



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Olsztynie

LOL.410.014.01.2018

Mirosław Nicewicz – Dyrektor Oddziału  
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad  
Oddział w Olsztynie  
Al. Warszawska 89, 10-083 Olsztyn

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Olsztynie  
ul. Artyleryjska 3e, 10-165 Olsztyn  
T +48 89 678 82 00, F +48 89 678 82 30  
lol@nik.gov.pl  
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-69, 10-950 Olsztyn

## I. Dane identyfikacyjne

|                                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Jednostka kontrolowana              | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie, Al. Warszawska 89, 10-083 Olsztyn (dalej: „Oddział” lub „Oddział GDDKiA”)                                                                                                                                                                                                                           |
| Kierownik jednostki kontrolowanej   | Mirosław Nicewicz, Dyrektor Oddziału, od 23 października 2006 r.                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
| Zakres przedmiotowy kontroli        | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Ocena stanu technicznego dróg.</li><li>2. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego.</li><li>3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań.</li><li>4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań.</li><li>5. Ochrona dróg.</li></ol> |
| Okres objęty kontrolą               | Lata 2015-2018 (I półrocze) <sup>1</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Podstawa prawna podjęcia kontroli   | Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>2</sup>                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| Jednostka przeprowadzająca kontrolę | Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Olsztynie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| Kontrolerzy                         | <ol style="list-style-type: none"><li>1. Krzysztof Śleszyński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOL/96/2018 z 10 września 2018 r.</li><li>2. Adam Rączkiewicz, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOL/97/2018 z 11 września 2018 r.</li></ol> <p>(akta kontroli str. 1-4)</p>                                         |

## II. Ocena ogólna<sup>3</sup> kontrolowanej działalności

|                            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| OCENA OGÓLNA               | Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia <sup>4</sup> wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie zadań w zakresie zapewnienia należytego stanu technicznego zarządzanych dróg krajowych.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| Uzasadnienie oceny ogólnej | Podejmowane przez Oddział działania były skuteczne, gdyż prowadziły do poprawy stanu technicznego administrowanych dróg krajowych. W latach 2015-2017 udział dróg w stanie dobrym uległ zwiększeniu z 60,6% do 64,8%, przy jednoczesnym zmniejszeniu dróg w stanie niezadowolającym z 31,7% do 26,0%. Odnotowany nieznaczny wzrost procentowego udziału dróg w stanie złym (z 7,7% do 9,2%) wynikał natomiast ze stosowania od 2016 roku nowej metodologii wyznaczania kategorii ruchu pojazdów, mającej wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni przy corocznej kampanii diagnostycznej. |

<sup>1</sup> W celach porównawczych przedstawiono również dane statystyczne za lata 2013-2014.

<sup>2</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: „ustawa o NIK”.

<sup>3</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>4</sup> Ocena ogólna została sformułowana z uwzględnieniem wag przypisanych poszczególnym obszarom oraz sformułowanych ocen częściowych. Wyliczenie oceny ogólnej przeprowadzono z zastosowaniem następujących zasad: do ocen częściowych poszczególnych obszarów przyporządkowuje się liczby: 5 (ocena pozytywna), 3 (ocena opisowa), 1 (ocena negatywna); wagi dla skontrolowanych pięciu obszarów wynoszą kolejno: 0,25, 0,25, 0,2, 0,15, 0,15; ocena pozytywna jest formułowana gdy wynik końcowy jest większy lub równy 4,3, ocena negatywna – gdy wynik końcowy jest równy lub mniejszy od 2,6, a ocena w formie opisowej – gdy wynik końcowy jest większy niż 2,6, a mniejszy niż 4,3.

W celu zapewnienia właściwego bieżącego utrzymania dróg dokonywano, zgodnie z wytycznymi Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad<sup>5</sup>, ich objazdów, a stwierdzone w ich wyniku usterki i uszkodzenia niezwłocznie usuwano.

Oddział prawidłowo przeprowadzał również okresowe kontrole stanu technicznego dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>6</sup>. Kontrole te wykonywali bowiem pracownicy Oddziału posiadający odpowiednie uprawnienia budowlane, a ich wyniki dokumentowano odpowiednimi protokołami kontroli. Zrealizowano przy tym większość (94%) wniosków i zaleceń sformułowanych w ich wyniku.

Oddział, zgodnie z wytycznymi Generalnego Dyrektora, przeprowadzał coroczne badania diagnostyczne stanu nawierzchni dróg. Ich wyniki, a także m.in. wyniki kontroli okresowych oraz natężenia ruchu, uwzględniano przy doborze zadań w ramach bieżącego utrzymania, remontów i przebudów dróg. Kierowano się przy tym również istotnością dla funkcjonowania systemu transportowego kraju (m.in. w pierwszej kolejności remontowano drogi dojazdowe do przejść granicznych). Prawidłowo sprawowano w Oddziale nadzór nad przygotowaniem i realizacją remontów dróg. Kontrolę jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów przeprowadzali pracownicy rejonów dróg, będący na tych zadaniach inspektorami nadzoru inwestorskiego. Prawidłowość wykonanych robót weryfikowano również przy wykorzystaniu własnego, akredytowanego, laboratorium drogowego. Oddział podejmował skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania środków finansowych przyznanych na utrzymanie, remont, przebudowę, budowę i ochronę dróg. Plan finansowy na lata 2015-2017 wykonano w pełni, realizując z przyznanych środków większość ujętych w nich zadań. W wyniku prowadzonych działań w latach 2015-2018 (I półrocze) wybudowano 76,7 km nowych dróg, 10,8 km przebudowano, a 42,5 km wyremontowano. Zabiegi remontowe na drogach przeprowadzano również w ramach robót utrzymaniowych, obejmując nimi m.in. 1.773,1 tys. m<sup>2</sup> nawierzchni dróg. Oddział podejmował działania w zakresie ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych, m.in. budując i utrzymując miejsca do ważenia pojazdów oraz modernizując system preselekcji wagowej pojazdów w ruchu. Prawidłowo wydawano również zezwolenia na przejazd pojazdów ponadnormatywnych.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły natomiast głównie przypadków nie odnotowania, w protokołach okresowych kontroli stanu technicznego dróg, realizacji niektórych wniosków z poprzednich kontroli. Element ten był wymagany wzorami protokołów określonymi zarządzeniem Dyrektora Oddziału. Nieprawidłowości te nie miały jednak istotnego wpływu na zapewnienie należytego stanu technicznego dróg i nie uzasadniały obniżenia oceny ogólnej skontrolowanej działalności.

---

<sup>5</sup> Dalej: „Generalny Dyrektor”.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe<sup>7</sup> kontrolowanej działalności

OBSZAR

#### 1. Ocena stanu technicznego dróg

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Oddział zarządzał 15 drogami krajowymi (44 odcinki) o łącznej długości 1.299,36 km (stan na 31 grudnia 2014 r.) oraz 1.299,33 km (stan na 30 czerwca 2018 r.), w tym trzema drogami ekspresowymi, których długość uległa w tym okresie zwiększeniu z 139,32 km do 209,51 km (70,19 km nowo wybudowanych dróg). W ciągu administrowanych przez Oddział dróg krajowych znajdowało się ogółem od 574 (na 31 grudnia 2014 r.) do 768 (na 30 czerwca 2018 r.) obiektów inżynierskich<sup>8</sup>.

Na dzień 30 czerwca 2018 r. wartość 43 z 44 odcinków dróg (po umorzeniu) wynosiła 7.210,5 tys. zł, a znajdujących się na nich obiektów inżynierskich – 1.780,9 tys. zł<sup>9</sup>. Jeden odcinek drogi (S51c od km 2+278 do 14+572) wraz z obiektami inżynierskimi (29 obiektów) nie został ujęty w ewidencji środków trwałych z uwagi na prowadzone czynności odbioru końcowego.

Badanie na próbie administrowanych przez Oddział pięciu odcinków dróg<sup>10</sup> wykazało, że zawarte w ewidencji dróg dane aktualizowano w terminie określonym w § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom<sup>11</sup>, tj. na bieżąco, nie później niż do końca I kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. ograniczenia w ruchu pojazdów z powodu złego stanu technicznego wprowadzono na dwóch odcinkach DK nr 16, tj.:

- na odcinku o długości 1.420 m pomiędzy miejscowościami Biskupiec – Borki Wielkie (od km 36+400 do km 37+820) wprowadzono 21 listopada 2017 r. stałą organizację ruchu ograniczającą prędkość z 90 do 70 km/h w związku z osiadaniem konstrukcji drogi (naprawa odcinka została rozpoczęta 11 października 2018 r.),
- na moście w miejscowości Mikosze gm. Orzysz (od km 259+951 do km 259+978) wprowadzono 20 czerwca 2007 r. stałą organizację ruchu ograniczającą nośność tego obiektu z 50 do 20 ton z uwagi na jego zły stan techniczny (realizację inwestycji obejmującej rozbiórkę istniejącego i budowę nowego mostu zaplanowano na rok 2019)<sup>12</sup>.

(akta kontroli str. 5-18, 860, 1200-1226, 1229-1231)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Dotyczy obiektów mostowych, przejść podziemnych i przepustów.

<sup>9</sup> Wartość początkowa odcinków dróg wynosiła 9.220,9 tys. zł, a obiektów inżynierskich 2.131,5 tys. zł.

<sup>10</sup> Odcinek najdłuższy – droga krajowa (dalej: „DK”) nr 58 (od km 0+000 do km 120+505), odcinek najkrótszy – DK nr 65 (od km 0+590 do km 2+255) oraz trzy odcinki wybrane losowo: DK nr 16d (od km 0+000 do km 5+401), DK nr 58c (od km 0+000 do km 2+371), DK nr 65 (od km 71+106 do km 89+792).

<sup>11</sup> Dz. U. Nr 67, poz. 582 (dalej: „rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r.”).

<sup>12</sup> W dniu 19 grudnia 2018 r. Oddział zawarł z wykonawcą robót umowę na realizację zadania inwestycyjnego pn.: „rozbiórka istniejącego i budowa nowego mostu przez rzekę Orzyszę w m. Mikosze w km 259+958 drogi krajowej nr 16 wraz z budową i rozbiórką mostu objazdowego”.

## 1.2. Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

W latach 2015-2018 (I półrocze) kontrole okresowe stanu technicznego administrowanych przez Oddział dróg krajowych przeprowadzano w terminach określonych zarządzeniem Dyrektora Oddziału<sup>13</sup>, tj. do 30 kwietnia danego roku. Kontrolom tym poddano wszystkie administrowane odcinki dróg krajowych.

Ramy czasowe oraz zakres corocznych kampanii pomiarowych dróg krajowych<sup>14</sup> określone zostały zarządzeniami Generalnego Dyrektora i uszczegóławiane w otrzymywanych przez Oddział pismach Departamentu Zarządzania Siecią Dróg Krajowych GDDKiA. Planowane terminy badań oraz terminy ich wykonania w poszczególnych latach okresu objętego kontrolą przedstawiały się następująco:

- w 2015 r. badania zaplanowano w okresie od maja do listopada, a wykonywano w okresie od 1 czerwca do 8 października 2015 r.,
- w 2016 r. – zaplanowano od marca do połowy października (wykonano od 7 marca do 14 listopada 2016 r.),
- w 2017 r. – zaplanowano od marca do połowy października (wykonano od 10 kwietnia do 6 listopada 2017 r.),
- w 2018 r. – zaplanowano od marca do października (wykonano od 11 czerwca do 30 listopada 2018 r.).

Przekroczenia terminów badań diagnostycznych określonych harmonogramami wynikały z przyczyn niezależnych od Oddziału (niekorzystne warunki atmosferyczne w 2016 r. i 2017 r. oraz znaczne obciążenie pomiarami kontrolnymi wykonywanymi także na zlecenie innego oddziału – 2018 r.). O każdym przypadku i przyczynach opóźnień Oddział informował Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych GDDKiA, uzyskując zgodę na przedłużenie terminu wykonania badań (do końca listopada danego roku).

Badaniami diagnostyki stanu nawierzchni dróg w kolejnych latach obejmowano ogółem odpowiednio (podano długości w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię): 1.325,5 km dróg (94%) w 2015 r., 1.343,6 km (94,7%) w 2016 r. oraz 1.479,1 km (99,2%) w 2017 r. Odcinki nieobjęte diagnostyką stanu nawierzchni nie kwalifikowały się do przeprowadzenia tych badań z uwagi na remonty, przebudowy albo posiadanie innej nawierzchni niż bitumiczna (wyniki badań diagnostycznych opisano w punkcie 1.4.).<sup>15</sup>

Planowany i wykonany zakres pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni na drogach administrowanych przez Oddział (dane w zakresie długości dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię) w kolejnych latach przedstawiał się następująco:

- w 2015 r. w zakresie: równości podłużnej i głębokości kolein wykonano pomiary na 1.353 km (100% planu), właściwości przeciwpoślizgowych – 859 km (100%), ugięcie nawierzchni – 41 km z planowanych 40 km (103%), automatycznej oceny nawierzchni – 1.216 km (100% planu);

<sup>13</sup> Zarządzenie nr 13/2009 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie ustalenia terminu okresowej kontroli dróg krajowych przeprowadzanej co najmniej raz w roku oraz co najmniej raz na pięć lat przez osoby upoważnione przez Kierownika Rejonu i przesyłania sporządzonych protokołów do Oddziału (dalej: „zarządzenie w sprawie kontroli okresowych”).

<sup>14</sup> Badania obejmowały m.in. pomiary: ugięcie nawierzchni, właściwości przeciwpoślizgowych, równości podłużnej, głębokości kolein, makrotekstury, automatycznej oceny nawierzchni oraz oznakowania poziomego.

<sup>15</sup> Długość dróg objętych diagnostyką nawierzchni w przeliczeniu na jezdnię główną wynosił: 1.214,9 km dróg (93,5% łącznej długości dróg) w 2015 r., 1.223,9 km (94,2% długości dróg) w 2016 r. oraz 1.287,4 km (99,1% długości dróg) w 2017 r. Wyniki badań diagnostyki stanu nawierzchni dokonanych w 2018 r. w toku kontroli NIK były w trakcie weryfikacji.

- w 2016 r. w zakresie: równości podłużnej i głębokości kolein – 1.329 km z 1.390 km (96% planu), właściwości przeciwpoślizgowych – 813 km (100%), ugięć nawierzchni – 34 km z planowanych 35 km (98%), automatycznej oceny nawierzchni – 1.202 km z planowanych 1340 km (90% planu);
- w 2017 r. w zakresie: równości podłużnej i głębokości kolein – 1.303 km z planowanych 1.400 km (93% planu), właściwości przeciwpoślizgowych – 732 km z planowanych 810 km (90%), ugięć nawierzchni – 47 km z planowanych 50 km (93%), automatycznej oceny nawierzchni – 903 km z planowanych 920 km (98%)<sup>16</sup>.

Zastępca Dyrektora Oddziału Jarosław Bera (dalej: „Zastępca Dyrektora”) podał, że wstępnie planowane zakresy pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni, określone w pismach Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami w sprawie kampanii pomiarowych diagnostyki stanu nawierzchni, oparte były na sumarycznej długości sieci drogowej. Zakresy tych badań zostały przez Oddział uszczegółowione poprzez wyłączenie z badania odcinków, na których w danym roku planowano zabiegi remontowe, a także zoptymalizowane z uwzględnieniem dostępności i racjonalnego wykorzystania sprzętu pomiarowego.

(akta kontroli str. 19-61, 1198, 1227-1228)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### 1.3. Prawdliwość przeprowadzania kontroli (przeглядów)

Opis stanu  
faktycznego

Zasady i zakres kontroli okresowych, które stosownie do art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego należy przeprowadzać co najmniej raz w roku (dalej: „kontrola roczne”) oraz co najmniej raz na pięć lat („kontrola pięcioletnie”), zostały określone zarządzeniem Dyrektora Oddziału w sprawie kontroli okresowych. Określono w nim m.in.:

- osoby uprawnione do ich wykonywania, tj. osoby upoważnione przez kierownika właściwego rejonu dróg, posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności, zgodnie z art. 12 ustawy Prawo budowlane,
- zakres przedmiotowy kontroli, tj., że kontrole roczne powinny obejmować sprawdzenie stanu nawierzchni drogi, poboczy i chodników, oznakowania poziomego i pionowego, widoczności na łukach i skrzyżowaniach oraz odwodnienia korpusu drogi, a kontrole pięcioletnie ww. elementy, a także stan zadrzewienia, oświetlenia, innych elementów drogi, występujące ograniczenia w skrajni pionowej i poziomej oraz obiekty przy drodze,
- wzory protokołów (załącznik nr 1 i 2 do zarządzenia).

We wzorze protokołu kontroli, określonym załącznikiem nr 2 (dotyczącym kontroli przeprowadzanych co najmniej raz na pięć lat), zamieszczono zapis „Obiekt może być użytkowany bez ograniczeń. Nie zagraża życiu i zdrowiu ludzi i bezpieczeństwu mienia i środowiska.” (punkt 7 wzoru protokołu), bez możliwości wyboru przez kontrolującego opcji umożliwiającej jej ewentualne dostosowanie do odmiennych ustaleń (np. konieczności wskazania ewentualnych ograniczeń w użytkowaniu lub stwierdzonych zagrożeń).

Dyrektor Oddziału podał, że wprowadzając do wzoru ww. sformułowanie kierował się treścią art. 61 ustawy Prawo budowlane, który zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do jego utrzymywania i użytkowania zgodnie z zasadami określonymi w art. 5 ust. 2 tej ustawy, tj. użytkowania zgodnie

<sup>16</sup> W trakcie prowadzenia czynności kontrolnych zakres pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni za 2018 r. pozostawał w weryfikacji.

z przeznaczeniem i wymaganiami ochrony środowiska oraz utrzymywania w należytym stanie technicznym i estetycznym, nie dopuszczając do nadmiernego pogorszenia jego właściwości użytkowych i sprawności technicznej.

W zarządzeniu w sprawie kontroli okresowych nie określono kryteriów i skali ocen stanu technicznego dróg i ich elementów. Skutkowało to zróżnicowanym określaniem tego stanu przez osoby wykonujące kontrole. W części protokołów sporządzanych wg wzoru określonego załącznikiem nr 2<sup>17</sup> stan ten był określany<sup>18</sup> jako „dobry” lub „pozytywny” (np. kontrole przeprowadzane przez pracowników rejonów Olsztyn i Szczytno), a w innych z pominięciem takich ocen (np. Rejon w Elku). W tych przypadkach w ocenie stanu technicznego (punkt 4 wzoru określonego załącznikiem nr 2) zamieszczano opis stanu faktycznego, np. „obiekt jest eksploatowany w pełnym zakresie pod względem nośności” lub „ograniczenia skrajni poziomej i pionowej nie występują”, przy czym w ogólnej ocenie stanu technicznego (punkt 7 wzoru określonego załącznikiem nr 2) znajdowało się wyłącznie określone wzorem sformułowanie „Obiekt może być użytkowany bez ograniczeń. Nie zagraża życiu i zdrowiu ludzi i bezpieczeństwu mienia i środowiska.”

Dyrektor Oddziału podał, że wprowadzenie zarządzenia w sprawie kontroli okresowych miało na celu usystematyzowanie działań związanych z przeprowadzaniem kontroli okresowych dróg krajowych na terenie Oddziału, a żaden z przepisów Prawa budowlanego nie wymaga określenia kryteriów dokonywania ocen i ich skali. Kontrole przeprowadzają osoby posiadające uprawnienia budowlane odpowiedniej specjalności, a ich wiedza i doświadczenie zawodowe gwarantują poprawność kontroli. Dyrektor wskazał również, że zarządzenie to nie określa jakich stwierdzeń należy użyć w punkcie 7 załącznika nr 2. Pracownik Rejonu dokonujący kontroli uznał więc, że wystarczającym jest zastosowanie stwierdzenia: „Obiekt może być użytkowany bez ograniczeń. Nie zagraża życiu i zdrowiu ludzi i bezpieczeństwu mienia i środowiska” (sformułowanie określone wzorem protokołu).

Pracownik Rejonu w Elku podał, że nie mógł sformułować jednolitej i jednoznacznej oceny dla odcinków dróg objętych poszczególnymi protokołami kontroli, gdyż miały one zróżnicowany stan techniczny, a zarządzenie w sprawie kontroli okresowych i wprowadzony nim wzór protokołu kontroli stanu technicznego nie określało skali ocen i kryteriów ich przyznawania.

Zdaniem Najwyższej Izby Kontroli określenie skali ocen stanu technicznego dróg oraz kryteriów ich przyznawania ujednoliciłoby praktykę stosowania ocen stanu technicznego dróg w ramach kontroli przeprowadzanych we wszystkich rejonach Oddziału i zapewniłoby uzyskiwanie porównywalnych danych.

(akta kontroli str. 62-187)

W latach objętych kontrolą NIK okresowe kontrole stanu dróg wykonywano w terminach określonych ww. zarządzeniem, tj. nie później niż do 30 kwietnia. Badanie przeprowadzone na próbie kontroli okresowych pięciu odcinków dróg<sup>19</sup> wykazało, że:

<sup>17</sup> Protokoły z kontroli okresowych polegających na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg – tj. z kontroli przeprowadzanych co najmniej raz na pięć lat.

<sup>18</sup> Dotyczyło to ocen wymaganych wzorem protokołu stanowiącym załącznik nr 2 do zarządzenia w sprawie kontroli okresowych - punkt 4 – „Ocena stanu technicznego i przydatności do użytkowania całego obiektu budowlanego – drogi” oraz punkt 7 – „W świetle powyższej kontroli ogólna ocena stanu technicznego i przydatności do użytkowania: ...”.

<sup>19</sup> Badaniem objęto kontrole roczne i pięcioletnie przeprowadzone w latach 2015-2018 (I półrocze) udokumentowane 26 protokołami sporządzonymi dla następujących odcinków dróg: nr 16 (od km 261+730 do km 323+234), nr 58 (od km 0+000 do km 37+466), nr 58c (od km 0+000 do km 2+371), nr 58 (od km 37+466 do km 150+332), nr 65 (od km 0+590 do km 89+792). Obejmowały one odcinki wskazane w przypisie nr 10.

- kontrole przeprowadzały osoby, będące pracownikami rejonów dróg, które zgodnie z wymogami art. 12 ust. 2 oraz art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane, posiadały stosowne uprawnienia budowlane<sup>20</sup> oraz były wpisane na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego,
- kontrolami objęto wszystkie elementy wymienione w zarządzeniu w sprawie kontroli okresowych,
- protokoły z tych kontroli sporządzono wg wzorów określonych załącznikami do ww. zarządzenia, zamieszczając w nich m.in. opisy stwierdzonych nieprawidłowości, wnioski i zalecenia, a także zapisy wskazujące na dokonanie, wymaganego art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzednich kontroli. W protokołach kontroli pięcioletnich potwierdzano także, wymaganą art. 61 ust. 1 pkt 2 Prawa budowlanego, ocenę przydatności dróg do użytkowania<sup>21</sup>.

Według stanu na 14 grudnia 2018 r., spośród 88 wniosków/zaleceń i wniosków z kontroli przeprowadzonych w latach 2015-2017, zrealizowano 83, a w realizacji pozostawały trzy. Oddział nie podjął realizacji dwóch wniosków/zaleceń dotyczących:

- wykonania odnowy nawierzchni na odcinku od km 0+812 do km 1+334 ul. Klementowskiego w Pisz (wniosek z 2015 r. ponawiany przy kolejnych kontrolach). Na odcinku tym corocznie wykonywano remonty cząstkowe. Dyrektor Oddziału podał, że odcinek ten zostanie wyremontowany wraz z realizacją głównego zadania – budowy obwodnicy Pisza, planowaną na lata 2020-2027,
- remontu chodników przy drodze krajowej nr 58 w lokalizacji od km 120+505 do km 121+352 (zalecenie z kontroli przeprowadzonych w 2015 i 2016 r.). Zastępca Dyrektora podał, że chodnik nie wymagał pilnej interwencji, gdyż nie zagrażał bezpieczeństwu ruchu. Na odcinku tym pracownicy fizyczni obwodu drogowego Rejonu w Elku wykonywali natomiast miejscowe przekładki chodnika. Remont chodnika na tym odcinku drogi zostanie wykonany w przyszłości w ramach większego zadania inwestycyjnego – przebudowy drogi. Będzie to jednak uzależnione od wysokości przyznanych Oddziałowi środków finansowych.

(akta kontroli str. 74-187)

Badanie próby objazdów dwóch odcinków dróg krajowych<sup>22</sup> wykazało, że:

- były one dokumentowane w dziennikach objazdów, prowadzonych wg wzoru określonego załącznikiem nr 2 do rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r., a wpisy zawierały wszystkie wymagane nim dane, tj. liczbę porządkową, datę objazdu, nazwisko i imię kontrolującego, numer ewidencyjny drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, a także zalecenia pokontrolne i datę ich wykonania,
- zgodnie z wymogami wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych<sup>23</sup> objazdy wykonywano co najmniej raz dziennie (w tym w święta i dni wolne od

<sup>20</sup> Pracownicy Oddziału przeprowadzający kontrole posiadali uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi bez ograniczeń w specjalności konstrukcyjno-budowlanej (1 osoba - uprawnienie nadane w 2001 r.) lub w ograniczonym zakresie w specjalności drogowej (1 osoba uprawnienia z 2005 r.), a także do pełnienia funkcji kierownika budowy i robót w specjalności konstrukcyjno-inżynierskiej w zakresie dróg (uprawnienia wydane w latach 1991-1994), które obejmowały m.in. ocenianie i badanie stanu technicznego dróg.

<sup>21</sup> Stwierdzano m.in., że obiekty mogą być użytkowane bez ograniczeń i nie zagrażają życiu i zdrowiu ludzi oraz bezpieczeństwu mienia i środowiska.

<sup>22</sup> Objazdy dróg krajowych: nr S-7 (odcinek od km 1+734 do km 46+850) oraz nr 16 (odcinek od km 114+208 do km 135+809) dokonane w okresie I półrocza 2018 r.

<sup>23</sup> Zarządzenie Generalnego Dyrektora nr 56 z 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych.



pracy), co najmniej raz w miesiącu w porze nocnej oraz co najmniej raz w roku z udziałem zastępcy dyrektora Oddziału.

(akta kontroli str. 188-228)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

1. W dzienniku objazdów błędnie odnotowano datę jednego objazdu drogi krajowej nr 16 na odcinku od km 114+208 do km 135+809. Wskazano w nim bowiem, że objazd odbył się 20 stycznia 2018 r.<sup>24</sup>, podczas gdy faktycznie miał on miejsce w następnym dniu (21 stycznia 2018 r.). Kierownik Rejonu Olsztyn podał, że przyczyną błędnej adnotacji w dzienniku objazdów była pomyłka pracownika.
2. W sześciu protokołach kontroli<sup>25</sup> (23% zbadanych) nie odnotowano wykonania dziewięciu wniosków z poprzednich kontroli. Dotyczyły one m.in.: remontów chodników, wycinki drzew, uzupełniania i ścinki poboczy. Pracownik przeprowadzający kontrole podał, że przyczyną nie odnotowania w protokołach faktu realizacji tych wniosków było przeoczenie.

(akta kontroli str. 71-168, 188-236)

#### 1.4. Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu  
faktycznego

Przeprowadzone przez Oddział badania diagnostyki stanu nawierzchni dróg za lata 2015-2017<sup>26</sup> wykazały, że w:

- 2015 r. – 60,6% administrowanych dróg (736,2 km) było w stanie dobrym, 31,7% (385,2 km) – niezadowolającym, a 7,7% (93,5 km) – złym,
- 2016 r. – 45,6% (557,9 km) dróg w stanie dobrym, 42,7% (522,8 km) – niezadowolającym, a 11,7 % (143,2 km) – złym,
- 2017 r. – 64,8% (834,8 km) – w stanie dobrym, 26% (334,1 km) – niezadowolającym, a 9,2% (118,4 km) – złym.

Dla porównania ocena stanu nawierzchni dróg przeprowadzona przez Oddział:

- w 2013 r. wykazała, że 71,5% dróg (860,2 km) było w stanie dobrym, 15,0% (179,8 km) w stanie niezadowolającym, a 11,9% (142,6 km) – złym,
- w 2014 r. – 63,6% dróg (773,2 km) było w stanie dobrym, 21,9% (265,9 km) – niezadowolającym, a 13,9% (169,3 km) – złym<sup>27</sup>.

Zastępca Dyrektora Oddziału podał, że:

- zwiększenie długości dróg o niezadowolającym stanie nawierzchni w latach 2015-2016 w stosunku do lat 2013-2014 wynikało z wprowadzenia w 2015 r. nowych wytycznych prowadzenia diagnostyki stanu nawierzchni<sup>28</sup>; skutkowało

<sup>24</sup> Wg dziennika objazdów w dniu 20 stycznia 2018 r. dokonano dwóch objazdów, a w dniu 21 stycznia 2018 r. żadnego.

<sup>25</sup> Dotyczyło to protokołów kontroli stanu technicznego: nr 1/65/2016 z 8-18 kwietnia 2016 r. (DK nr 65 od km 0+590 do km 89+792), nr 1/65/2017 z 17-28 kwietnia 2017 r. (DK nr 65 od km 0+590 do km 89+792), nr 1/65/2018 z 20-24 kwietnia 2018 r. (DK nr 65 od km 0+590 do km 89+792), nr 1/58/2017 z 19-20 kwietnia 2017 r. (DK nr 58 od km 105+574 do km 150+332), nr 1/58/2018 z 17-19 kwietnia 2018 r. (DK nr 58 od km 105+574 do km 150+332) oraz nr 1/16/2018 z 9-11 kwietnia 2018 r. (DK nr 16 od km 261+730 do km 323+234).

<sup>26</sup> Dane o długości odcinków poddanych badaniom diagnostyki stanu nawierzchni dotyczą długości jezdni głównej w celu ich odniesienia do łącznej długości administrowanych dróg. W toku kontroli NIK trwało opracowanie i weryfikacja diagnostyki stanu nawierzchni za 2018 r.

<sup>27</sup> Dane o wynikach badania stanu nawierzchni dotyczą długości odcinków jezdni głównej. Oceną stanu nawierzchni w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni („SOSN”) oraz Diagnostyki Stanu Nawierzchni (dalej: „DSN”) ze względów technicznych obejmowano wyłącznie odcinki dróg o nawierzchni bitumicznej i betonowej z wyłączeniem: odcinków w remoncie lub przebudowie oraz odcinków z kostki kamiennej lub brukowcowej.

<sup>28</sup> Wytyczne wprowadzone zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 34 z dnia 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów (dalej: „zarządzenie ws. DSN”), opublikowanym na stronie internetowej [www.gddkia.gov.pl/pl/2663/Rok-2015](http://www.gddkia.gov.pl/pl/2663/Rok-2015). Wytyczne te zastąpiły dotychczas

to zmianą sposobu identyfikacji stanu technicznego nawierzchni, m.in. poprzez rozszerzenie katalogu parametrów diagnostycznych, oraz wykorzystaniem nowoczesnych technologii pomiarowych,

- zwiększenie długości dróg o złym stanie nawierzchni w 2016 r., względem 2015 r., spowodowane było zastosowaniem nowej metodologii wyznaczania kategorii ruchu pojazdów, mającej wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni (wskaźnika ugięć, wskaźnika krzywizny ugięć, wskaźnika spękań) oraz wykorzystaniem nowych danych z Generalnego Pomiaru Ruchu wykonanego w 2015 r.,
- na poprawę stanu nawierzchni w 2017 r. względem 2016 r. wpłynęło oddanie do użytkowania nowych odcinków dróg oraz przeprowadzone przez Oddział remonty.

(akta kontroli str. 61, 237-239)

W badanym okresie kategorii drogi krajowej pozbawiono łącznie 24 odcinki dróg o łącznej długości 46,3 km<sup>29</sup>. Wszystkie te odcinki utraciły status drogi krajowej na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>30</sup> w związku z oddaniem do użytkowania nowo wybudowanych odcinków dróg. Odcinki te, wraz ze znajdującymi się na nich obiektami, przekazano protokolarnie Zarządowi Dróg Wojewódzkich w Olsztynie i wyksięgowano z prowadzonej przez Oddział ewidencji środków trwałych<sup>31</sup>.

Stan techniczny przekazanych odcinków<sup>32</sup>, odnotowany w trakcie ostatnich ocen, w przypadku 20,3 km (43,8 %) był dobry, 5,6 km (12,1%) – niezadowolający, a 20,4 km (44,1%) – zły lub krytyczny.

(akta kontroli str. 240-318)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

### **1.5. Stan kontroli zarządczej w zakresie oceny stanu technicznego dróg**

Opis stanu  
faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej, określonej w art. 68 i 69 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych<sup>33</sup> (dalej: „ufp”), obejmował m.in. działania w zakresie oceny stanu technicznego dróg. Celem wyznaczonym w ramach tego obszaru było zapewnienie danych o stanie technicznym nawierzchni dróg, a zadaniem – realizacja zleconych zakresów pomiarowych parametrów stanu nawierzchni. Miernikiem tego celu był stopień realizacji zleconych zakresów pomiarowych, a zidentyfikowanymi ryzykami – niesprawność sprzętu do wykonywania pomiarów, niewłaściwe warunki pogodowe oraz niepoprawne wyniki pomiarów. Działaniami zmierzającymi do ograniczenia prawdopodobieństwa i skutków wystąpienia nieprawidłowości były badania porównawcze sprzętu, przeprowadzanie kontroli własnej oraz wdrożenie systemu raportowania o postępach prac pomiarowych.

(akta kontroli str. 319-336)

stosowany „System Oceny Stanu Nawierzchni SOSN – wytyczne stosowania”, określony zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora z dnia 4 marca 2002 r.

<sup>29</sup> Dotyczyło to odcinków DK nr: 7, 16 oraz 51 o długości od 0,266 km do 9,631 km.

<sup>30</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

<sup>31</sup> Ogółem wartość końcowa przekazanych dróg i obiektów inżynierskich i wyksięgowanych z ewidencji środków trwałych wyniosła 106.815,1 tys. zł.

<sup>32</sup> Dane o stanie nawierzchni odcinków na podstawie ostatnich ocen przeprowadzonych przez Oddział w latach 2011-2017.

<sup>33</sup> Dz. U. z 2017 r. poz. 2077, ze zm.

Dyrektor Oddziału złożył oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za poszczególne lata 2015-2017. Oświadczenia te, składane terminowo i według wzoru określonego przez Generalnego Dyrektora, odpowiadały stanowi faktycznemu. Według ich treści w wystarczającym stopniu funkcjonowała w Oddziale adekwatna, skuteczna i efektywna kontrola zarządcza (nie sformułowano zastrzeżeń w tym zakresie). Oświadczenia te opierały się na ocenie Dyrektora oraz na informacjach pochodzących z monitoringu realizacji celów i zadań, procesu zarządzania ryzykiem, audytu wewnętrznego, kontroli wewnętrznych i zewnętrznych.

(akta kontroli str. 337-385)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

OBSZAR

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

### **2.1. Dobór zadań do remontu i przebudowy**

Opis stanu  
faktycznego

**2.1.1.** W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział dokonywał klasyfikacji potrzeb remontowych nawierzchni drogi w oparciu o wytyczne<sup>34</sup> wprowadzone zarządzeniem ws. DSN. W ww. okresie Oddział każdego roku przeprowadzał pomiary stanu nawierzchni odcinków dróg, klasyfikując je według stanu technicznego i poziomów decyzyjnych określonych w tym zarządzeniu, tj. pożądany (dobry), ostrzegawczy (niezadowolający) lub też krytyczny (zły).

W ramach oceny stanu technicznego drogi oraz zapewnienia prawidłowego utrzymania sieci drogowej Oddział gromadził i analizował dane z pomiarów cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni wykonywanych w zakresie określonym w zarządzeniu ws. DSN. Wyniki analiz, w postaci zestawień tabelarycznych i opracowań mapowych, udostępniane były właściwym komórkom organizacyjnym Oddziału oraz publikowane na jego stronie internetowej<sup>35</sup>.

(akta kontroli str. 386-421 i 435-436)

Liczba i długość odcinków dróg w złym stanie technicznym, które nie zostały zakwalifikowane w następnym roku do remontów lub przebudów wynosiła na koniec 2015 r., 2016 r. i 2017 r. odpowiednio: 34 (55,9 km), 34 (88,3 km) oraz 33 (74,2 km). Stanowiło to odpowiednio: 60,7% i 59,8% ogólnej liczby i długości odcinków w stanie złym na koniec 2015 r. (tj. 56 odcinków o długości 93,5 km), 53,1% i 61,7% – na koniec 2016 r. (tj. 64 odcinków o długości 143,2 km) oraz 55,0% i 62,6% – na koniec 2017 r. (tj. 60 odcinków o długości 118,4 km). Przyczynami tego było m.in. planowanie na nich w kolejnych latach budów, przebudów lub rozbudów, a także ograniczone środki finansowe. Potrzeby remontowe, które nie uzyskały finansowania w danym roku ujmowano w planach na kolejne lata.

W 2016 r. i 2017 r. wyremontowano lub przebudowano odpowiednio: 37,6 km<sup>36</sup> z 93,5 km (40,2%) i 55,0 km<sup>37</sup> z 143,2 km (38,4%) odcinków dróg, których stan techniczny, według pomiarów roku poprzedniego, został sklasyfikowany jako zły. Natomiast w 2018 r. do remontu/przebudowy zakwalifikowano 44,3 km<sup>38</sup>

<sup>34</sup> „Diagnostyka stanu nawierzchni i jej elementów – wytyczne stosowania”.

<sup>35</sup> Informacje o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych województwa administrowanych przez Oddział (opracowane na podstawie wyników pomiarów za lata 2015-2017) opublikowane na stronie internetowej [www.gddkia.gov.pl/pl/2198/Systemy-diagnostyki-sieci-drogowej](http://www.gddkia.gov.pl/pl/2198/Systemy-diagnostyki-sieci-drogowej).

<sup>36</sup> Zrealizowano: 7 przebudów, 13 zadań remontowych oraz remonty w ramach bieżącego utrzymania dróg.

<sup>37</sup> Zrealizowano: 4 przebudowy, 5 zadań remontowych oraz remonty w ramach bieżącego utrzymania dróg.

<sup>38</sup> W I półroczu 2018 r. zrealizowano: 2 przebudowy oraz remonty w ramach bieżącego utrzymania dróg.

ze 118,4 km takich dróg (37,4%). Proponując odcinki do remontu Oddział kierował się m.in. natężeniem ruchu oraz wypadkowością. Wykorzystywano również wskazania kontroli okresowych, stwierdzające konieczność przeprowadzenia niezwłocznego remontu.

(akta kontroli str. 410-414, 422-434 i 1237)

W latach 2015-2018 (I kwartał)<sup>39</sup> na drogach zarządzanych przez Oddział odnotowano łącznie 1.347 wypadków, w tym 161 śmiertelnych. W poszczególnych latach ww. okresu liczba wypadków wynosiła 417, 413, 392 i 125 (w tym śmiertelnych odpowiednio: 63, 46, 40 i 12). Najwięcej wypadków miało miejsce w ww. okresie na: DK nr 16 (323 wypadki, w tym 44 śmiertelne), DK nr 51 (odpowiednio: 158 i 20), DK nr 53 (133 i 11), DK nr 7 (129 i 20), oraz DK nr 65 (121 i 13). W 2017 r., w porównaniu do 2013 r., na trzech, spośród pięciu ww. dróg, nastąpił spadek liczby wypadków. Dotyczyło to: DK nr 51 (zmniejszenie się wypadkowości o 6,7%), DK nr 7 (22,2%) oraz DK nr 65 (11,8%), tj. dróg o najwyższym<sup>40</sup> udziale wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych w latach 2014-2017 odcinków w ogólnej długości danej drogi (tj. 26,6% w przypadku DK nr 51, 39,8% – DK nr 7 i 40,5% – DK nr 65). Na pozostałych dwóch drogach (tj. DK nr 16 i DK nr 53) liczba wypadków w latach 2013-2017 wzrosła odpowiednio o 7,4% i 41,4%, a udział wybudowanych, przebudowanych lub wyremontowanych odcinków w ogólnej długości danej drogi wyniósł odpowiednio: 20,7% i 9,2%.

(akta kontroli str. 431-434 i 1244)

Na podstawie badania próby 10 odcinków dróg<sup>41</sup> o łącznej długości 8.550 m<sup>42</sup>, których stan techniczny nawierzchni na koniec 2015 r. został zakwalifikowany jako krytyczny (zły) ustalono, że zabiegami remontowymi w latach 2016-2018 (I półrocze) objęto 7.850 m (91,8%), wydając na ten cel 4.149,7 tys. zł. Natężenie ruchu na tych odcinkach, według pomiaru z 2015 r., wynosiło od 1.467 do 9.033 pojazdów (średni dobowy ruch roczny). W latach 2015-2018 (I kwartał) na tych odcinkach dróg wydarzyło się ogółem siedem wypadków, w tym: dwa w 2015 r., jeden w 2016 r. i cztery w 2017 r. Na badanych odcinkach o długości:

- 6.450 m (75,4%) zaplanowano i wykonano w 2016 r. zabiegi naprawcze nawierzchni, w wyniku których jej stan, o długości 3.250 m (50,4%), uległ, według wskazań DSN, poprawie<sup>43</sup>, a 3.200 m pozostawał nadal w stanie krytycznym. W ramach zabiegów naprawczych, na które w 2016 r. wydatkowano 1.608,4 tys. zł, przeprowadzono:
  - remonty nawierzchni metodą nakładki bitumicznej na odcinku 2.350 m, w wyniku których jej stan o długości 2.300 m (97,9%) uległ poprawie (do stanu pożądanego),
  - frezowanie nawierzchni bitumicznej na odcinku 1.100 m, w wyniku którego jej stan o długości 150 m (13,6%) uległ poprawie (do ostrzegawczego),
  - remonty częściowe nawierzchni betonem asfaltowym na odcinkach o długości 3.000 m, w wyniku których jej stan o długości 800 m (26,7%) uległ poprawie (w tym: 750 m na stan ostrzegawczy i 50 m – pożądanym). Remonty częściowe wykonywano na DK nr 16 (1.750 m), DK nr 57 (300 m) i DK nr 63 (1.050 m). Odcinek DK nr 16 stanowił część zadania ujętego w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023

<sup>39</sup> Oddział nie posiadał danych dotyczących wypadkowości za II kwartał 2018 r.

<sup>40</sup> Spośród pięciu analizowanych dróg.

<sup>41</sup> Wybrano, na podstawie diagnostyki stanu nawierzchni (dalej: „DSN”) na 31 grudnia 2015 r., 10 najdłuższych ciągłych odcinków dróg w stanie krytycznym o długości od 550 m do 1.100 m, tj. cztery odcinki na DK nr 16 (3.550 m), dwa na DK nr 53 (1.800 m), po jednym na DK nr 57 i DK nr 59 (po 550 m) i dwa na DK nr 63 (2.100 m).

<sup>42</sup> Co stanowiło 9,1% odcinków w stanie krytycznym na koniec 2015 r. (93,5 km).

<sup>43</sup> Ze stanu krytycznego na ostrzegawczy/niezadowolający (900 m) i pożądanym/dobry (2.350 m).

(z perspektywą do 2025 r.), dalej: „PBDK”, i 19 września 2018 r. ogłoszono przetarg na jego realizację w systemie „projektuj i buduj”. Przebudowy/rozbudowy odcinków DK nr 57 i DK nr 63 ujęte były natomiast w Planie działań na sieci drogowej<sup>44</sup>, a natężenie ruchu na nich, w porównaniu z innymi drogami krajowymi województwa<sup>45</sup>, było niewielkie (średnio od 2.125 do 3.845 pojazdów na dobę). Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w związku z planowanymi inwestycjami na ww. odcinkach wykonywanie zabiegów remontowych innych niż utrzymujących przejezdność oraz zapobiegających ich dalszej degradacji byłoby ekonomicznie nieuzasadnione. Podał również, że Oddział nie jest w stanie precyzyjnie określić terminu realizacji inwestycji na DK nr 57 i DK nr 63, gdyż zależy to od dostępności środków finansowych.

- 1.400 m – zabiegi naprawcze wykonano w kolejnych latach, w tym: 250 m na DK nr 57 i 1.050 m na DK nr 63 w 2017 r. (remonty metodą nakładki bitumicznej, w wyniku których stan 450 m, tj. 34,6% uległ poprawie<sup>46</sup>) i 100 m na DK nr 57 w I półroczu 2018 r. (remont częściowy nawierzchni betonem asfaltowym). Wydatkowano na ten cel 2.524,0 tys. zł w 2017 r. i 17,3 tys. zł w I półroczu 2018 r. W sprawie nieprzeprowadzenia remontu w 2016 r. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że na badanym odcinku DK nr 63 występowało niskie natężenie ruchu (średnio 1.467 pojazdów na dobę), natomiast remont odcinka DK nr 57 ujęty został w 2015 r. w Planie działań na sieci drogowej i zgłoszony do Centrali w czerwcu 2016 r. jako wymagający zabiegu typu „nakładka”, jednakże Oddział nie otrzymał wówczas środków na realizację tego zadania.
- 700 m DK nr 53 od 77,60 km do 78,30 km (m. Dąbrowy) – nie wykonywano w latach 2016-2018 (I półrocze) zabiegów naprawczych. Stan tego odcinka, według wskazań DSN na koniec 2015 r., 2016 r. i 2017 r., był krytyczny. Przyczyną tego były koleiny, powstałe w górnych warstwach konstrukcji nawierzchni. Odcinek oznakowano znakami ostrzegawczymi A-11 „nierówna droga”. Natężenie ruchu na nim wynosiło 5.126 pojazdów na dobę. Rozbudowa odcinka ujęta była od 2015 r. w Planie działań na sieci, a 9 lutego 2017 r. przedłożono w Centrali Program Inwestycji dla tego zadania. W dniu 4 września 2018 r. Oddział podpisał umowę na realizację rozbudowy tego odcinka w systemie „projektuj i buduj” w terminie do 3 grudnia 2019 r. W latach 2015-2018 oceny wizualnej tego odcinka dokonywano m.in. podczas corocznych kontroli okresowych. Uwagi do stanu nawierzchni wniesiono w protokole kontroli okresowej z: 2016 r. (koleiny do 5 cm), 2017 r. (spękania poprzeczne, podłużne i siatkowe) oraz 2018 r. (liczne spękania siatkowe, podłużne, poprzeczne oraz koleiny). Zalecenie wykonania zabiegu remontowego nawierzchni zawarto w protokole z 18 kwietnia 2018 r. (remont częściowy, odbudowa nawierzchni). Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że w związku z planowaną rozbudową odcinka wykonywanie innych zabiegów, niż utrzymujących przejezdność, byłoby ekonomicznie nieuzasadnione.

(akta kontroli str. 422-424, 435-557 i 1243)

Potrzeby Oddziału w zakresie remontów i przebudów dróg zgłaszane były w formie propozycji do wieloletniego Planu działań na sieci drogowej (dalej: „Plan działań”). Plan ten opracowany został w 2010 r. m.in. w oparciu o informatyczny system

<sup>44</sup> W czerwcu 2018 r. Ministerstwo Infrastruktury wyraziło zgodę na przygotowanie programu inwestycji na kompleksową przebudowę DK nr 63 (planowana realizacja zadania – 2019 r.).

<sup>45</sup> Według generalnego pomiaru ruchu w 2015 r. średni dobowy ruch roczny na drogach krajowych województwa warmińsko-mazurskiego wynosił od 1.448 do 23.397 pojazdów.

<sup>46</sup> W tym: 150 m do stanu ostrzegawczego i 300 m do stanu pożądanego.

zarządzania stanem nawierzchni drogowej HDM-4. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że to system HDM-4 wskazał odcinki dróg i rodzaj zabiegu jaki należy zastosować, a potrzeby Oddziału analizowane były w Centrali GDDKiA według jednolitych kryteriów.

Propozycje zadań do Planu działań Oddział wskazywał kierując się m.in. stanem nawierzchni drogi (na podstawie diagnostyki stanu nawierzchni), średnim dobowym ruchem pojazdów (na podstawie pomiaru ruchu), zaawansowaniem przygotowania zadania (np. opracowana dokumentacja techniczna), istotnością drogi w systemie transportowym kraju (np. dojazd do przejść granicznych lub specjalnych stref ekonomicznych). Aktualizacje Planu działań Oddział sporządzał m.in. w oparciu o bieżące dane z systemu diagnostyki stanu nawierzchni dróg oraz dane o natężeniu ruchu pojazdów, tj. według wytycznych określonych przez Centralę GDDKiA w pismach w tej sprawie.

W okresie objętym kontrolą Plan działań aktualizowano dwukrotnie. Aktualizacje te Oddział przysyłał terminowo. W ramach pierwszej z nich, zatwierdzonej przez Centralę 21 maja 2015 r., Oddział zgłosił do budowy, przebudowy, remontu lub rozbudowy 85 zadań o łącznej wartości 1.529.335,4 tys. zł, obejmujących 315,8 km dróg. Spośród tych zadań, dwa o wartości 871.037,5 tys. zł i dotyczące 34,6 km dróg nie zostały przyjęte przez Centralę do tego planu. Dotyczyło to budowy DK nr 53 na odcinku Leleszki – Jęcznik (7,3 km) oraz rozbudowy DK nr 16 na odcinku Olsztyn – Biskupiec (27,3 km), polegającej na dobudowie drugiej jezdni do jezdni istniejącej DK nr 16. W wyniku tej aktualizacji w planie ujęto 83 zadania o łącznej wartości 658.297,9 tys. zł.

W ramach drugiej aktualizacji planu, zatwierdzonej 24 stycznia 2017 r., Oddział wskazał 81 zadań o wartości 688.202,1 tys. zł (217,0 km), z których nie ujęto w nim pięciu o wartości 47.700,1 tys. zł (23,3 km). Dotyczyło to przebudowy DK nr 53 na odcinku Korpele – Szczytno (1,2 km) oraz rozbudowy: DK nr 51 (Smolajny – Kosyń, 3,5 km), DK nr 53 (Kośno – Tylkowo, 2,9 km) i DK nr 63 (rozbudowa odcinka drogi w Orzyszu o długości 1,4 km oraz odcinka Borki – granica województwa – 14,3 km). Na dzień 30 czerwca 2018 r. w planie działań na sieci ujętych było łącznie 76 zadań o łącznej wartości 604.502,0 tys. zł. W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział zrealizował 54 zadania<sup>47</sup>, w tym 30 ujętych w Planie działań.

Pierwsze z ww. siedmiu zadań nie zostało ujęte w Planie działań ze względu na wysoką wartość (195 mln zł) i rodzaj proponowanego zabiegu (budowa). W czerwcu 2018 r. opracowano uzasadnienie celowości realizacji tej inwestycji, zaplanowanej na lata 2025-2026. Pozostałych sześć zadań było natomiast ujętych w PBDK, uchwalonym 8 września 2015 r. przez Radę Ministrów, tj. przed aktualizacją Planu działań. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że ww. zadania zgłaszane były do planu, ponieważ nie było wytycznych określających, że nie obejmuje on budów lub zadań ujętych w PBDK.

(akta kontroli str. 410-414, 425-434, 558-584 i 1242)

W przypadku przebudów potrzeby rzeczowe i finansowe na poszczególne lata określone były przez Oddział w Programach inwestycji opracowanych dla danego zadania. Programy te opracowywano dla zadań inwestycyjnych wskazywanych przez Centralę, spośród zadań ujętych w Planie działań i PBDK. Programy inwestycji były następnie uzgadniane przez ministra właściwego do spraw transportu.

(akta kontroli str. 410-413, 524-534, 546 i 585-599)

<sup>47</sup> Opisano w punkcie 4.1.1.1. wystąpienia. Wszystkie te zadania były ujęte w Planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA. Zadania zrealizowane poza Planem działań dotyczyły głównie remontów i budów dróg.

Potrzeby rzeczowe i finansowe w zakresie remontów dróg ujmowane były w przesyłanych do Centrali GDDKiA planach remontów/nakładek. Potrzeby te określano na podstawie stanu technicznego odcinków dróg i wyceny kosztów remontu na podstawie średnich cen lub przedmiaru wykonanego przez właściwy rejon dróg.

Potrzeby finansowe na bieżące utrzymanie dróg określone były na podstawie zapotrzebowań zgłaszanych przez rejony dróg. Oddział przysyłał do Centrali GDDKiA propozycje planu wydatków bieżących na utrzymanie dróg na następny rok budżetowy w terminach określonych w § 4 zarządzenia nr 59 Generalnego Dyrektora z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor<sup>48</sup>. Propozycje planu wydatków bieżących na utrzymanie dróg na lata 2015-2018 przysyłane były w terminie do 15 czerwca i 31 października roku poprzedzającego dany rok budżetowy, w podziale na asortymenty: bieżące utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie dróg w modelu „utrzymaj standard”<sup>49</sup>, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich, remonty zaplecza technicznego. W propozycjach wydatków bieżących na utrzymanie sieci drogowej na:

- 2015 r. Oddział zgłosił potrzeby w kwocie 79.280,0 tys. zł (100,0% planu przyjętego następnie do realizacji),
- 2016 r. – 72.560,0 tys. zł, a przyjęty plan wyniósł 73.378,1 tys. zł (101,1%),
- 2017 r. – 75.802,0 tys. zł (odpowiednio: 71.683,3 tys. zł i 94,6%),
- 2018 r. – 91.375,6 tys. zł (odpowiednio: 70.926,8 tys. zł i 77,6%).

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił, że potrzeby wydatków bieżących na utrzymanie sieci drogowej na 2018 r. zostały zgłoszone w wysokości wyższej niż w 2017 r. ze względu na oddanie lub planowanie do oddania nowo budowanych lub przebudowanych (z dróg jednojezdniowych) siedmiu odcinków dwujezdniowych dróg, o zwiększonym zakresie utrzymania. Oddział nie otrzymał z Centrali uzasadnienia przydzielenia na 2018 r. niższych od wnioskowanych środków na bieżące utrzymanie sieci drogowej.

Plan wydatków Oddziału na bieżące utrzymanie dróg zmieniany był w trakcie roku budżetowego, tj.: w 2015 r. zmniejszono go o 145,9 tys. zł (do 79.134,1 tys. zł, tj. o 0,2%), w 2016 r. zmniejszono o 6.022,9 tys. zł (do 67.355,2 tys. zł, tj. o 8,2%), a w 2017 r. zwiększono o 8.279,7 tys. zł (do 79.963,0 tys. zł, tj. o 11,5%). W I półroczu 2018 r. plan ten nie ulegał zmianie. Składane w latach 2015-2017 przez Oddział wnioski o przyznanie dodatkowych środków na bieżące utrzymanie sieci drogowej były w całości akceptowane przez Centralę. Akceptowane były również wnioski Oddziału o przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi rodzajami wydatków, w tym m.in. wniosek o przeniesienie w 2016 r. kwoty 6.880,3 tys. zł z bieżącego utrzymania na remonty dróg. W I półroczu 2018 r. wniosek Oddziału z 14 czerwca o przyznanie dodatkowych środków na bieżące utrzymanie dróg w kwocie 1.200,0 tys. zł nie został uwzględniony przez Centralę z uwagi na brak wolnych środków finansowych. Środki te przyznano w późniejszym terminie (tj. 27 września 2018 r.).

(akta kontroli str. 410-413, 600-678 i 739-742)

<sup>48</sup> Opublikowano na stronie internetowej: [www.gddkia.gov.pl/pl/1869/Raok-2013](http://www.gddkia.gov.pl/pl/1869/Raok-2013).

<sup>49</sup> „Utrzymaj standard” to świadczona przez wykonawcę, wybranego w trybie zamówienia publicznego, kompleksowa i całoroczna obsługa danego odcinka drogi, polegająca m.in. na zimowym odśnieżaniu, koszeniu trawy, naprawie drobnych ubytków, sprawdzaniu i uzupełnianiu oznakowania, naprawie barier ochronnych, itp. W latach 2015-2018 (I półrocze) dotyczyło to utrzymania odcinka DK nr S22 Węzeł Elbląg Wschód – Grzechotki o długości 51,0 km.

Oddział składał wnioski o przydział środków finansowych niezbędnych do realizacji remontów w latach 2015-2018 odpowiednio w kwotach: 10.693,0 tys. zł, 24.889,4 tys. zł, 45.611,0 tys. zł i 9.479,0 tys. zł. Na remonty zaplanowane w latach 2015 i 2018 Oddział otrzymał środki we wnioskowanej wysokości. Niższe środki przydzielono natomiast w 2016 r. i 2017 r., tj. odpowiednio: 14.133,0 tys. zł (56,8%) i 14.253,0 tys. zł (31,2%). Pisma Centrali określające przyznane środki na remonty nie podawały przyczyn ustalenia niższych limitów. W związku z otrzymaniem niższych środków na lata 2016-2017 w planie remontów<sup>50</sup> nie ujęto zgłoszonych 24 odcinków o łącznej długości 60,1 km, z których dziewięć o długości 19,7 km zaplanowano do realizacji w kolejnych latach w ramach zadań inwestycyjnych<sup>51</sup>, a jeden (1,1 km) ujęto w planie remontów na 2018 r.

(akta kontroli str. 640-644, 655-656, 679-738 i 1237)

**2.1.2.** W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział objęty był polisą ubezpieczeniową od odpowiedzialności cywilnej na wypadek wystąpienia ewentualnych obrażeń lub szkód spowodowanych złym stanem technicznych dróg krajowych w województwie lub złą jakością wykonywanych robót. Polisa ta wystawiona była na rzecz Centrali GDDKiA. W ww. okresie nie wystąpiły przypadki wypłat odszkodowań z powyższego tytułu<sup>52</sup>, w tym również wypłat z własnych środków Oddziału.

(akta kontroli str. 743)

W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział otrzymał 33 skargi/wnioski dotyczące stanu dróg. Badanie 10 takich spraw wykazało m.in., że każdorazowo badano zasadność skargi/wniosku, przeprowadzając m.in. wizję w terenie. Wszystkie zbadane skargi/wnioski uznano za zasadne, dokonując niezbędnych napraw nawierzchni drogi lub też uwzględniając je w planach.

(akta kontroli str. 744-745)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej obejmował m.in. działania w zakresie doboru zadań związanych z remontem, przebudową i bieżącym utrzymaniem dróg krajowych. Celami tych działań było m.in.:

- przygotowanie i weryfikacja planów przebudowy i rozwoju sieci dróg krajowych pozostających w zarządzie Oddziału – zadanie w ramach tego celu dotyczyło opracowania programów inwestycyjnych; miernikiem realizacji tego celu była liczba zatwierdzonych programów inwestycyjnych (lub aneksów do nich), a zidentyfikowanym ryzykiem – opóźnienia w ich akceptacji; działaniami zmierzającymi do ograniczenia tego ryzyka było wprowadzanie bez zbędnej zwłoki zmian do programów inwestycyjnych,
- zapewnienie możliwie najlepszego poziomu funkcjonowania drogi jako obiektu budowlanego, spełniającego określone funkcje komunikacyjne oraz zapewnienie możliwie najlepszego poziomu bezpieczeństwa na drogach krajowych – zadanie dotyczyło wdrożenia modelu kompleksowego utrzymania dróg; miernikiem tego celu był stopień realizacji harmonogramu, a zidentyfikowanym ryzykiem – nieprecyzyjny opis przedmiotu zamówienia utrudniający rozstrzygnięcie postępowania przetargowego; działaniami

<sup>50</sup> W 2016 r. i 2017 r. zrealizowano odpowiednio: 13 i pięć zadań remontowych, obejmując nimi odpowiednio: 19,3 km i 9,5 km dróg.

<sup>51</sup> Odcinki te włączono do przebudów/budów dróg ujętych m.in. w PBDK oraz Planie działań.

<sup>52</sup> Ostatnie wypłaty z tego tytułu miały miejsce w 2013 r. (cztery odszkodowania w kwocie 1,6 tys. zł, wypłacone przez ubezpieczyciela).



podjętymi w celu ograniczenia tego ryzyka było skonkretyzowanie opisu przedmiotu zamówienia i wykorzystanie doświadczenia w tym zakresie pracowników Rejonów.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego. Treść oświadczeń odpowiadała stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 319-385)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze.

OBSZAR

### **3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań**

#### **3.1. Przygotowanie i realizacja budów, przebudów i remontów**

Opis stanu  
faktycznego

**3.1.1.** W latach 2015-2018 (I półrocze) Oddział monitorował realizację planów finansowych budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg. Planami tymi były, przygotowane w Centrali GDDKiA i zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora, „Plany wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA”. W ramach monitorowania tych planów Oddział sporządzał m.in. miesięczne sprawozdania finansowe z wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących w układzie budżetu zadaniowego, określając w nich m.in. stopień finansowej realizacji zadania w stosunku do planu rocznego. Ponadto w Oddziale sporządzano w okresach kwartalnych część opisową do tych sprawozdań, zawierającą m.in. wyjaśnienia niewykonania planu wydatków. W ramach prowadzonego monitoringu realizacji zadań Oddział opracowywał również:

- miesięczne zestawienia realizowanych aktualnie zadań inwestycyjnych (tj. monitoring realizacji zadań na sieci drogowej, prowadzony od momentu rozpoczęcia procedury przetargowej na dokumentację techniczną), przedstawiające m.in. harmonogram oraz faktyczne terminy realizacji zadania, plan wydatków w rozbiciu na poszczególne lata, przyczyny opóźnień w realizacji oraz wyjaśnienia zmiany planu wydatków,
- miesięczne monitoringi wykonania finansowego remontów dróg, zawierające m.in. harmonogramy ich realizacji.

Wyniki monitoringów przekazywane były do Centrali GDDKiA. Służyły one Oddziałowi do dokonywania korekt finansowych na poszczególnych zadaniach.

(akta kontroli str. 410-413, 736-742 i 746-786)

**3.1.2.** Bieżące utrzymanie dróg Oddział wykonywał w zakresie określonym w zarządzeniu nr 9 Generalnego Dyrektora z 15 marca 2017 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych<sup>53</sup>. Określały one m.in. zadania zarządcy dróg w ramach bieżącego utrzymania, działania, które należy wykonać w pierwszej kolejności, a także wymagania jakościowe w tym zakresie. Do zadań tych należało m.in. utrzymanie oznakowania pionowego i poziomego, nawierzchni, odwodnienia korpusu drogowego, poboczy, zieleni przydrożnej, drogowych obiektów inżynierskich, chodników i ścieżek rowerowych, miejsc do ważenia pojazdów, estetyki pasa drogowego oraz zapewnienie widoczności na skrzyżowaniach i łukach poziomych.

(akta kontroli str. 787-857)

<sup>53</sup> Opublikowane na stronie internetowej: [www.gddkia.gov.pl/pl/3241/Rok-2017](http://www.gddkia.gov.pl/pl/3241/Rok-2017). Zmienione zarządzeniem nr 7 z 19 stycznia 2018 r.

**3.1.3.** W latach 2015-2018 (I półrocze) wystąpiły przypadki niepodjęcia przez Oddział części zaplanowanych w tym okresie zadań remontowych i przebudów. Dotyczyło to:

- remontów sześciu odcinków dróg o łącznej długości 8,3 km i wartości zadania 7.356 tys. zł, planowanych do realizacji w latach 2015-2018 na DK nr 16 (msc. Olszewo), DK nr 22 (Fiszewo – granica województwa), DK nr 51 (Wichrowo – Smolajny), DK nr 53 (Korpele – Szczytno i Szczytno – Olszyny), DK nr 59 (Mrągowo – Piecki), gdyż ujęto je w ramach budowy/przebudowy dróg na lata 2019-2022,
- przebudów trzech odcinków dróg o całkowitej wartości 126.532 tys. zł planowanych na lata 2017-2018 na DK nr 16 (msc. Tyrowo), DK nr 22 (Fiszewo – Elbląg) i DK nr 58 (msc. Mierki), gdyż nie zostali wyłonieni ich wykonawcy (brak ofert lub przekraczały one kwotę, którą zamawiający zamierzał przeznaczyć na sfinansowanie zamówienia) lub wykonana przez jedną z gmin dokumentacja projektowa wymagała aktualizacji. Rozpoczęcie realizacji tych zadań przesunięto na 2019 r.

(akta kontroli str. 858-859)

**3.1.4.** Według stanu na 30 czerwca 2018 r. na jednym odcinku drogi o długości 1,4 km oraz jednym obiekcie mostowym obowiązywało ograniczenie w ruchu pojazdów wprowadzone w związku z ich złym stanem technicznym (nienormatywne odcinki podano w punkcie 1.1. wystąpienia). Na pozostałych odcinkach dróg, będących w złym stanie technicznym, ustawiono znaki ostrzegawcze: A-11 „nierówna droga”, A-30 „inne niebezpieczeństwo” oraz A-31 „niebezpieczne pobocze”. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału odcinki te nie zagrażały bezpieczeństwu ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 518-521 i 860)

**3.1.5.** Sprawowanie przez Oddział nadzoru nad przygotowaniem i realizacją robót drogowych w celu zapewnienia właściwej jakości i trwałości nawierzchni drogi zbadano na podstawie dokumentacji trzech remontów odcinków dróg krajowych o łącznej długości 5,67 km<sup>54</sup>, tj.:

- DK nr 16 na odcinku Rękusy – Buniaki (1,45 km),
- DK nr 51 na odcinku Spręcowo – Ługwałd (2,71 km),
- DK nr 63 na odcinku Jeże – granica województwa (1,51 km).

Dokumentacja projektowa ww. zadań obejmowała opracowane przez Oddział dokumenty przetargowe (w tym m.in. przedmiar robót oraz specyfikacje techniczne wykonania i odbioru robót budowlanych, dalej: „SST”) oraz sporządzone przez wykonawców projekty oznakowania na czas prowadzenia robót. Wykonawcy opracowali również, zgodnie z wymogami SST, programy zapewnienia jakości, określające m.in. system proponowanej kontroli i sterowania jakością wykonywanych robót, wyposażenie laboratorium w sprzęt, sposób i procedurę pomiarów i badań prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek i wykonywania poszczególnych elementów robót, wykaz maszyn i urządzeń stosowanych na budowie. Przed udzieleniem zamówień Oddział nie przeprowadzał badań geotechnicznych podłoża, gdyż założenia remontów nie obejmowały zwiększenia nośności drogi (zmiany jej parametrów). Nie stwierdzono negatywnych skutków związanych z nieprzeprowadzeniem takich badań.

Nadzór nad prawidłowością realizacji remontów, począwszy od momentu przekazania terenu budowy, sprawowali w Oddziale inspektorzy nadzoru inwestorskiego, będący pracownikami właściwego rejonu dróg odpowiedzialnego za

<sup>54</sup> Łączna wartość robót na tych odcinkach wyniosła 4.636,3 tys. zł.

zarządzanie danym odcinkiem. Zapewniali oni kontrolę jakości wykonanych robót i stosowanych materiałów budowlanych zgodną z SST. Inspektorzy ci m.in. zatwierdzali receptury i technologie proponowane przez wykonawców, składy mieszanek mineralno-asfaltowych, partie cementu, dopuszczali do pracy wytwórnie mas bitumicznych, dokonywali odbiorów robót ze sprawdzeniem prawidłowości ich wykonania zgodnie z SST oraz odbiorów jakościowych materiałów przeznaczonych do wbudowania. Czynności te inspektorzy potwierdzali m.in. wpisami do dzienników budowy, a także adnotacjami na przedkładanych przez wykonawców dokumentach (m.in. na receptach mieszanek, deklaracjach zgodności materiałów, protokołach badania kruszywa).

Oddział posiadał własne laboratorium drogowe, posiadające akredytację Polskiego Centrum Akredytacji w zakresie badań mechanicznych i właściwości fizycznych materiałów i wyrobów budowlanych oraz badań właściwości fizycznych obiektów budowlanych. Badania te dotyczyły mieszanek mineralno-asfaltowych, asfaltów i lepiszcz asfaltowych, kruszyw, betonu, betonowych kostek brukowych, gruntów, podłoża, warstw konstrukcyjnych nawierzchni, nawierzchni drogowych oraz oznakowania poziomego dróg. Wszystkie rodzaje badań przewidziane w SST skontrolowanych remontów mogły zostać wykonane w laboratorium drogowym Oddziału.

Laboratorium Oddziału prowadziło na każdym etapie remontu badania kontrolne prawidłowości wykonanych robót. Zakresy, rodzaje i częstotliwości tych badań kontrolnych były zgodne z SST. Próbkę do badań laboratoryjnych pobierane były przez przedstawicieli Oddziału, m.in. pracownika laboratorium drogowego, przy udziale wykonawcy. Badania laboratoryjne wykonywano od dwóch do 39 dni od momentu pobrania próbki (średnio 20 dni). Otrzymane wyniki były zgodne z wynikami badań wykonanych przez wykonawcę i przekazanymi inspektorowi nadzoru. Oddział odbierał roboty po otrzymaniu wyników badań laboratoryjnych z laboratorium GDDKiA.

Wyniki laboratoryjnych badań próbek pobranych przez Oddział podczas remontu odcinka DK nr 16 spełniały wymagania określone w SST. W przypadku remontu odcinka DK nr 63 wystąpiła natomiast odchyłka, w stosunku do recepty, w składzie kruszywa w mieszance mineralno-asfaltowej<sup>55</sup> w wysokości 4%. W związku z tym Oddział w rozliczeniu końcowym zadania dokonał potrącenia kwoty 11,5 tys. zł brutto z wynagrodzenia należnego wykonawcy, co stanowiło 0,8% wartości kontraktu. Zgodnie z SST odchyłki dotyczące zawartości kruszywa wynoszące od 4-6% od wartości projektowanej kwalifikowały się do potrącenia i odbioru. W przypadku remontu odcinka DK nr 51 przekroczenie parametrów określonych w SST stwierdzono ostatecznie w ramach jednego z badań odporności na deformacje trwałe warstwy ścieralnej<sup>56</sup>. Oddział otrzymał z tego tytułu od wykonawcy dodatkową bankową gwarancję wykonania kontraktowych zobowiązań gwarancyjnych na kwotę 282,3 tys. zł oraz wydłużony o 12 miesięcy (do 72) okres gwarancyjny na odcinek drogi, na którym stwierdzono niespełnienie wymogów SST<sup>57</sup>.

Inne stwierdzone przy odbiorze końcowym wady dotyczyły remontu DK nr 51 i obejmowały: uszczelnienie połączeń na styku nawierzchni bitumicznej z zatokami autobusowymi i zjazdami, uzupełnienie spoinowania na pachwinach najazdowych

<sup>55</sup> Nawierzchnia z betonu asfaltowego (warstwa wiążąca).

<sup>56</sup> Nachylenie wykresu koleinowania  $WTS_{AIR}$  (mm/1000 cykli) wyniosło 0,28, zamiast wymaganych 0,15.

<sup>57</sup> SST nie przewidywało potrąceń z wynagrodzenia wykonawcy w przypadku przekroczenia wymogów w zakresie odporności na deformacje trwałe.

oraz regulację poboczy i rowów. Wady te zostały usunięte przez wykonawcę terminowo.

(akta kontroli str. 861-921)

W trakcie realizacji ww. trzech zadań Oddział sporządzał, dla każdego z nich, miesięczne tabele monitoringu zapewnienia jakości robót. Według tych tabel, na ww. remoncie DK nr 16, zbadano 16 próbek, z których wszystkie spełniały wymagania SST lub recepty. W przypadku ww. remontów DK nr 51 i DK nr 63 w raportach tych wykazano, że na badanych odpowiednio 26 i 15 próbek, odpowiednio siedem i pięć nie spełniało wymagań. W związku z tym przeprowadzono badania sprawdzające, w tym badania koleinowania, uzyskując dla części z nich pozytywne wyniki. W przypadku badań, w ramach których stwierdzono grubszą od wymagań warstwę wiążącą/ścieralną nawierzchni wyniki zostały uznane. Inspektorzy w Wydziale Realizacji Oddziału, dokonujący odbioru ww. zadań, wyjaśnili, że zgodnie z obowiązującą wiedzą techniczną zwiększona grubość warstwy przy zachowanych parametrach funkcjonalno-użytkowych nie wpływa negatywnie na trwałość nawierzchni. Może ją jedynie poprawić. Według obecnych wymagań nie ma górnych ograniczeń co do grubości warstw.

W związku z niespełnianiem wymogów przez pozostałe próbki zastosowano, jak opisano powyżej, potrącenia wynagrodzenia lub podwyższono wartość gwarancji bankowej, wydłużając jednocześnie okres gwarancyjny.

(akta kontroli str. 1187-1197 i 1232-1236)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej obejmował m.in. działania w zakresie przygotowania i realizacji budów, przebudów i remontów. Celami tych działań było m.in.:

- realizacja inwestycji w zakresie ustalonym w harmonogramie rzeczowo-finansowym – zadania w ramach tego celu obejmowały realizację wybranych budów; miernikiem tego celu był stopień realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, a zidentyfikowanymi ryzykami m.in. przedłużające się postępowania przetargowe, błędy i nieścisłości w dokumentacji projektowej oraz duży zakres odkrytych stanowisk archeologicznych; działaniami zmierzającymi do ograniczenia tych ryzyk było m.in. prowadzenie skutecznego i płynnego przepływu informacji między komórkami odpowiedzialnymi za realizację zadania,
- utrzymanie lub poprawa standardów podróży poprzez przywracanie lub poprawę parametrów techniczno-eksploatacyjnych – zadania obejmowały realizację wskazanych remontów; miernikiem tego celu był stopień realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, a zidentyfikowanymi ryzykami – niewykonanie robót w planowanym terminie; działaniem zmierzającym do ograniczenia tego ryzyka był bieżący nadzór nad zadaniami,
- zapewnienie obsługi laboratoryjnej inwestycji – zadania obejmowały m.in. przeprowadzenie szkoleń wewnętrznych dla personelu laboratorium Oddziału; miernikiem realizacji tego celu był m.in. udział pracowników w danych szkoleniach, a zidentyfikowanym ryzykiem – brak możliwości przeprowadzenia szkolenia w pełnym obszarze; działaniami podjętymi w celu ograniczenia tego ryzyka było zaplanowanie danej liczby szkoleń i wyznaczenie osób odpowiedzialnych za ich realizację.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego. Treść oświadczeń odpowiadała stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 319-385)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

OBSZAR

#### **4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań**

##### **4.1. Skuteczność działań oddziału GDDKiA w celu pełnego wykorzystania środków finansowych na realizację zadań**

Opis stanu  
faktycznego

**4.1.1.** W latach 2015-2018 (I półrocze) na utrzymanie, remonty, przebudowy i budowy dróg<sup>58</sup> Oddział wydatkował 4.692.818 tys. zł, w tym 4.293.970 tys. zł, tj. 91,5%, ze środków Krajowego Funduszu Drogowego<sup>59</sup> (dalej: „KFD”).

W 2015 r. na ww. cele wydatkowano 994.490 tys. zł (99,6% planu po zmianach), w tym:

- 78.875 tys. zł (99,4% planu) na utrzymanie sieci dróg<sup>60</sup>,
- 10.540 tys. zł (98,6%) na remonty dróg (11 zadań),
- 905.075 tys. zł (99,6%) na budowę i przebudowę dróg<sup>61</sup>, w tym 874.366 tys. zł (100,0%) – dróg ekspresowych oraz 30.709 tys. zł (89,7%) – pozostałych dróg krajowych. Ze środków tych sfinansowano m.in. realizację 11 zadań z zakresu budowy dróg (886.130 tys. zł; 100%) oraz 10 zadań z zakresu ich przebudowy (8.786 tys. zł; 71,3%). Kwotę 10.159 tys. zł (99,5% planu) wydatkowano na pozostałe cele, m.in. na: konserwację, naprawę i zakup sprzętu do laboratorium drogowego, płatności dla podwykonawców<sup>62</sup>, nadzory gwarancyjne.

W 2015 r. planu wydatków nie zrealizowano głównie w zakresie budowy i przebudowy pozostałych dróg krajowych. Niewykonanie planu wyniosło 3.540 tys. zł (10,3%). Przyczyną tego były m.in. przedłużające się procedury przetargowe, co skutkowało podpisaniem umowy na wykonanie zadań pod koniec roku (tj. w grudniu 2015 r.).

W 2016 r. na utrzymanie, remonty, przebudowy i budowy dróg krajowych wydatkowano 1.792.140 tys. zł (100,0% planu<sup>63</sup>), w tym:

- 67.945 tys. zł (99,9%) na utrzymanie dróg,

<sup>58</sup> Działania w planie wydatków w układzie budżetu zadaniowego: 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych (działanie obowiązujące w 2015 r.) oraz 19.1.4.1. Utrzymanie dróg krajowych (lata 2016-2018), 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych (2015 r.), 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych (lata 2016-2018), 19.1.1.2. Budowa i przebudowa dróg ekspresowych (2015 r.), 19.1.4.4. Budowa dróg ekspresowych (2016 r.), 19.1.4.3. Budowa autostrad i dróg ekspresowych (lata 2017-2018), 19.1.1.3. Budowa i przebudowa pozostałych dróg krajowych (2015 r.), 19.1.4.5. Budowa pozostałych dróg krajowych (lata 2016-2018).

<sup>59</sup> Ze środków KFD, zgodnie z art. 39f ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o KFD (Dz. U. z 2018 r. poz. 2014, ze zm.) finansowano budowy i przebudowy dróg.

<sup>60</sup> Obejmujące: wydatki majątkowe (zakup maszyn i urządzeń do celów drogowych) oraz wydatki na bieżące utrzymanie sieci drogowej, w tym: bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, bieżące utrzymanie dróg, utrzymanie wskaźnikowe/ utrzymaj standard, bieżące utrzymanie obiektów mostowych, zimowe utrzymanie dróg, remont zaplecza technicznego.

<sup>61</sup> W tym 886.563 tys. zł ze środków KFD.

<sup>62</sup> Wyplacone na podstawie ustawy z dnia 28 czerwca 2012 r. o spłacie niektórych niezaspokojonych należności przedsiębiorców, wynikających z realizacji udzielonych zamówień publicznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 837, ze zm.).

<sup>63</sup> Z uwzględnieniem blokad w łącznej kwocie 4.311 tys. zł.

- 44.122 tys. zł (99,8%) na remonty i przebudowy dróg, w tym 10.210 tys. zł (99,5%) na realizację 13 zadań remontowych, 33.683 tys. zł (100,0%) – 19 zadań z zakresu przebudowy oraz 229 tys. zł (100,0%) na budowę stanowiska do ważenia pojazdów ciężarowych na DK nr S7,
- 1.680.073 tys. zł (99,7%) na budowę dróg<sup>64</sup>, w tym 1.522.701 tys. zł (100,0%) – dróg ekspresowych oraz 157.372 tys. zł (100,0%) – pozostałych dróg krajowych. Ze środków tych sfinansowano m.in. realizację dziewięciu zadań z zakresu budowy dróg (1.677.676 tys. zł; 99,7%). Kwotę 2.397 tys. zł (98,6% planu) wydatkowano na pozostałe cele wymienione powyżej (w ramach budowy dróg w 2015 r.).

W 2017 r. na ww. cele wydatkowano 1.621.647 tys. zł (100,0% planu), w tym:

- 79.402 tys. zł (99,3%) na utrzymanie dróg,
- 28.656 tys. zł (99,3%) na remonty i przebudowy dróg, w tym 9.408 tys. zł (99,3%) na realizację pięciu zadań remontowych, 19.200 tys. zł (99,2%) – 24 zadań z zakresu przebudowy oraz 48 tys. zł (100,0%) na opracowanie dokumentacji zadań remontowych przewidzianych do realizacji w kolejnych latach,
- 1.513.589 tys. zł (100,0%) na budowę dróg<sup>65</sup>, w tym 1.367.106 tys. zł (100,0%) – dróg ekspresowych oraz 146.483 tys. zł (100,0%) – pozostałych dróg krajowych. Ze środków tych sfinansowano m.in. realizację dziewięciu zadań z zakresu budowy dróg (1.509.792 tys. zł; 100,0%). Kwotę 3.797 tys. zł (99,1% planu) wydatkowano na pozostałe cele wymienione powyżej (w ramach budowy dróg w 2015 r.).

W I półroczu 2018 r. na utrzymanie, remonty, przebudowy i budowy dróg krajowych wydatkowano 284.541 tys. zł (26,3% planu za 12 miesięcy), w tym:

- 23.665 tys. zł (31,8%) na utrzymanie dróg,
- 6.020 tys. zł (7,2%) na remonty i przebudowy dróg<sup>66</sup>, w tym: 6.014 tys. zł (8,2%) na realizację 12 zadań z zakresu przebudowy oraz 6 tys. zł (0,1%) – jednego zadania remontowego,
- 254.856 tys. zł na budowę dróg<sup>67</sup> (27,6%), w tym 226.584,0 tys. zł (30,2%) – dróg ekspresowych oraz 28.272,0 tys. zł (16,3%) – pozostałych dróg krajowych. Ze środków tych sfinansowano realizację dziewięciu zadań z zakresu budowy dróg (253.743 tys. zł; 27,6%). Kwotę 1.113 tys. zł (24,0% planu) wydatkowano na pozostałe cele wymienione powyżej (w ramach budowy dróg w 2015 r.).

(akta kontroli str. 922-931)

W okresie objętym kontrolą w ramach bieżącego utrzymania dróg wykonywano m.in. prace remontowe i konserwacyjne obejmujące nawierzchnię drogi, jej odwodnienie, pobocza, chodniki i ścieżki rowerowe, oznakowanie pionowe i poziome, obiekty mostowe, prace z zakresu pielęgnacji i wycinki drzew i krzewów, koszenia trawy, utrzymania czystości pasa drogowego i parkingów, a także prace obejmujące zimowe utrzymanie dróg. W poszczególnych latach kontrolowanego okresu wykonanie planu finansowego w zakresie bieżącego utrzymania dróg<sup>68</sup> (w tym w modelu „utrzymaj standard”) wynosiło: 61.641,3 tys. zł (99,4% planu) w 2015 r., 50.814,6 tys. zł (99,9%) w 2016 r., 54.685,6 tys. zł (99,9%) w 2017 r. i 10.149,7 tys. zł w I półroczu 2018 r. (22,6% planu rocznego).

<sup>64</sup> W tym: 1.650.565 tys. zł ze środków KFD.

<sup>65</sup> W tym: 1.502.219 tys. zł ze środków KFD.

<sup>66</sup> W tym przebudowy ze środków KFD: 1.879 tys. zł.

<sup>67</sup> W tym: 252.745 tys. zł ze środków KFD.

<sup>68</sup> Z wyłączeniem zimowego utrzymania dróg, utrzymania obiektów mostowych oraz zaplecza technicznego.

W zakresie robót utrzymaniowych w latach 2015-2018 (I półrocze) m.in.:

- 1.773,1 tys. m<sup>2</sup> nawierzchni dróg objęto zabiegami remontowymi (m.in. remonty cząstkowe, nakładki), w tym 1.391,0 tys. m<sup>2</sup> w 2015 r., 182,2 tys. m<sup>2</sup> w 2016 r., 182,6 tys. m<sup>2</sup> w 2017 r. i 17,3 tys. m<sup>2</sup> w I półroczu 2018 r.,
- na długości 110,4 km dróg przeprowadzono zabiegi remontowe polegające na likwidacji spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni (wypełniania pęknięć), w tym w poszczególnych latach odpowiednio: 30,7 km, 28,9 km, 39,7 km i 11,1 km.

(akta kontroli str. 932-944)

W latach 2015-2018 (I półrocze) w ramach poszczególnych rodzajów zadań najwyższe kwoty wydatkowano na:

- budowę: DK nr S7 na odcinku Miłomłyn – Olsztynek (2.331.144,7 tys. zł), DK nr S51 Olsztyn – Olsztynek (1.085.229,8 tys. zł), DK nr S7 Nidzica – Napierki (520.692,5 tys. zł), obwodnicy Olsztyna DK nr 16 (305.807,9 tys. zł) i DK nr S7 Napierki – Płońsk (29.691,4 tys. zł),
- przebudowę: rozbiórka starego i budowa nowego wiaduktu nad linią PKP w ciągu DK nr 22 koło Elbląga (19.604,1 tys. zł), poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK nr 51 w Lidzbarku Warmińskim w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (8.766,0 tys. zł), przebudowa mostu przez kanał Warmiński w Starych Jabłonkach w ciągu DK nr 16 (5.141,9 tys. zł), przebudowa mostu przez Kanał Jegliński w Jeglinie w ciągu DK nr 63 (4.634,7 tys. zł) oraz budowa ronda na skrzyżowaniu DK nr 59 z ulicą Świderską w Giżycku (4.450,0 tys. zł),
- remont: DK nr 16 Kozarek – Słomowo (3.707,3 tys. zł), DK nr 51 w Bartoszycach (ul. Bema, ul. Bohaterów Warszawy, ul. Warszawska; 2.846,0 tys. zł), DK nr 16 Zawda – Biskupiczki (1.909,6 tys. zł), DK nr 15 Nowe Miasto Lubawskie – Łąki – Bratian (1.835,6 tys. zł), DK 51 Spręcowo – Ługwałd (1.797,8 tys. zł).

W poszczególnych latach 2015-2018 (I półrocze) wprowadzano w trakcie roku budżetowego zmiany do planu m.in. w zakresie liczby budów, przebudów i remontów oraz planowanych na ten cel wydatków, tj.:

- liczbę budów zmniejszono w planie na 2015 r. o dwa zadania (95,0 tys. zł) – było to związane z rozliczeniem zadania w poprzednim roku lub nieujęciem go w projekcie PBDK,
- liczbę przebudów zwiększono w planach na poszczególne lata odpowiednio o: osiem, 19, 17 i dwa zadania o wartości<sup>69</sup> odpowiednio: 4.458,1 tys. zł, 2.435,0 tys. zł, 806,5 tys. zł i 3.010,0 tys. zł – przebudowy te zostały wprowadzone do planu przez Centralę GDDKiA w miesiącach marzec-październik, po uzgodnieniu programów inwestycji z Ministrem Infrastruktury i Budownictwa oraz po pozyskaniu na ten cel środków finansowych; wprowadzone do planu przebudowy o najwyższej wartości dotyczyły: DK nr 58 w Mierkach (3.000,0 tys. zł, plan 2018 r.) i DK nr 15 na odcinku Łąki Bratiańskie – Bratian (2.083,0 tys. zł, plan 2016 r.) oraz mostu przez Kanał Jegliński w Jeglinie w ciągu DK nr 63 (1.700,0 tys. zł, plan 2015 r.),
- liczbę remontów w planach na 2015 r., 2016 r. i 2018 r. zwiększono odpowiednio o: 11 (10.692,9 tys. zł), 13 (10.259,4 tys. zł) i trzy zadania (3.169,1 tys. zł), głównie z powodu przyznania przez Centralę GDDKiA w trakcie roku środków finansowych na ten cel. W planie na 2017 r. liczbę remontów zmniejszono natomiast o jeden (975,0 tys. zł), gdyż zaplanowany do remontu

<sup>69</sup> Według planu po zmianach.

odcinek DK nr 53 Korpele – Szczytno uwzględniony został do przebudowy w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

W latach 2015-2017 najwyższe kwotowo niewykonanie planu wydatków w ramach:

- budów dotyczyło: DK nr S16 Olsztyn – Elk (3.538,1 tys. zł niewykonania planu 2016 r.) i było spowodowane m.in. przedłużonymi negocjacjami z projektantem w sprawie dodatkowych kosztów związanych z dostosowaniem projektu budowlanego i wykonawczego do parametrów drogi klasy S i przedłużającą się procedurą uzyskania środków finansowych na dodatkowy zakres projektowy oraz DK nr S61 Szczuczyn – Raczki (769,2 tys. zł w 2016 r.), co wynikało m.in. z mniejszego od planowanego zakresu wykonanych prac w ramach przygotowywania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej,
- przebudów dotyczyło: dwóch mostów przez rzekę Sedrankę w ciągu DK nr 65 w Sedrankach (1.180,0 tys. zł niewykonania planu 2015 r.) oraz mostu przez Kanał Jegliński w Jeglinie w ciągu DK nr 63 (1.680,0 tys. zł w 2015 r.) i wynikało głównie z przedłużających się procedur przetargowych na udzielenie tych zamówień.

W przypadku zadań z zakresu remontów dróg najwyższe kwotowo niewykonanie planu wydatków dotyczyło ujętego w planie na 2017 r. remontu DK nr 51 w Bartoszycach (ul. Bema, ul. Bohaterów Warszawy, ul. Warszawska) i wynosiło 49,2 tys. zł. Przyczyną tego było potrącenie wynagrodzenia wykonawcy z tytułu przekroczenia dopuszczalnych odchyleń wyników pomiarów od wymogów SST oraz mniejsza, w stosunku do przedmiaru, ilość wykonanych faktycznie prac wynikająca z pomiaru powykonawczego.

(akta kontroli str. 922-932 i 945-1171)

**4.1.1.1.** W latach 2015-2018 (I półrocze) na drogach administrowanych przez Oddział zrealizowano (zakończono) łącznie 54 zadania<sup>70</sup>, w tym: 29 remontowych, 17 przebudów i osiem budów, obejmując nimi odpowiednio: 42,5 km, 10,8 km i 76,7 km dróg krajowych (łącznie 130,0 km). W poszczególnych latach ww. okresu liczby tych zadań i długości objętych nimi dróg były następujące:

- dwie budowy (15,7 km), cztery przebudowy (4,0 km) i 11 remontów (13,7 km) zakończonych w 2015 r. (razem 33,4 km),
- siedem przebudów (3,4 km) i 13 remontów (19,3 km) zakończonych w 2016 r. (razem 22,7 km),
- cztery budowy (42,2 km), cztery przebudowy (2,0 km) i pięć remontów (9,5 km) zakończonych w 2017 r. (razem 53,7 km),
- dwie budowy (18,7 km) i dwie przebudowy (1,4 km) zakończone w I półroczu 2018 r. (razem 20,1 km).

(akta kontroli str. 923-925 i 1237-1242)

**4.1.2.** W okresie objętym kontrolą Oddział wnioskował do Centrali GDDKiA o blokady środków<sup>71</sup> w łącznej kwocie 4.311,4 tys. zł. Wnioski te dotyczyły środków przyznanych na budowę odcinków DK nr 15 (obwodnica Nowego Miasta Lubawskiego), DK nr 16 (Olsztyn – Elk) oraz DK nr 61 (Szczuczyn – Raczki) i zostały w całości uwzględnione przez Centralę. Błokad środków dokonywano wyłącznie w 2016 r. i stanowiły one 0,2% planu finansowego na ten rok (po zmianach). Przyczynami blokad były m.in. niższa od planowanej liczba sondowań wykonanych w ramach przygotowania dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, przedłużające się negocjacje z wykonawcą dokumentacji technicznej w sprawie dodatkowych kosztów dostosowania jej do zmienionych parametrów

<sup>70</sup> W tym 30 zadań ujętych w Planie działań na sieci drogowej.

<sup>71</sup> W trybie art. 177 ufp.



drogi, a także konieczność wykonania dodatkowych badań geologicznych (odwiertów) i uzupełnienia dokumentacji geologiczno-inżynierskiej, którą odebrano w następnym roku. Wnioski o blokadę środków złożono w okresie od sierpnia do grudnia 2016 r. i w terminie miesiąca od powzięcia przez Oddział informacji o braku możliwości ich wykorzystania.

(akta kontroli str. 922 i 1172)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

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

Opis stanu  
faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej obejmował m.in. działania w zakresie przygotowania i realizacji budów, przebudów i remontów. Celami tych działań było m.in.:

- przygotowanie i weryfikacja planów przebudowy i rozwoju sieci dróg krajowych – zadanie w ramach tego celu obejmowało wykorzystanie środków na realizację zadań inwestycyjnych; miernikiem realizacji tego celu był stosunek wydatkowanych środków do środków przyznanych, a zidentyfikowanymi ryzykami m.in. różne tempa prac budowlanych na poszczególnych kontraktach i zmienne warunki pogodowe; działaniami zmierzającymi do ograniczenia tych ryzyk było bieżące informowanie o realizacji zadania i wprowadzanie zmian do planu,
- utrzymanie lub poprawa standardów podróży poprzez przywracanie lub poprawę parametrów techniczno-eksploatacyjnych – zadania obejmowały realizację wskazanych remontów; miernikiem tego celu był stopień realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego, a zidentyfikowanymi ryzykami – niewykonanie robót w planowanym terminie; działaniem zmierzającym do ograniczenia tego ryzyka był bieżący nadzór nad zadaniami.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego. Treść oświadczeń odpowiadała stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 319-385)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

**OBSZAR**

## **5. Ochrona dróg**

### **5.1. Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych**

Opis stanu  
faktycznego

**5.1.1.** W okresie objętym kontrolą Oddział realizował następujące zadania związane z ochroną dróg przed niewłaściwym użytkowaniem:

- przeprowadził w 2017 r. modernizację systemu preselekcji wagowej pojazdów w ruchu<sup>72</sup> w ciągu DK nr S7 w m. Liksajny, wydając na ten cel 1.109,0 tys. zł (na bieżące utrzymanie systemu wydatkowano 51,8 tys. zł),
- wybudował w 2016 r. stanowisko do ważenia pojazdów ciężarowych na terenie Miejsca Obsługi Podróżnych Majdany Wielkie (DK nr S7), wydając 228,8 tys. zł (100% planu),

<sup>72</sup> System składający się m.in. z wagi dynamicznej (tj. czujnika wbudowanego w nawierzchnię jezdni) oraz kamer rejestrujących zdarzenie i identyfikujących tablice rejestracyjne nadmiernie obciążonego pojazdu. Informacja o przekroczeniu dopuszczalnych parametrów wagowych przesyłana jest Inspekcji Transportu Drogowego, której inspektorzy zatrzymują przeciążony pojazd, kontrolując go następnie na stanowisku do ważenia.

- utrzymywał od siedmiu do dziewięciu miejsc do ważenia pojazdów ciężarowych, zlokalizowanych na parkingach przy DK nr: S7, 16, 58, 53, 63, a także na terenie bazy materiałowej w Olsztynku Rejonu w Olsztynie<sup>73</sup>.

(akta kontroli str. 1173-1174)

Oddział nie posiadał wiedzy na temat przypadków degradacji dróg przez przeciążone pojazdy. W latach 2015-2018 (I półrocze) nie odnotowano przejazdów, podczas których zostałaby uszkodzona nawierzchnia drogi. Oddział nie otrzymywał w tym okresie z Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Olsztynie informacji o liczbie skontrolowanych pojazdów, których naciski osi i masa całkowita były przekroczone. Dlatego też, jak wyjaśnił naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, nie są prowadzone statystyki w zakresie uszkodzeń nawierzchni dróg krajowych przez przeciążone pojazdy. Podał również, że zgodnie z art. 129d ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym<sup>74</sup>, osoby działające w imieniu GDDKiA nie mogą wykonywać kontroli ruchu drogowego w stosunku do pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, powodujących uszkodzanie lub niszczenie drogi.

(akta kontroli str. 1175-1177)

**5.1.2.** W latach 2015-2018 (I półrocze) w Oddziale wydano 767 zezwoleń kategorii IV-VII na przejazd pojazdów nienormatywnych po drogach publicznych. Analiza 10 wybranych losowo zezwoleń kategorii VII (spośród 465 tej kategorii, tj. 2,1%) na jednokrotny lub wielokrotny przejazd po drogach publicznych w wyznaczonym czasie i na trasie wyznaczonej w zezwoleniu wykazała, że wydano je zgodnie z wymogami art. 64d ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz przepisami wykonawczymi do niej<sup>75</sup>. Zezwolenia te wydano m.in. terminowo (średnio 12 dni roboczych od dnia złożenia wniosku), po uzgodnieniu trasy przejazdu ze wszystkimi właściwymi zarządcami drogi oraz po pobraniu opłaty w odpowiedniej wysokości (razem 10,1 tys. zł).

(akta kontroli str. 1178-1179)

W latach 2015-2018 (I półrocze) na drogach krajowych województwa warmińsko-mazurskiego<sup>76</sup>:

- Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego przeprowadził 4.943 kontrole wykonywania przewozów nienormatywnych, nakładając: 1.644 mandaty na kierowców pojazdów do 18 ton dopuszczalnej masy całkowitej oraz wydając 163 decyzji na przewoźników i 34 decyzji na załadowców; łączna kwota nałożonych kar wyniosła 1.622,9 tys. zł,
- Policja przeprowadziła trzy takie kontrole (w 2016 r.), nie stwierdzając wykroczeń w tym zakresie,
- Straż Graniczna nie nakładała kar pieniężnych z tytułu wykonywania przewozów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z określonymi w nim warunkami<sup>77</sup>.

(akta kontroli str. 1180-1186)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

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

<sup>73</sup> Wydatki na utrzymanie stanowiska wliczane są w koszty utrzymania całego parkingu i nie są wyodrębniane.

<sup>74</sup> Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.

<sup>75</sup> Tj. rozporządzeniem Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia: 28 marca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego (Dz. U. poz. 366) oraz 22 czerwca 2012 r. w sprawie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (Dz. U. poz. 764).

<sup>76</sup> Według informacji uzyskanych na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

<sup>77</sup> Warmińsko-Mazurski Oddział Straży Granicznej w Kętrzynie nie dysponował danymi dotyczącymi liczby przeprowadzonych kontroli przewozów nienormatywnych.

## 5.2. Stan kontroli zarządczej w zakresie ochrony dróg

Opis stanu faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej obejmował m.in. działania w zakresie ochrony dróg. Celami tych działań było m.in.:

- zapewnienie sprawnego i zgodnego z kodeksem postępowania administracyjnego, wydawania zezwoleń (wyznaczone zadanie – wydawanie zezwoleń); miernikiem realizacji tego celu była terminowość, a zidentyfikowanymi ryzykami – problemy z terminowym uzyskaniem uzgodnień zarządców dróg innych niż krajowe; działaniem zmierzającym do ograniczenia tego ryzyka było monitorowanie terminu wydania zezwolenia,
- zapewnienie sprawnego działania systemu preselekcji wagowej pojazdów oraz właściwego utrzymania stanowisk ważenia pojazdów (wyznaczone zadania – funkcjonowanie ww. systemu i stanowisk); miernikiem realizacji tego celu była poprawność działania tego systemu oraz czystość i stan techniczny tych stanowisk, a zidentyfikowanymi ryzykami – awarie sprzętu i systemu oprogramowania oraz uszkodzenia ww. stanowisk; działaniem ograniczającymi te ryzyka był m.in. bieżący nadzór.

Oświadczenia o stanie kontroli zarządczej za lata 2015-2017 opisano w punkcie 1.5 wystąpienia pokontrolnego. Treść oświadczeń odpowiadała stanowi faktycznemu.

(akta kontroli str. 319-385)

Stwierdzone nieprawidłowości

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

**OCENA CZĄSTKOWA**

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

## IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- podjęcie działań w celu wyeliminowania przypadków nieodnotowywania w protokołach kontroli okresowych dróg informacji o realizacji wniosków z poprzednich kontroli.

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

Obowiązek poinformowania NIK o sposobie wykonania wniosków

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

Olsztyn, dnia 17 stycznia 2019 r.

Kontrolerzy:  
Krzysztof Śleszyński  
doradca ekonomiczny

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Olsztynie  
Dyrektor  
Piotr Górny

.....  
*podpis*

.....  
*podpis*

Adam Rączkiewicz  
główny specjalista kontroli państwowej

.....  
*podpis*