 75), 61 (droga krajowa nr 79), 68 (droga krajowa nr 94h), zostały przeprowadzone po 31 maja 2016 r. Zgodnie z zapisami zarządzenia GDDKiA nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd powinny zostać przeprowadzone do końca maja 2016 r. (szczegółowy opis w sekcji *Stwierdzone nieprawidłowości*).

Na podstawie analizy wybranych raportów ustalono m.in., że spośród 348 rekomendacji: 64 dotyczyły defektów stanowiących duże zagrożenie (klasa C), 165 dotyczyło defektów stanowiących średnie zagrożenie (klasa B), a 119 dotyczyło defektów stanowiących małe zagrożenie (klasa A). Nie zidentyfikowano defektów stanowiących bardzo duże zagrożenie (klasa D).

⁴² Z wyjątkiem przypadków opisanych w dalszej części wystąpienia pokontrolnego.

W zakresie wdrożenia rekomendacji zawartych w zbadanych raportach ustalono m.in., że:

- 183 rekomendacje (53% wszystkich rekomendacji) zostały zrealizowane w latach 2015-2019;
- 19 rekomendacji (5,5%) było w trakcie realizacji;
- 57 rekomendacji (16,4%) było w planie do realizacji w latach 2019-2024;
- 66 rekomendacji (19%) zostało poddanych powtórnej analizie ich zasadności oraz możliwości realizacji, w wyniku czego odstąpiono od ich wdrożenia;
- 23 rekomendacje (6,6%) nie zostały zrealizowane.

(akta kontroli str. 261-316, 415)

Spośród 23 niezrealizowanych do 20 listopada 2019 r. rekomendacji 7 dotyczyło defektów zidentyfikowanych na drodze krajowej nr 7, które w związku z realizowaną drogą ekspresową nr S7 zostały wyłączone z realizacji. Wobec czterech defektów stanowiących zagrożenia klasy B (pozostałe dotyczyły zagrożeń klasy A – najniższa klasa) zastosowano rozwiązania tymczasowe, poprawiające stan brd.

Wobec 16 niezrealizowanych rekomendacji ustalono, iż obecnie znalazły się one w zgłoszonych do Centrali GDDKiA wykazach potrzeb inwestycyjnych z zakresu brd na lata 2019-2021 i po 2021 r. Wcześniej zostały zgłoszone do bazy propozycji zadań w ramach innych programów realizowanych przez GDDKiA. Realizacja zgłoszonych zadań będzie możliwa po przyznaniu środków finansowych na ten cel.

(akta kontroli str. 183-184, 196-203, 422-425)

Oględziny czterech wybranych odcinków dróg krajowych nr 44, 79, 94 oraz 7 potwierdziły wykonanie rekomendacji wynikających z kontroli brd przeprowadzonych w latach 2015-2016. W ramach skontrolowanych rekomendacji wykonano chodnik, przebudowy dwóch skrzyżowań oraz montaż bariery energochłonnej.

(akta kontroli str. 384-392)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W 2017 r. Oddział nie przeprowadzał kontroli ogólnych oraz kontroli szczegółowych stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których była mowa w § 3 zarządzenia GDDKiA nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd. Zgodnie z treścią ww. zarządzenia kontrole stanu brd miały być przeprowadzane w przypadku kontroli ogólnych do końca maja 2017 r., natomiast kontrole szczegółowe do końca czerwca 2017 r. Obowiązek przeprowadzenia ww. kontroli w tych terminach obowiązywał do 12 lipca 2017 r. włącznie, natomiast od 13 lipca 2017 r. zarządzeniem GDDKiA nr 22/2017 w sprawie kontroli stanu brd wprowadzono nowe terminy ich przeprowadzenia.

W sprawie braku w 2017 r. kontroli ogólnych oraz szczegółowych zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła m.in.: *W roku 2017 były prowadzone przez Centralę we współpracy z Oddziałami GDDKiA prace zmierzające do aktualizacji zarządzenia nr 28 [...] w zakresie m.in. terminów realizacji kontroli (raz na 3 lata – najbliższa w 2019 r.). Okoliczności te wstrzymały przeprowadzanie przez Oddział w roku 2017 kontroli brd. Taki stan został uwzględniony i zaakceptowany przez ówczesnego Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w uzasadnieniu do projektu Zarządzenia nr 22, w którym wskazano, że „Ze względu na fakt, że ostatnie kontrole zostały przeprowadzone w 2016 r. a obecnie przyjęto 3 letni cykl prowadzenia kontroli ogólnych oraz szczegółowych wynikających z klasyfikacji odcinków dróg, kolejne kontrole powinny zostać przeprowadzone w 2019 r.”. Niemniej jednak należy pamiętać, że zgodnie z zarządzeniem nr 28 § 5 „Przeprowadzanie kontroli ogólnej, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia*

23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach i wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem” wobec czego kontrole przeprowadzone przez Oddział raz na 6 miesięcy mogły stanowić ekwiwalent kontroli stanu brd.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że obowiązujące do 12 lipca 2017 r. regulacje wewnętrzne GDDKiA w sposób jednoznaczny nakładały obowiązek przeprowadzenia przez Oddział w 2017 r. kontroli ogólnych i szczegółowych stanu brd.

(akta kontroli str. 80, 127)

2. W toku kontroli ujawniono 6 przypadków kontroli ogólnych stanu brd z 2016 r., które zostały przeprowadzone z naruszeniem terminu określonego w zarządzeniu GDDKiA nr 28/2014 w sprawie kontroli stanu brd. Ww. kontrole zostały przeprowadzone w czerwcu i sierpniu 2016 r., pomimo że zgodnie z zapisami ww. zarządzenia powinny zostać przeprowadzone do końca maja 2016 r.

W ww. sprawie zastępca Dyrektora Oddziału przytoczyła argument o toczących się w latach 2016-2017 pracach nad aktualizacją zarządzenia GDDKiA nr 28/2014, stwierdzając ponadto, iż: *...Oddział na bieżąco monitorował postęp prac nad aktualizacją zarządzenia i mając na uwadze fakt wydłużania się prac nad jego zmianą podjął w czerwcu 2016 r. decyzję o wykonaniu kontroli ogólnych BRD, co skutkowało ostatecznie przesunięciem terminu ich realizacji...*

(akta kontroli str. 183-184, 196-198, 251)

3. Protokoły kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego z 7 maja 2015 r. oraz z 9 czerwca 2016 r. zawierały zdjęcia z 9 lub/i 30 września 2014 r. Obowiązująca do 12 lipca 2017 r. *Instrukcja kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego* zalecała (na stronie 53) m.in. ilustrowanie defektów dokumentacją fotograficzną i odniesienie do dokumentacji filmowej.

W sprawie zamieszczenia nieaktualnych zdjęć w dwóch protokołach kontroli brd, zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła: *Zespół dokonujący bieżącej kontroli stwierdzając, że niektóre z defektów były już ujawnione w latach ubiegłych i co do których sytuacja drogowa oraz warunki terenowe nie uległy zmianie podjął decyzję o wykorzystaniu zdjęć z lat poprzednich. Powyższe miało na celu zminimalizowanie czasu koniecznego na techniczną obróbkę dokumentacji fotograficznej, co z tym idzie usprawnienie sporządzania raportu końcowego.*

W ocenie NIK zalecenia wynikające z ww. instrukcji w sposób jednoznaczny określają sposób dokumentowania kontroli, a wykorzystanie nieaktualnych zdjęć trudno uznać za działanie prawidłowe z punktu widzenia rzetelności.

(akta kontroli str. 183-184, 197-198, 365-382)

4. Od 13 lipca 2017 r. do 21 listopada 2019 r. Oddział nie przeprowadzał kontroli specjalnych wpływu robót drogowych na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, o których mowa w zarządzeniu GDDKiA nr 22/2017 w sprawie kontroli stanu brd.

W sprawie ww. nieprawidłowości zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła m.in.: *...właściwe zabezpieczenie robót oraz ich prawidłowe oznakowanie jest na bieżąco kontrolowane przez pracowników Rejonów oraz Oddziału podczas codziennych objazdów dróg, wizji lokalnych w terenie kontroli półrocznych [...] oraz podczas przeprowadzania kontroli ogólnych i szczegółowych. Oddział w okresie 2017 (od 13 lipca) – 2019 r. przeprowadzał liczne kontrole robót drogowych, które choć nie były dedykowane kontroli specjalnej, miały na celu ten sam efekt w postaci zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa na drogach krajowych.* Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, iż Oddział od 13 lipca 2017 r. był

zobowiązany do przeprowadzania kontroli specjalnych wpływu robót budowlanych na stan brd.

(akta kontroli str. 193, 259-260)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, iż działania w zakresie zarządzania bezpieczeństwem ruchu drogowego były prowadzone prawidłowo. Narzędziami służącymi Oddziałowi w tym zakresie były objazdy dróg, wizje lokalne w terenie, lustracje miejsc wypadków śmiertelnych oraz kontrole ogólne i szczegółowe brd. Stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości w zakresie nieprzestrzegania wewnętrznych uregulowań w zakresie kontroli stanu brd miały charakter formalny, a ich ewentualny wpływ na stan bezpieczeństwa na drogach należy ocenić jako nieistotny.

IV. Uwagi i wnioski

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag. W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujący wniosek:

Wniosek

Podjęcie działań w celu zapewnienia przestrzegania wewnętrznych uregulowań GDDKiA w zakresie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

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 Krakowie. 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
wyonania wniosku**

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

Kraków, dnia grudnia 2019 r.

Kontroler:

Marcin Stolarczyk
główny specjalista kontroli państwowej

.....