



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyla

LLO. 410.002.02.2015
P/15/086

WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/086 – Wykonywanie przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontroler	Marianna Rejnus-Salek, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92026 z dnia 16 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ul. Wspólna 2/4, kod pocztowy 00-926 Warszawa, REGON nr 140315583, zwane dalej „Ministerstwem”
Kierownik jednostki kontrolowanej	Maria Wasiak, Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 22 września 2014 r., Elżbieta Bieńkowska - Wiceprezes Rady Ministrów i Minister Infrastruktury i Rozwoju od dnia 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r., Sławomir Nowak - Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, w okresie od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia¹, że zaangażowanie Ministra ds. transportu w prace związane z optymalizacją kosztów w obszarze utrzymania sieci drogowej było ograniczone. Minister nie inicjował działań mających na celu obiektywne określenie, która z praktykowanych form powierzania zadań z zakresu utrzymania dróg krajowych – w kontekście jakości wykonania usługi, z uwzględnieniem racjonalnych oczekiwań kierowców – jest bardziej efektywna i oszczędna. Kierownictwo Departamentu Dróg i Autostrad twierdziło, że model Utrzymaj standard ma potencjał do generowania oszczędności na poziomie 10-40% w stosunku do tradycyjnego systemu utrzymania dróg, pomimo że nie posiadało szczegółowych analiz i kalkulacji na poparcie tego stanowiska.

Pracownicy Ministerstwa nie sporządzali analiz, ani wyliczeń wskaźników techniczno-ekonomicznych w zakresie problematyki bieżącego utrzymania dróg krajowych. Nie dysponowali przykładowo danymi dotyczącymi kosztu utrzymania 1 km drogi w zależności od modelu, w jakim ta droga była utrzymywana. Byli jedynie w posiadaniu danych w zakresie przewidywanego kosztu utrzymania 1 km drogi krajowej w tradycyjnym modelu w 2015 r. Nie zajmowali się także problematyką dotyczącą organizacji robót drogowych pod kątem minimalizacji utrudnień dla użytkowników dróg, czy analizą przepustowości dróg w odniesieniu do strat dla gospodarki, czy kierowców.

W świetle regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, dokonywanie ocen i analiz, w tym skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych

¹ Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie

działań, a także przygotowania propozycji rozwiązań systemowych w kontrolowanym zakresie, należało do Departamentu Dróg i Autostrad.

Znamienne jest, że to zadanie zostało ograniczone z dniem 1 stycznia 2014 r. do przygotowania analiz i opracowania strategii finansowania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w perspektywie krótko i długookresowej (z uwzględnieniem w szczególności środków pochodzących z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego).

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że główny ciężar odpowiedzialności za obszar objęty kontrolą spoczywa na Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad², jako zarządcy tych dróg. Jednakże Minister bierze współudział w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg m.in. poprzez określanie kierunków rozwoju sieci drogowej (art. 17 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych³). Zdaniem Izby, w zakresie tego zadania mieści się także określanie kierunków poprawy efektywności zarządzania już istniejącą siecią dróg krajowych. Z tych przyczyn sformułowane uwagi w wystąpieniu pokontrolnym w swym całokształcie NIK uznała na tyle istotne, że wpłynęły na ocenę ogólną.

Minister nie podjął działań w celu rozwiązania problemu dostosowania miejsc parkingowych wzdłuż autostrady A2 dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne do obowiązujących wymagań w tym zakresie, mimo że problem ten ma istotny wpływ na bezpieczeństwo innych użytkowników dróg i ochronę środowiska naturalnego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że Ministerstwo wielokrotnie podejmowało próby zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na utrzymanie i remont dróg krajowych, zmierzające m.in. do:

1. uchwalenia odrębnego programu lub załącznika do Programu Budowy Dróg Krajowych uwzględniającego remonty i utrzymanie już istniejącej infrastruktury drogowej;
2. zmian ustawowych umożliwiających finansowanie remontów na sieci dróg krajowych z Krajowego Funduszu Drogowego.

Podejmowane działania nie zostały jednak zaakceptowane przez Ministra Finansów, co spowodowało, że nakłady finansowe na remonty dróg na 2014 r. stanowiły niespełna 25% potrzeb w tym zakresie, a na 2015 r. – blisko 19%. Konsekwencją powyższego jest zwiększająca się od 2009 r. liczba dróg w złym stanie nawierzchni. W ocenie NIK, tak niskie zapewnienie środków finansowych przeznaczonych na remonty dróg krajowych uniemożliwiło właściwą realizację planów działań na sieci, tj. wykonanie prac na odcinkach wymagających natychmiastowych działań oraz stwarzających największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników (a więc tych z pierwszych pozycji planu). W ww. planach odcinki dróg ujęte zostały w ściśle określonej kolejności według matematycznego algorytmu, który poprzez nadanie zadaniom wartości punktowej, wskazuje pilność ich wykonania. Według uzgodnionych przez Ministerstwo kryteriów umieszczania zadań w planach (m.in. wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i strukturę ruchu ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych), w pierwszej kolejności ustala się odcinki dróg wymagające natychmiastowych działań. Należy jednak zauważyć, że brak pełnego wykonania planów związany był także z różnym stopniem przygotowania zadań do realizacji.

² Dalej: GDDKiA

³ Ustawa z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U z 2013 r., poz. 260 ze zm.), zwana dalej „ustawą o drogach publicznych”.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca ponadto uwagę, że stwierdzono przypadki niedochowania przez pracowników Ministerstwa miesięcznego terminu, wynikającego z postanowień art. 237 § 1 i 4, art. 244 § 1 i art. 245 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴, na rozpatrzenie skarg i wniosków, a o niedotrzymaniu ww. terminu nie powiadomiono skarżących lub wnioskodawców.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie zadań utrzymaniowych i remontowych dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

1. GDDKiA przekazywała do Ministerstwa plany finansowe w zakresie wydatków budżetu państwa m.in. w układzie klasyfikacji zadaniowej na lata 2013-2015 w ramach części 39 – Transport, w których ujęto m.in. działania: utrzymanie sieci dróg krajowych oraz remonty dróg krajowych. Plany opracowywane były w ramach limitu środków finansowych wyznaczonych przez Ministra Finansów i określonych w ustawach budżetowych.

Według posiadanej przez Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad⁵ wiedzy, GDDKiA dokonywała podziału tych środków na niezbędne działania i w pierwszej kolejności zabezpieczała środki na prace związane z utrzymaniem sieci drogowej, w tym na remonty dróg krajowych. Prace te, według Dyrektora DDiA – realizowane były zgodnie z priorytetyzacją ustaloną w Planach działań na sieci.

W notatce skierowanej do Sekretarza Stanu T. Jarmuzewicza, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad poinformował, iż zadania dotyczące remontów sieci dróg krajowych uporządkowane są w ściśle ustalonej kolejności, poczynając od najpilniejszych do wykonania w Planie działań na sieci drogowej⁶. Algorytm porządkujący merytorycznie kolejność zadań w Planie opierał się na kryteriach uzgodnionych przez Ministerstwo: wynikach badań stanu nawierzchni (wskaźnik oceny nawierzchni), wielkości i strukturze ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych (wskaźnik ruchu pojazdów ciężarowych, wskaźnik ruchu pojazdów osobowych) i wskaźniku liczby zabitych i rannych.

(dowód: akta kontroli str. 3-85, 98-111)

Ministerstwo nie weryfikowało planów finansowo – rzeczowych GDDKiA na dany rok w zakresie remontów dróg, gdyż – jak wyjaśnił Dyrektor Departamentu DiA – za wystarczające uznano zatwierdzone kryteria priorytetyzacji zadań. Podział środków i dobór narzędzi do realizacji zamierzonych celów w ramach remontów i utrzymania sieci dróg krajowych należy tylko i wyłącznie do GDDKiA, z racji pełnienia przez nią funkcji zarządcy drogi i realizacją budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 3-85, 98-111)

Departament DiA Ministerstwa w związku z pracami nad kształtem budżetu na lata 2014-2016 zaprezentował podział kwot zgłoszonych przez GDDKiA na

⁴ Dz. U z 2013 r., poz. 267, zwana dalej „Kpa”

⁵ Zwanym dalej „Departamentem DiA” lub „DDiA”

⁶ Zwanym dalej „Planem”

poszczególne kategorie wydatków⁷. Potrzeby GDDKiA na utrzymanie i remonty sieci drogowej oraz na dokumentację na te cele wynosiły: na 2013 r. - 2.224.424 tys. zł⁸ (limit na 2013 r. – 1.721.338 tys. zł), 2.840.000 tys. zł na 2014 r.⁹; 2.910.000 tys. zł na 2015 r.¹⁰ i 2.930.000 tys. zł na 2016 r.¹¹

Przedstawiając powyższe potrzeby, zdaniem Z-cy Dyrektora Departamentu, GDDKiA miała na celu utrzymanie struktury majątkowej w stanie niepogorszonym i poprawiającym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Dane powyższe uwzględniały ograniczenia budżetowe i dlatego resort transportu dokonał wyboru i zabezpieczył środki jedynie na najpilniejsze zadania, wymagające natychmiastowych zabiegów.

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 86- 92, 129-153, 296-297, 311-313, 316-330, 337-340, 525-550)

Według ustawy budżetowej:

- na 2013 r.: na utrzymanie sieci dróg krajowych przeznaczono 1.280.817,3 tys. zł, na remonty dróg krajowych – 449.662,2 tys. zł, a na zarządzanie siecią dróg krajowych/administrację drogową – 560.213,6 tys. zł;
- na 2014 r. na utrzymanie sieci dróg krajowych przeznaczono 1.329.628,2 tys. zł, na remonty dróg krajowych – 249.975,0 tys. zł, a na zarządzanie siecią dróg krajowych/administrację drogową – 675.880 tys. zł;
- na 2015 r. na utrzymanie sieci dróg krajowych przeznaczono 1.401.000 tys. zł, na remonty dróg krajowych – 226.511 tys. zł, (7,9%), a na zarządzanie siecią dróg krajowych/administrację drogową – 544.111 tys. zł.

Ministerstwo nie było w posiadaniu:

- planów, które zawierałyby podział wydatków przeznaczonych na zimowe utrzymanie sieci drogowej oraz bieżące utrzymanie (estetykę sieci drogowej, np. utrzymanie zieleni, oznakowanie pionowe i poziome),
- planów w zakresie utrzymania i remontów dróg krajowych dla poszczególnych Oddziałów GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 96-97, 292-295, 311-315)

2. Ministerstwo przekazywało do GDDKiA środki finansowe w kwotach określonych w zapotrzebowaniach (na każdy dzień roboczy – sprawdzono na podstawie miesiąca czerwca 2013 i 2014 r.). Niewykorzystane środki po zakończeniu każdego dnia operacyjnego były automatycznie przez NBP zwracane na rachunek bankowy wydatków Ministerstwa, a następnie na centralny rachunek budżetu państwa.

(dowód: akta kontroli str. 93-95)

3. GDDKiA na bieżące utrzymanie i remonty sieci dróg krajowych w 2013 r. wydatkowała kwotę 1.837.105,3 tys. zł, tj. 99,7% planu po zmianach, w tym na całoroczne bieżące utrzymanie 1.275.127,9 tys. zł i kwotę 561.977,4 tys. zł na remonty. Wykonanie wydatków na utrzymanie i remonty w 2014 r. wynosiło łącznie 1.599.745,5 tys. zł (99,4% planu po zmianach), w tym 1.303.022,8 tys. zł

⁷ Pismo z 21 marca 2013 r. skierowane do Dyrektora Departamentu Budżetu Ministerstwa sporządzone na podstawie danych otrzymanych z GDDKiA

⁸ W tym 1.533.424 tys. zł na bieżące utrzymanie sieci drogowej i 666.000 tys. zł na remonty sieci drogowej, a limit na 2013 r. wynosił odpowiednio: 1.313.338 tys. zł i 400.000 tys. zł

⁹ W tym na bieżące utrzymanie 1.610.000 tys. zł i 1.200.000 tys. zł na remonty sieci drogowej

¹⁰ W tym 1.680.000 tys. zł na bieżące utrzymanie i 1.200.000 tys. zł na remonty sieci drogowej

¹¹ W tym 1.700.000 tys. zł na bieżące utrzymanie i 1.200.000 tys. zł na remonty sieci drogowej.

na bieżące utrzymanie i 296.722,7 tys. zł na remonty sieci dróg krajowych. W pierwszym kwartale 2015 r. wydatkowano łącznie 197.779,4 tys. zł, co stanowiło 12,2% planu, w tym 196.654,9 tys. zł na bieżące utrzymanie (14% planu) oraz 1.124,5 tys. zł (0,5% planu) na remonty sieci dróg krajowych. W 2013 r. na remonty wydatkowano kwotę w wysokości 164.999,5 tys. zł sfinansowaną środkami z Krajowego Funduszu Drogowego. Pozostałe wydatki na utrzymanie i remonty w kontrolowanym okresie zostały sfinansowane środkami budżetowymi.

(dowód: akta kontroli str. 90-92, 311-315, 562)

4. Ministerstwo nie dysponowało danymi dotyczącymi struktury wydatków za lata objęte kontrolą w zakresie: zimowego utrzymania dróg, bieżącego utrzymania dróg (w tym m.in. utrzymania zieleni przydrożnej i innych prac porządkowych), remontów nawierzchni dróg i odrębnie drogowych obiektów inżynierskich. Dla potrzeb kontroli NIK, Ministerstwo pozyskało te dane z GDDKiA¹².

Z-ca Dyrektora Departamentu DiA potwierdził, że Ministerstwo nie posiadało powyższych danych i jednocześnie wskazał, że w ramach umów „utrzymaj standard”, wykonawca zobowiązany jest do wykonania wszystkich czynności w ramach jednej umowy, w związku z czym nie są zawierane oddzielne umowy na poszczególne asortymenty robót. Ponadto, oprócz remontów samych obiektów inżynierskich, zabiegi na tych obiektach wykonywane są także w ramach zadań na dłuższych odcinkach dróg. Dlatego też nie jest możliwe wyodrębnienie zadań dotyczących wyłącznie nawierzchni i wyłącznie obiektów inżynierskich.

Ministerstwo posiada natomiast informacje o realizowanych przez Oddziały remontach sieci dróg z tzw. „monitoringu remontów” przekazywanego przez GDDKiA (opisano w pkt. 3.1 niniejszego wystąpienia pokontrolnego).

(dowód: akta kontroli str. 89, 92, 292-295, 311-315, 331-336, 341-349, 562-566)

5. Zgodnie z art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego¹³, wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą lądową, finansowaną lub dofinansowywaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 18% planowanych na dany rok wpływów od podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

Wydatki budżetowe na infrastrukturę transportu lądowego zostały zaplanowane w ustawie budżetowej na 2013 r. w wysokości 5.648 mln. zł¹⁴, na 2014 r. – 4.912 mln zł¹⁵ i 5.340 mln zł¹⁶ na 2015 r. Kwoty te stanowiły odpowiednio: 21,4% w 2013 r., 18,2% oraz 18,3% planowanych na dany rok wpływów od podatku akcyzowego od paliw silnikowych (na bieżące utrzymanie i remonty sieci dróg krajowych odpowiednio: 6,5%; 5,8%, 5,5%).

(dowód: akta kontroli str. 86-92, 96-97, 292-295, 311-315)

¹² Ministerstwo dysponowało danymi dotyczącymi poniesionych przez GDDKiA wydatków (w kwotach globalnych) w zakresie budowy i przebudowy sieci dróg publicznych, utrzymania sieci dróg krajowych, remontów sieci dróg krajowych oraz zarządzania siecią dróg krajowych/Administracja drogowa.

¹³ Dz. U z 2005 r., Nr 267, poz. 2251 ze zm., zwanej dalej „ustawą o finansowaniu infrastruktury”

¹⁴ Z tego: 2.871 mln zł na infrastrukturę drogową i 2.777 mln zł na infrastrukturę kolejową i wg znowelizowanej ustawy budżetowej odpowiednio: 2.869 mln zł i 1.777 mln zł, co stanowiło łączną kwotę 4.646 mln zł

¹⁵ Z tego 2.860 mln zł na infrastrukturę drogową i 2.052 mln zł na infrastrukturę kolejową

¹⁶ Z tego 2.971 mln zł na infrastrukturę drogową i 2.478 mln zł na infrastrukturę kolejową

6. Minister podejmował działania w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych na realizację niezbędnych prac zmierzających do poprawy standardu użytkowania dróg oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa. I tak m.in. w zakresie utrzymania i remontów sieci dróg krajowych:

- Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotował projekt zmian ustawowych umożliwiających finansowanie remontów na sieci dróg krajowych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości ok. 1,5 mld zł. rocznie ze względu na zwiększającą się liczbę dróg w złym stanie technicznym. Ponadto Minister wskazał na możliwość przygotowania przez resort transportu wieloletniego rządowego programu remontów dróg krajowych określających potrzeby i źródła finansowania. Minister Finansów nie zaakceptował powyższych zmian stwierdzając m.in., że oparcie systemu remontów dróg krajowych o ww. środki i przeznaczenie na ten cel znaczącej kwoty ok. 1,5 mld zł, może ograniczyć możliwości inwestycyjne ze środków Funduszu, a także negatywnie wpłynąć na zdolność Funduszu do zaciągania nowych zobowiązań oraz obsługi zobowiązań gwarantowanych przez Skarb Państwa;

- umożliwił finansowanie remontów dróg krajowych w 2013 r. ze środków Funduszu w wysokości 165,0 mln zł, zgodnie z postanowieniem art. 34 ust. 1 ustawy z 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej¹⁷ (jako jednorazowe wsparcie finansowe w 2013 r.);

- ówczesny Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM) kilkakrotnie występował do Ministerstwa Finansów o wyłączenie wydatków na obsługę administracyjną GDDKiA (wydatki na place i utrzymanie obiektów kubaturowych) poza limit określony w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury. Zdaniem Ministra, limit ten powinien obejmować wyłącznie wydatki przeznaczone bezpośrednio i w całości na poprawę stanu dróg krajowych. Minister Finansów nie podzielił stanowiska MTBiGM, stwierdzając m.in., że nie ma podstaw do wyłączenia wydatków administracyjnych z katalogu wydatków finansowanych w ramach limitu określonego w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury oraz nie ma możliwości zapewnienia finansowania GDDKiA z innych środków. Minister TBiGM w kolejnym piśmie (27 sierpnia 2012 r.) do Ministerstwa Finansów podtrzymał swoje stanowisko o wyodrębnieniu środków na administrację z limitu środków określonych w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury, wskazując jednocześnie na potrzebę zapewnienia w corocznych ustawach budżetowych wyższych środków na remonty i utrzymanie dróg krajowych adekwatnie do bieżących potrzeb;

- po przekazaniu przez Ministra Finansów wstępnego limitu wydatków na 2015 r., ówczesny Minister Infrastruktury i Rozwoju wniósł o zwiększenie limitu wydatków na 2015 r. (5.232,6 mln. zł na finansowanie infrastruktury transportu lądowego) w celu realizacji zadań istotnych i wrażliwych z punktu widzenia rozwoju gospodarczego i odczucia społecznego. Minister stwierdził, że limit środków określonych przez Ministra Finansów pozwoli na sfinansowanie w 2015 r. w ramach transportu kolejowego wydatków stałych w kwocie 3.824,7 mln zł, a w efekcie na infrastrukturę drogową można przeznaczyć w ramach przekazanego limitu tylko 1.407,9 mln zł. Jednocześnie zwrócił się o zwiększenie limitu wydatków w minimalnej kwocie 1.452 mln zł, co umożliwiłoby realizację zadań na poziomie 2014 r. Ponadto, stwierdził m.in., że na samo utrzymanie dróg krajowych w zakresie zadań kontynuowanych oraz bieżących remontów niezbędne środki wynoszą 1.500 mln zł, a dodatkowo należy zapewnić środki finansowe na utrzymanie nowo wybudowanych dróg, co jest niezwykle istotne, w celu wyegzekwowania gwarancji złożonych przez wykonawców prowadzonych robót budowlanych, a które zostały wydłużone z rocznych do 5-10 letnich. Standardy utrzymania całorocznego autostrad i dróg

¹⁷ Dz. U z 2012 r., poz. 1456 ze zm.

ekspresowych muszą być zapewnione na odpowiednio wysokim poziomie zgodnie z wymogami umów pożyczkowych (głównie kredyty EBI) i Unii Europejskiej. Komisja Europejska zwracała również uwagę na konieczność zapewnienia środków na utrzymanie dróg realizowanych przy współfinansowaniu środkami z UE. Brak środków finansowych spowoduje paraliż w realizacji statutowych zadań GDDKiA, w tym powstanie zobowiązań wymagalnych oraz degradacji istniejącej sieci dróg krajowych. Sekretarz Stanu Ministerstwa Pełnomocnik Rządu ds. Zarządzania Infrastrukturą Drogową w piśmie skierowanym do Ministra Infrastruktury i Rozwoju wskazał, że ww. kwota zwiększająca limit środków m.in. na drogi jest niewystarczająca do zrealizowania niezbędnych zadań w zakresie sieci dróg krajowych, która winna być zwiększona do kwoty 3.918,5 tys. zł zgodnie z potrzebami GDDKiA. Ostatecznie limit środków pochodzących z wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych - przeznaczonych na zadania finansowane przez Ministra ds. transportu został zwiększony o 116 mln zł (do kwoty 5.349 mln zł);

- wielokrotnie podejmował próby zmierzające do opracowania i uchwalenia programu lub załącznika do istniejącego Programu Budowy Dróg Krajowych, obejmującego remonty i utrzymanie infrastruktury drogowej już istniejącej, w celu m.in. zapewnienia finansowania tych zadań (opisano w pkt. 2.1 niniejszego wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 59-63, 86-88, 98-103, 112-175)

Ministerstwo, poza opisanymi wyżej próbami pozyskania większych środków finansowych na realizację remontów oraz zobowiązanie GDDKiA do podejmowania działań racjonalizujących wydatki, dzięki czemu zaoszczędzone środki mogłyby zostać zainwestowane w utrzymanie we właściwych standardach istniejącej sieci dróg krajowej, nie podejmowało innych działań zmierzających do wprowadzenia rozwiązań mających na celu wzrost/przyspieszenie remontów ujętych w Planie.

(dowód: akta kontroli str. 66-77, 86- 92, 112-166, 296-297, 311-313, 316-330, 337-340, 525-550, 845-847)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Zaplanowane środki finansowe na lata 2013–2015 (wg planów po zmianach w latach 2013 i 2014 oraz planu pierwotnego na 2015 r.) na bieżące utrzymanie sieci drogowej stanowiły ponad 80% potrzeb¹⁸, tj. 83,4% potrzeb określonych przez GDDKiA na 2013 r.; 81,4% na 2014 r. i 83,3% na 2015 r. Zaplanowane środki finansowe na remonty sieci drogowej w planie po zmianach na 2013 r. w stosunku do ww. potrzeb stanowiły 84,4%, na co wpływ miało ujęcie w planie kwoty 165.000 tys. zł pochodzącej z Krajowego Funduszu Drogowego. Wystąpił natomiast istotny niedobór środków finansowych na remonty sieci drogowej zaplanowanych na lata 2014-2015. W stosunku do potrzeb stanowiły one tylko 24,9% w 2014 r. oraz 18,9% w 2015 r. (plan pierwotny).

(dowód: akta kontroli str. 129-153)

Zdaniem NIK, tak niski stan środków finansowych przeznaczonych na remonty sieci dróg krajowych spowoduje dalszą degradację tych dróg, a tym samym spadek długości dróg krajowych w stanie zadowalającym lub dobrym i jednocześnie znacznie utrudni korzystanie z sieci dróg krajowych jego użytkownikom oraz wpłynie negatywnie na ich bezpieczeństwo.

¹⁸ Określonych przez Departament DiA w piśmie z 21 marca 2013 r. skierowanym do Departamentu Budżetu Ministerstwa w związku z pracami nad kształtem budżetu na lata 2014-2016,

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, biorąc pod uwagę podejmowane działania na rzecz pozyskania środków finansowych na utrzymanie i remonty dróg.

2. Działania ministra właściwego do spraw transportu podejmowane na rzecz określenia spójnych celów w zakresie zadań utrzymaniowych i remontowych dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

1. Ministerstwo w latach 2010-2015 podejmowało próby zmierzające do opracowania i uchwalenia programu lub załącznika do istniejącego Programu Budowy Dróg Krajowych, uwzględniającego remonty i utrzymanie dróg krajowych. W ramach opracowywanego w 2010 r. Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 resort przygotował załącznik nr 4, w którym ujęto działania na istniejącej sieci dróg krajowych, tj. Program poprawy bezpieczeństwa ruchu „Drogi zaufania”, bieżące utrzymanie dróg oraz remonty i przebudowy. Przyjęto założenie, że wszystkie drogi krajowe zostaną dostosowane do wyznaczonych dla nich standardów w ciągu 4 lat. Zaplanowane koszty utrzymania całej sieci dróg wynosiły od 1.485,2 mln zł w 2013 r. do 1.609,2 mln zł w 2016 r.

W toku uzgodnień międzyresortowych, na posiedzeniu Komitetu Rady Ministrów w dniu 17 stycznia 2011 r., Minister Finansów wyraził negatywne stanowisko wobec umieszczenia Załącznika nr 4 w Programie uzasadniając m.in., że Program jest dokumentem o charakterze inwestycyjnym i zagadnienia związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego nie powinny być z nim łączone¹⁹. Rada Ministrów na posiedzeniu 25 stycznia 2011 r. przyjęła Program bez ww. załącznika. Minister Infrastruktury, aby nie przedłużać podjęcia przez Radę Ministrów decyzji o przyjęciu Programu, zgodził się na wycofanie ww. załącznika i przeprowadzenie odrębnych uzgodnień z Ministrem Finansów. Minister Finansów jednak podtrzymał swoje negatywne stanowisko w tym zakresie.

Ministerstwo Infrastruktury podejmowało dalsze prace związane z opracowaniem programu związanego z remontami na sieci dróg krajowych. Podsekretarz Stanu Ministerstwa Infrastruktury, T. Jarmuziewicz, pismem z 5 sierpnia 2011 r. skierowanym do Podsekretarza Stanu Ministerstwa Finansów, przekazał projekt założeń do „Programu Remontów Dróg Krajowych na lata 2012 – 2015”, który powstał m.in. na podstawie opracowanego przez GDDKiA „Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2010 r.”. Z raportu wynikało m.in., że na 40,9% dróg krajowych (7.458 km) konieczne jest przeprowadzenie różnego rodzaju remontów. Najważniejszym celem opracowywanego Programu było osiągnięcie w okresie jego obowiązywania poziomu 80% dróg, na których nie będą występowały zaległości w remontach, bądź dróg, które nie będą wymagały remontów. Lista remontów do zrealizowania w danym roku (mieszcząca się swą wartością w limitach finansowych w ustawie budżetowej na dany rok) miała być corocznie wyłaniana w oparciu o ściśle określone kryteria ich doboru, uwzględniające w szczególności: konieczność przeprowadzenia remontu danego odcinka drogi (w pierwszej kolejności odcinki wymagające natychmiastowych działań, a w następnej kolejności odcinki o stanie zadawalającym), wpływ realizacji projektu na poprawę bezpieczeństwa oraz spójność odcinka drogi objętego projektem z pozostałą siecią dróg i jednocześnie z wcześniej wykonanymi

¹⁹ Pismo Ministra Finansów z 24 stycznia 2011 r. (podpisane przez Podsekretarza Stanu) skierowane do Sekretarza Rady Ministrów Kancelaria Prezesa Rady Ministrów

pracami remontowymi lub oddanymi do realizacji nowymi odcinkami dróg. Rocznie wydatki na remonty, według resortu infrastruktury, nie powinny być mniejsze niż 2 mld zł. Minister Finansów podtrzymał swoje negatywne stanowisko (pismo m.in. z 27 września 2011 r.), stwierdzając m.in., że obecna sytuacja budżetu oraz konieczność ograniczenia deficytu sektora instytucji rządowych i samorządowych do poziomu poniżej 3% PKB do 2012 r. nie pozwala na zaakceptowanie ww. Programu, gdyż wpłynie to na zwiększenie wydatków budżetowych w kolejnych latach.

W trakcie kontroli trwały prace nad przygotowaniem Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 – 2023, w którym Ministerstwo ponownie podjęło próbę zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na utrzymanie dobrego stanu sieci dróg krajowych. Zaproponowano, aby od 2016 r. limit wydatków z budżetu państwa w części 39 – Transport, obejmujących utrzymanie bieżące i remonty dróg zarządzanych przez GDDKiA, był nie niższy niż 5 mld zł. Projekt Programu skierowano w listopadzie 2014 r. do uzgodnień międzyresortowych. Minister Finansów (pismo z 21 listopada 2014 r.) w uwagach do przedstawionego projektu wniósł m.in. o wykreślenie zapisów ustanawiających limit wydatków dla GDDKiA w części 39 – Transport. Ponadto, stwierdził m.in., że planowane kwoty na zarządzanie, utrzymanie, remonty i ochronę dróg krajowych powinny pozostawać corocznie w ścisłej zależności od możliwości finansowych budżetu państwa, które z kolei są zdeterminowane założeniami do budżetu państwa. Konieczne jest urealnienie wysokości planowanych wydatków z budżetu państwa poprzez odniesienie ich do prognozowanych corocznie 18% wpływów z akcyzy od paliw silnikowych, stosownie do postanowień art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury. Jednocześnie wskazał, że obecnie nie jest planowana żadna podwyżka podatku akcyzowego od paliw silnikowych. Według szacunku Ministerstwa Finansów wpływy z ww. podatku wzrosną w 2016 r. o około 3,7%. Ministerstwo nie uwzględniło ww. uwagi Ministra Finansów stwierdzając m.in., że zapisy w Programie dotyczące finansowania z budżetu państwa zadań inwestycyjnych, w tym m.in. prac przygotowawczych, remontów i utrzymania sieci dróg są zbieżne z treścią przedstawionego przez Ministra Finansów uzasadnienia do projektu ustawy budżetowej na 2015 rok. Jednocześnie wskazano, że wzrost wydatków występuje głównie w zakresie utrzymania i remontów dróg oraz przebudowy dróg mających na celu utrzymanie struktury majątkowej w stanie niepogorszonym i poprawiającym bezpieczeństwo ruchu drogowego. Stwierdzono, że zabezpieczenie środków na zapewnienie odpowiedniej jakości infrastruktury drogowej²⁰, przyczyni się do minimalizacji ryzyka utraty życia²¹, co pociągnie za sobą realne finansowe korzyści dla Skarbu Państwa. Wydatki zaproponowane w projekcie Programu zostały zbilansowane z potrzebami oraz możliwościami budżetu państwa. Z tego względu proponowane kwoty wydają się być racjonalne w celu zapewnienia właściwego standardu, zgodnego nie tylko z wymogami UE, ale także niegenerujące dodatkowych kosztów w przyszłości z tytułu obniżenia standardu drogi.

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 176-196, 250-291, 299-310)

2. Minister powierzył czterem podmiotom zewnętrznym zadania w zakresie utrzymania i remontów, zawierając z nimi umowy w systemie koncesyjnym na

²⁰ Wg raportu o stanie sieci drogowej za 2013 r. aktualnie w Polsce blisko 34% dróg krajowych jest w stanie technicznym złym i niezadawalającym, tj. ponad 6.858 km dróg krajowych wymaga zabiegów interwencyjnych z zakresu remontu albo przebudowy.

²¹ Śmierć jednej osoby oznacza dla Skarbu Państwa stratę na poziomie 2,47 mln zł – wg szacunku ekspertów w zakresie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego

budowę i eksploatację autostrad: A4 na odcinku Katowice – Kraków; A2 na odcinku Świecko – Nowy Tomyśl oraz Nowy Tomyśl – Konin i A1 na odcinku Rusociny – Czerniewice. I tak:

- ówczesny Minister Infrastruktury zawarł 21 marca 2005 r. aneks Nr 5²² z koncesjonariuszem – Stalexport Autostrada Małopolska S.A. z siedzibą w Mysłowicach na budowę przez przystosowanie autostrady A4 na odcinku: Katowice (węzeł Murckowska, km 340,2) – Kraków (węzeł Balice, km 401,1) o długości 60,9 km, do wymogów płatnej autostrady oraz eksploatację autostrady na tym odcinku;
- ówczesny Minister Transportu i Gospodarki Morskiej zawarł 29 października 1999 r. aneks nr 2²³ z koncesjonariuszem – Spółka Autostrada Wielkopolska S.A. z siedzibą w Poznaniu na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2 na odcinkach Świecko – Poznań, Poznań – Konin. Umową objęto odcinek Nowy Tomyśl – Konin;
- ówczesny Minister Infrastruktury zawarł w dniu 30 sierpnia 2008 r. z koncesjonariuszem Spółką Autostrada Wielkopolska S.A. z siedzibą w Poznaniu umowę na budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 pomiędzy Świeckiem a Nowym Tomysłem²⁴.
- ówczesny Minister Infrastruktury zawarł umowę w dniu 30 września 2008 r.²⁵ z koncesjonariuszem Gdańsk Transport Company S.A. z siedzibą w Gdańsku o budowę i eksploatację autostrady A1: etap I od Rusocina do Nowych Marzów i etap II od Nowych Marzów do Czerniewice.

(dowód: akta kontroli str. 676-826)

3. W zawartych umowach koncesyjnych zamieszczono wymagania dotyczące utrzymania i napraw oddanych do użytkowania wybudowanych autostrad, w tym m.in:

- w umowie A1 – koncesjonariusz będzie eksploatować autostradę zgodnie z wymaganiami dotyczącymi eksploatacji i utrzymania, Instrukcją eksploatacji i utrzymania, obowiązującymi wymogami prawa i dobrymi praktykami branżowymi. W obwodzie w Pielplinie prowadzony będzie centralny rejestr skarg, którego prawo kontroli ma niezależny inżynier i GDDKiA, która zgodnie z § 2 ust. 2 umowy wykonuje zobowiązania Ministra wynikające z umowy koncesji. Ponadto, koncesjonariusz został upoważniony do traktowania działań i poleceń GDDKiA, jak działań i poleceń Ministra. Koncesjonariusz ponosi odpowiedzialność za opracowanie „Instrukcji eksploatacji i utrzymania”, a jej projekt przedłożył do zatwierdzenia przez GDDKiA i niezależnego inżyniera. Instrukcja powinna być zgodna z Dobrymi Praktykami Branżowymi, wymogami prawa i wymaganiami dotyczącymi eksploatacji i utrzymania. W załączniku nr 14 określono zakres tej Instrukcji m.in. dotyczący utrzymania autostrady w okresie letnim, w tym obejmujący standardy utrzymania i procedury

²² Wraz ze zmianami wprowadzonymi na podstawie aneksów od nr 1 do nr 4 do umowy z 19 września 1997 r. Minister Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w dniu 3 stycznia 2012 r. zawarł aneks nr 6 ze Stalexport Autostrada Małopolska S.A. zwana dalej „umową A4”. Okres koncesji wynosi 30 lat i trwa od 15 marca 1997 r. do dnia 15 marca 2027 r.

²³ W wersji ujednoliconej do umowy z 12 września 1997 r., zwana dalej „umową A2”. Okres koncesji rozpoczął się w dniu 10 marca 1997 r. i zakończy się w dniu 10 marca 2037 r.

²⁴ Wraz ze zmianami do umowy z 12 września 1997 r. zawartej pomiędzy Ministrem Transportu i Gospodarki Morskiej, a Spółką Autostrada Wielkopolska S.A. została zawarta pierwsza umowa koncesyjna, zwana dalej „umową A2 odcinek II”, okres koncesji 40 lata liczony od dnia 10 marca 1997 r. do 10 marca 2037 r.

²⁵ Umowa z 31 sierpnia 2004 r., zmieniona i ujednolicona m.in. w dniu 12 grudnia 2008 r. (ostatnie zmiany), zwana dalej „umową A1”. Okres ważności koncesji do dnia 24 sierpnia 2039 r.

wykonywania prac ogrodniczych oraz w okresie zimowym – standardy utrzymania, procedury przechowywania i wykorzystania soli oraz procedury usuwania śniegu. Rutynowe i interwencyjne zarządzanie ruchem obejmujące m.in. zamykanie pasów ruchu, jezdni oraz autostrady odbywać się będzie według standardów dotyczących autostrad. Dopuszcza się zamknięcie części pasa ruchu mające miejsce pomiędzy momentem powiadomienia służb awaryjnych o wypadku, a momentem, w którym służby te stwierdzą, że odcinek autostrady jest bezpieczny i może zostać otwarty dla ruchu. Zamknięcie pasa ruchu na odcinku ruchomym, które dotyczy jedynie pasa awaryjnego może nastąpić w przypadku, gdy podjęte prace w związku z utrzymaniem są prowadzone w sposób nieprzerwany oraz zamknięcie to nie powoduje ograniczenia prędkości. Ponadto, m.in. w zwykłym trybie utrzymania część autostrady może zostać zamknięta, przy czym jeden pas ruchu w każdym kierunku będzie otwarty w każdym czasie.

Załącznik nr 21 do umowy określa m.in. przypadki nałożenia kary za jakość eksploatacji i punkty karne, np. za niedopełnienie obowiązku utrzymania zieleni w sposób zgodny z kryteriami zawartymi w Instrukcji eksploatacji i utrzymania (1 punkt karne), niedopełnienie przeprowadzania rutynowych inspekcji oraz sporządzania z nich raportów (2 punkty karne).

Zasady współpracy z Policją, Jednostkami Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego i Pogotowiem Ratunkowym (załącznik nr 15) określają m.in. ogólne założenia funkcjonowania Zintegrowanego Systemu Ratowniczego na autostradzie z wyszczególnieniem zadań dla poszczególnych jednostek, w tym dla Koncesjonariusza (m.in. sporządzenie planów ratowniczych w uzgodnieniu m.in. z GDDKiA i uwzględnienie wymogów techniczno – budowlanych w zakresie bezpieczeństwa użytkowników, pożarowego, chemicznego oraz urządzeń technicznych umożliwiających przeprowadzenie akcji ratowniczej).

(dowód: akta kontroli str. 826)

- w umowie A2 – koncesjonariusz ponosi wyłączną odpowiedzialność za utrzymanie pasa drogowego i obiektów w dobrym stanie technicznym z zachowaniem zasad bezpieczeństwa (art. 12.5 umowy), w tym również dokonywanie wszelkich koniecznych wymian i remontów, jak również bieżące utrzymanie i naprawy. Standardy, jakie musi spełnić koncesjonariusz w związku z utrzymaniem i eksploatacją obiektów określono w „Zakresach usług w dziedzinie eksploatacji i utrzymania” z dnia 11 lipca 1997 r.²⁶ Ponadto, zobowiązano koncesjonariusza do przygotowania „Szczegółowego regulaminu eksploatacji, w tym utrzymania”, który miał zawierać procedury i metody, jakie będzie stosował koncesjonariusz w celu realizacji wymaganego utrzymania i napraw oraz zapewnienia, iż obiekty będą utrzymywane w dobrym i bezpiecznym stanie technicznym. Obiekty będą eksploatowane i utrzymywane zgodnie z zatwierdzonymi przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad regulaminami. W trakcie robót utrzymaniowych, poszczególne pasy ruchu mogą zostać tymczasowo zamknięte w związku z koniecznością prowadzenia napraw.

Po zakończeniu robót na danym odcinku, wyznaczony zostanie niezależny inżynier, który będzie monitorować utrzymanie oraz naprawę odcinków i będzie sporządzał sprawozdania z tego monitoringu.

²⁶ Stanowiący załącznik do załącznika N „standardy utrzymania, w tym eksploatacji”

Zasady współpracy pomiędzy koncesjonariuszem i Policją, Pogotowiem Ratunkowym oraz jednostkami Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego określono w załącznikach do umowy koncesyjnej.

(akta kontroli str. 676-797)

- w umowie A2 odcinek II – Spółka w okresie liczącym od daty oddania odcinka II do użytkowania do dnia rozwiązania/okresu trwania umowy ponosi odpowiedzialność za prawidłową eksploatację, w tym za remonty, utrzymanie i ochronę w rozumieniu ustawy o drogach publicznych. W umowie zobowiązano Spółkę m.in. do opracowania „Instrukcji Eksploatacji Odcinka II”, która będzie obejmowała m.in. instrukcje bieżącego i zimowego utrzymania odcinka II autostrady. Opracowana Instrukcja powinna być zgodna z umową, Planem Ratowniczym, przepisami prawa oraz dobrymi światowymi praktykami w zakresie eksploatacji autostrad. Obowiązki w zakresie Planu Ratowniczego (opracowanego przez Spółkę) określono w załączniku nr 14 „Zasady współpracy z Administracją Drogową, Policją, Pogotowiem Ratunkowym oraz jednostkami Pogotowia Ratowniczo – Gaśniczego”. Opracowanie i wdrożenie Planu Ratowniczego ma na celu zapewnienie: szybkiego i sprawnego powiadamiania o wypadku lub innym zdarzeniu mającym wpływ na bezpieczeństwo użytkowników; szybkiego i sprawnego dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia; szybkiego i fachowego udzielenia pomocy, w tym medycznej poszkodowanym oraz koordynacji działań ratowniczych i innych podmiotów ujętych w Planie ratowniczym. Dopuszcza się wyłączenia pasa ruchu związanego z modernizacją lub remontem kapitalnym i w ramach prowadzonych akcji ratowniczo – gaśniczych.

(akta kontroli str. 798-826)

- umowa A4 – Minister spowoduje, że GDDKiA wykona prawa i obowiązki określone w ustawie oraz w umowie, konieczne do właściwego wprowadzenia w życie koncesji i umowy. Po zakończeniu robót budowlanych etapu I z dniem 1 lutego 2000 r., koncesjonariusz zobowiązany został do m.in. utrzymywania płatnej autostrady do dnia wygaśnięcia lub rozwiązania umowy. Ponosi on odpowiedzialność za utrzymanie autostrady w dobrym stanie technicznym, zgodnie z normami, których zakres określono w załączniku Nr 3 do umowy. Obowiązek ten obejmuje w szczególności wykonywanie robót remontowych, robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zagwarantowania bezpieczeństwa użytkowników autostrady, w tym także odśnieżanie i usuwanie oblodzenia. Koncesjonariusz pełnić będzie funkcję zarządcy płatnej autostrady, do obowiązków którego należeć będą czynności wynikające z umowy, w tym w szczególności m.in.: utrzymywanie nawierzchni, chodników, obiektów inżynierskich, przeprowadzenie okresowych kontroli stanu nawierzchni autostrady i obiektów mostowych, sadzenie, utrzymywanie oraz usuwanie drzew i krzewów oraz pielęgnacja zieleni w pasie drogowym autostrady, zgodnie z załącznikiem nr 3 do umowy. W umowie przewidziano, że podczas prowadzenia prac utrzymaniowych, poszczególne pasy mogą być czasowo zamknięte na czas prowadzenia tych prac, przy czym koncesjonariusz dołoży starań, aby zminimalizować okres zamknięcia płatnej autostrady dla ruchu.

Zasady współpracy koncesjonariusza z administracją drogową, Policją, Pogotowiem Ratunkowym i Jednostkami Krajowego Systemu Ratowniczo – Gaśniczego określa załącznik nr 4 do umowy.

(dowód: akta kontroli str. 826)

Ministerstwo nie posiadało Instrukcji/regulaminów dotyczących eksploatacji i utrzymania autostrad, opracowanych przez koncesjonariuszy.

Dyrektor DDiA wyjaśnił, że działania w zakresie wszelkich regulaminów eksploatacyjnych dotyczących odcinków zarządzanych przez koncesjonariuszy podejmuje Generalny Dyrektor DKiA w związku z art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁷. Przepis ten stanowi, że minister właściwy do spraw transportu jest naczelnym organem administracji państwowej właściwym w sprawach przygotowania i eksploatacji autostrad działającym przy pomocy Generalnego Dyrektora DKiA. Zgodnie z postanowieniem art. 63 d ust. 1 ustawy o autostradach, Dyrektor Generalny DKiA jest uprawniony do kontroli m.in. eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację autostrady.

Generalna Dyrekcja DKiA posiada Instrukcje/Regulaminy dotyczące utrzymania i eksploatacji koncesyjnych odcinków autostrad obowiązujące w kontrolowanym okresie. Dla każdej autostrady w systemie koncesyjnym opracowano plany/instrukcje m.in. w zakresie bieżącego utrzymania i odrębną w zakresie zimowego utrzymania autostrady. Szczegółowej analizie poddano umowy koncesyjne oraz opracowane instrukcje/regulaminy w zakresie: utrzymania zieleni, oznakowania pionowego i poziomego, utylizacji padłych zwierząt, utrzymania ekranów akustycznych oraz utrzymania zimowego. Ustalono, że analizowane dokumenty w ww. zakresie zawierały informacje wymagane umowami koncesyjnymi, przy czym w regulaminach/instrukcjach informacje te były bardziej szczegółowe, głównie w zakresie utrzymania zieleni. W umowach koncesyjnych i dokumentach (w instrukcjach/regulaminach) w zakresie bieżącego utrzymania autostrad nie zawarto informacji dotyczących bezpośrednio utylizacji padłych zwierząt. W umowie A1 i w umowie A2 odcinek II zamieszczono tylko zapisy zobowiązujące koncesjonariuszy do oczyszczenia pasa drogowego ze śmieci i odpadków. Informacje te zostały zawarte także we wszystkich instrukcjach/regulaminach w zakresie bieżącego utrzymania koncesyjnych odcinków dróg autostradowych. Umowa A2 nie zawierała bezpośrednich informacji w wybranych do kontroli aspektach, informacje te zostały opisane – zgodnie z warunkami umowy – w regulaminie eksploatacji. Pozostałe umowy (bezpośrednio w umowie) zawierały informacje w zakresie utrzymania zieleni, w tym w szczególności dotyczące częstotliwości koszenia; wymiany i odnowienia oznakowania pionowego i poziomego (w razie konieczności lub na bieżąco). Tylko w umowie A1 zobowiązano koncesjonariusza do dokonywania na bieżąco i w sposób zaplanowany napraw ekranów dźwiękowych oraz do czyszczenia barier ochronnych przy użyciu sprzętu mechanicznego, w tym pierwsze bezpośrednio po zimie. Umowa A2 odcinek II zobowiązywała koncesjonariusza do generalnej wymiany barier ochronnych w razie konieczności. Według umowy A4 czynności utrzymania zimowego zostaną szczegółowo przedstawione w Regulaminach eksploatacji i utrzymania. Natomiast umowy: A1 i A2 odcinek II zawierały postanowienia w tym zakresie, w tym m.in. o terminie rozpoczęcia działań (w ciągu 30 minut od chwili stwierdzenia, że istnieje ryzyko oblodzenia lub stwierdzenia opadów) i zakończenia odśnieżania od chwili ustania opadów oraz zapisy, iż przy silnych opadach śniegu wysiłki skierowane będą na stałe utrzymanie jednego pasa ruchu w każdym kierunku.

²⁷ Dz. U. z 2012 r., poz. 931 ze zm., zwana dalej „ustawą o autostradach”

Zapisy dotyczące utrzymania ekranów akustycznych w szczególności pod kątem stanu technicznego oraz ich napraw, a także utrzymania zimowego zamieszczono w instrukcjach/regulaminach bieżącego i zimowego utrzymania. Ze względu na okres podpisywania umów o realizację i eksploatację odcinków koncesyjnych autostrad (w latach 1997-2008), a co się z tym wiąże przy różnym brzmieniu przepisów prawa, Ministerstwo nie podjęło decyzji o ujednoliceniu wymogów/standardów utrzymania tych odcinków. Według Sekretarza Stanu Ministerstwa nadzorującego m.in. transport drogowy, próba wprowadzenia ujednoliconych wymogów/standardów w omawianym zakresie skutkowałaby każdorazowo zmianą umowy koncesyjnej (proces czaso- i kosztochłonny) i wysoce prawdopodobnym żądaniem finansowym koncesjonariusza – zgodnie z prawem koncesjonariusza zawartym w umowie koncesyjnej - pokrycia przez stronę publiczną kosztów związanych ze zmianami zapisów umowy, powodujących konieczność zmian procedur w zakresie utrzymania autostrady.

Zdaniem NIK, użytkownicy dróg krajowych mają prawo oczekiwać porównywalnych standardów utrzymania tych dróg bez względu na to, kto jest wykonawcą przedmiotowych usług.

(dowód: akta kontroli str. 265-269, 668-675, 827-840, 845-847)

Plany działań ratowniczych dotyczących koncesyjnych odcinków autostrad poddano analizie w zakresie informacji dotyczących: dojazdów i zabezpieczenia miejsca zdarzenia, lokalizacji miejsc postojowych dla samochodów przewożących materiały niebezpieczne oraz miejsca lądowania śmigłowców medycznych. Według Planów działań ratowniczych dotyczących umowy A2 i A2 odcinek II, pracownik Centrum Zarządzania Autostradą odbierając zgłoszenie o wypadku/kolizji powiadamia Policję, a w Planie działań ratowniczych dotyczącym umowy A4 – pracownik ten powiadamia właściwe jednostki ratownicze. W Planie działań ratowniczych dotyczącym umowy A1 – Służby Operatora Autostrady po zauważeniu zdarzenia informują Centrum Kierowanie Ruchem, które następnie powiadamia odpowiednie służby ratownicze. Odnosząc się do miejsca lądowania śmigłowca w Planach dotyczących umowy A4 i obydwu odcinków umowy A2, stwierdzono, że jeżeli nie ma innej możliwości niż lądowanie na autostradzie, wówczas helikopter ląduje na jezdni wyłączonej z ruchu. Natomiast w umowie A1 – odpowiedzialną osobą za wybór miejsca lądowania jest pilot śmigłowca, a kierujący działaniami ratowniczymi występuje w roli doradcy. We wszystkich Planach działań ratowniczych zamieszczono takie same zapisy w następujących badanych zakresach:

- zabezpieczenie doraźne miejsca zdarzenia wykonywane było przez pierwszą przybyłą na miejsce zdarzenia służbę ratowniczą, a trwale przez Operatora Autostrady;
- dojazdy do miejsca zdarzenia dla służb ratowniczych przewidziano węzłami lub wjazdami awaryjnymi;
- potrzebę przybycia helikoptera określa dyspozytor Pogotowia Ratunkowego, a kierujący działaniami ratowniczymi określa i zabezpiecza strefę lądowania;
- Obwody Utrzymania Autostrady oraz na MOP w Olsze (umowa A1) wyposażono w miejsca postojowe dla samochodów przewożących materiały niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 837-849, 858-865)

W umowach koncesyjnych zapewniono odpowiedzialność stron z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy, w tym m.in., że z chwilą upływu okresu umownego odcinki koncesyjne autostrad spełniać będą warunki wymagane przy ich zwrocie, a koncesjonariusz ustanowi na rzecz Ministra zabezpieczenie

zwrotu. Umowy określają procedury zwrotu autostrady, opisano podstawy rozwiązania umowy koncesyjnej przez każdą ze stron z podaniem wzajemnych rozliczeń w razie rozwiązania umowy, w tym m.in. rozwiązanie umowy przez Ministra wynikające z interesu publicznego. Zapisy umów obejmują również problem rozwiązywania sporów (rozwiązanie polubowne, rozstrzygnięcie przez eksperta i arbitraż) pomiędzy Ministrem, GDDKiA oraz koncesjonariuszami.

Ministerstwo poza ww. umowami koncesyjnymi, w okresie objętym kontrolą nie zawierało umów dotyczących remontów dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 676- 777, 826, 837-849)

4. Według Dyrektora DDiA, przewidywany koszt bieżącego utrzymania 1 km drogi (obejmujący m.in. odśnieżanie, utrzymanie zieleni przydrożnej, likwidację ubytków nawierzchni i utrzymanie znaków drogowych) w 2015 r. w ramach tradycyjnego modelu utrzymania dróg, wynosił około:

- 200 tys. zł dla autostrad i dróg ekspresowych (koszt porównywalny dla tych dróg);
- 60 tys. zł dla pozostałych dróg krajowych z powodu niższych wymagań dotyczących standardu utrzymania oraz mniejszej liczby pasów ruchu.

Według stanu na listopad 2014 r., GDDKiA podpisała łącznie 23 umowy (kontrakty trwające) w systemie „utrzymaj standard” obejmujących łącznie 1.219,52 km dróg ekspresowych i autostrad o łącznej wartości brutto 1.090.028,7 tys. zł oraz 3 umowy, które do dnia 31 października 2014 r. zostały zakończone (obejmujące łącznie 103,61 km dróg i wartości wg umów – 117.466,3 tys. zł).

Z wyjaśnień Dyrektora DDiA wynikało, że Ministerstwo nie zbiera informacji w ww. zakresie w odniesieniu do modelu tradycyjnego utrzymania dróg, z uwagi na ilość umów zawieranych przez poszczególne oddziały GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 204-211, 223-225, 265-269, 841-844)

Ustalone
nieprawidłowości

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

W Planie działań ratowniczych²⁸ (opracowanym we wrześniu 2011 r.) dotyczącym umowy A2 odcinek II zamieszczono zapis, iż wszystkie parkingi dla samochodów przewożących materiały niebezpieczne (8 parkingów na terenach Miejsc Obsługi Podróżnych – MOP i Obwodów Utrzymania Autostrady – OUA) nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne²⁹, zwanym dalej rozporządzeniem parkingowym.

Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz w powyższej sprawie wyjaśnił m.in., że ww. zapis w Planie działań ratowniczych zamieszczono wyłącznie, jako informację skierowaną przede wszystkim dla służb ratowniczych, mającą znaczenie dla przeprowadzenia ewentualnej akcji ratunkowej, a nie jako uchybienie. Jednocześnie potwierdził uzgodnienie ww. Planu ze służbami odpowiedzialnymi za przeprowadzenie akcji ratunkowych w przypadku zdarzenia z udziałem pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, tj. z Komendami Wojewódzkimi

²⁸ Uzgodniony m.in. z: Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu i Gorzowie, Wielkopolskim i Lubuskim Urzędem Wojewódzkim Wydział Bezpieczeństwo i Zarządzania Kryzysowego;

²⁹ Dz. U. Nr 161, poz. 1567. Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1293)

Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu i Gorzowie. Ponadto stwierdził, że Ministerstwo nie posiada żadnych innych informacji, które wskazywałyby, że parkingi zlokalizowane na omawianych OUA są parkingami wyznaczonymi przez starostę³⁰, jako parkingi, na które usuwane są pojazdy przewożące materiały niebezpieczne. Jeżeli są takimi, to mając na uwadze, że usuwanie pojazdów jest zadaniem własnym powiatu, odpowiedzialność za realizację tego zadania, co do zasady ponosi starosta.

(dowód: akta kontroli str. 837-849, 858-865)

Zdaniem NIK, minister właściwy ds. transportu powinien podjąć skuteczne działania na rzecz dostosowania miejsc parkingowych przy autostradzie A2 dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dla innych użytkowników dróg, jak również ochrony środowiska naturalnego. Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowiska Sekretarza Stanu, że za warunki techniczne parkingów odpowiedzialny jest starosta na podstawie ustawy o ruchu drogowym, bowiem – zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych³¹ – nadzór nad przewozem towarów niebezpiecznych sprawuje minister właściwy ds. transportu. Ponadto NIK zauważa, że w ustawie o ruchu drogowym, ustawodawca wskazał katalog pojazdów, które są przede wszystkim usuwane z innych przyczyn niż przewóz materiałów niebezpiecznych, natomiast rozporządzenie "parkingowe" było wydane na podstawie ustawy o przewozie towarów niebezpiecznych.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Ministerstwo nie dysponowało szczegółowymi danymi dotyczącymi kosztu utrzymania 1 km drogi w zależności od modelu, w jakim ta droga była utrzymywana. Było jedynie w posiadaniu danych przewidywanych w 2015 r. w ramach tradycyjnego modelu utrzymania, oszacowanych na podstawie dotychczasowych doświadczeń i wiedzy oraz na podstawie prowadzonych rozmów, konsultacji i spotkań roboczych z GDDKiA.

Ponadto Ministerstwo:

- nie przeprowadzało szczegółowych analiz i kalkulacji w przedmiotowym zakresie, a wiedza dotycząca kosztu utrzymania drogi i wysokości ewentualnych oszczędności pomiędzy różnymi modelami utrzymania dróg wynikała jedynie z prowadzonej korespondencji z GDDKiA i spotkań roboczych;
- nie posiadało wypracowanego stanowiska, która z form powierzania zadań z zakresu utrzymania dróg krajowych („Utrzymaj standard”, mieszana³², tradycyjna) jest bardziej efektywna i optymalna w kontekście jakości wykonania usługi – z uwzględnieniem racjonalnych oczekiwań kierujących – oraz oszczędna.

Zdaniem Dyrektora DDiA na chwilę obecną nie jest możliwe ustalenie, czy formuła „Utrzymaj standard” zostanie uznana za optymalną, z uwagi na zbyt krótki okres czasu funkcjonowania tego modelu, a ostateczna jego ocena będzie możliwa do sformułowania po zebraniu doświadczeń z odpowiedniej ilości zrealizowanych w niej umów. Aktualnie, co najmniej w odniesieniu do dróg o najwyższych standardach (autostrady i drogi ekspresowe) wydaje się spełniać swoją rolę. Z analiz przeprowadzonych przez GDDKiA i niezależnych ekspertów wynika, że po wdrożeniu kompleksowego utrzymania dróg oszczędności wahają się pomiędzy

³⁰ Zgodnie z art. 130 a ust. 5f ustawy z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.), dalej zwaną ustawą o ruchu drogowym, usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych należy do zadań własnych powiatu.

³¹ Dz. U. z 2011 r., Nr 227, poz. 1367

³² Model „mieszany” - model, w którym zadania z zakresu utrzymania dróg powierza się kilku wykonawcom w ramach oddzielnych umów i z różnym podziałem zadań. Część robót w tym modelu może być realizowana siłami własnymi zarządcy drogi.

10 a 40 %. Również Z-ca Dyrektora DDiA, stwierdziła³³, że „obecne doświadczenia we wdrażaniu tego systemu pokazały, że ma on potencjał do generowania oszczędności na poziomie 10-40% w stosunku do tradycyjnego modelu utrzymania.” NIK nie podziela stanowiska Ministerstwa dotyczącego niemożliwości ustalenia, czy formuła „Utrzymaj standard” zostanie uznana za optymalną, bowiem pierwsze umowy na utrzymanie dróg w modelu „Utrzymaj standard” obowiązywały już w 2010 r. Organ sprawujący nadzór nad zarządcą drogi miał więc parę lat na to, by dokonać analiz i kalkulacji oraz wypracować stanowisko, która z form utrzymania drogi jest najbardziej optymalna i oszczędna.

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 129-133, 204-211, 223-225, 265-269, 841-844)

Pracownicy Ministerstwa nie sporządzali także innych analiz, ani wyliczeń wskaźników techniczno – ekonomicznych w zakresie problematyki bieżącego utrzymania dróg krajowych, w szczególności związanych z przepustowością dróg w odniesieniu do strat gospodarki, czy kierowców. Nie zajmowali się także problematyką dotyczącą organizacji robót pod kątem minimalizacji utrudnień dla użytkowników dróg.

Przyczyną korków - według Sekretarza Stanu Zbigniewa Rynasiewicza i Dyrektora Departamentu DiA Rafała Nowaka – nie są prowadzone prace utrzymaniowo – remontowe, lecz zbyt mała przepustowość dróg (brak sieci dróg szybkiego ruchu) w stosunku do ilości pojazdów poruszających się po drogach. W celu realizacji docelowej sieci dróg, Ministerstwo opracowuje Programy Budowy Dróg Krajowych. Na potrzeby opracowania Programu na lata 2014-2020, GDDKiA opracowała „Analizę wpływu rozbudowy sieci drogowej w Polsce na skrócenie czasu przejazdu między miastami wojewódzkimi”. We wnioskach podano m.in., że w skali całego kraju na wszystkich relacjach łączących miasta wojewódzkie skrócenie czasu przejazdu oszacowano średnio na poziomie 43 min, a czas ten wynosi od 25 min (Łódź) i 28 min (Zielona Góra) do 65 min (Lublin) i do 69 min (Rzeszów).

Z wyjaśnień Dyrektora DDiA, wynikało, że wszelkie prace remontowo - utrzymaniowe wykonywane przez GDDKiA w większości są realizowane w porach najmniej utrudniających ruch, tj. w godzinach nocnych czy weekendy (np. remont autostrady A4 pod Wrocławiem, gdzie drogowcy rozpoczęli pracę w nocy z piątku na sobotę z zastosowaniem odpowiedniego oznakowania drogi oraz z dogodną możliwością objazdów). Remont ten został podzielony na etapy, tak aby prowadzone prace jak najmniej utrudniały ruch na autostradzie. Ministerstwo nie posiada dokumentacji w tym zakresie, gdyż – zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu Zbigniewa Rynasiewicza i Z-cy Dyrektora Departamentu DiA Moniki Bieniaszewskiej – Ministerstwo nie jest stroną zawieranych przez GDDKiA umów. GDDKiA prowadzi działania w tym obszarze i zawiera stosowne umowy na wykonanie prac remontowo- utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 229-230, 243-248, 265-269, 841-844)

NIK zauważa jednak, że w świetle regulaminu organizacyjnego Ministerstwa, obowiązek dokonywania ocen i analiz, w tym skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych oraz prowadzonych działań, a także przygotowania propozycji rozwiązań systemowych w kontrolowanym zakresie, należało do obowiązków Departamentu Dróg i Autostrad³⁴.

³³ Pismo MTBiGM Departament DiA z 21 marca 2013 r. skierowane do Dyrektora Departamentu Budżetu w Ministerstwie

³⁴ Zadanie to obowiązywało do 31 grudnia 2013 r. Od 1 stycznia 2014 r. do zadań Departamentu należy m.in. przygotowanie analiz i opracowywanie strategii finansowania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA

Znamienne jest, że to zadanie zostało ograniczone z dniem 1 stycznia 2014 r. do przygotowania analiz i opracowania strategii finansowania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w perspektywie krótko i długookresowej (z uwzględnieniem w szczególności środków pochodzących z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego).

(dowód: akta kontroli str. 888-951)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie. Natomiast sformułowane uwagi uważa za istotne, pomimo że ustalenia, na których się one opierają, nie mają bezpośrednio negatywnego wpływu na bieżące utrzymanie dróg krajowych.

3. Nadzór ministra właściwego ds. transportu nad realizacją założonych celów zakresie zadań utrzymaniowych i remontowych dróg krajowych.

Opis stanu faktycznego

1. GDDKiA przekazywała do Ministerstwa w okresach miesięcznych, począwszy od sierpnia do grudnia 2013 r. oraz od czerwca do grudnia 2014 r., monitoring remontów dróg finansowanych w 2013 i 2014 r. w ramach środków budżetowych. Lista zadań wymagających remontów w danym roku budżetowym sporządzana była przez GDDKiA po przeprowadzeniu przeglądu i ocenie stanu nawierzchni całej sieci drogowej pozostającej w jej zarządzie po okresie zimowym. W wyniku powyższej analizy, wskazane zostały odcinki wymagające podjęcia natychmiastowych działań oraz stwarzające największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników. Odcinki tych dróg ujęte zostały w ściśle określonej kolejności według matematycznego algorytmu, który, wskazuje pilność ich wykonania. Planowane zadania remontowe do wykonania w danym roku budżetowym wynikały z Planu i były dostosowane do limitu określonego ustawą budżetową na dany rok. Dane dotyczące monitoringu remontów zawierały m.in. następujące informacje: nazwę Oddziału GDDKiA, numer i odcinek remontowanej drogi oraz jej długość, rodzaj prac (remont lub „nakładki”), datę podpisania umowy, nazwę wykonawcy, datę planowanego i faktycznego zejścia z budowy, planowany termin końcowego rozliczenia zadania, miesięczne wykonanie w tys. zł. Ponadto wyszczególniono liczbę wszystkich zadań, liczbę zadań zakończonych i po przetargach w poszczególnych miesiącach.

Według Dyrektora DDiA, przekazywany monitoring remontów służył do systematycznej weryfikacji w Ministerstwie postępów prac oraz wykorzystania zarezerwowanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 204-211, 316-352, 521-524)

2. Na koniec 2013 r. zakończono zgodnie z planem³⁵ 219 zadań dotyczących remontów dróg na ogólną kwotę 346.244,7 tys. zł. Nie zakończono 2 zadań realizowanych przez Oddział GDDKiA w Warszawie, których realizację zaplanowano na lata 2013-2014. Zadania te zostały wprowadzone do planu w listopadzie 2013 r. Ponadto, zrealizowano 90 zadań na łączną kwotę 164.997,5 tys. zł sfinansowaną środkami z Funduszu. Na koniec 2014 r. zrealizowano wszystkie 138 zadań³⁶ o łącznej wartości 271.923,0 tys. zł.

³⁵ Wg dokumentu: „Remonty dróg finansowane w 2013 roku w ramach środków budżetowych – monitoring XII 2013”

³⁶ Wg dokumentu: „Remonty dróg finansowane w 2014 roku ze środków budżetowych – monitoring XII 2A14”

Analiza realizacji prac remontowych dróg krajowych z pierwszych 63 pozycji³⁷ Planu (z lipca 2013 r.) wykazała, że w ww. pozycjach zaplanowano wykonanie remontu dróg o długości 187,96 km, w tym w sugerowanych latach realizacji 2013-2014 – 172,66 km (dotyczyły 56 pozycji), a pozostałe 15,3 km w latach 2015-2016. W latach 2013-2014 wykonano remont dróg na odcinkach o długości 24,43 km (ujętych w 9 pozycjach w Planie, w tym w jednej pozycji nie wyremontowano całego planowanego odcinka drogi), co stanowiło 14,1% łącznej długości dróg z sugerowanymi latami realizacji remontu 2013-2014. Ponadto, wykonano „nakładki” na drogach o długości 16,21 km (ujętych w Planie w 12 pozycjach), co łącznie z remontami stanowiło 40,64 km, tj. 21,6% łącznej długości dróg poddanych analizie. Według GDDKiA, nakładki bitumiczne powinny być wykonywane na odcinkach wymagających interwencji, w celu przedłużenia funkcjonalności drogi o minimum 3 lata, do momentu wykonania remontu. Nakładki są zabiegami tańszymi od remontów cząstkowych wykonywanych w ramach bieżącego utrzymania dróg, zapewniają ciągłość nawierzchni, a tym samym są rozwiązaniem bezpieczniejszym od remontów cząstkowych.

(dowód: akta kontroli str.104-111, 292-297, 316-356, 521-550)

3. Z-ca Dyrektora DDiA wyjaśniła, iż „wiedzę na temat wywiązywania się koncesjonariuszy z obowiązku prawidłowego utrzymania bieżącego i zimowego autostrad A1, A2, A4 czerpie m.in. z raportów z kontroli przekazywanych przez GDDKiA”, przeprowadzonych w latach 2013-2014 przez Oddziały GDDKiA. Kontrole odcinków autostradowych w systemie koncesyjnym przeprowadzane były z częstotliwością³⁸:

- raz w roku – obejmujące swym zakresem m.in. wizualną ocenę: standardu zimowego utrzymania, stanu nawierzchni autostrady i poboczy, odwodnienia autostrady, stanu urządzeń ochrony środowiska, pielęgnacji i utrzymania zieleni (w okresie wegetacji) oraz dokonywanie przeglądów technicznych i wywiązywanie się z wniosków i zaleceń wynikających z tych przeglądów;
- dwa razy do roku – m.in. stanu oznakowania poziomego i pionowego, stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu, stanu ogrodzenia głównego, ocena prawidłowości organizacji ruchu drogowego, pod kątem zgodności z zatwierdzonymi przez Oddziały projektami organizacji ruchu i obowiązującymi przepisami.

Zakres kontroli i częstotliwość ich wykonania były zgodne z regulaminem kontroli projektów autostradowych³⁹. W raportach z kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego. Zalecenia wynikające z tych kontroli, to m.in. utrzymywanie w dalszym ciągu wysokiego standardu zimowego utrzymania, odnowienia oznakowania pionowego i poziomego, dokonanie korekty oznakowania pionowego, usunięcie braków w oświetleniu, zapewnienie szczelności ogrodzenia; naprawa nawierzchni (spękania i wykruszenia, które występowały najczęściej na MOP-ach),

³⁷ Tj. od poz. 20 (w poz. 1 do 19 nie ujęto zadań remontowych) do poz. 120, co stanowiło łącznie 101 pozycji, z tego 63 pozycje dotyczyły remontów, a pozostałe 38 pozycji dotyczyło rozbudowy lub przebudowy dróg,

³⁸ Ustalono na podstawie raportów z kontroli otrzymanych z Oddziałów GDDKiA i przedłożonych przez Departament DiA,

³⁹ Zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 18 maja 2012 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym (...) wraz z załącznikami nr 1, tj. plan kontroli na 2013 r. i na 2014 r. projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym. Szczegółową kontrola objęto raporty dotyczące utrzymania i eksploatacji z wyjątkiem kontroli poprawności poboru opłat

uzupełnienie braków w nasadzeniach drzew i krzewów, używanie wyłącznie gatunków rodzimych do nasadzeń drzew i krzewów, przestrzeganie terminów i wykonywanie odpowiednich zabiegów pielęgnacyjnych z zakresu utrzymania zieleni, skontrolowanie wszystkich przejść dla zwierząt pod kątem ich właściwego zagospodarowania, zwłaszcza roślinności naprowadzającej i osłonowej, dostosowanie organizacji ruchu do projektów zatwierdzonych przez poszczególne oddziały GDDKiA lub przedłożenie do zatwierdzenia nowych projektów organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 250-253, 265-269, 298, 573-667, 866-885)

4. Problemy związane z całorocznym utrzymaniem dróg krajowych były tylko w jednym przypadku (udokumentowanym) przedmiotem obrad kierownictwa Ministerstwa i swoim zakresem obejmowały zagadnienia dotyczące przygotowania do zimy sezonu 2014/2015 wszystkich obszarów transportu. Posiedzenie to odbyło się w dniu 3 listopada 2014 r. i zostało zaprotokołowane w notatce służbowej. Podczas posiedzenia omówione zostały m.in. standardy utrzymania dróg krajowych oraz wysokość kwot przewidywanych do wydatkowania w ramach zimowego utrzymania dróg (500 mln zł). Podczas posiedzenia nie były omawiane kwestie stanu technicznego i potrzeby w zakresie remontów dróg.

Posiedzenia członków kierownictwa w ówczesnym MTBiGM (tj. od 18 listopada 2011 r. do 26 listopada 2013 r.) nie były protokołowane. Sekretarz Stanu Zbigniew Rynasiewicz, nadzorujący m.in. realizację zadań z zakresu transportu drogowego dodał, iż od czerwca (gdy z racji zajmowanego stanowiska zaczął uczestniczyć w obradach) tematyka utrzymania i remontów była jedną z wielu poruszanych w dyskusjach kierownictwa resortu. *„Jednakże w związku z tym, że posiedzenia kierownictwa były nieprotokołowane, resort nie posiada dokumentacji potwierdzającej ten fakt.”*

(akta kontroli str. 357-389, 841-844)

Generalna Dyrekcja DKiA informowała Ministerstwo o przygotowaniu do okresu zimowego w poszczególnych latach (pisma z października w latach 2012-2014). W informacjach tych podawała m.in. standardy utrzymania dróg określające zasady odśnieżania oraz usuwania śliskości zimowej na drogach krajowych; liczbę sprzętu i materiałów do wykonywania tych zadań, przekazywała mapy zimowego utrzymania z zaznaczeniem m.in. dróg utrzymywanych w poszczególnych standardach (utrzymaj standard oraz standard I do III zimowego utrzymania). Prace związane z zimowym utrzymaniem dróg prowadzone były przez Oddziały GDDKiA, które zawierają umowy z wyłonionymi wykonawcami w drodze przetargów.

W 2013-2015 (I kw.) w ramach przygotowywania się do sezonów zimowych resort transportu nie prowadził bezpośredniej współpracy oraz w trakcie trwania tych sezonów nie współdziałał z innymi organami i służbami takimi jak: Policja, Straż Pożarna, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Sztab Kryzysowy w zakresie zimowego utrzymania dróg krajowych. Współpracę taką prowadzi GDDKiA, jako zarządca dróg krajowych, zgodnie z postanowieniem art. 18 ustawy o drogach publicznych.

(akta kontroli str. 357-389, 841-844)

5. W latach 2013 – 2014 Zespół audytu wewnętrznego nie przeprowadzał zadań audytowych dotyczących całorocznego utrzymania i remontów dróg krajowych przez GDDKiA.

Departament Kontroli Ministerstwa w IV kwartale 2012 r. i 2013 r. przeprowadził w GDDKiA kontrole w zakresie realizacji zadań dotyczących utrzymania i zarządzania siecią dróg krajowych. Kontrolami tymi objęto odpowiednio: 2011 r. (kontrola z 2012 r.) i 2012 r. do 31 października 2013 r. (kontrola z 2013 r.). Na I-sze półrocze 2015 r. zaplanowano przeprowadzenie w GDDKiA dwóch kontroli dotyczących:

- prawidłowości działań w zakresie wykonania, stosowania i funkcjonowania oznakowania poziomego, znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- realizacji postępowań o udzielenie zamówień publicznych w zakresie wyboru ekranów akustycznych dla kontraktu: „Kontynuacja budowy drogi ekspresowej S69 na odcinku Bielsko-Biała – Żywiec – Zawadoń (..)” oraz na zimowe utrzymanie dróg krajowych administrowanych przez Oddział GDDKiA w Katowicach.

Ministerstwo, po kontroli GDDKiA przeprowadzonej w 2013 r. zaleciło m.in.:

- ujednolicenie procedur wewnętrznych związanych z realizacją przez GDDKiA zadań związanych z utrzymaniem i zarządzaniem siecią dróg krajowych wynikających z ustawy o drogach publicznych dotyczących ochrony i dostępności pasa drogowego;
- uszczegółowienie zakresu czynności i obowiązków osób dokonujących objazdów i kontroli dróg oraz nadzoru nad czynnościami wykonywanymi przez te osoby.

Dyrektor Generalny DKiA podjął m.in. następujące działania zmierzające do realizacji ww. zaleceń:

- opracowano i zobowiązano się do wprowadzenia (zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA) jednolitych wzorów wniosków związanych z zarządzaniem pasem drogowym;
- oddziały GDDKiA zostały zobowiązane (pismem z 4 kwietnia 2014 r.) do zweryfikowania zakresów czynności osób dokonywujących objazdy i kontrole dróg oraz w razie konieczności do ich uzupełnienia. Kierowników Rejonu zobowiązano do nadzoru nad czynnościami wykonywanymi przez osoby dokonujące objazdy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 197-199, 250-253, 390-422, 567-572)

6. W kontrolowanym okresie do Ministerstwa wpłynęło 21 skarg (10 w 2013 r. oraz 11 w 2014) dotyczących utrzymania i jakości stanu sieci dróg krajowych oraz niezbędnych remontów, w zakresie m.in. stanu nawierzchni i obiektów inżynierskich. Dotyczyły one m.in.:

- złego stanu technicznego mostu na rzece Nogat w Malborku oraz niewywiązywania się GDDKiA (Oddział w Gdańsku) z obowiązku utrzymania obiektu w należytym stanie;
- złego stanu nawierzchni DK 91 w m. Kłomnice woj. Śląskie, jezdni południowej przyszłej autostrady A18 Olszyna – Gołnice, DK 45 w Raciborzu, przyczyniającego się m.in. do wzmożonego hałasu, pęknięcia murów budynków, uszkodzeń pojazdów;
- nieprawidłowo przeprowadzonego remontu DK 11 na odcinku Piła- Ługi Ujskie, gdyż w ciągu 14 miesięcy od remontu pojawiły się pęknięcia nawierzchni drogi i ubytki asfaltu;
- braku podjęcia działań naprawczych przez GDDKiA (Oddział w Katowicach) w związku z nieprawidłowo przeprowadzonym remontem DK 46 w 2012 r. poprzez zlikwidowanie rowu melioracyjnego, co przyczyniło się do systematycznego podtapiania posesji po każdorazowych opadach deszczu

i roztopach. Wójt Gminy Janów nałożył na GDDKiA w Katowicach obowiązek przywrócenia poprzednich stosunków wodnych lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom spowodowanych nieprawidłowym remontem;

- nienależytego utrzymania DK 20 na odcinku przebiegającym przez obszar Gminy Drawsko Pomorskie, prowadzącego do dalszej degradacji jezdni i chodników;
- zamknięcia południowej jezdni DK 18 od Olszyny do Krzyżowe ze względu na bardzo zły stan techniczny jezdni;
- złego stanu technicznego ekranów akustycznych na obwodnicy Kórnika wzdłuż S11;
- niewłaściwej konserwacji ekranów akustycznych na A2 w kierunku Warszawy – czyszczenie wykonywano ręcznie, które w ocenie skarżącego nie daje zadowalających efektów.

Ministerstwo podejmowało działania mające na celu wyjaśnienie przedmiotu zgłaszanych skarg. W odpowiedziach na skargi podawano m.in.:

- zły stan techniczny mostu na rzece Nogat spowodowany jest długim okresem jego eksploatacji (60 lat) oraz zastosowaniem w trakcie jego budowy materiałów o jakości i trwałości odbiegających od dzisiejszych wymagań. Nie stanowią one zagrożenia dla ruchu publicznego i nie stwarzają zagrożenia katastrofą budowlaną. Most ten jest objęty bieżącym utrzymaniem, np. w 2012 r. wykonano m.in. bieżące remonty konserwacyjno – remontowe, odnowiono antykorozyjne powłoki ochronne zabezpieczające belki gzymsowe i wymieniono zniszczoną nawierzchnię izolacji na chodnikach. Kapitałny remont mostu planowany jest na 2016 r., ale w przypadku wystąpienia konieczności wymiany urządzeń dylatacyjnych, zostaną one wykonane wcześniej. Ponadto, w ostatnim okresie most ten był trzykrotnie kontrolowany przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Budowlanego w Gdańsku (ostatni 18 stycznia 2013 r. – udzielona odpowiedź na skargę z 7 lutego 2013 r.), który nie stwierdził żadnych istotnych nieprawidłowości;
- pęknięcia nawierzchni i ubytki asfaltu powstały najprawdopodobniej podczas ostatniej zimy. GDDKiA zleciła laboratorium drogowemu wykonanie badań diagnostycznych celem określenia sposobu naprawy uszkodzeń. Roboty naprawcze zostaną wykonane w ramach gwarancji należytego wykonania umowy;
- na obecnym etapie (brak decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego w Częstochowie) Ministerstwo nie jest w stanie zająć stanowiska dotyczącego przywrócenia poprzednich stosunków wodnych lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom spowodowanym nieprawidłowym remontem DK 46;
- obecnie trwa procedura zatwierdzania projektu organizacyjnego ruchu dotyczącego zamknięcia południowej jezdni na dwóch odcinkach DK nr 18 i skierowania pojazdów na lewy pas w obu kierunkach;
- zjawisko korodowania stalowych elementów wypełnień ekranów akustycznych wystąpiło w okresie gwarancyjnym, wykonawca wymienił korodujące elementy na swój koszt. GDDKiA wraz z wykonawcą są w trakcie podejmowania działań mających na celu ostateczne rozwiązanie problemu wadliwie wykonanych robót;
- autostrada A2 utrzymywana jest w modelu „utrzymaj standard”, a GDDKiA rozlicza się z wykonawcą zadania z efektów, a nie z zastosowanej techniki mycia ekranów. Uwaga skarżącego zostanie przekazana wykonawcy.

Ministerstwo udzielało odpowiedzi skarżącym średnio w terminie 27 dni od daty wpływu skargi, a okres ten wynosił od 3 do 72 dni. W terminie jednego miesiąca załatwiono 15 spraw, tj. 71,4%.

(dowód: akta kontroli str. 200-201, 423-468, 551-561)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło 51 interpelacji/zapytań poselskich, których przedmiotem były m.in.:

- malejące kwoty wydatków na utrzymanie i remonty dróg (zmniejszenie o około 50 mln zł w budżecie państwa na 2015 r. środków na utrzymanie i remonty dróg krajowych): „obietnice składane co roku przez Prezesa Rady Ministrów nie znalazły pokrycia w rzeczywistości”, „dlaczego wydatki na utrzymanie dróg znowu maleją?”, „czy Ministerstwo będzie zabiegało o zwiększenie wydatków na utrzymanie i remonty dróg projekcie budżetu na 2015 r.?”, „od wielu lat nakłady na wykonywanie prac remontowych są niewystarczające w stosunku do potrzeb”,
- konieczne remonty nawierzchni na drogach krajowych: „na 1/5 długości dróg krajowych konieczne jest podjęcie niezbędnych prac remontowych. Na ponad 12% dł. dróg prace te powinny być przeprowadzone w trybie pilnym.”
- niezbędne remonty na DK 75: „obecny jej stan nie zapewnia płynnego, komfortowego i bezpiecznego przemieszczania się”; remonty na DK 62 przebiegającej przez gm. Łochów: „stan tej drogi wymaga natychmiastowego remontu”, remonty na DK 1 na odc. Zgierz – Łęczysca: „nawierzchnia drogi jest popękana z licznymi ubytkami, głębokimi koleinami oraz bez bezpiecznego pobocza”,
- remont i modernizacja/przebudowa DK 28 i 75 w woj. małopolskim, DK 1 i 8 (w okolicach Belchatowa) w woj. łódzkim, DK 8 Wrocław – Kudowa Zdrój, termin realizacji oraz zabezpieczenia środków finansowych na remont nawierzchni DK 5 w woj. dolnośląskim.

Ministerstwo udzielało pełnych informacji na składane interpelacje/informacje, w których podawano m.in., że:

- utrzymanie sieci drogowej we właściwych standardach technicznych ograniczone jest dostępnością środków finansowych, jaki można przeznaczyć na infrastrukturę drogową,
- GDDKiA na podstawie wyników corocznych badań stanu nawierzchni sieci drogowej oraz przeprowadzonych zabiegów remontowych i zdarzeń drogowych ustala odcinki dróg wymagające w zakresie bezpieczeństwa ruchu pilnej interwencji; opracowane zostały programy i plany działań (w tym Plan działań na sieci drogowej, Plan działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich), zadania określone w Planie kierowane są do realizacji na podstawie obiektywnych kryteriów, gwarantujących wykonanie najbardziej potrzebnych i efektywnych kosztowo zadań,
- zadania w Planie uporządkowane są w ściśle określonej kolejności według matematycznego algorytmu, który poprzez nadanie zadaniom wartości punktowej, wskazuje pilność ich wykonania. Przyjęte kryteria pozwalają na efektywne wykorzystanie ograniczonych środków finansowych i umożliwiają podejmowanie działań w pierwszej kolejności na odcinkach dróg stwarzających największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników,
- GDDKiA na bieżąco monitoruje oraz prowadzi analizy dotyczące stanu dróg i bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- należy jednoznacznie podkreślić, że mimo trudności finansowych, poprawie uległ stan techniczny dróg krajowych,

- w latach 2004-2013 długość odcinków dróg krajowych o stanie dobrym wzrosła z 8.333 km do 13.375 km. Długość odcinków w stanie złym zmalała z 4.725 km do 2.531 km, a odcinków o stanie niezadawalającym – z 5.256 km. do 4.327 km,
- Ministerstwo podejmuje wszelkie możliwe działania w ramach dostępnych środków finansowych, aby stan techniczny dróg zarządzanych przez GDDKiA ulegał systematycznej poprawie. W opinii Ministerstwa, rozwój sieci drogowej jest równoważny z ochroną dróg już wybudowanych,
- podejmowane są stosowne działania mające na celu maksymalizację efektu końcowego i realizację najpotrzebniejszych zadań w skali globalnej.

(dowód: akta kontroli str. 200-203, 469-505)

W okresie objętym kontrolą do Ministerstwa wpłynęło również 13 wniosków/sygnalów od obywateli w sprawie utrzymania i jakości stanu dróg krajowych oraz niezbędnych remontów, dotyczących m.in.:

- negatywnego stanowiska w sprawie nowego modelu „Utrzymaj standard” oraz wprowadzenia zmian organizacyjno – prawnych sektora drogowego (od Przewodniczącego Sekcji Krajowej Drogownictwa NSZZ Solidarność). Sekretarz Stanu Zb. Rynasiewicz (z up. Ministra) odpowiedział, iż wprowadzenie systemu Utrzymaj standard poprzedzone zostało analizą, w której wzięto pod uwagę dwa stosowane w GDDKiA modele zarządzania takimi pracami: tradycyjny i mieszany. Analiza wykazała, iż nie gwarantują one odpowiedniego standardu utrzymania dróg krajowych. Analiza finansowa „Porównanie skutków finansowych dla GDDKiA modeli utrzymania dróg na przykładzie wybranego odcinka drogi ekspresowej”⁴⁰ wskazała na potencjalną optymalizację kosztów utrzymania na poziomie ok. 10% przy zastosowaniu modelu „utrzymaj standard” w porównaniu z pozostałymi dwoma modelami zarządzania pracami utrzymaniowymi. Jednocześnie Biuro Audytu Wewnętrznego GDDKiA⁴¹ wskazało, iż niezbędne są dalsze prace nad wdrożeniem modelu Utrzymaj standard w zakresie opracowania jednolitych standardów utrzymania oraz Instrukcji kontroli Wykonawców. Sekretarz Stanu zauważył, iż bardzo ważna jest kontrola bieżąca, by mieć pewność, że zachowana jest jakość utrzymania drogi przez wykonawców;
- koniecznych remontów dróg krajowych przebiegających przez obszar woj. świętokrzyskiego (od Przewodniczącego Sejmiku Województwa Świętokrzyskiego). Z-ca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad odpowiedziała, iż na podstawie corocznego badania sieci drogowej w ramach oceny stanu nawierzchni, GDDKiA ustala odcinki wymagające pilnej interwencji, a następnie w ramach dostępnych środków finansowych dokonuje niezbędnych prac w celu poprawy standardu ich użytkowania oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa. W oparciu o kryteria uwzględniające m.in. wyniki badań stanu nawierzchni, stworzony został Plan działań na sieci dróg krajowych. Z uwagi na ograniczenia budżetowe, ilość zadań realizowanych według Planu jest na bieżąco modyfikowana, a terminy realizacji uaktualniane.

(dowód: akta kontroli str. 229-230, 483-485, 505--520)

7. Departament DDiA sprawując nadzór i kontrolę efektywności oraz skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym wprowadził obowiązek - od trzeciego

⁴⁰ Departament DiA nie posiada tego dokumentu

⁴¹ Departament DiA nie dysponowało wynikami tego audytu

kwartału 2013 r. - przekazywania przez GDDKiA sprawozdań z wykonania wydatków m.in. budżetu państwa w układzie zadaniowym cyklicznie co kwartał. Sprawozdania te zawierały m.in. wykonanie planu po zmianach m.in. w zakresie utrzymania i remontów sieci dróg krajowych. Departament DiA otrzymywał również sprawozdania z wykonania planu wydatków budżetu państwa Rb-28. Po analizie sprawozdania Rb-28 na dzień 31 lipca 2014 r., Departament DiA zwrócił się do GDDKiA o uzasadnienie przyczyn niskiego wykonania planu wynoszącego 32,9%, podczas gdy w tym samym okresie poprzedniego roku wykonanie to wynosiło 45,3%. Jednocześnie zobowiązał GDDKiA do przekazywania tych sprawozdań do 20 dnia każdego miesiąca wraz z ewentualnym uzasadnieniem przyczyn niskiego wykonania, gdy będzie zachodziła taka konieczność. I tak GDDKiA tłumacząc przyczyny niskiego wykonania wydatków wg stanu na dzień 31 lipca 2014 r. wskazała, że wynikało przede wszystkim z niskiego wykonania planu w rozdziale 60005 (Autostrady płatne). W rozdziale tym zrealizowano 9,5% planowanej kwoty wydatków, co spowodowane było m.in. przypadającymi na IV kw. 2014 r. terminami pozyskania decyzji o zezwolenie na realizację inwestycji drogowych, odszkodowawczych oraz wyłączających grunty z produkcji leśnej i rolnej. Natomiast w ramach wydatków bieżących (obejmujących m.in. remonty, bieżące i zimowe utrzymanie dróg), zaangażowanie wynikające z zawartych umów w stosunku do zaplanowanych środków kształtowało się na wysokim poziomie i wynosiło 67,9% na dzień 31 lipca 2014 r. oraz 76,7% na dzień 31 października 2014 r.

Dyrektor DDiA wyjaśnił, iż minister właściwy do spraw transportu jest uprawniony (na podstawie ustawy o drogach publicznych, ustawy o działach administracji rządowej oraz ustawy o Radzie Ministrów) w ramach nadzoru jedynie do powoływania i odwoływania zastępców GDDKiA oraz wnioskowania do Prezesa Rady Ministrów o powołanie i odwołanie GDDKiA oraz do sprawowania nadzoru i kontroli efektywności i skuteczności realizacji planów w układzie zadaniowym, na podstawie mierników stopnia realizacji celów. W pozostałym zakresie obowiązujące przepisy prawa nie określają innych form sprawowania nadzoru.

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 204- 228)

Ministerstwo dyscyplinowało GDDKiA w kierunku wykorzystywania zasobów finansowych w sposób gospodarny i oszczędny oraz przynoszący najlepsze efekty z zainwestowanych środków. GDDKiA w odpowiedzi na pisma Ministerstwa dotyczące efektywnego wykorzystywania środków budżetu państwa w kontekście niewystarczających środków na utrzymanie sieci drogowej podejmowało działania optymalizujące koszty i wydatki w obszarze utrzymania sieci drogowej, poprzez:

- wdrażanie modelu „utrzymaj standard”. Wykonana dla GDDKiA analiza ekonomiczna uwzględniająca 16 zawartych kontraktów utrzymaniowych, wykazała, że zlecenie kompleksowych prac utrzymaniowych firmom zewnętrznym obniża koszty utrzymania sieci drogowej o około 10%. Natomiast Bank Światowy wskazuje, że w państwach, w których zastosowano ten system osiągnięte są oszczędności do 40%;
- realizację zadań remontowych w oparciu o zatwierdzone programy, tj. o Plan, który gromadzi zadania z zakresu remontów, przebudów i rozbudów dróg. Planowi towarzyszą programy dotyczące bezpieczeństwa ruchu drogowego, tj. Program redukcji ofiar śmiertelnych i Program budowy chodników;

- stosowanie zasady, że każda nowo oddana droga będzie utrzymywana w modelu „utrzymaj standard”;
- doskonalenie i unowocześnianie diagnostyki sieci drogowej, obiektów mostowych oraz identyfikację miejsc niebezpiecznych, poprzez coroczną aktualizację planów remontowych, mostowych i poprawy bezpieczeństwa.

Nadzór nad GDDKiA – według Dyrektora DDiA– odbywa się na podstawie: bieżącej wymiany informacji, stałego monitoringu wybranych zagadnień, doraźnych spotkań, składanych wyjaśnień w ramach rozpatrywanych skarg, prowadzonych doraźnych i planowanych kontroli, weryfikacji sprawozdań finansowych oraz poprzez przekazywanie indywidualnych wytycznych.

(dowód: akta kontroli str. 98-103, 204-228, 850-857)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Kontrola wykazała, że remontów dróg nie wykonywano zgodnie z kolejnością zadań ujętych w Planie⁴², pomimo że według kryteriów umieszczania ich w Planie, kolejność zadań ustala się wg pilności ich wykonania. Nie wykonano m.in. remontów dróg ujętych w Planie w 6 pozycjach (od 49 do 117) o długości 12,21 km, a w 6 przypadkach nie wykonano nakładki (o długości 10 km), dla których sugerowanym rokiem realizacji był 2013 rok. Niezrealizowane zadania remontowe zostały ujęte w kolejnym Planie z 2014 r., przy czym 14 zadań zostało umieszczonych na pierwszych pozycjach wśród zadań bieżących (remonty) i 2 wśród zadań majątkowych (przebudowa).

Dyrektor DDiA wyjaśnił, że w ww. Planie wskazane są jedynie sugerowane lata realizacji, co oznacza, że zadania mogą być realizowane dopiero w momencie pełnego ich przygotowania, tzn. uzyskania wszelkiej niezbędnej dokumentacji potrzebnej do rozpoczęcia realizacji. Ponadto, wyjaśnił, że ustalając kolejność zadań nie jest brana pod uwagę kwestia przygotowania zadania do realizacji, a tym samym na wysokich pozycjach w Planie mogą znajdować się zadania, które nie posiadają przygotowanej dokumentacji umożliwiającej ich natychmiastową realizację. Dla części zadań dopiero ujęcie ich w planach i programach rozpoczyna proces przygotowania dokumentacji i o ile jest to konieczne uzyskiwanie niezbędnych decyzji i pozwoleń.

(dowód: akta kontroli str.104-111, 292-297, 316-356, 525-550)

NIK zauważył, że w notatce skierowanej do Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuziewicza w sprawie środków finansowych niezbędnych do właściwego zarządzania siecią dróg krajowych oraz metodologii hierarchizacji zadań w zakresie remontów i przebudów, Generalny Dyrektor DKiA jednoznacznie wskazał, iż zadania w Planie zostały uporządkowane w ściśle ustalonej kolejności, od najpilniejszych do wykonania, biorąc pod uwagę wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i strukturę ruchu oraz wskaźnik liczby zabitych i rannych. Przyjęte kryteria, zdaniem Generalnego Dyrektora DKiA, pozwalają na efektywne wykorzystanie ograniczonych środków finansowych i umożliwiają podejmowanie działań, w pierwszej kolejności na odcinkach dróg stwarzających największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników. Ściśle powiązanie Planu z diagnostyką sieci drogowej (na bazie diagnostyki sieci drogowej GDDKiA

⁴² Remonty przeprowadzono na zadaniach wymienionych w następujących pozycjach Planu: 20; 23 (częściowy wyremontowano odcinek drogi o długości: 3,4 km przy planowanym 10,68 km); 29, 30; 34; 36; 39; 73; 99. Nakładki zostały wykonane dla dróg wymienionych w następujących pozycjach Planu: 35; 46; 59; 61; 62; 71; 80; 83; 89; 100; 110 i 111.

opracowała Plan) gwarantuje inwestowanie środków publicznych na najbardziej potrzebnych odcinkach dróg krajowych i eliminuje dowolność w ich dysponowaniu.

Generalny Dyrektor DKiA, powyższą argumentację w sprawie priorytetyzacji zadań remontowych, wykorzystał w piśmie skierowanym do Departamentu Planowania GDDKiA, w którym określił potrzeby finansowe na lata 2014-2016 m.in. na remonty i bieżące utrzymanie sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 105-111, 129-142)

2. Cztery z 13 zbadanych wniosków, które wpłynęły do Ministerstwa w latach 2013-2014 oraz sześć z 21 zbadanych skarg, załatwiono w terminie powyżej jednego miesiąca, co było niezgodne z postanowieniem art. 237 § 1 i art. 244 § 1 Kpa. Ponadto, nie powiadamiano skarżących/wnioskodawców o niezakończonym skarg/wniosków w terminie jednego miesiąca, do czego zobowiązywały przepisy art. 237 § 4 i art. 245 Kpa. Sześć skarg zostało załatwionych z opóźnieniem wynoszącym: od 4 dni do 41 dni. Trzy wnioski zostały załatwione z opóźnieniem wynoszącym od 1 do 5 dni, a jeden wniosek z 36-dniowym opóźnieniem.

Dyrektor DDiA wyjaśnił, że: wszystkie sprawy załatwione w terminie powyżej jednego miesiąca wynikały z ich trudnego charakteru i złożoności spraw oraz z konieczności szczegółowej analizy i występowania do GDDKiA o stanowisko. Opóźnienia w udzielaniu odpowiedzi skarżącym oscylowało przeważnie w granicach od kilku do kilkunastu dni i dlatego nie zawiadamiano skarżących o przedmiotowym opóźnieniu.

Zdaniem NIK, ww. okoliczności nie mogą stanowić przesłanek do nieprzestrzegania przepisów prawa w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 265-269, 292-295, 423-520)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁴³, wnosi o:

1. podjęcie działań w kierunku dostosowania miejsc parkingowych dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne, zlokalizowanych na MOP i OUA przy autostradzie A2;
2. kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na remonty sieci dróg krajowych;
3. dotrzymywanie obowiązujących terminów na załatwienie skarg i wniosków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia

⁴³ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

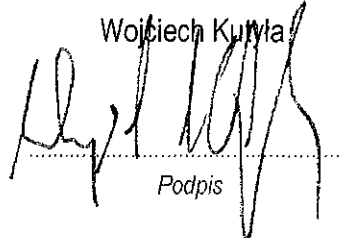
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa , dnia 12 sierpnia 2015 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kurtyka



Podpis

