



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.002.01.2015

P/15/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/086 Wykonywanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu.
Kontrolerzy	1. Paweł Szczepkowski - inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93958 z dnia 15 stycznia 2015 r. oraz upoważnienie do kontroli nr 93992 z dnia 24 marca 2015 r., 2. Grzegorz Niemczyk - specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93959 z dnia 15 stycznia 2015 r., 3. Ryszard Puchala - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93957 z dnia 15 stycznia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 2556-2557)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu (dalej: Oddział GDDKiA lub Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Robert Radoń – Dyrektor Oddziału GDDKiA (dowód: akta kontroli str. 7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna	Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości ¹ wykonywanie przez Oddział GDDKiA zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg w latach 2013-2015 (I kwartał).
Uzasadnienie oceny ogólnej	Oddział GDDKiA był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg. Kompleksowe utrzymanie dróg było zapewnione poprzez udzielanie w niezbędnym zakresie zamówień publicznych na usługi dotyczące m.in. bieżącego i zimowego utrzymania dróg i zieleni przydrożnej. W sytuacji niewywiązywania się przez wykonawców ze zleconych zadań, egzekwowano usunięcie ujawnionych nieprawidłowości. W przypadkach opóźnień w wykonaniu powierzonych obowiązków, wykonawcom naliczono kary umowne i dochodzono ich. Zrealizowane zostały wymagane zakresy rocznych pomiarów diagnostyki stanu nawierzchni zarządzanych dróg krajowych województwa dolnośląskiego. W latach 2013-2014 Oddział GDDKiA wykonał zaplanowane/wymagane zakresy rzeczowe bieżącego utrzymania i remontów dróg w ramach przyznanych i otrzymanych z Centrali GDDKiA środków finansowych. Niemniej w działaniach Oddziału GDDKiA oraz podległych mu Rejonach dróg występowały odstępstwa od regulacji wewnętrznych GDDKiA i prawa powszechnie obowiązującego, które w szczególności polegały na: [1] nieterminowym (w odniesieniu do zaplanowanych terminów) zlecaniu i realizowaniu pomiarów diagnostyki stanu technicznego nawierzchni, przekazywaniu ich wyników oraz wykonywaniu przeglądów drogowych (rocznych i pięcioletnich) obiektów inżynierskich; [2] niewystarczającym zabezpieczeniu praw Oddziału GDDKiA w zawieranych umowach na osłonę meteorologiczną dróg krajowych województwa dolnośląskiego; [3] nierzetelnym i niejednolitym kwalifikowaniu oraz

¹ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

ewidencjonowaniu skarg i wniosków w prowadzonych rejestrach, w wyniku czego nie wszystkie wpływające do Oddziału pisma o znamionach skargi lub wniosku były rozpatrywane w trybie wskazanym w dziale VIII skargi i wnioski ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – *Kodeks postępowania administracyjnego*² (dalej: Kpa); [4] niewykonywaniu objazdów i kontroli dróg z wymaganą częstotliwością oraz braku lub niewłaściwego ich dokumentowania; [5] nieterminowej realizacji zadań określonych w wytycznych i harmonogramach prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg; [6] dopuszczeniu do dokonywania w 2013 r. przeglądów obiektów inżynierskich na drodze przez pracownika Oddziału GDDKiA nieuprawnionego do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie. w świetle przepisów ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – *Prawo budowlane*³ (dalej: Prawo budowlane).

W ocenie NIK ww. nieprawidłowości wskazują, że w Oddziale nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad działalnością objętą kontrolą.

NIK zwraca także uwagę, iż pomimo podejmowanych działań:

- w 2014 r. w stosunku do 2013 r. nie nastąpiła poprawa stanu technicznego dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału. Wprawdzie w 2014 r. o 1,4 pkt % zmniejszył się udział dróg w stanie technicznym złym, jednakże wzrósł o 1,7 pkt % udział dróg w stanie niezadowolającym i zmalał o 0,4 pkt % udział dróg w stanie dobrym,
- nierozstrzygnięty pozostaje występujący m.in. na terenie Oddziału⁴, spór kompetencyjny z Państwową Strażą Pożarną w zakresie ustalenia podmiotu zobowiązanego do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych, w tym płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych m.in. na skutek zdarzeń komunikacji drogowej lub wad środków transportu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Przygotowanie organizacyjno-finansowe Oddziału GDDKiA do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami zarządzanych dróg krajowych

1.1. Projekty planów rzeczowo-finansowych w zakresie remontów nawierzchni i drogowych obiektów inżynierskich oraz utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich

Według stanu na I kwartał 2015 r. Oddział zarządzał ogółem 1 308,977 km dróg krajowych, w tym odcinkiem autostrady A-4 o długości 222,278 km, jednym odcinkiem drogi ekspresowej S-8 o długości 59,396 km, szesnastoma odcinkami pozostałych dróg krajowych o łącznej długości 1 027,303 km oraz łącznie 987 obiektami inżynierskimi, w tym 682 obiektami mostowymi, 295 przepustami i 10 przejściami podziemnymi. Uwzględniając odcinki dwujezdniowe i tzw. łącznice, ogólna długość utrzymywanej sieci drogowej wynosiła 1 720,695 km, w tym drugie jezdnie 347,452 km i łącznice 64,266 km.

W skład Oddziału wchodziło osiem Rejonów: [1] w Głogowie obejmujący 123,714 km dróg, [2] w Kłodzku 137,180 km dróg, [3] w Legnicy 157,481 km dróg, [4] w Lubaniu 217,988 km dróg, [5] w Oleśnicy 199,485 km dróg, [6] w Wałbrzychu 141,612 km dróg, [7] w Wołowie, 159,864 km dróg, [8] we Wrocławiu 171,653 km dróg.

Szczegółowym badaniom poddano 12 odcinków dróg krajowych i autostrad o łącznej długości 384,2 km znajdujących się w Rejonach Kłodzko, Wrocław

² Dz. U. z 2013 r. poz. 267 ze zm.

³ Dz. U. z 2013 r. 1409 ze zm.

⁴ Problem ten dotyczy całej GDDKiA.

i Oleśnica, z tego: 166,8 km utrzymywanych w I standardzie, 55,4 km w II standardzie i 162 km w III standardzie utrzymania. Badana próba obejmowała łącznie 26% długości dróg (bez 64,2 km łącznie) administrowanych przez Oddział GDDKiA, z tego 76% (104,8 km) dróg w Rejonie Kłodzko, 46% (101,9 km) dróg w Rejonie Wrocław oraz 75% (177,5 km) dróg w Rejonie Oleśnica.

(dowód: akta kontroli str. 1464-1493, 2554)

Propozycje zadań do projektów planów rzeczowo finansowych Oddziału GDDKiA na lata 2013 – 2015, Oddział przygotowywał i przekazywał do GDDKiA w Warszawie terminowo oraz w zakresie i szczegółowości odpowiadającej wymogom ujętym w Zarządzeniu nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013 r.⁵ (dalej: Zarządzenie nr 59) i wcześniejszym (nr 66 z dnia 11 listopada 2011 r.).

(dowód: akta kontroli str. 2216 – 2226, 2235 – 2276)

Prace planistyczne przeprowadziła, stosownie do zapisów regulaminu organizacyjnego Oddziału GDDKiA „komórka organizacyjna ds. planowania” współdziałając z właściwymi komórkami merytorycznymi.

Potrzeby w zakresie bieżącego utrzymania dróg i obiektów inżynierskich, tj. zakres niezbędnych robót utrzymaniowych i naprawczych wraz z oszacowaniem ich kosztu, określano w oparciu o prognozy sporządzane rokrocznie w podległych jednostkach organizacyjnych Oddziału, tj. Rejonach. Podstawę planowania, stanowiły dane wynikające z cyklicznych kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich, w tym wyniki rocznych i pięcioletnich kontroli obiektów budowlanych, o których mowa w art. 62 Prawa budowlanego. Wyniki tych kontroli ujmowano w kartach przeglądów obiektów inżynierskich, gdzie określano zakres i szacowany koszt niezbędnych robót. W planowaniu wykorzystywano wnioski z analiz stanu dróg i obiektów inżynierskich przygotowanych przez służby Pionu Zarządzania Drogami i Mostami Oddziału GDDKiA oraz z analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dokumentację analityczną sporządzano we współpracy z przedstawicielami Policji, brano także pod uwagę wnioski i uwagi zgłaszane przez samych użytkowników dróg jak również mieszkańców obszarów przyległych do pasa drogowego oraz samorządowych władz lokalnych. W procesie planowania wykorzystywano systemowe źródła danych zgromadzone w: [1] systemie referencyjnym, [2] Banku Danych Drogowych (BDD), [3] Systemie Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN), [4] Systemie Gospodarki Mostowej (SGM), [5] Systemie Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO), [6] bazie danych o wypadkach i Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR).

(dowód: akta kontroli str. 2227 – 2230, 2235 – 2276, 2367 – 2402)

Planowanie potrzeb prowadzono w odniesieniu do katalogu robót i usług zgodnie z Zarządzeniem nr 59 z dnia 18 grudnia 2013 r. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Zarządzenie nr 59 Generalnego Dyrektora DKiA) i uregulowaniami wcześniejszymi. W planowaniu kierowano się przede wszystkim kryterium stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich, koniecznością przeprowadzenia prac zmierzających do podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, brano pod uwagę klasę drogi i natężenie ruchu występujące w danej lokalizacji.

Skalę potrzeb finansowych w zakresie bieżącego utrzymania dróg, szacowano przede wszystkim w oparciu o doświadczenia Rejonów z lat ubiegłych. Szacunki odnosiły się do średniej wartości środków finansowych wydatkowanych na realizację

⁵ W sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg dla których zarządcą jest generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Al. Kopy

określonego asortymentu prac w latach poprzedzających (np. zimowe utrzymanie dróg, koszenie). Sporządzony plan rzeczowo finansowy korygowano w trakcie roku budżetowego, dostosowując zakres realizowanych prac do aktualnych potrzeb, w szczególności do warunków atmosferycznych, ilości sytuacji awaryjnych, czy zdarzeń drogowych skutkujących np. uszkodzeniem infrastruktury drogowej. Uwzględniano przy tym, poziom cen robót i usług, uzyskanych w rozstrzygniętych przetargach na zadania utrzymaniowe.

Przy sporządzaniu podziału już przydzielonych środków według tzw. asortymentów, kierowano się obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi, zawartymi między innymi w piśmie GDDKiA przekazanym do Oddziału GDDKiA w czerwcu 2013 r.⁶ oraz poziomem wiedzy w zakresie szczegółowych potrzeb Rejonów, szacowanych już z perspektywy początku roku.

(dowód akta kontroli str. 2200 – 2210, 2216 – 2226)

1.2. Zabezpieczenie finansowe potrzeb, w zakresie remontów i utrzymania dróg, w zatwierdzonych planach finansowo-rzeczowych

Przyznawane w badanym okresie przez GDDKiA limity środków finansowych, w ramach ustawy budżetowej (na remonty i kompleksowe utrzymanie dróg⁷), nie w pełni zabezpieczały wszystkie zidentyfikowane na etapie planowania potrzeby Oddziału GDDKiA w tym zakresie. W 2013 r. pierwotnie przyznany limit środków w kwocie 103 103,55 tys. zł⁸ zabezpieczał jedynie 75,6% potrzeb ogółem. Po zmianach planu, w 2013 r. dysponowano ostatecznie kwotą 113 656,19 tys. zł. Deficyt środków, w stosunku do zgłoszonych na etapie planowania 136 390,00 tys. zł, wynosił 16,7% i zamykał się kwotą 22 733,81 tys. zł. W 2014 r. wielkość środków finansowych pozostających ostatecznie do dyspozycji Oddziału w wysokości 111 393,64 tys. zł, pozwalała na pokrycie kosztów zgłoszonych na etapie planowania potrzeb jedynie w 76,4 %, a 2015 przyznane 115 096,00 tys. zł zabezpieczało zgłoszone potrzeby w 88,1 %⁹.

(dowód: akta kontroli str. 2211 – 2213)

W 2013 r. nałożone na Oddział GDDKiA ograniczenia finansowe dotyczyły w szczególności: [1] wydatków na bieżące utrzymanie dróg (dalej: BUD), gdzie niedobór środków w stosunku do zgłoszonych pierwotnie potrzeb wynosił 26 883,41 tys. zł, a przyznane środki stanowiły 50,7 % pierwotnie wnioskowanej kwoty, [2] wydatków na bieżące utrzymanie mostów, gdzie przyznana kwota 8 632,00 tys. zł stanowiła 74,8 % pierwotnie wnioskowanej, [3] wydatków na utrzymanie dróg w systemie „Utrzymaj standard” o kwotę 7 588,23 tys. zł, przy czym ograniczenie wynikało z faktu skorygowania planu do faktycznych potrzeb w tym zakresie. W kolejnych latach badanego okresu ograniczenia wielkości środków dotyczyły wszystkich kategorii wydatków, zauważyć jednak należy, że w przeważającej części wynikały z potrzeby dostosowania planu wydatków do bieżącej sytuacji, jak np. w przypadku zimowego utrzymania dróg w 2014 r. i 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. : 2211 – 2213)

⁶ Pismo nr GDDKiA-DZ-WZDsk/0330/82/2013 z dnia 28.06.2013 r. „Wytyczne do określania potrzeb finansowych na kolejny rok budżetowy w asortymentach Bieżącego Utrzymania Sieci Drogowej” (dalej: BUSD).

⁷ W planach nie wyodrębniano tych środków).

⁸ Kwota obejmuje: bieżące utrzymanie autostrad, wydatki utrzymaniowe w systemie „Utrzymaj standard”, bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie mostów, remonty zaplecza technicznego. Kwota obejmuje nie wydzielane w większej szczegółowości wydatki na remonty dróg prowadzone w zakresie utrzymania.

⁹ Według stanu na koniec I kwartału 2015 r.

Sprawę rzeczywistej wystarczalności środków finansowych na realizację zadań związanych z utrzymaniem dróg, w tym zapewnienia standardów utrzymania w kontekście ograniczeń budżetowych, o których mowa wyżej, wyjaśniała Zastępca Dyrektora Oddziału d.s. Zarządzania Drogami i Mostami, podając, że w ramach wstępnych założeń do planu w pierwszej kolejności planowano, zabezpieczano, środki potrzebne na realizację potrzeb związanych z zapewnieniem przyjętego w GDDKiA standardu utrzymania sieci drogowej. W przekazywanych do GDDKiA propozycjach planu finansowego uwzględniano rozszerzony, ponadstandardowy, zakres prac, realizacja którego przyczyniłaby się do osiągnięcia wyższego poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego i przejezdności dróg. Celem prac planistycznych było oszacowanie wielkości wydatków na poziomie odnoszącym się do optymalnych warunków wykonania prac utrzymaniowych, przy jednoczesnym uwzględnieniu możliwości zaistnienia sytuacji awaryjnych lub niestandardowych.¹⁰ Budżet taki zakładał możliwość podjęcia przez Oddział kompleksowego zakresu działań, opisanych w katalogach robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie dróg. Wyjaśniająca wskazała także, iż odroczenia związane z wykonaniem ponadstandardowych działań, wymagających większego niż opisane katalogiem BUSD zakresu prac, w tym prac budowlanych, zgłaszane były do programów: Plan Działań na Sieci Drogowej, Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych i Program Budowy Ciągów Pieszo-Rowerowych, przewidzianych do realizacji w ramach działań inwestycyjnych na sieci drogowej. Pozostałe zadania realizowane były w ramach bieżącego utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 2200 – 2206)

1.3. Wykonanie planów finansowych i struktura wydatków na zarządzanie i utrzymanie sieci dróg krajowych

Przyznane limity środków na remonty i utrzymanie dróg na lata 2013 i 2014 wykorzystano odpowiednio w wysokości 110 112,2 tys. zł, tj. 98,2% i 105 485,2 tys. zł (99,9%). Wyjaśniając przyczyny niepełnego wykorzystania środków w 2013 r., Zastępca Dyrektora Oddziału d.s. Zarządzania Drogami i Mostami podała, że Pion Zarządzania Drogami i Mostami zrealizował rzeczowy niezbędny zakres działań, umożliwiający wydatkowanie środków na poziomie zbliżonym do 100%.

W kolejnych latach badanego okresu struktura wydatków była zbliżona. W 2013 r. z kwoty ogółem 110 112,25 tys. zł na kompleksowe utrzymanie dróg wydatkowano 91 877,1 tys. zł i na remonty dróg (remonty nawierzchni i remonty drogowych obiektów inżynierskich) 18 235,4 tys. zł. W 2014 r. było to 105 485,2 tys. zł, z tego kompleksowe utrzymanie dróg 81 524,8 tys. zł i remonty 23 960,4 tys. zł. W ujęciu asortymentowym, dominującą pozycją były wydatki na bieżące utrzymanie dróg, na które w latach 2013-2015 przeznaczono odpowiednio 27 616,59 tys. zł (24%), 40 494,09 tys. zł (36%) i 38 000,00 tys. zł (33%) przyznanego limitu środków ogółem. Środki te rokrocznie, w zasadzie wykorzystywano w pełni.¹¹ Na zimowe utrzymanie dróg przeznaczano odpowiednio 33%, 16% i 21 % limitu przyznaných środków, tj. 36 9876,73 tys. zł, 17 891,32 tys. zł i 25 000,00 tys. zł. Wysokość planowanych środków zimowego utrzymania dróg jak i stopień ich wykorzystania uzależnione były w znaczącym stopniu od warunków atmosferycznych, plan korygowano stosownie do potrzeb w tym zakresie. Na bieżące utrzymanie autostrad (dalej: BUA)

¹⁰ Standardy dotyczące realizacji prac utrzymaniowych zawarte są między innymi w „Wytycznych Bieżącego Utrzymania Dróg Krajowych – 2009”, przekazanych pismem nr GDDKiA DZ-WD 1JS-4200/14/09 z dnia 16.03.2009 r. oraz „Wytycznych Zimowego Utrzymania Dróg, stanowiących załącznik do Zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r., zmienionych Zarządzeniem nr 48 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 16.10.2014 r. Dodatkowo, szczegółowe standardy dotyczące utrzymania określone zostały np. w dokumentacji wzorcowej dla umów systemu „Utrzymaj standard” z grudnia 2014 r.

¹¹ Wykorzystanie w 2013 r. - 99,7% i w 2014 r. - 100,0%, do czasu zakończenia kontroli brak było danych dotyczących wykorzystania środków w 2015 r.

przeznaczono w 2013 r. - 30 519,2 tys. zł, w 2014 r. - 27 534,5 tys. zł i na 2015 r. - 26 500,0 tys. zł. Plan wydatków na 2013 r. i 2014 r. został wykonany w 100%. Na utrzymanie dróg w systemie „Utrzymaj standard” w skorygowanych planach finansowych wykazano środki w wysokości 8 411,8 tys. zł w 2013 r., a w kolejnych latach w wysokości 12 562,7 tys. zł i 19 816,0 tys. zł (środki na 2013 r. i 2014 r. wykorzystano w pełni). Kwoty pierwotnie zaplanowane na ten cel w latach 2013-2014 istotnie różniły się od wielkości ostatecznych. W 2013 r. pierwotnie zaplanowaną kwotę wydatków obniżono o 37,0%, a w 2014 r. o 35,4%.

(dowód: akta kontroli str. 2280 – 2365)

Jak wyjaśniała Zastępca Dyrektora Oddziału d.s. Zarządzania Drogami i Mostami, potrzeby finansowe w zakresie utrzymania dróg, szacowane są między innymi w oparciu o: [1] dane uzyskane z diagnostyki nawierzchni, [2] wnioski z przeglądów dróg, w tym również w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, [3] plany wprowadzenia zmian w formule utrzymania na wybranych odcinkach dróg, [4] szacowany poziom cen uzyskanych w planowanych do przeprowadzenia przetargach na zadania utrzymaniowe lub dostawę materiałów do zwalczania śliskości zimowej, [5] doświadczenia Rejonów z lat ubiegłych w zakresie wydatkowanych kwot na realizację poszczególnych asortymentów prac. Z wyjaśnień wynikało także, iż Oddział występował do Centrali GDDKiA w celu aktualizacji środków finansowych w przyznanych limitach oraz dokonywaniu korekt w wartościach poszczególnych asortymentów, określanych w odniesieniu do katalogu robót i usług wprowadzonego Zarządzeniem nr 59 Generalnego Dyrektora DKiA. Przyczyną zmian była potrzeba dostosowania zakresu realizowanych prac bieżącego i zimowego utrzymania do aktualnych potrzeb wynikających m.in.: z warunków atmosferycznych (np. łagodne zimy), ustalenia ostatecznej długości odcinków dróg objętych modelem „Utrzymaj standard” i ilości elementów podlegających utrzymaniu, ilości zdarzeń drogowych skutkujących uszkodzeniami infrastruktury drogowej, ilości kradzieży mienia drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 2200 – 2206)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania organizacyjno-finansowego do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami zarządzanych dróg. W latach 2013-2014 Oddział GDDKiA wykonał zaplanowane/wymagane zakresy rzeczowe bieżącego utrzymania i remontów dróg w ramach przyznanych i otrzymanych z Centrali GDDKiA środków finansowych, które nie zabezpieczały wszystkich potrzeb w odnoszących się do poprawy stanu technicznego dróg.

2. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie kontroli stanu nawierzchni, poboczy i odwodnienia dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich

2.1. Pomiary dla potrzeb systemów oceny nawierzchni, poboczy i odwodniania dróg

Departament Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA (dalej: DZ) pismami z dnia 21 czerwca 2013 r. oraz 19 marca 2014 r. przesłał Oddziałowi GDDKiA zasady realizacji kampanii pomiarowej w ramach diagnostyki nawierzchni sieci dróg krajowych w 2013 r. i 2014 r. Przedmiotowe pisma zawierały w szczególności:

R. Gryn

a) planowany do realizacji w kilometrach przybliżony (maksymalny) zakres pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni przypisany dla Oddziału GDDKiA i obejmujący pomiary: równości podłużnej i głębokości kolein (1655 km w 2013 r. i 1800 km w 2014 r.) właściwości przeciwpoślizgowych (1240 km w 2013 r. i 1500 km w 2014 r.) oraz ugięcia nawierzchni (40 km w 2013 r. i 60 km w 2014 r.).

b) harmonogramy realizacji kampanii pomiarowej.

Pisma zobowiązywały Oddziały GDDKiA m.in.:

- w 2013 r. – do przesłania szczegółowych zakresów pomiarowych do wskazanej jednostki wykonującej pomiary w terminie do 8 lipca 2013 r. Termin rozpoczęcia prac pomiarowych określono na od 15 lipca 2013 r., a w przypadku pomiarów ugięć (po przeprowadzeniu badań porównawczych zestawów FWD) wstępnie od 1 sierpnia 2013 r. (według wstępnego harmonogramu realizacji kampanii pomiarowej w ramach diagnostyki stanu nawierzchni w 2013 r., stanowiącego załącznik nr 2 do pisma DZ z dnia 21 czerwca 2013 r. – dalej: wstępny harmonogram w 2013 r.), termin zakończenia pomiarów rutynowych/odbiorczych na 15 października 2013 r., przetworzenie wyników pomiarów i przekazywanie do DZ miało następować na bieżąco, najpóźniej do końca października wraz z pomiarami odbiorczymi (do końca grudnia 2013 r. wg wstępnego harmonogramu w 2013 r.,

- w 2014 r. – do przesłania szczegółowych zakresów pomiarowych jednostce wykonującej pomiary w terminie do 1 kwietnia 2014 r. Termin rozpoczęcia prac pomiarowych określono na od 1 kwietnia 2014 r., zakończenia pomiarów rutynowych/odbiorczych na 15 października 2014 r. (do 30 września 2014 r. w przypadku pomiarów właściwości przeciwpoślizgowych i do końca października 2014 r. dla pomiarów równości podłużnej i głębokości kolein oraz pomiarów ugięć - według ramowego harmonogramu realizacji kampanii pomiarowej w ramach diagnostyki stanu nawierzchni w 2014 r., stanowiącego załącznik do pisma DZ z dnia 19 marca 2014 r. - dalej: ramowego harmonogramu w 2014 r.), przetworzenie wyników pomiarów i przekazywanie do DZ na bieżąco, najpóźniej do końca października wraz z pomiarami odbiorczymi (do końca listopada 2014 r. według ramowego harmonogramu w 2014 r.).

Pismami Zastępcy Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami z dnia 8 lipca 2013 r. (wysłano 10 lipca 2013 r.) oraz 7 kwietnia 2014 r. (wysłano 8 kwietnia 2014 r.) zlecono Wydziałowi Technologii Oddziału GDDKiA wykonanie pomiarów diagnostyki stanu technicznego nawierzchni, tj. :

a) w 2013 r. w zakresie:

– równości podłużnej i głębokości kolein profilografem laserowym na sieci dróg krajowych o długości 1655,744 km, - właściwości przeciwpoślizgowych zestawem SRT-3, na sieci dróg krajowych o długości 1241,698 km, - ugięć nawierzchni zestawem FWD na sieci dróg krajowych o długości 47,421 km,

b) w 2014 r. w zakresie:

– równości podłużnej i głębokości kolein na sieci dróg krajowych o długości 1718,066 km, - właściwości przeciwpoślizgowych na sieci dróg krajowych o długości 1418,335 km,
- ugięć nawierzchni na sieci dróg krajowych o długości 60,914 km.

Z wysłanych przez Oddział GDDKiA do Centrali GDDKiA w Warszawie plików wynikowych wraz z zakresami wykonanych pomiarów w 2013 r. i 2014 r.¹² oraz ankiet sprawozdawczych z ich realizacji pomiarów¹³ w ramach diagnostyki

¹² Z pomiarów 2013 r.: równości podłużnej i głębokości kolein (w dniu 11 grudnia 2013 r.); właściwości przeciwpoślizgowych (w dniu 27 listopada 2013 r.); ugięć nawierzchni (w dniu 23 grudnia 2013 r.). Z pomiarów 2014 r.: równości podłużnej i głębokości kolein (w dniu 22 grudnia 2014 r.); właściwości przeciwpoślizgowych (w dniu 8 grudnia 2014 r.); ugięć nawierzchni (w dniu 29 grudnia 2014 r.).

¹³ Wysłanych w dniach 18 grudnia 2013 r. i 30 grudnia 2014 r.



nawierzchni sieci dróg krajowych, w tym zrealizowanych przez Wydział Technologii – Laboratorium Drogowe we Wrocławiu, wynikało, m.in. że:

a) w 2013 r.:

- pomiary właściwości przeciwpoślizgowych (SRT-3) rozpoczęto 3 września 2013 r., zakończono 15 października 2013 r., liczba dni pomiarowych 24,
- pomiary równości podłużnej i głębokości kolein (profilograf laserowy) rozpoczęto 5 września 2013 r., zakończono 24 października 2013 r., liczba dni pomiarowych 14,
- pomiary ugięć (FWD) rozpoczęto 24 września 2013 r., zakończono 8 października 2013 r., liczba dni pomiarowych 9;

b) w 2014 r.:

- pomiary właściwości przeciwpoślizgowych (SRT-3) rozpoczęto 13 maja 2014 r., zakończono 30 listopada 2014 r., liczba dni pomiarowych 30,
- pomiary równości podłużnej i głębokości kolein (profilograf laserowy) rozpoczęto 21 maja 2014 r., zakończono 10 października 2014 r., liczba dni pomiarowych 35,
- pomiary ugięć (FED) rozpoczęto 22 maja 2014 r., zakończono 25 lipca 2014 r., liczba dni pomiarowych 13.

Zakres pomiarów wykonanych w 2013 r. i 2014 r. na drogach zarządzanych przez Oddział GDDKiA w ramach kampanii Diagnostyki Stanu Nawierzchni, był zgodny¹⁴ z zakresem określonym w pismach Centrali GDDKiA w tej sprawie oraz w zleceniach skierowanych przez Oddział GDDKiA do jednostki wykonującej pomiary (Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowego we Wrocławiu¹⁵).

(dowód: akta kontroli str. 342-413)

Według sporządzonego przez GDDKiA w marcu 2014 r. i w marcu 2015 r. Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2013 r. i koniec 2014 r. (dalej: Raport) w przypadku dróg znajdujących się w zarządzie Oddziału GDDKiA:

- dobry stan nawierzchni występował na 51,5% dróg (853,403 km) w 2013 r. i 51,1% (846,046) w 2014 r., oraz odpowiednio stan niezadowolający dotyczył 28,2% dróg (466,134 km) i 29,9% (494,86 km), a stan zły 20,3% dróg (335,352 km) i 18,9% (313,109 km), co w tym względzie lokowało Oddział GDDKiA w 2013 i 2014 r. na ostatnim 16 miejscu spośród województw (Oddziałów GDDKiA);
- wskaźnik „d” natychmiastowych potrzeb remontowych (stosunek długości sieci w stanie złym do długości sieci administrowanej w województwie) wynosił 0,20 w 2013 r. przy średniej d w kraju w wysokości 0,12 oraz 0,19 w 2014 r. przy średniej d w kraju 0,13;
- wskaźnik „cd” natychmiastowych potrzeb remontowych (stosunek długości sieci w stanie złym i niezadowolającym do długości sieci administrowanej w województwie) wynosił 0,48 w 2013 r. przy średniej cd w kraju w wysokości 0,33 oraz 0,49 w 2014 r. przy średniej cd w kraju w wysokości 0,37 i był najwyższy spośród wszystkich województw.

Oddział GDDKiA we Wrocławiu w pierwszej kolejności planował do remontów i realizował remonty dróg, które miały zły stan techniczny.

Według opracowanego Raportu za 2013 r. na drogach Oddziału GDDKiA w odniesieniu do nawierzchni:

- stan spękań wynosił 43,2% w klasie A, 33,2% w klasie B, 14,4% w klasie C i 9,2% w klasie D,

¹⁴ Z wyjątkiem wykonania w 2013 r. pomiarów ugięć na odcinkach drogi krajowej nr 15, gdzie ze względu na wykonanie w 2013 r. większej od zaplanowanej łącznej długości tych pomiarów, w przypadku drogi nr 15 zostały one przełożone i wykonane w 2014 r.

¹⁵ W badanym okresie Oddział GDDKiA we Wrocławiu wykonywał pomiary w zakresie stanu nawierzchni także dla potrzeb sąsiadujących Oddziałów GDDKiA (w Zielonej Górze, Opolu, Katowicach) i odwrotnie.

Q hpl

- stan równości podłużnej 75,2% w klasie A, 19,7% w klasie B, 3,3% w klasie C i 1,8% w klasie D,
- stan techniczny pod względem głębokości kolein 70,6% w klasie A, 18,3% w klasie B, 7,8% w klasie C i 3,3% w klasie D,
- stan techniczny pod względem właściwości przeciwpoślizgowych 52,2% w klasie A, 10,3% w klasie B, 26,6% w klasie C i 10,9% w klasie D.

Znajdujący się w Oddziale GDDKiA Raport za 2014 r. nie zawierał wskazanych w nim załączników, w tym załącznika nr 3 przedstawiającego stan techniczno – eksploatacyjny nawierzchni w poszczególnych Oddziałach GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 265-329, 376-379, 390-393, 1762, 2558-2559)

2.2. Okresowe kontrole dróg i drogowych obiektów inżynierskich

W Rejonie Oleśnica znajdowało się łącznie 170 obiektów inżynierskich w 2013 r. i 180 w 2014 r., w Rejonie Kłodzko po 67 w 2013 r. i w 2014 r. oraz w Rejonie Wrocław odpowiednio 232 w 2013 r. i 233 w 2014 r. Łączna ilość obiektów inżynierskich w trzech rejonach wynosiła w 2013 r. – 469, w 2014 r. – 480. Wszystkie obiekty zostały poddane kontroli, z czego w 2013 r. - 299 obiektów zostało poddanych rocznej kontroli i 170 – pięcioletniej kontroli, a w 2014 r. odpowiednio 301 i 179.

Na badanych odcinkach dróg w Rejonie Oleśnica znajdowało się 161 obiektów inżynierskich w 2013 r. i 167 w 2014 r., w Rejonie Kłodzko 51 w 2013 r. i 2014 r. oraz w Rejonie Wrocław 164 w 2013 r. i w 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 477-509)

Przeanalizowano łącznie 15 protokołów okresowej kontroli obiektów inżynierskich (1,6% ogółu z trzech badanych rejonów), po pięć dla każdego badanego Rejonu z czego 13 protokołów dotyczyło obiektów mostowych, dwa protokoły – przepustów. Osiem protokołów dotyczyło rocznej¹⁶ okresowej kontroli (sześć kontroli przeprowadzono w 2013 r., dwie w 2014 r.), siedem kontroli pięcioletniej¹⁷ (dwie kontrole przeprowadzono w 2013 r.; pięć w 2014 r.). Wszystkie protokoły dotyczyły obiektów inżynierskich znajdujących się w ciągu dróg objętych badaniem. Na 15 przeglądów żaden nie został przeprowadzony zgodnie z terminami wynikającymi z harmonogramów przeglądów obiektów mostowych, z czego 12 kontroli przeprowadzono po ustalonym terminie, trzy kontrole przed terminem.

(dowód: akta kontroli str. 510-572)

Przeglądy roczne i pięcioletnie były przeprowadzone zgodnie z instrukcją stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 14¹⁸ Generalnego Dyrektora DKiA. Przeglądy w 2013 r. i 2014 r. w badanych Rejonach były przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności (posiadające decyzje o stwierdzeniu przygotowania zawodowego) oraz należące

¹⁶ Protokoły okresowej kontroli rocznej: nr 16240064/1/R/13 z dnia 27 września 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Oleśnica, 16300065/1/R/13 z dnia 25 września 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Oleśnica, 01001152/1/R/13 z dnia 25 września 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Oleśnica, 35002389/1/R/14 z dnia 3 czerwca 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 35002387/1/R/14 z dnia 17 czerwca 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 16300009/1/R/13 z dnia 16 września 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 16090030/1/R/13 z dnia 14 października 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Kłodzko, 16090120/1/R/13 z dnia 7 października 2013 r. (obiekt mostowy) – Rejon Kłodzko;

¹⁷ Protokoły okresowej kontroli pięcioletniej: nr 12091138/1/R/13 z dnia 26 września 2013 r. (rozszerzony przepust) – Rejon Oleśnica, 35003415/1/R/13 z dnia 10 września 2013 r. (rozszerzony przepust) – Rejon Oleśnica, 16270084/1/R/14 z dnia 7 listopada 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 01022856/1/R/14 z dnia 4 listopada 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 16270006/1/R/14 z dnia 20 maja 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Wrocław, 16300012/1/R/14 z dnia 28 listopada 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Kłodzko, 16090040/1/R/14 z dnia 1 grudnia 2014 r. (obiekt mostowy) – Rejon Kłodzko.

¹⁸ Zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2005 r. Zmiany wprowadzono zarządzeniem nr 5 z dnia 4 lutego 2011 r. i zarządzeniem nr 27 z dnia 13 kwietnia 2011 r.

(z wyjątkiem jednego pracownika) do Izby Inżynierów Budownictwa (legitymowały się odpowiednimi zaświadczeniami wydanymi przez tą Izbę). Wszyscy z wynikiem pozytywnym ukończyli szkolenia w zakresie wykonywania przeglądów obiektów inżynierskich oraz posiadali wydane przez kierowników Rejonów upoważnienia do wykonywania takich przeglądów.

(dowód; akta kontroli str. 437-476)

W latach 2013 – 2014 w skontrolowanych Rejonach dokonano okresowych kontroli rocznych i pięcioletnich dróg. Dla badanych dróg w Rejonie Kłodzko (drogi o nr: 8, 46, 33) oraz w Rejonie Wrocław (drogi o nr: 8, 39, A-4, AOW) w latach 2013 – 2014 przeprowadzono jedynie kontrole roczne¹⁹. W 2013 r. w Rejonie Oleśnica kontrole – roczne, a w 2014 r. dla dróg o nr: A-8, S-8 i 39 – roczne, a dla dróg o nr: 15, 25 i 94 – także pięcioletnie. Wszystkie kontrole dróg odbyły się zgodnie z terminami określonymi w harmonogramach, które wcześniej zostały zatwierdzone przez kierowników Rejonów. Z kontroli poszczególnych dróg sporządzane były protokoły rocznych i pięcioletnich przeglądów. W protokołach opisywano m.in. stan nawierzchni (spękania, koleiny, wykruszenia, nierówności w profilu podłużnym, itp.) stan oznakowania pionowego i poziomego, stan odwodnienia, stan zieleni. Do remontu/naprawy zgłaszano odcinki natychmiast tego wymagające. Odcinki nie wymagające remontu natychmiastowego wykazywano w planach potrzeb remontowych następnego roku.

(dowód: akta kontroli str. 573-690)

2.3. Przestrzeganie procedur dotyczących objazdów i kontroli dróg krajowych

Kontrolę przeprowadzania przez pracowników Oddziału GDDKiA objazdów i kontroli dróg pod kątem zgodności z wytycznymi Zarządzenia nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA²⁰, przeprowadzono na wybranych dwóch drogach w każdym z trzech Rejonów. Dla Rejonu Oleśnica wytypowano drogę nr 94 i S-8, dla Rejonu Wrocław – A-4 i drogę nr 8, a dla Rejonu Kłodzko drogę nr 8 i nr 33. W wyniku kontroli stwierdzono, że dla A-4, S-8, drogi nr 8 i drogi nr 33 częstotliwość przeprowadzenia objazdów dziennych i nocnych była zgodna z wytycznymi w/w Zarządzenia. W przypadku drogi nr 94: [1] nie przeprowadzono siedmiokrotnie²¹ objazdów dziennych, [2] w dniu 3 października 2013 r. nie wpisano informacji z przebiegu objazdu do dziennika objazdu, a jedynie potwierdzono jego przebieg w karcie pojazdu nr 9/10/OD3, [3] w październiku 2013 r. i maju 2014 r. nie przeprowadzono objazdów nocnych, [4] brak było zapisów w dzienniku o dokonanych objazdach nocnych, potwierdzono je natomiast w kartach pojazdu²².

(dowód: akta kontroli str. 711-732)

Zapisy w dziennikach objazdów dróg były spójne z kartami pojazdu. W przypadku drogi nr 8 w Rejonie Wrocław, w badanych miesiącach 2013 r., 13 razy (trzykrotnie w marcu oraz 10-krotnie w maju), objazdy dokonywane były innymi samochodami,²³ niż przypisanymi do objazdów tej drogi, co potwierdzały wpisy w kartach pojazdów

¹⁹ Nie było obowiązku przeprowadzenia kontroli pięcioletnich.

²⁰ Zarządzenie nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych.

²¹ Dni, w których nie przeprowadzono objazdów: 8, 15, 22 lutego 2014 r.; 1, 22, 29 marca 2014 r. oraz 10 maja 2014 r.

²² Daty objazdu nocnego/potwierdzenia w kartach drogowych: 16 lutego 2013 r./27/27/829, 13 marca 2013 r./27/28/749, 3 maja 2013 r./1/05/OD3, 1 i 24 lutego 2014 r./02/02/2014, 18 marca 2014 r./2/03/PL/2014 oraz 24 marca 2014 r. potwierdzony notatką służbową z dnia 24 marca 2014 r., 12 października 2014 r./25/10/PL/2014.

²³ 4, 11 i 13 marca 2014 r. objazdy dokonano samochodem Lublin o nr rej. DW 524 EV; 6, 7, 8, 9 maja 2013 objazdy dokonano samochodem Lublin o nr rej. DW 524 EV, 13, 14, 15, 16, 17 i 20 maja 2013 r. objazdy dokonano samochodem Seicento o nr rej. DW 95313.

rzeczywiście wykorzystanych do objazdu. W 2014 r. sytuacja taka miała miejsce sześciokrotnie (cztery razy w marcu, dwa razy w maju).

(dowód: akta kontroli str. 717-719)

Spośród ośmiu zbadanych odcinków dróg, tylko w przypadku drogi S-8 w 2014 r. i drogi nr 94 w 2013 r. dokonano dwukrotnie objazdów dróg przez Zastępcę Dyrektora Oddziału i Kierownika Rejonu, z czego w przypadku drogi S-8 informację z jednego objazdu wpisano do dziennika objazdu, z drugiego zaś sporządzono notatkę służbową, a w przypadku drogi nr 94 jeden objazd potwierdzono wpisem do książki kontroli, a z drugiego objazdu sporządzono notatkę służbową. Dla A-4 i drogi nr 8 (odcinek w Rejonie Wrocław) w 2013 r. i w 2014 r. oraz dla drogi nr 8 (odcinek w Rejonie Kłodzko) w 2014 r. dokonano po jednym objeździe, zamiast dwukrotnie. Droga nr 33 w badanym okresie, z uwagi na jej niską kategorię, nie została wyznaczona przez Zastępcę Dyrektora Oddziału i Kierownika Rejonu Kłodzko do przeprowadzenia objazdów.

(dowód: akta kontroli str. 711-732)

W okresie 2013 – 2015 (styczeń) spisano w Rejonie Oleśnica 25 protokołów dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości z przeprowadzonych objazdów dróg, w Rejonie Kłodzko 11 takich protokołów, a w Rejonie Wrocław - 85. Ustalenia z dokonywanych kontroli dotyczyły usunięcia usterek związanych z BUD, parkingów, obiektów inżynierskich i utrzymaniem zieleni. Wszystkie usterki zostały zgłoszone Wykonawcom. Kontrola dokumentacji i pracy podległych Rejonom Oddziałów Drogowych (dalej: OD) była dokonywana na bieżąco, nie tylko przez Kierownika Rejonu podczas cyklicznych objazdów i kontroli dróg, ale również przez merytorycznych pracowników Rejonu podczas odbiorów robót bieżącego utrzymania, wykonywania robót siłami własnymi, prowadzenie nadzoru i kontroli robót wykonywanych w pasie drogowym nie związanych z utrzymaniem drogi, czy robót związanych w szczególności z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Kierownicy Służb Liniowych zobowiązani byli do codziennego przekazywania wszystkich informacji mających wpływ na utrudnienia w ruchu do Kierownika Rejonu oraz Zespołu Zarządzania Ruchem, który był odpowiedzialny za koordynowanie przepływu informacji pomiędzy służbami uczestniczącymi w akcji likwidacji skutków utrudnień drogowych oraz sporządzenie komunikatu o występujących utrudnieniach na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 695-710)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli oględzin w dniu 13 lutego 2015 r. z przebiegu czynności objazdu dróg: nr 94 o długości 29,936 km i nr 8 na odcinku od miejscowości Magnice do miejscowości Przerzeczyn Zdrój o długości 37,6 km w Rejonie Wrocław; nr 8 na odcinku od miejscowości Przerzeczyn Zdrój do miejscowości Kłodzko o długości 31,5 km oraz nr 33 na odcinku od miejscowości Kłodzko do granicy państwa w miejscowości Boboszów o długości 44,8 km w Rejonie Kłodzko ustalono, że pracownicy dokonujący objazdów drogi każdorazowo na bieżąco usuwali wszystkie zauważone nieprawidłowości możliwe do usunięcia, a pozostałe były zlecane do wykonania. Wszystkie nieprawidłowości wymagające zlecenia do usunięcia były zapisane w dzienniku objazdu. Oględziny dokonane były z poziomu drogi. Objazd przeprowadzony był w oznakowanym samochodzie GDDKiA, z prędkością od 10 km/h do 50 km/h.

(dowód: akta kontroli str. 1750-1760, 2404-2409)



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

1. Oddział GDDKiA pisemnie z dwudniowym w 2013 r. i siedmiodniowym w 2014 r. opóźnieniem - w stosunku do terminów określonych w pismach Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA z dnia 21 czerwca 2013 r. oraz z dnia 19 marca 2014 r. przekazujących mu zasady realizacji kampanii pomiarowej w ramach diagnostyki nawierzchni sieci dróg krajowych w 2013 r. i 2014 r. - zlecił podległemu Wydziałowi Technologii wykonanie pomiarów diagnostyki stanu technicznego nawierzchni w 2013 r. i 2014 r. Wyjaśniająca w tej sprawie Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami podała, iż przedmiotowe pisma Centrali GDDKiA wpłynęły do Oddziału GDDKiA we Wrocławiu odpowiednio 27 czerwca 2013 r. i 24 marca 2014 r. Przesunięcie terminów zlecenia Wydziałowi Technologii wykonania pomiarów diagnostyki stanu nawierzchni, wynikało między innymi z krótkiego terminu ustalonego dla przygotowania materiałów do zlecenia pomiarów oraz szerokiego zakresu prac, obejmującego, między innymi, określenie zakresów poszczególnych pomiarów oraz opracowanie mapy z zaznaczonymi odcinkami do pomiarów. Powyższe zadanie zbiegło się w czasie z innymi pilnymi obowiązkami realizowanymi przez Zespół Sieci Drogowej, który na przełomie czerwca i lipca 2013 r. realizował równoległe zadania polegające, między innymi, na wykonaniu i odbiorze powykonawczych pomiarów ruchu, przygotowaniu do Generalnego Pomiaru Ruchu 2015 czy weryfikacji wypadków. Z kolei w okresie marca-kwietnia 2014 r. Zespół zaangażowany był dodatkowo w prace polegające na przygotowaniu danych statystycznych na koniec 2013 roku, weryfikacji i opracowywaniu wyników pomiarów, wykonanych w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni oraz weryfikacji wstępnego podziału sieci drogowej na odcinki pomiarowe Generalnego Pomiaru Ruchu 2015. Zakresy pomiarowe zostały przesłane wyprzedzająco e-mailem, w terminach odpowiednio 9 lipca 2013 r. i 4 kwietnia 2014 r. Informujemy, że tak krótkie przesunięcia terminów przesłania zleceń pomiarów do Wydziału Technologii Oddziału GDDKiA we Wrocławiu, nie wpłynęły na późniejszą realizację tych pomiarów.

(dowód: akta kontroli str. 406-407)

2. W latach 2013-2014 Oddział GDDKiA realizował wymagane pomiary z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych przez GDDKiA w Warszawie w harmonogramach diagnostyki stanu nawierzchni. W 2013 r. dotyczyło to rozpoczęcia pomiarów właściwości przeciwpślizgowych (rozpoczęcie planowane od 15 lipca 2013 r., faktyczne 3 września 2013 r.); rozpoczęcia pomiarów równości podłużnej i głębokości kolein (rozpoczęcie planowane od 15 lipca 2013 r., faktyczne 5 września 2013 r.) oraz ich zakończenia (zakończenie wymagane do 15 października 2013 r., faktyczne 24 października 2013 r.); rozpoczęcia pomiarów ugięć (rozpoczęcie planowane od 1 września 2013 r., faktyczne 24 września 2013 r.). Natomiast w 2014 r. rozpoczęcia pomiarów właściwości przeciwpślizgowych (rozpoczęcie planowane od 1 kwietnia 2014 r., faktyczne 13 maja 2014 r.) oraz ich zakończenia (zakończenie wymagane do 15 października 2014 r., faktyczne 31 listopada 2014 r.); rozpoczęcia pomiarów równości podłużnej i głębokości kolein (rozpoczęcie planowane od 1 kwietnia 2014 r., faktyczne 21 maja 2014 r.); rozpoczęcia pomiarów ugięć (rozpoczęcie planowane od 1 kwietnia 2014 r., faktyczne 22 maja 2014 r.). Wyjaśniając w tej sprawie Naczelnik Wydziału Technologii – Laboratorium Drogowego Oddziału GDDKiA wskazał, iż na przyczyny opóźnień realizacji harmonogramów diagnostyki stanu nawierzchni w latach 2013-2014 wpływ miało: [1] Wykonywanie pomiarów dla innych Oddziałów GDDKiA (w Zielonej Górze, Opolu i Katowicach); w tym zleczanych dodatkowo w trakcie kampanii pomiarowej; [2] Niemożność użycia wszystkich urządzeń pomiarowych

jednocześnie ze względu na ograniczenia kadrowe; [3] Przerywanie pomiarów ze względu na nieodpowiednie warunki atmosferyczne lub awarię sprzętu; [4] Wykonywanie innych zadań zleczonych Wydziałowi, których realizacja jest związana z użyciem tych samych urządzeń pomiarowych (zestaw SRT-3, profilograf RSP, FWD KUAB), co w pomiarach rutynowych DSN, tj. badań: odbiorczych powykonawczych, przed upływem gwarancji, stanów zerowych nowo wykonanych lub wyremontowanych odcinków dróg przed oddaniem ich do ruchu, odcinków na potrzeby planowanych remontów, innych badań np. nawierzchni w miejscach, gdzie dochodzi do wypadków; [5] Zaangażowanie zespołu (ekip pomiarowych) w zleconych badaniach przy użyciu innego sprzętu (np. łaty i klina, retroreflektometru) – brak obsady do pomiarów dla potrzeb DSN; [6] Wykonywanie w pierwszej kolejności wszelkich pomiarów w terenie (uwzględniających zebranie danych dla wszystkich przyjętych zleceń) – korzystając z odpowiednich warunków atmosferycznych (czasami nawet w grudniu). Dopiero po tym dane z pomiarów (kilkaset plików) są przetwarzane dla potrzeb systemu DSN (październik, listopad, grudzień); [6] Przerywanie pomiarów z powodu obowiązkowych szkoleń, a także wypadków losowych np. choroby), urlopy itp.

(dowód: akta kontroli str. 407-408)

3. Oddział GDDKiA w 2014 r. z opóźnieniem w stosunku do terminów określonych przez GDDKiA w Warszawie w harmonogramie diagnostyki stanu nawierzchni w 2014 r., tj. najpóźniej do końca listopada 2014 r. (stanowiącym załącznik do pisma DZ z dnia 19 marca 2014 r.), przekazał wyniki i zakresy wykonanych pomiarów równości podłużnej i głębokości kolein, bo w dniu 11 grudnia 2014 r. oraz pomiarów ugięć nawierzchni, bo w dniu 23 grudnia 2014 r. Wyjaśniający w tej sprawie Kierownik Zespołu Diagnostyki Nawierzchni Oddziału GDDKiA podał, iż przyczyną opóźnienia przekazania wyników i zakresów wykonanych pomiarów były spowodowane przebiegiem całej kampanii pomiarowej realizowanej przez Wydział Technologii - Laboratorium Drogowe, o czym wyżej. O wszelkich postępach prac i możliwych przesunięciach wcześniej zaplanowanych terminów Wydział Technologii Oddziału GDDKiA we Wrocławiu na bieżąco informował osoby nadzorujące kampanię pomiarową z Centrali GDDKiA. W ramach monitoringu realizacji zadań poszczególnych WT-LD, prowadzonego przez DZ, dokonano w 2014 r. m.in. przesunięcia zakresu pomiarowego urządzenia RSP z WT-LD w Olszynie do WT-LD we Wrocławiu, co miało wpływ na zmiany w realizacji kampanii pomiarowej, ze względu na zwiększenie zakresu pomiarów WT-LD we Wrocławiu nastąpiły opóźnienia w realizacji pomiarów i przetwarzania plików pomiarowych (zwiększenie zakresu o pomiary na terenie Oddziału GDDKiA w Opolu). Powyższe korekty harmonogramu kampanii pomiarowej zostały zawarte w podsumowaniu kampanii pomiarowej diagnostyki nawierzchni w 2014 r. – raporcie DZ „Nadzór merytoryczny nad pomiarami cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni w ramach diagnostyki stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych w 2014 roku”.

(dowód: akta kontroli str. 412-413)

4. W oddziale GDDKiA nie w pełni przestrzegano postanowień Zarządzenia nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych. W przypadku drogi nr 94: [1] nie przeprowadzono siedmiokrotnie wymaganych (pkt.3 ppkt 2 wytycznych) minimum raz dziennie objazdów dziennych; [2] w dniu 3 października 2013 r. nie wpisano informacji z przebiegu objazdu do dziennika objazdu (do czego obligował pkt. 8 wytycznych), a jedynie potwierdzono jego przebieg w karcie pojazdu nr 9/10/OD3; [3] w październiku 2013 r. i maju 2014 r. minimum raz w miesiącu (pkt. 5 wytycznych) nie przeprowadzono objazdów nocnych drogi; [4] brakowało zapisów w dzienniku objazdów o dokonanych objazdach nocnych: w lutym, marcu,



maju, październiku 2013 r. oraz w lutym, maju, październiku 2014 r. (pkt 8 wytycznych).

(dowód: akta kontroli str. 711-732)

Wyjaśniający w tej sprawie Kierownik Rejonu Oleśnica podał, że braki odnotowania w dzienniku objazdów: objazdu dziennego wykonanego dnia 3 października 2013 r. i objazdów nocnych wykonanych w dniach: 16 lutego 2013 r., 13 marca 2013 r., 3 maja 2013 r. oraz 1 i 24 lutego 2014 r., 12 października 2014 r., jak również brak objazdu nocnego w październiku 2013 r. i maju 2014 r., oraz brak objazdów dziennych w dniach 8, 15, 22 lutego 2014 r.; 1, 22, 29 marca 2014 r. i 10 maja 2014 r. dotyczyły okresu, w którym Obwód Drogowy w Polwicy (bezpośrednio w terenie zarządzający DK 94), był bez obsady Kierownika Służby Liniowej (który w wyniku niespodziewanej i późniejszej śmiertelnej choroby od dnia 29 września 2013 r. przebywał na zwolnieniu lekarskim), do powołania z dniem 1 listopada 2014 r. nowego Kierownika Służby Liniowej w Polwicy. W okresie tym czynności związane z objazdami dróg były wykonywane przez starszych dróżników OD w Polwicy oraz przez innych pracowników Rejonu w Oleśnicy, delegowanych okresowo do pomocy w pracy na tym OD. Mając na względzie okres, w jakim doszło do stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie ewidencjonowania w dzienniku objazdów wykonanych objazdów – dziennego wykonanego w dniu 3 października 2013 r. i nocnych wykonanych 1, 24 lutego, 12 października 2014 r., nieprawidłowości wynikały z małego doświadczenia pracowników Obwodu Drogowego w prowadzeniu dokumentacji objazdów. Z przeprowadzonych rozmów z pracownikami OD wykonującymi przedmiotowe objazdy wynikało, że podczas tych objazdów nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie funkcjonowania infrastruktury drogowej i dlatego nie zostały one uwiecznione dodatkowym wpisem do Dziennika Objazdów zwłaszcza, że w Dzienniku widniały już wpisy z objazdów drogi wykonanych w ciągu dnia. Brak nocnego objazdu w październiku 2013 r. i maju 2014 r. spowodowany był również ewidentnym okresowym brakiem Kierownika Służby Liniowej w Polwicy. W ocenie Kierownika nie wykonanie tych objazdów w żaden sposób nie spowodowało jednak braku możliwości identyfikacji wystąpienia utrudnień na drodze, z uwagi na istniejącą ciągłą współpracę ze Służbami takimi jak: Straż Pożarna i Policja, które na bieżąco informują każdorazowo Zarządcę drogi o stwierdzonych zagrożeniach bezpieczeństwa ruchu drogowego podczas wykonywania przez nich czynności służbowych. Ponadto wszyscy uczestnicy ruchu drogowego mają możliwość całodobowego przekazywania do Punktu Informacji Drogowej informacji o zauważonych zagrożeniach.

Wymienione braki objazdów w dniach 8, 15, 22 lutego 2014 r. oraz 1, 22, 29 marca i 10 maja 2014 r. (we wszystkich przypadkach dotyczyło to sobót) spowodowane były wykonywaniem dodatkowych czynności związanych z pełnieniem dyżurów przy ZUD w lutym i marcu, natomiast brak objazdu dnia 10 maja 2014 r. miał charakter losowy. Nie wykonanie w tych dniach objazdów w żaden sposób nie spowodowało braku możliwości identyfikacji wystąpienia utrudnień na drodze z uwagi na ich incydentalność (z planowanych w ciągu tygodnia 7 objazdów nie wykonano 1) oraz ze względu na współpracę z właściwymi służbami. Stwierdzone przypadki nieprawidłowości w wykonywanych objazdach drogi krajowej nr 94 w większości obejmują okres, gdy Obwód Drogowy w Polwicy borykał się z zawirowaniami kadrowymi w związku z chorobą Kierownika Służby Liniowej. Według składającego wyjaśnienia wykazane braki nie miały wpływu na bieżące monitorowanie stanu drogi 94.

(dowód: akta kontroli str. 751-752)

5. Spośród ośmiu zbadanych odcinków dróg tylko w przypadku drogi S-8 w 2014 r. i nr 94 w 2013 r. dokonano dwukrotnie objazdów dróg przez Zastępcę Dyrektora Oddziału i Kierownika Rejonu, z czego w przypadku drogi: S-8 informację z jednego objazdu wpisano do dziennika objazdu, z drugiego sporządzono notatkę służbową, a drogi nr 94 jeden objazd potwierdzono wpisem do książki kontroli, z drugiego sporządzono notatkę służbową. Dla A-4 i drogi nr 8 (odcinek w Rejonie Wrocław) w 2013 r. i 2014 r. oraz dla drogi nr 8 (odcinek w Rejonie Kłodzko) w 2014 r. dokonano po jednym objeździe, zamiast dwukrotnie (zgodnie z pkt. 6 wytycznych dokonywania objazdów).

(dowód: akta kontroli str. 711-732)

Kierownik Rejonu Oleśnica wyjaśnił, że z objazdu Z-cy Dyrektora i Kierownika Rejonu został sporządzony protokół i wpis do Książki Kontroli. W związku z objazdem w tym samym dniu drogi nr 94 przez Kierownika Służby Liniowej nie dokonano już wpisu do dziennika objazdu. Z objazdów przeprowadzonych w dniu 30 października 2013 r. (dla drogi nr 94) i 17 grudnia 2014 r. (dla drogi S-8) przez Z-cę Dyrektora i Kierownika Rejonu sporządzono notatki. Z uwagi na fakt, że w tym samym dniu wykonane były objazdy w/w dróg przez pracowników Służby Liniowej, którzy bezpośrednio dokonali zapisów do dzienników, potwierdzenie po dacie objazdu dodatkowym wpisem było niemożliwe. Odnośnie braków zapisów w formie papierowej nie oznacza, że nie przeprowadzono dwóch objazdów drogi S-8 w ciągu roku przez Z-cę Dyrektora Oddziału i Kierownika Rejonu, ponieważ była kontrolowana w sposób ciągły. Wielokrotnie były przekazywane uwagi bezpośrednio z drogi do Kierownika Rejonu przez Z-cę Dyrektora Oddziału o stwierdzonych usterkach podczas przejazdu drogą S-8. Dodatkowo z uwagi, że droga S-8 jest w okresie gwarancyjnym dokonywane są przeglądy gwarancyjne półroczne wszystkich elementów drogi potwierdzone protokołami dla S-8.

(dowód: akta kontroli str. 753-758)

Kierownik Rejonu Wrocław wyjaśnił, że objazdy w dniach 11 marca 2013 r., jak również 12 listopada 2014 r. przeprowadzone przez Z-cę Dyrektora Oddziału i Kierownika Rejonu były wykonane w tym samym czasie co objazdy wykonane przez Kierowników Służby Liniowej, którzy dokonywali bezpośrednio w terenie zapisów w dzienniku objazdów. Z objazdów dróg wykonanych przez Z-cę Dyrektora i Kierownika Rejonu zostały sporządzone protokoły zawierające wykaz usterek wraz z dyspozycją ich usunięcia a fakt przeprowadzonych objazdów został potwierdzony wpisami w książkach kontroli. Odnośnie nie przeprowadzenia objazdów drogi nr 8 oraz A4 w 2013 i 2014 r. Kierownik Rejonu wyjaśnił, że w tym okresie Z-ca nie wytypował drogi krajowej nr 8 klasy GP do wykonania objazdu dwukrotnie w ciągu roku. Objazdu drogi A-4 dokonano raz w roku w związku z reorganizacją pionu ZZ wynikających z Regulaminu Organizacyjnego w związku z reorganizacją Oddziału (likwidacja Pionu ds. Przygotowania inwestycji) i przejęcia spraw dotyczących przygotowania dokumentacji projektowej, zagospodarowania przestrzennego i zarządzania nieruchomościami, przejęcie realizacji części zadań inwestycyjnych, które do roku 2012 były w kompetencji Pionu ds. realizacji. W ramach realizowanych obowiązków wymiar koniecznych kontroli w terenie, w szczególności nadzoru nad prowadzonymi robotami budowlanymi skutkowało zwiększeniem częstotliwości objazdów Z-cy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami DK 8 i A-4, w trakcie których zauważone usterki w utrzymaniu pasa drogowego czy organizacji ruchu były bezpośrednio zgłaszane do Kierownika Rejonu lub jego Z-cy. Odnośnie nie wpisania w 2013 i 2014 r. wpisów z objazdów nocnych drogi A-4 (luty, marzec, maj, październik i styczeń 2015 r.) do dzienników objazdów Kierownik wyjaśnił, że z objazdów robione były notatki służbowe, ponieważ wiązało się to z dużą ilością ocenianych elementów. Notatki były w trybie

natychmiastowym przesyłane do Rejonu i stanowiły podstawę do oceny firm wykonujących roboty w ramach umów na BUD.

(dowód: akta kontroli str. 761-787)

Odnosnie nieprzeprowadzenia dwukrotnie objazdu drogi nr 8 Kierownik Rejonu Kłodzko wyjaśnił, że pomimo nie wywiązania się z tego obowiązku Z-ca Dyrektora Oddziału posiada bieżące informacje o stanie technicznym drogi nr 8, w tym również w wyniku przeprowadzonych kontroli, które nie są dokumentowane wpisem do dziennika objazdu. Wytyczne, uwagi lub zalecenia przekazywane są wówczas w formie pisemnej, telefonicznej, mailowej. Odnosnie nie przeprowadzenia w dniu 11 marca 2014 r. wspólnego objazdu przez Z-ce Dyrektora i Kierownika Rejonu, Kierownik wyjaśniła, że sytuacja spowodowana była tym, że konieczna była weryfikacja z terenu uwag i zaleceń kontrolnych, z danymi zawartymi w dokumentacji Rejonu. Z-ca i Kierownik Rejonu podczas prowadzenia objazdu pozostawali w stałej łączności telefonicznej. W trakcie wspólnego spotkania zostały omówione wszystkie kwestie i wdrożone do realizacji.

NIK nie podziela stanowisk prezentowanych w wyjaśnieniach kierowników skontrolowanych Rejonów, że brak wykonywania objazdów przez zarządcę drogi z wymaganą częstotliwością oraz właściwego ich dokumentowania nie pozbawiał go bieżącej informacji o stanie technicznym dróg i w żaden sposób nie spowodował braku możliwości identyfikacji występowania utrudnień na drodze, z uwagi na istniejącą ciągłą współpracę ze służbami takimi jak: Straż Pożarna i Policja. NIK zauważa, że współpraca ta nie obejmowała dokonywania przez wymienione służby objazdów dróg w zastępstwie Oddziału GDDKiA, bowiem objazdy te i ich dokumentowanie w dziennikach objazdu oddzielnie dla każdej kategorii drogi, zgodnie z § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów (...) ²⁴, winny być przeprowadzane przez właściwego zarządcę drogi, a objazdy dróg i nie obejmują swoim zakresem jedynie identyfikacji występowania utrudnień na drodze. W ocenie NIK zbyt późne stwierdzenie zdarzenia skutkującego nieprawidłowym stanem drogi oraz brak jego udokumentowania w dziennikach objazdu prowadzić może do zwłoki w zgłoszeniu usunięcia nieprawidłowości i podjęciu czynności je usuwających przez Wykonawców bieżącego lub zimowego utrzymania dróg. Zdaniem NIK opisane sytuacje wskazują także na niewystarczający nadzór nad przedmiotową działalnością, ze strony Rejonów i kierownictwa Oddziału GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 760)

6. Na 15 zbadanych protokołów kontroli z przeglądów drogowych obiektów inżynierskich żaden nie został przeprowadzony zgodnie z terminami wynikającymi ze sporządzonych harmonogramów tych kontroli, z czego 12 kontroli przeprowadzono po terminie (sześć w przedziale 20-80 dni po terminie, cztery w przedziale 81-60 dni po terminie, dwa powyżej 161 dni po terminie), a trzy kontrole przed terminem (w przedziale od 41 do 157 dni).

(dowód: akta kontroli str. 510-572)

Wyjaśniając w tej sprawie Naczelnik Wydziału Mostów Oddziału GDDKiA podał, że harmonogramy zatwierdzane są w marcu, a przeglądy realizowane były w innych terminach i spowodowane było to m.in. aktualnymi warunkami atmosferycznymi, które mają decydujący wpływ na prace wykonywane w terenie; możliwością dysponowania przez Terenowego Inspektora Mostowego (dalej: TIM) samochodami służbowymi, które są współdzielone z innymi służbami, przez co nie możliwe jest wykonanie przeglądów w terminie ustalonym wcześniej, w szczególności w okresie letnim; nieobecnością merytorycznych pracowników (choroba, zdarzenia losowe,

²⁴ Dz. U. z 2005 r., Nr 67, poz. 582

itp.); wykonywaniem innych, nieprzewidzianych prac interwencyjnych (np. odbiory prac polegających na zabezpieczeniu miejsc zdarzeń drogowych na obiektach mostowych), ograniczeniami czasowymi dla TIM na wykonanie przeglądów i koniecznością zmiany kontroli w innych miejscach.

(dowód: akta kontroli str. 692-693)

7. Pracownik Oddziału GDDKiA przeprowadzający w 2013 r. kontrole obiektów inżynierskich na drodze S-8 nie należał do Izby Inżynierów Budownictwa, czym nie spełniał wymogu określonego w art. 12 ust. 7²⁵ Prawa budowlanego.

Wyjaśniając w tej sprawie Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wskazała, że pomimo, iż jedna osoba nie spełniała (z powodu nie opłacania składek) wymogu formalnego polegającego na przynależności do właściwej Izby Inżynierów Budownictwa, to sporządzone przez nią karty przeglądów obiektów inżynierskich zostały uzgodnione i podpisane przez: Kierownika Rejonu Dróg w Oleśnicy, Naczelnika Wydziału Mostów i Oddziałowego Inspektora Mostowego, którzy w 2013 r. posiadali wymagane uprawnienia, byli członkami właściwych Izb Inżynierów, posiadali aktualne zaświadczenia o opłacaniu składek.

(dowód: akta kontroli str. 1988-1989)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że 2014 r. w stosunku do 2013 r. nie nastąpiła poprawa stanu technicznego dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału GDDKiA. Wprawdzie w 2014 r. zmniejszył się o 1,4 pkt % udział dróg w stanie technicznym złym, jednakże wzrósł o 1,7 pkt % udział dróg w stanie niezadowalającym i zmalał o 0,4 pkt% udział dróg w stanie dobrym.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania i realizacji corocznych pomiarów diagnostyki stanu nawierzchni dróg, oraz kontrole stanu nawierzchni, poboczy i odwodnienia dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Stwierdzone nieprawidłowości odnosiły się w szczególności do: [1] przypadków nieterminowego, w stosunku do obowiązujących harmonogramów, realizowania i przekazywania ich wyników oraz przeprowadzania okresowych przeglądów obiektów inżynierskich; [2] wykonywania objazdów dróg z mniejszą niż wymagana częstotliwością oraz braku lub niewłaściwego ich dokumentowania; [3] przeprowadzania w 2013 r. kontroli obiektów inżynierskich na drodze przez osobę nie uprawnioną w świetle prawa budowlanego, z powodu braku zaświadczenia o członkostwie w Izbie Inżynierów Budownictwa, do pełnienia samodzielnej funkcji technicznej w budownictwie.

3. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie realizacji zadań powierzonych innym podmiotom, związanych z utrzymaniem dróg, w tym według metody „Utrzymaj standard”

Opis stanu
faktycznego

3.1. Analiza dokumentów dotyczących utrzymania drogi w systemie „Utrzymaj standard”

W wyniku przeprowadzenia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego, oddział GDDKiA zawarł dwie umowy w systemie „Utrzymaj standard”:

²⁵ Według, którego podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie stanowi m.in., zgodnie z odrębnymi przepisami, wpis na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, potwierdzony zaświadczeniem wydanym przez tę izbę, z określonym w nim terminem ważności.

- pierwszą umowę o nr GDDKiA O/WR 74/PN/U/R-2/2011 w dniu 26 października 2011 r. z Konsorcjum dwóch firm na „Kompleksowe utrzymanie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia wraz z łącznikami Kobierzyce i Długoleka w latach 2011-2015 r.” Całkowita wartość umowy nie mogła przekroczyć kwoty 23.888,44 tys. zł (brutto). Miesięczna ryczałtowa kwota wynagrodzenia Wykonawcy z tytułu realizacji postanowień przedmiotu umowy wynosiła 497,67 tys. zł (brutto). Termin realizacji umowy obejmował okres od 1 listopada 2011 r. do 30 września 2015 r.²⁶;

- drugą umowę o nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-4/2013 w dniu 16 lipca 2013 r. z trzema wykonawcami wspólnie ubiegającymi o udzielenie zamówienia na „Kompleksowe – całoroczne (zimowe i letnie) – utrzymanie drogi ekspresowej S-8 na odcinku od km 29+459 do km 83+505”. Całkowita wartość umowy nie mogła przekroczyć kwoty 39.229,87 tys. zł (brutto), a miesięczna kwota wynagrodzenia Wykonawcy z tytułu realizacji postanowień przedmiotu umowy wynosiła 497,67 tys. zł (brutto) i była rozliczana ryczałtowo. Termin realizacji umowy obowiązywał od najwcześniejszej daty rozpoczęcia przez okres 72 miesięcy, przy czym Wykonawca: - rozpocznie wykonanie Usługi w zakresie zimowego utrzymania drogi (dalej: ZUD) ekspresowej S-8 na odcinku od km 51+554 do km 58+756 po wygaśnięciu umowy nr GDDKiA O/WR 78.9/PN/U/R-2/2010 na ZUD, tj. od 16 kwietnia 2014 r., - doprowadzi do standardu elementy wyposażenia drogi od km 51+554 do km 58+756 w terminie do 3 miesięcy od daty rozpoczęcia).

Obydwie umowy gwarantowały kompleksowe utrzymanie dróg, zarówno letniego jak i zimowego i obejmowały m. in.: [1] utrzymanie: nawierzchni oraz zabezpieczenie powstałych ubytków, czystości jezdni i pasa drogowego; [2] oznakowania pionowego i słupków prowadzących oraz ich bieżące uzupełnianie, oznakowania poziomego; [3] likwidację: wybojów stanowiących zagrożenie dla ruchu; [4] uzupełnianie: poboczy, barier ochronnych; [5] usuwanie niebezpiecznych przedmiotów i martwych zwierząt; [6] utrzymanie zieleni przydrożnej, mycie ekranów akustycznych, [7] odśnieżanie dróg i obiektów inżynierskich, zwalczanie i likwidację śliskości zimowej.

Wykonawcy kompleksowego utrzymania dróg AOW i S-8 korzystali z usług podwykonawców w zakresie prac powierzonych m.in. w zakresie utrzymania zieleni, czyszczenia separatorów, zbierania i utylizacji zwierząt, bowiem Zamawiający już na etapie postępowania o udzielenie zamówienia dopuścił możliwość korzystania z podwykonawców.

(dowód: akta kontroli str.788-798, 1050-1101, 2521)

Do obowiązków Wykonawcy należało opracowanie i przedłożenie do akceptacji Zamawiającego, Programu Zapewnienia Jakości i Planu Działań Ratowniczych dla AOW i S-8. Funkcjonalność dokumentu oparto na określeniu zasad działania poszczególnych jednostek, dostosowując ich zakres do konkretnego zdarzenia mającego miejsce w terenie. W Planach Działań Ratowniczych określono m.in. [1] zasady alarmowania jednostek ratowniczych przewidzianych do działań na autostradzie; [2] zasady organizacji i dowodzenia akcjami ratowniczo-gaśniczymi na autostradzie; [3] zadania służb ratowniczych zależnie od rodzaju zagrożenia, [4] środki techniczne oraz wyposażenie Obwodów Drogowych; [5] zasady ratownictwa chemicznego i ekologicznego na autostradzie.

Plan Działań Ratowniczych dla drogi S-8, został przedstawiony Zamawiającemu przez Wykonawcę umowy nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-4/2013 z dnia 16.07.2013 r. na „Kompleksowe – całoroczne (zimowe i letnie) – utrzymanie drogi ekspresowej S-8 na odcinku od km 29+459 do km 83+505”, w terminie

²⁶ Termin realizacji został zmieniony aneksem nr 1 do umowy nr GDDKiA O/WR-74/PN/U/R-2/2011 podpisany w dniu 26 października 2011 r.

nie przekraczającym 60 dni od daty podpisania umowy. Niniejsze poparto pismem nr DOL/S8ao/14/09/13 z dnia 12.09.2013 r. (data wpływu pisma do Rejonu Oleśnica w dniu 12.09.2013 r.), przekazującym Zamawiającemu propozycję Planu Działań Ratowniczych według pkt. 3 OPZ dla drogi S-8.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1101, 2077-2078)

W umowie na „Kompleksowe utrzymanie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia wraz z Łącznikami Kobierzyce i Długoleśka w latach 2011 – 2015”, nie zawarto zapisów zobowiązujących Wykonawcę do opracowania Planu Działań Ratowniczych dla AOW. Wyjaśniająca w tej sprawie Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami podała, że Plan Ratownictwa Drogowego dla Autostradowej Obwodnicy Wrocławia został zlecony do wykonania przez ówczesny Pion ds. Realizacji Inwestycji na podstawie Umowy nr GDDKiA O/WR-R-1-ks-115-34/10 z dnia 5 listopada 2010 r. Wartość tej umowy wynosiła 84,7 tys. zł (brutto). Umowa na opracowanie Planu Działań Ratowniczych dla AOW została podpisana wcześniej w związku z budową Autostradowej Obwodnicy Wrocławia. Pierwszy odcinek AOW został otwarty 31 grudnia 2010 r.

(dowód: akta kontroli str. 1050-1101, 2077)

Propozycja Programu Zapewnienia Jakości na Zimowe Utrzymanie AOW w umowie nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-4/2013 z dnia 26.10.2011 r. na „Kompleksowe utrzymanie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia wraz z Łącznikami Kobierzyce i Długoleśka w latach 2011 – 2015”, została przedstawiona pismem nr ZBW/TOao/2101/11/11 z dnia 23.11.2011 r. (data wpływu pisma 23.11.2011 r.). Propozycja Programu Zapewnienia Jakości na Letnie Utrzymanie AOW w umowie nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-4/2013 z dnia 26.10.2011 r. na „Kompleksowe utrzymanie Autostradowej Obwodnicy Wrocławia wraz z Łącznikami Kobierzyce i Długoleśka w latach 2011 – 2015”, została przedstawiona pismem nr ZBW/TOao/2122/11/11 z dnia 25.11.2011 r. (data wpływu pisma 28.11.2011 r.). Propozycja Programu Zapewnienia Jakości dla S-8 w umowie nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-4/2013 z dnia 16.07.2013 r. na „Kompleksowe – całoroczne (zimowe i letnie) – utrzymanie drogi ekspresowej S-8 na odcinku od km 29+459 do km 83+505”, została przedstawiona pismem z dnia 14.08.2013 r. (data wpływu pisma 14.08.2013 r.).

(dowód: akta kontroli str. 1102)

Dla dróg S-8 i AOW utrzymywanych w modelu „Utrzymaj standard” – opracowano standardy, które odpowiadały wytycznym GDDKiA. W zakresie ZUD działania podjęte przez Wykonawcę powinny odbywać się bezzwłocznie, a usunięcie z jezdni i poboczy utwardzonych śniegu luźnego z jezdni powinno nastąpić do dwóch godzin po ustaniu opadów, występowanie błota pośniegowego do czterech godzin, nie dopuszczano do występowania zasp śnieżnych i zajeżdżonych warstw śniegu i również podczas opadów i zamieci śnieżnych. W przypadku utrzymania zieleni ustalono, że wysokość trawy w pasie dzielącym i od krawędzi jezdni do przeciwskarp może wynosić maksymalnie 15 cm, wysokość żywopłotów nie może przekraczać dwóch metrów i powinny być równo przycięte. Podjęcie działań w w/w zakresie powinna wynosić do 24 godzin a usunięcie do dwóch tygodni. W przypadku ekranów akustycznych Wykonawca powinien umyć ekrany co najmniej raz w roku po sezonie zimowym oraz posiadać odpowiedni sprzęt do mycia oraz środki. W przypadku utylizacji zwierząt Wykonawca został zobowiązany do wykazania odpowiedniego zezwolenia na prowadzenie działalności zbierania, transportowania i unieszkodliwiania martwych zwierząt oraz posiadania decyzji powiatowego lekarza weterynarii zatwierdzającej prowadzoną działalność

w zakresie zbierania, transportu i usuwania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego oraz został zobligowany do składowania zwierząt w miejscu do tego przeznaczonym. Martwe zwierzęta powinny być usunięte bezzwłocznie od przyjęcia zgłoszenia. W przypadku utrzymania oznakowania poziomego doprowadzenie do standardu w zakresie kompletności oznakowania i czystości należy wykonać w ciągu 24 godzin. Dla stanu technicznego, równości geometrycznej, odblaskowości należy doprowadzić do standardu w ciągu 2 tygodni. W przypadku oznakowania pionowego znaki powinny być ustawione zgodnie z zatwierdzoną stałą organizacją ruchu. Tablice znaków powinny być czyste, czytelne, dobrze widoczne w dzień i w nocy, nie mogą mieć uszkodzeń mechanicznych. Doprowadzenie do standardu w zakresie kompletności oznakowania i czystości należy wykonać w ciągu 24 godzin. Dla stanu technicznego, równości geometrycznej, odblaskowości należy doprowadzić do standardu w ciągu 2 tygodni.

(dowód: akta kontroli str. 2091-2191)

3.2/3.8 Zapewnienie przez Wykonawców zadań zgodnie z warunkami umowy oraz z dochowaniem wymagań jakościowych w modelu „Utrzymaj standard” i w systemie mieszanym

Wymagania jakościowe (m. in. posiadanie przez Wykonawców uprawnień do wykonywania określonej działalności lub czynności, posiadanie przez Wykonawców wiedzy i doświadczenia, dysponowanie odpowiednim potencjałem technicznym) były stawiane na etapie postępowania o udzielenie zamówienia publicznego. Wszyscy Wykonawcy, z którymi zawarto umowy zapewniali wykonanie zadań w sposób należyty i zgodnie z warunkami umowy oraz z dochowaniem wymagań jakościowych.

(dowód: akta kontroli str. 960-1102)

3.3./3.9. Weryfikacja przez Zamawiającego realizacji przedmiotu umowy z Wykonawcą zadań w modelu „Utrzymaj standard” i modelu mieszanym

Bezpośredni nadzór nad zlecanymi robotami utrzymaniowymi pełnią pracownicy służb liniowych, a w szczególności Kierownicy Służb Liniowych. Dodatkowo prawidłowość realizacji przedmiotu zamówienia sprawdzane były przez merytorycznych pracowników technicznych rejonów, Kierowników Rejonów i ich zastępców. Weryfikacja prawidłowości realizacji zlecanych zadań odbywała się bezpośrednio w terenie w czasie wizji lokalnych, gdzie wykonywane prace podlegały oględzinom i ocenie technicznej, jak również podczas komisyjnego odbioru wykonywanych robót, gdzie sprawdzano i weryfikowano zgodność realizacji zamówienia z dokumentami kontraktowymi wraz z jego rozliczeniem.

Wykonawcy kompleksowego utrzymania AOW i S-8 w lutym, marcu, maju i październiku 2013 r. zrealizowali odpowiednio 10 i trzy zlecenia, w 2014 r. – 34 i 33 a w styczniu 2015 r. po dwa zlecenia.

Wykonawcy wykonujący zadania z zakresu BUD w lutym, marcu, maju i październiku 2013 r. zrealizowali w Rejonie Oleśnica 32 zlecenia, w 2014 r. – 33, a w styczniu 2015 r. trzy. Wykonawcy w Rejonie Wrocław i Kłodzko zrealizowali w tym samym okresie w 2013 r. odpowiednio 63 i 29 zleceń, w 2014 r. – 113 i 58, a w styczniu 2015 r. – 11 i osiem.

Wykonawcy realizowali w lutym, marcu, maju i październiku 2013 r. i 2014 r. po cztery zlecenia z zakresu ZUD zlecone przez Rejon Oleśnica, w styczniu 2015 r. jedno. Wykonawcy wykonujący zadania w Rejonie Wrocław i Kłodzko realizowali w tym samym okresie w 2013 r. odpowiednio sześć i 14 zleceń, w 2014 r. – sześć i 12 a w styczniu 2015 r. – dwa i cztery.

R. Sydy

Każdorazowo ze zrealizowanych przez Wykonawców zleceń sporządzane były protokoły odbioru, w których oceniano jakość oraz zgodność wykonania zlecenia z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 856-958)

3.4/3.10 Przypadki niewykonania lub niewłaściwego wykonania przez Wykonawcę prac zleconych w modelu „Utrzymaj standard” i systemie mieszanym

W miesiącach luty, marzec, maj i październik 2013 i 2014 r. oraz styczeń 2015 r. dla dróg utrzymywanych w systemie mieszanym i systemie "Utrzymaj standard":

- w Rejonie Kłodzko nie stwierdzono przypadków złego wykonania lub niewykonania przez Wykonawców prac zleconych w systemie mieszanym;

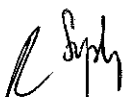
- w Rejonie Wrocław i Rejonie Oleśnica stwierdzono nieterminowe wykonanie prac oraz nieterminowe usuwanie usterek dla utrzymywanej w systemie „Utrzymaj standard” AOW. Wykonawca (firma ZABERD) za prace zlecone w maju 2013 r. Notą Księgową nr 36/01/2013 został obciążony karą w kwocie 5,5 tys. zł za nieterminowe mycie ekranów akustycznych (Protokół Kontroli Jakości nr 19/2012), za prace zlecone w październiku 2013 r. Notą Księgową nr 62/01/2013 r. został obciążony karą za nieterminową naprawę pobocza i korektą kary w kwocie 1,5 tys. zł oraz Notą Księgową nr 4/01/2014 został obciążony karą za nieterminowe mycie barier w kwocie 2 tys. zł (Protokół Kontroli Jakości nr 24/2013), za prace zlecone w maju 2014 r. Notą Księgową nr 69/01/2014 został obciążony karą w kwocie 4 tys. zł, w tym za nieterminowe koszenie stożków. w kwocie 3,5 tys. zł oraz za nieterminowe koszenie pasa drogowego w kwocie 0,5 tys. zł w maju i czerwcu 2014 r. (Protokół Kontroli Jakości nr 31/2014 oraz korekta Protokołu Kontroli Jakości nr 32/2014).

Analiza przebiegu pracy pojazdu pługosolarki IVECO DJ70245 w okresie od 25 do 31 grudnia 2014 r. w Rejonie Kłodzko wykazała, iż suma godzin pracy sprzętu wskazanych w jego dzienniku pracy wynosiła 17,5 godziny, a wg danych GPS z programu WASKO - 19 godzin. Praca sprzętu podejmowana jest po wydaniu dyspozycji dotyczącej jego użycia i jest odnotowywana w dzienniku pracy sprzętu. Odzwierciedleniem przebiegu realizacji zlecenia, są karty pracy jednostek sprzętowych ZUD. System GPS, zamontowany na nośnikach, jest narzędziem potwierdzającym bieżącą lokalizację skierowanego do pracy sprzętu, zapewniając tym samym bieżącą weryfikację zapisów w dziennikach pracy sprzętu, poprzez podgląd w systemie monitoringu WASKO.

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami podała, że w badanym przez NIK okresie, zgodnie ze złożonymi oświadczeniami Kierowników Rejonów: Kłodzko, Oleśnica i Wrocław, zanikanie sygnału GPS stwierdzono w Rejonach Kłodzko i Wrocław. Według informacji uzyskanych od Kierownika Rejonu Kłodzko, chwilowe zanikanie sygnału mogło być spowodowane ukształtowaniem terenu, występującym na obszarze Kotliny Kłodzkiej, a zaniki te nie były na tyle regularne, żeby mogły być potraktowane jako usterka kwalifikująca się do zgłoszenia Wykonawcy umowy. Według oświadczenia Kierownika Rejonu Wrocław, przyczyną chwilowego zanikania sygnału, mogły być zakłócenia w funkcjonowaniu urządzeń do monitoringu, zamontowanych w nośnikach. Po telefonicznym zgłoszeniu usterki te były usuwane zdalnie przez pracowników serwisu.

(dowód: akta kontroli str.856-958, 1660-1709, 2551)

3.5/3.11 Przekazywanie Wykonawcom („Utrzymaj standard” i system mieszanym) informacji o nieprawidłowościach w zakresie zleconych usług



W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie realizacji zleconych prac, uwagi były bezpośrednio przekazywane Wykonawcom podczas objazdów dróg przez pracowników obwodów drogowych. W Rejonie Oleśnica dla zadania pn. „Kompleksowe utrzymanie AOW wraz z łącznikami Kobierzyce i Długoleka w latach 2011 – 2015” wykonywanego przez firmę ZABERD było 35 zgłoszeń, a dla zadania pn. „Kompleksowe – całoroczne (zimowe i letnie) utrzymanie drogi ekspresowej S-8 od km 29+459 do km 83+505” wykonywanego przez firmę BADERA było 38 zgłoszeń. Usterki dotyczyły m. in. uszkodzonego pobocza, uszkodzonych barier ochronnych, graffiti na ekranach akustycznych, brak pokryw na studniach rewizyjnych, śmieci (potłuczone szkło), uszkodzonych drzwi i wyjść ewakuacyjnych, otwartych bram w ogrodzeniu dla zwierząt. W Rejonie Wrocław zgłoszono po jednej usterce. Pierwszy przypadek dotyczył otwartych bram przy wjazdach technologicznych na MOP Krajów Południe i Krajów Północ na A-4, drugi przypadek przekrzywionych i uszkodzonych słupków prowadzących, zniszczonych podczas wykaszania poboczy na drogach krajowych nr 8 i nr 39.

(dowód: akta kontroli str. 856-958, 1037-1049)

3.6 Ocena standardów utrzymania parametrów poszczególnych elementów i wyposażenia drogi według procedur określonych w „Wytycznych do oceny poziomu usług dla kontraktów „Utrzymaj standard”

Dla Umowy nr GDDKiA O/WR Z-1/20/PN/U/I-2013 na „Kompleksowe całoroczne (zimowe i letnie) utrzymanie drogi ekspresowej S-8 od km 29+459 do km 83+505” Zamawiający przeprowadził ocenę standardów utrzymania parametrów poszczególnych elementów i wyposażenia drogi według procedur określonych w „Wytycznych do oceny poziomu usług dla kontraktów Utrzymaj standard”. Oceny elementów wyposażenia dla całego odcinka utrzymywanej drogi wykonywano poprzez porównanie całego pasa drogowego lub poszczególnych elementów wyposażenia drogi z wytycznymi. Wnioski z oceny opisywane były w protokołach kontrolnych (częściowych – tj.: zgłoszenia usterek, protokołach z odbiorów, notatkach służbowych oraz miesięcznych – tj. Protokołach Kontroli Jakości). W 2013 r. w ramach utrzymania S-8 nie stwierdzono przypadków niewykonania lub nienależytego wykonania prac doprowadzających do wymaganego standardu. Uwzględnić należy również fakt, że droga S-8 na odcinkach Etap I: Węzeł Psie Pole – Węzeł Dąbrowa i Etap II: Węzeł Ciśle – Węzeł Syców był w okresie gwarancyjnym. Wykryte wady i usterki gwarancyjne zgłaszane były Generalnym Wykonawcom budowy drogi S-8, a usterki eksploatacyjne usuwane były przez Wykonawcę kompleksowego utrzymania S-8.

(dowód: akta kontroli str. 959)

3.7. Analiza dokumentów dotyczących utrzymania drogi w systemie mieszanym

W okresie od 1 stycznia 2013 r. do 31 stycznia 2015 r. Oddział GDDKiA zawarł łącznie 138 umów na BUD i 44 umowy na ZUD.

(dowód: akta kontroli str. 2526)

W 2010 r. dla każdego badanego Rejonu Oddział GDDKiA zawarł z Wykonawcami umowy na BUD z podziałem na cztery zadania, tj. prace na nawierzchniach asfaltowych²⁷ o łącznej wartości brutto 8 757,00 tys. zł, prace na nawierzchniach

²⁷ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR 5.1/PN/R/R-2/2010 z dnia 14.05.2010 r. o wartości brutto - 3 392,51 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR 8.1/PN/R/R-2/2010 z dnia 07.05.2010 r. - 3 294,00 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR 4.1/PN/R/R-2/2010 z dnia 27.05.2010 r. - 2 070,58 tys. zł.

betonowych²⁸ - 3 927,05 tys. zł, prace elektro – energetyczne i w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: BRD)²⁹ – 11 198,22 tys. zł oraz prace utrzymaniowe.³⁰ 31 337,93 tys. zł. Całkowita wartość dla 12 umów wynosiła 55 220,20 tys. zł. Czas trwania umów obowiązywał przez 36 m-cy od dnia ich podpisania.

W 2013 r. dla każdego badanego Rejonu zostały zawarte umowy na BUD z podziałem na pięć zadań, tj. prace na nawierzchniach bitumicznych³¹ o łącznej wartości brutto 5 037,89 tys. zł, prace na nawierzchniach betonowych³² - 977,67 tys. zł, prace związane z BDR³³ - 2 754,48 tys. zł., prace utrzymaniowe³⁴ - 4 509,11 tys. zł oraz prace elektro – energetyczne³⁵ - 1 081,54 tys. zł. Całkowita wartość dla 15 umów wynosiła 14 360,69 tys. zł. Umowy obejmowały okres od dnia zawarcia umowy do dnia 31 maja 2014 r.

W 2014 r. dla każdego badanego Rejonu zostały zawarte umowy na bieżące utrzymanie dróg (dalej BUD) z podziałem na pięć zadań, tj. prace na nawierzchniach bitumicznych³⁶ o łącznej wartości brutto 13 468,99 tys. zł, prace na nawierzchniach betonowych³⁷ - 4 446,41 tys. zł, prace związane z BDR³⁸ - 6 131,34 tys. zł, prace utrzymaniowe³⁹ - 16 732,14 tys. zł oraz prace elektro – energetyczne⁴⁰ - 2 781,91

²⁸ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR 5.2/PN/R/R-2/2010 z dnia 14.05.2010 r. o wartości brutto – 433,59 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR 8.2/PN/R/R-2/2010 z dnia 06.05.2010 r. - 2 595,12 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR 4.2/PN/R/R-2/2010 z dnia 27.05.2010 r. - 898,34 tys. zł.

²⁹ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR 5.3/PN/R/R-2/2010 z dnia 14.05.2010 r. o wartości brutto - 2 853,80 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR 8.3/PN/R/R-2/2010 z dnia 07.05.2010 r. - 5 477,08 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR 4.3/PN/R/R-2/2010 z dnia 27.05.2010 r. - 2 867,34 tys. zł.

³⁰ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR 5.4/PN/R/R-2/2010 z dnia 07.06.2010 r. o wartości brutto - 8 405,54 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR 8.4/PN/R/R-2/2010 z dnia 07.06.2010 r. - 16 404,72 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR 4.4/PN/R/R-2/2010 z dnia 22.05.2010 r. - 6 527,67 tys. zł.

³¹ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/27-1/PN/R/I-4/2013 z dnia 08.07. 2013 r. o wartości brutto 1 698,34 tys. zł, dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/41-1/PN/R/I-4/2013 z dnia 16.07.2013 r. - 1 970,71 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/29-1/PN/R/I-4/2013 z dnia 22.07.2013 r. - 1 368,84 tys. zł.

³² Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/27-2/PN/R/I-4/2013 z dnia 08.07. 2013 r. - 144,02 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/41-2/PN/R/I-4/2013 z dnia 16.07.2013 r. - 500,72 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/29-2/PN/R/I-4/2013 z dnia 25.07.2013 r. - 332,93 tys. zł.

³³ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/27-3/PN/R/I-4/2013 z dnia 10.07. 2013 r. - 525,07 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/41-3/PN/R/I-4/2013 z dnia 17.07.2013 r. - 1 723,91 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/29-3/PN/R/I-4/2013 z dnia 17.07.2013 r. - 505,50 tys. zł.

³⁴ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/27-4/PN/R/I-4/2013 z dnia 10.07. 2013 r. - 1 380,86 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/41-4/PN/R/I-4/2013 z dnia 17.07.2013 r. - 1 469,39 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/29-4/PN/R/I-4/2013 z dnia 23.07.2013 r. - 1 658,86 tys. zł.

³⁵ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/27-5/PN/R/I-4/2013 z dnia 10.07. 2013 r. - 207,03 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/41-5/PN/R/I-4/2013 z dnia 17.07.2013 r. - 517,54 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/29-5/PN/R/I-4/2013 z dnia 27.07.2013 r. - 356,97 tys. zł.

³⁶ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/24-1/PN/R/I-4/2014 z dnia 03.07.2014 r. o wartości brutto - 4 050,64 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/17-1/PN/R/I-4/2014 z dnia 10.07.2014 r. - 4 130,89 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/26-1/PN/R/I-4/2014 z dnia 25.07.2014 r. - 5 287,46 tys. zł.

³⁷ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/24-2/PN/R/I-4/2014 z dnia 04.07.2014 r. - 269,07 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/17-2/PN/R/I-4/2014 z dnia 22.07.2014 r. - 3 329,71 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/26-2/PN/R/I-4/2014 z dnia 29.07.2014 r. - 847,63 tys. zł.

³⁸ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/24-3/PN/R/I-4/2014 z dnia 07.07.2014 r. - 905,93 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/17-3/PN/R/I-4/2014 z dnia 07.07.2014 r. - 3 997,79 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/26-3/PN/R/I-4/2014 z dnia 06.08.2014 r. - 1 227,62 tys. zł.

³⁹ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/24-4/PN/R/I-4/2014 z dnia 07.07.2014 r. - 3 269,73 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/17-4/PN/R/I-4/2014 z dnia 17.07.2014 r. -

tys. zł. Całkowita wartość dla 15 umów wynosiła 43 560,79 tys. zł. Umowy zostały zawarte na okres od dnia zawarcia umowy do dnia 31 maja 2017 r.

Ponadto w okresie 2011 - 2013 w związku z BUD dodatkowo zawarto umowy o łącznej wartości 16 482,80 tys. zł:

- w 2011 r. dla Rejonów Oleśnica⁴¹ i Wrocław⁴² po trzy, dla Rejonu Kłodzko⁴³ – cztery (wartość umów 9 769,65 tys. zł);

- w 2012 r. dla Rejonu Oleśnica⁴⁴, Wrocław⁴⁵ i Kłodzko⁴⁶ odpowiednio dwie, trzy i jedną (wartość umów 6 383,38 tys. zł);

- w 2013 r. dla Rejonu Wrocław⁴⁷ – jedną umowę o wartości 329,77 tys. zł.

Zakres BUD obejmował: [1] roboty na nawierzchniach asfaltowych (m.in. naprawa nawierzchni jezdni, poboczy bitumicznych przy użyciu masy na zimno, emulsji i gryśów; frezowanie); [2] roboty na nawierzchniach betonowych (m.in. remonty cząstkowe chodników i podbudów, naprawa podłużnych i poprzecznych spękań nawierzchni betonowej oraz wypełnienia szczelin); [3] prace związane z BRD (m. in. wymiana i utrzymanie oznakowania pionowego, poziomego, wymiana uszkodzonych barier ochronnych); [4] prace utrzymaniowe (m.in. uzupełnianie na bieżąco wyrw powstałych na skarpach i terenach zielonych, oczyszczanie kanalizacji wraz z urządzeniami oczyszczającymi i pozostałych elementów odwodnienia, utrzymanie zieleni przydrożnej; utrzymania w czystości pasa drogowego, znaków drogowych, ekranów akustycznych; usuwanie martwych zwierząt, likwidacja graffiti, patrolowanie dróg krajowych w celu kontroli stanu technicznego wraz z wyposażeniem dróg, likwidację zdarzeń stanowiących zagrożenie ruchu, zabezpieczenie wypadków); [5] prace elektro-energetyczne (m.in. naprawa i wymiana oświetlenia i sygnalizacji świetlnej; konserwacja, utrzymanie i wymiana urządzeń elektroenergetycznych, sygnalizacji świetlnej i znaków aktywnych).

(dowód: akta kontroli str. 960-1034)

- 8 320,65 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/26-4/PN/R/I-4/2014 z dnia 06.08.2014 r. - 5 141,76 tys. zł.

⁴⁰ Dla Rejonu Oleśnica - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-15/24-5/PN/R/I-4/2014 z dnia 11.07.2014 r. - 319,43 tys. zł; dla Rejonu Wrocław - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-18/17-5/PN/R/I-4/2014 z dnia 28.07.2014 r. - 1 864,97 tys. zł; dla Rejonu Kłodzko - Umowa nr GDDKiA O/WR Z-12/26-5/PN/R/I-4/2014 z dnia 11.07.2014 r. - 597,51 tys. zł.

⁴¹ 1. Umowa nr GDDKiA O/WR 19.I/PN/R/R-2/2011 z dnia 12.07.2011 r. - Prace elektro-energetyczne i bezpieczeństwa ruchu drogowego o wartości brutto 40,59 tys. zł - do dnia 05.06.2013 r., 2. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 97/ZWR/R/R-2/2011 do umowy nr GDDKiA O/WR 5.1/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 16.11.2011 r. - Roboty na nawierzchni asfaltowych - 1 896,42 tys. zł - do dnia 13.05.2013 r., 3. Umowa GDDKiA O/WR 19.II/PN/R/R-2/2011 z dnia 12.07.2011 r. - Prace utrzymaniowe - 355,64 tys. zł - do dnia 05.06.2013 r.

⁴² 1. Umowa nr GDDKiA O/WR 21.III/PN/R/R-2/2011 z dnia 11.07.2011 r. - Zadanie Prace elektro-energetyczne i bezpieczeństwa ruchu drogowego - 1 225,39 tys. zł, 2. Umowa nr GDDKiA O/WR 21.IV/PN/R/R-2/2011 z dnia 12.07.2011 r. - Prace utrzymaniowe - 2 386,78 tys. zł, 3. Umowa nr GDDKiA O/WR 87. I/PN/R/I-2/2011 z dnia 21.11.2011 r. - Roboty na nawierzchniach asfaltowych - 1 513,51 tys. zł. Termin realizacji dla umów 1, 2, 3 od zawarcia do 06.06.2013 r.

⁴³ 1. Umowa nr GDDKiA O/WR 17.I/PN/R/R-2/2011 z dnia 30.06.2011 r. - Roboty na nawierzchniach asfaltowych - 466,11 tys. zł, 2. Umowa nr GDDKiA O/WR 17.II/PN/R/R-2/2011 z dnia 11.07.2011 r. - Roboty na nawierzchniach z kostki - 252,52 tys. zł, 3. Umowa nr GDDKiA O/WR 17.IV/PN/R/R-2/2011 z dnia 12.07.2011 r. - Prace utrzymaniowe - 588,91 tys. zł, 4. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 90/ZWR/R/R-2/2011 do umowy nr GDDKiA O/WR 4.1/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 10.10.2011 r. - Roboty na nawierzchni asfaltowych - 1 043,78 tys. zł. Termin realizacji od dnia zawarcia umów 1,2,3,4 do dnia 26.05.2013 r.

⁴⁴ 1. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 242/ZWR/R/R-2/2012 do umowy nr GDDKiA O/WR 5.4/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 04.10.2012 r. - Prace utrzymaniowe - 627,52 tys. zł, 2. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 241/ZWR/R/R-2/2012 do umowy nr GDDKiA O/WR 5.3/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 09.10.2012 r. - Prace elektro-energetyczne i w zakresie BRD - 133,91 tys. zł. Termin realizacji od dnia zawarcia umów 1 i 2 do 31.03.2013 r.

⁴⁵ 1. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 7/ZWR/R/R-2/2012 do umowy nr GDDKiA O/WR 8.1/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 02.03.2012 r. - Roboty na nawierzchniach asfaltowych - 1 656,98 tys. zł - do 06.05.2013 r., 2. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 202/ZWR/R/R-2/2012 do umowy nr GDDKiA O/WR 8.2/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 20.08.2012 r. - Roboty na nawierzchniach betonowych - 1 296,61 tys. zł - do 05.05.2013 r., 3. Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR 189/ZWR/R/R-2/2012 do umowy nr GDDKiA O/WR 8.4/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 01.08.2012 r. - Prace utrzymaniowe polegające na dodatkowym patrolowaniu autostrady A-4 w km 153+400 - 193+965 (płatny odcinek autostrady) - 418,20 tys. zł - do 31.05.2013 r.

⁴⁶ Umowa nr GDDKiA O/WR 201/PN/R/R-2/2011 z dnia 05.10.2012 r. - Roboty na nawierzchniach bitumicznych - 2 250,16 tys. zł - do dnia 27.05.2013 r.

⁴⁷ Umowa uzupełniająca GDDKiA O/WR Z-18/87/ZWR/R/I-4/2013 do umowy nr GDDKiA O/WR 8.4/PN/R/R-2/2010 zawarta w dniu 06.06.2013 r. - Prace utrzymaniowe - 329,77 tys. zł - do dnia 31.07.2013 r.

W przypadku modelu mieszanego Zamawiający płacił Wykonawcy za faktycznie wykonaną pracę oraz ryczałtem miesięcznym za utrzymanie, nadzór i konserwację urządzeń elektroenergetycznych, za wynajem i serwisowanie kabin sanitarnych oraz za wykonanie objazdów dróg. Wykonawcy w ramach zadań BUD korzystali z danej im w postępowaniach przetargowych możliwości pozyskiwania podwykonawców m.in. w zakresie frezowania nawierzchni, remontów częściowych chodników, montażu pasów odciągowych i regulacji barier stalowych, utrzymania zieleni, remontów odwodnienia i poboczy, przebudowy przepustów pod zjazdami, patrolowania i interwencji.

(dowód: akta kontroli str. 839-855, 2522-2537, 2528-2539)

Dla dróg utrzymywanych w modelu mieszanym opracowano standardy, które odpowiadały wytycznym GDDKiA zarówno w zakresie ZUD jak i BUD.

Standardy zawarte w umowach na kompleksowe utrzymanie dróg (Utrzymaj Standard) i w umowach na BUD, niezależnie od podmiotu, któremu zlecono zadanie były w obu przypadkach zbieżne, nie odbiegały od wytycznych w zakresie utrzymania dróg obowiązujących w GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 960-1034)

3.12. Prace naprawcze dróg i obiektów inżynierskich

Na poddanych kontroli odcinkach dróg, które zostały wyremontowane oraz były objęte gwarancją w badanym okresie, w Rejonie Kłodzko wystąpił jeden przypadek interwencyjnego działania naprawczego na drodze oddanej do użytku 15 listopada 2010 r. o charakterze zbliżonym do umownego asortymentu prac, które zostało wykonane przez Rejon w październiku-listopadzie 2014 r. w minimalnym zakresie, gwarantującym zachowanie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyczyną podjęcia działań była konieczność naprawy ubytku w nawierzchni jezdni drogi nr 46 w miejscowości Laski 10+210 km na łuku drogi, która znajdowała się jeszcze w okresie obowiązywania gwarancji. Wykonawca wezwany do przeprowadzenia naprawy gwarancyjnej nie wykonał jej w związku z ogłoszeniem upadłości. Oddział GDDKiA dwukrotnie bezskutecznie występował do syndyka w sprawie naprawy przedmiotowego odcinka drogi nr 46. Przeprowadzone w 2014 r. dwa postępowania na wykonanie robót poprawkowych przedmiotowej drogi zakończyły się wynikiem negatywnym. W czasie trwania kontroli NIK podejmowane były dalsze działania zmierzające do wyłonienia Wykonawcy kompleksowego usunięcia usterek nawierzchni drogi w ramach wykonawstwa zastępczego i do ich sfinansowania ze środków pozyskanych z gwarancji należytego wykonania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1114-1123, 2548)

3.13. Organizacja remontów nawierzchni i drogowych obiektów inżynierskich

W przypadku remontów zatwierdzone były projekty tymczasowej organizacji ruchu, harmonogramy robót były opracowane w taki sposób aby w jak najmniejszy sposób zakłócać przepustowość dróg. Pomiary natężenia ruchu na całej sieci dróg krajowych administrowanych przez Oddział GDDKiA wykonywane były co pięć lat w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR). W 2015 r. zgodnie z zarządzeniem Nr 38 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 1 września 2014 r. w sprawie okresowego pomiaru ruchu w 2015 r. na drogach krajowych, wszystkie Oddziały GDDKiA przeprowadzają na całej sieci dróg krajowych Generalny Pomiar Ruchu. Na podstawie danych uzyskanych z GPR określone były następujące podstawowe charakterystyki ruchu: średni dobowy ruch, rodzajowa struktura ruchu, obciążenie ruchem sieci drogowej, rozkład ruchu samochodowego, charakter ruchu i kategorie ruchu. Wyniki GPR wykorzystywane są przez administrację drogową przy zarządzaniu, utrzymaniu i planowaniu rozwoju sieci drogowej, a także przez

jednostki projektowe i badawcze oraz inne instytucje w pracach studialnych i projektowych z dziedziny drogownictwa.

Ponadto na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Centrali GDDKiA w Warszawie od 2011 r. przeprowadzane byly pomiary ruchu pojazdow cięzkich na drogach płatnych (objętych systemem ETC i autostradach koncesyjnych) oraz drogach do nich alternatywnych. Celem tych pomiarów bylo poznanie zachowania użytkowników dróg po wprowadzeniu lub przed wprowadzeniem opłat dla pojazdów cięzkich na odcinkach objętych elektronicznym poborem opłat oraz autostradach płatnych. W latach 2011 – 2014 r. przeprowadzono cztery takie pomiary ruchu (po jednym w 2011 r. i 2013 r., dwa w 2012 r.), obejmujące autostradę A-4 i drogę ekspresową S-8 oraz drogi do nich alternatywne.

Według wyjaśnień Dyrektora Oddziału GDDKiA, że wyniki pomiarów natężenia ruchu dają obraz sytuacji ruchowej na drogach zarządzanych przez Oddział oraz pozwalają dostrzec ewentualne zagrożenia w postaci wystąpienia zakłóceń w płynności ruchu podczas prowadzonych działań remontowych. Wiedza ta wspomaga działania Oddziału, podejmowane na etapie tworzenia dokumentacji projektowej, projektów organizacji ruchu oraz wytycznych dotyczących realizacji prac. Ma to wpływ na ostateczny obraz harmonogramów robót przygotowywanych przez Wykonawców prac. W okresach wzmożonego ruchu pojazdów, takich jak święta czy „długie weekendy”, służby Oddziału inicjują u Wykonawców ograniczenie do minimum ilości i zakresu prowadzonych prac remontowych i utrzymaniowych, które ze względu na swój charakter, mogą zostać wykonane w terminie późniejszym. W związku z powyższym wszyscy Wykonawcy robót budowlanych oraz prac utrzymaniowych informowani są o konieczności ograniczenia zakresu prac i wykonywanie jedynie tych, które ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego muszą być wykonane bezzwłocznie. Pracownicy Oddziału posiadali wiedzę na temat zatorów drogowych w miejscach, w których prowadzone były remonty nawierzchni lub drogowych obiektów inżynierskich. Źródłem tych informacji były między innymi własne służby liniowe, przedstawiciele Wykonawców nadzorujący realizację robót, pracownicy brygad patrolowych, prowadzący objazdy dróg oraz przedstawiciele innych służb, takich jak Policja. Dodatkowo, przepływ informacji związanych z występowaniem ewentualnych zatorów w miejscach prowadzonych remontów nawierzchni lub drogowych obiektów inżynierskich, koordynowany był przez pracowników Zespołu Zarządzania Ruchem w Oddziale, który w razie konieczności przekazywał informacje na temat występujących utrudnień pomiędzy służbami Oddziału, brygadami patrolowymi, realizującymi usługę w ramach umów utrzymaniowych, wykonawcami robót, Policją oraz do mediów. Oddział nie określił zasad/wytycznych dotyczących korelacji pomiędzy natężeniem ruchu a terminami prowadzonych prac remontowych na drogach, jednakże wiedza oraz doświadczenia w tym zakresie była na bieżąco wykorzystywana na każdym etapie realizacji zadań utrzymaniowych i remontowych, począwszy od momentu planowania, po etap realizacji robót w terenie. Nie opracowano również analizy efektywności utrzymania infrastruktury drogowej w kontekście występujących zakłóceń w ruchu, wywołanych robotami utrzymaniowymi oraz opóźnień w czasie jazdy, wywołanych robotami utrzymaniowymi.

(dowód: akta kontroli str. 1105 – 1106, 1120-1145)

W badanym okresie w trzech rejonach przeprowadzono w okresie świątecznym, lub długich weekendów łącznie dziewięć remontów, z czego po dwa w Rejonie Kłodzko⁴⁸ i Wrocław⁴⁹ oraz pięć w Rejonie Oleśnica⁵⁰. Wszystkie dotyczyły robót

⁴⁸ 1. Roboty nawierzchni bitumicznej – rozpoczęcie robót 20 października 2014 r., zakończenie 7 listopada 2014 r. – Protokół odbioru nr 150/D/2014 z dnia 20 listopada 2014 r. 2. Remonty nawierzchni bitumicznej –



na nawierzchniach bitumicznych. W sprawie przeprowadzanych remontów do Oddziału nie wpływały skargi. W umowach nie było zapisów, które uniemożliwiałyby wykonywanie remontów w okresach wzmożonego ruchu.

(dowód: akta kontroli str.1123-1144)

Z wyjaśnień Kierowników Rejonów Kłodzko i Oleśnica wynika, że prowadzone prace remontowo utrzymaniowe dróg nie powodowały większego utrudnienia ruchu. W przypadku konieczności wprowadzenia ruchu wahadłowego przy wykonywaniu poszczególnych etapów robót, oczekiwanie na przejazd sprowadzało się do jednego cyklu czasowego sygnalizacji świetlnej lub jednego cyklu przy sterowaniu ruchem ręcznie. Według wyjaśnień Kierownika Rejonu Wrocław w przypadku remontu autostrady A-4 zdarzały się sytuacje związane z tworzeniem się zatorów w miejscach prowadzonych prac oraz w innych lokalizacjach takich jak Punkt Poboru Opląt. Zatory tworzyły się również wtedy, gdy na drodze panował wzmożony ruch pojazdów, a roboty remontowe nie były prowadzone. Taki stan rzeczy spowodowany był tym, że płatny odcinek A-4 jest jedną z dróg o największym natężeniu ruchem.

(dowód: akta kontroli str.1109-1148)

W okresie 2013-2014 Oddział GDDKiA:

- zaplanował remonty nawierzchni dróg w badanych Rejonach w ramach BUSD o łącznej powierzchni 63,91 tys. m², a zrealizował remonty dróg o łącznej powierzchni 74,43 tys. m². W 2015 r. zaplanował remonty dróg o łącznej powierzchni 47,19 tys. m². W planach były uwzględnione remonty konieczne do przeprowadzenia.

- zaplanował remonty 96 obiektów inżynierskich usytuowanych w ciągu kontrolowanych dróg (z wyłączeniem obiektów utrzymywanych w systemie „Utrzymaj standard”) w ramach BUSD, a zrealizował remonty dla 101 takich obiektów. W 2015 r. zaplanowano remonty dla 41 obiektów inżynierskich.

(dowód akta kontroli str. 2079-2080)

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami, wstępne założenia do rocznego planu potrzeb w zakresie remontów nawierzchni, określane są m.in. na podstawie: bieżących objazdów dróg, diagnostyki nawierzchni, przeglądów okresowych. Prace związane z remontami nawierzchni, wykonywanymi w ramach BUSD, mają zarówno charakter interwencyjny jak i planowy, oparty na wskazaniach zaleceń i polegają na bieżącej identyfikacji uszkodzeń nawierzchni oraz przeprowadzaniu pilnych działań naprawczych, w celu zapewnienia bezpieczeństwa użytkowników dróg oraz komfortu przejazdu. Ponadto działania planowe, oparte na wskazaniach zaleceń realizacji zabiegów koniecznych, mają na celu niedopuszczenie do dalszej degradacji nawierzchni jezdni. W zależności od potrzeb, mogą to być np. doraźne naprawy lub prace remontowe,

rozpoczęcie 13 września 2013 r., zakończenie 28 listopada 2013 r. – Protokół odbioru nr 100/D/2013 z dnia 6 grudnia 2013 r.

⁴⁹ 1. Wykonanie robót remontowych autostrady A-4 – rozpoczęcie robót 14 lipca 2014 r., zakończenie 15 października 2014 r. – Protokół odbioru z dnia 2 grudnia 2014 r. 2. Przebudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 8 – Protokół przekazania terenu budowy z dnia 1 lipca 2014 r. – prace na dzień 14 kwietnia 2015 r. w realizacji.

⁵⁰ 1. Prace utrzymaniowe – rozpoczęcie robót 31 grudnia 2012 r., zakończenie 7 stycznia 2013 r. – Protokół odbioru Nr D/M/7/BUDS IV/20/2013 z dnia 17 stycznia 2013 r. 2. Roboty na nawierzchniach bitumicznych – rozpoczęcie 29 kwietnia 2013 r., zakończenie 31 maja 2013 r. – Protokół odbioru Nr D/56/1,2,3/2013 z dnia 21 czerwca 2013 r. 3. Remont przepustu – rozpoczęcie 8 listopada 2013 r., zakończenie 6 grudnia 2013 r. – Protokół odbioru Nr M/1a/12/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. 4. Roboty na nawierzchniach bitumicznych – rozpoczęcie 10 lutego 2014 r., zakończenie 20 lutego 2014 r. (początek ferii zimowych) – Protokół odbioru Nr D/12/2/2014 z dnia 26 lutego 2014 r. 5. Roboty na nawierzchniach bitumicznych – rozpoczęcie 13 sierpnia 2014 r., zakończenie 28 sierpnia 2014 r. – Protokół odbioru Nr D/46/RADPOL/1/2014 z dnia 8 września 2014 r.



w tym polegające na naprawach częściowych, zmierzające do poprawy stanu technicznego nawierzchni na odcinkach najbardziej zdegradowanych.

Zgodnie z informacjami przekazanymi przez Kierowników Rejonów Kłodzko, Oleśnica i Wrocław, przyznane w latach 2013-2014 środki finansowe, zapewniały możliwość przeprowadzenia remontów nawierzchni dróg zgodnie z obowiązującymi standardami realizacji prac utrzymaniowych, zawartymi w „Wytycznych Bieżącego Utrzymania Dróg Krajowych – 2009”. Remonty nawierzchni są traktowane w sposób priorytetowy, ze względu na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz właściwego komfortu i przejezdności dróg. Bieżące zarządzanie utrzymaniem, prowadzone w trakcie roku kalendarzowego, wiąże się z ustalaniem priorytetów w zakresie realizowanych działań na zarządzanej sieci dróg. W związku z powyższym występują przypadki przesunięcia środków pomiędzy poszczególnymi asortymentami prac utrzymaniowych, w tym w grupie nawierzchnie, umożliwiające realizację zadań zgodnie z przyjętą hierarchią ważności.

(dowód : akta kontroli str. 2075-2076)

W wyniku przeprowadzonych w toku kontroli w dniu 11 lutego 2015 r. oględzin stanu technicznego nawierzchni dróg: nr 8 Wrocław – Kłodzko o długości 68,5 km, nr 33 Kłodzko – Boboszków (do granicy z Czechami) o długości 44,8 km, nr 46 Kłodzko – do granicy woj. opolskiego o długości 20,9 km, nr 39 Łagiewniki – do granicy woj. opolskiego o długości 40,5 km, autostrady A-4 od węzła Przylesie do Węzła Bielany Wrocławskie o długości 40 km, autostrady A-8 (tzw. Autostradowa Obwodnica Wrocławia – AOW) na odcinku od miejscowości Magnice do węzła Psie Pole o długości 22,4 km, drogi ekspresowej S-8 na odcinku od węzła autostradowego Psie Pole do węzła Syców Wschód granica Rejonu łącznie z obwodnicą Oleśnicy o długości 55 km, nr 15 na odcinku Trzebnica do granicy woj. wielkopolskiego o długości 48,8 km, nr 25 na odcinku od granicy woj. wielkopolskiego do skrzyżowania z drogą S-8 (Węzeł Gęsia Górka) o długości 27,7 km oraz znajdujących się w ich ciągu drogowych obiektów inżynierskich ustalono, że na drogach o nr 8, 33, 46, 39 i A-4 występowały przypadki wykrzywionych i połamanych słupków prowadzących. Niektóre miały niepełne znaki hektometryczne i kilometrowe. Na drogach o nr 8, 33, 46, 39, 15, 25 i A-4 słupki prowadzące były nieczytelne (brudne). Na drodze nr 33 na odcinku 25+600 km słupki prowadzące były czyszczone. Na drodze nr 33, 46, 39, 15, 25 wystąpiły przypadki nieczytelnych lub brakujących znaków poziomych (linie rozgraniczające pasy ruchu, przejścia dla pieszych). Na drodze nr 33 na odcinku 27+312 i 27+554 znalezione martwe zwierzęta (sarna i zając szarak). Na drogach o nr 8, 33, 46, 39, i A-4 poddanym oględzinom nie wystąpiły ubytki nawierzchni i na poboczach, wymagające ich ominięcia, bądź zredukowania prędkości poniżej prędkości dopuszczalnej. Na drogach poddanych oględzinom nie było zamazanych (np. graffiti) oznakowań pionowych, wykrzywionych i uszkodzonych lamp. Na drodze nr 15 na odcinku km 5+100 – 5+200 strona lewa w m. Księginice oraz drodze 25 na odcinku km 362+100 – 363+300 strona prawa i km 363+450 strona lewa w m. Sokołowice pobocza były zdeformowane (rozjeżdżone przez samochody).

(dowód: akta kontroli str. 1712-1734, 2410-2422)

Koszt utrzymania 1 km dróg w systemie mieszanym w Oddziale GDDKiA wynosił:

- a) w 2013 r. - 83,4 tys. zł (84,6 tys. zł z uwzględnieniem kosztów remontów zaplecza technicznego);
- b) w 2014 r. - 76,2 tys. zł (78,6 tys. zł z uwzględnieniem kosztów remontów zaplecza technicznego).

Kwoty te stanowiły iloraz wartości wydatkowanych środków finansowych na BUSD w danym roku budżetowym (pomniejszone o remonty zaplecza technicznego oraz



koszty „Utrzymaj standard”- dalej „US”) oraz długości dróg Oddziału według stanu na koniec roku (z wyłączeniem odcinków dróg utrzymywanych w ramach US).

Koszt utrzymania 1 km dróg w systemie „US” w Oddziale GDDKiA wynosił w 2014 r. 169,6 tys. zł dla AOW oraz 120,9 tys. zł dla drogi S-8.

(dowód: akta kontroli str. 1710-1711)

Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że obowiązujące umowy na AOW i S-8, są pierwszymi umowami w Oddziale GDDKiA w formule „Utrzymaj standard” i zostały zawarte dla nowych odcinków dróg. W związku z tym, w celach porównawczych w zakresie kosztów utrzymania, odcinki te należałoby zestawić z odcinkami dróg w podobnej klasie (A lub S), utrzymywanymi w systemie mieszanym, które oprócz tego, że posiadają podobne parametry techniczne i są porównywalne pod względem geometrii, natężenia ruchu czy rodzaju i ilości wyposażenia, znajdują się również w porównywalnym - dobrym stanie technicznym, co umożliwiłoby uzyskanie wiarygodnych informacji dotyczących, np. kosztów utrzymania nawierzchni jezdni. AOW jest drogą o szczególnym charakterze oraz lokalizacji, która obsługuje swoim zasięgiem znaczną część aglomeracji miejskiej. Na terenie Oddziału nie ma porównywalnego do AOW odcinka autostrady, zarówno pod względem technicznym, geometrycznym i wyposażenia drogi. Odcinek ten posiada między innymi większą ilość węzłów drogowych oraz obiektów mostowych, większą szerokość pasa drogowego oraz zwiększoną ilość dodatkowego wyposażenia drogi, takiego jak ekrany akustyczne czy oznakowanie pionowe. Drogi utrzymywane w Oddziale w systemie „Utrzymaj standard” mają przekrój dwujezdniowy. Droga ekspresowa nr S-8 wyposażona jest w dwa pasy ruchu dla każdego kierunku oraz pas awaryjny, a AOW wyposażona jest, na odcinku autostradowym, w 3 pasy ruchu dla każdego kierunku oraz pas awaryjny. Parametry tych dróg wpływają na koszty prac utrzymaniowych, w przeliczeniu na 1 km drogi, w porównaniu do dróg jednojezdniowych. Zwiększony zakres prac utrzymaniowych na drogach klasy A lub S przejawia się, między innymi w konieczności koszenia szerszego pasa drogowego, likwidacji uszkodzeń infrastruktury drogowej wynikających ze zdarzeń drogowych w większym zakresie, niż to ma miejsce na odcinkach jednojezdniowych, zwiększonej częstotliwości patrolowania, czy większych kosztach związanych z zabezpieczeniem i oznakowaniem prac prowadzonych „pod ruchem”. Biorąc pod uwagę powyższe kwestie, wartość średniorocznego kosztu utrzymania 1 km AOW w systemie „Utrzymaj standard” – drogi, która na swoim autostradowym odcinku wyposażona jest aż w 6 pasów ruchu na dwóch jezdniach, w porównaniu do średniego kosztu utrzymania dróg Oddziału, utrzymywanych w systemie mieszanym, wydaje się być dla Zamawiającego korzystna. Reasumując, w celu uzyskania miarodajnych i rzetelnych informacji w tym zakresie, zasadne byłoby np. przeprowadzenie analizy kosztów utrzymania odcinka drogi, który był przez pewien okres czasu utrzymywany w systemie mieszanym, a następnie został objęty utrzymaniem w ramach umowy „Utrzymaj standard” lub wyselekcjonowanie i porównanie kosztów utrzymania dwóch odcinków dróg utrzymywanych w ramach „Utrzymaj Standard”, zbliżonych między innymi pod względem geometrii drogi, parametrów technicznych czy poziomu natężenia ruchu. W przypadku dróg AOW i dolnośląskiego odcinka S-8, wymagałoby to odniesienia się do kosztów utrzymania porównywalnego odcinka, zlokalizowanego na terenie innego Oddziału GDDKiA. Tutejszy Oddział nie prowadził analizy w tym zakresie i nie dysponuje odpowiednimi danymi, umożliwiającymi jej przeprowadzenie.

(dowód: akta kontroli str. 2076-2077)

Ustalona
nieprawidłowość

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

W wyniku przeprowadzonych oględzin wybranych odcinków dróg, które znajdowały się w zarządzie Rejonów: Wrocław, Kłodzko i Oleśnica, stwierdzono przypadki ich nienależytego bieżącego utrzymania, polegające m.in. na ujawnieniu przypadków: wykrzywionych, połamanych, brudnych słupków prowadzących oraz słupków z nieczytelnymi, niepełnymi znakami hektometrycznymi i kilometrowymi; braku lub nieczytelnych linii rozgraniczających pasy ruchu i przejścia dla pieszych; zdeformowanych poboczy (rozjeżdżonych przez samochody). W ocenie NIK uchybienia te nie powstały z dnia na dzień, a ich nieusunięcie do dnia przeprowadzenia oględzin mogło świadczyć o niewłaściwym dokonywaniu i dokumentowaniu przez pracowników Oddziału GDDKiA objazdów tych dróg, opóźnionym zgłaszaniu usunięcia nieprawidłowości Wykonawcom bieżącego lub zimowego ich utrzymania oraz niewystarczającym nadzorze nad usunięciem stwierdzonych nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w zakresie realizacji zadań powierzonych innym podmiotom i związanych z utrzymaniem dróg krajowych, w tym według metody „Utrzymaj standard” i w systemie mieszanym. W sytuacji udokumentowanego niewywiązywania się przez wykonawców z realizacji zadań z zakresu ZUD i BUD egzekwowano usunięcie ujawnionych nieprawidłowości, a w przypadkach opóźnień w wykonaniu powierzonych obowiązków nakładano na wykonawców kary za nieterminowe ich wykonanie.

4. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania i realizacji prac związanych z zimowym utrzymaniem dróg krajowych oraz z utrzymaniem zieleni przydrożnej

4.1. Zimowe utrzymanie dróg

Według planów operacyjnych zimowego utrzymania krajowych dróg zamiejskich na terenie Dolnego Śląska w sezonie 2012/2013 i w sezonie 2013/2014 oraz Informatora zimowego utrzymania krajowych dróg zamiejskich na terenie Dolnego Śląska w sezonie 2014/2015, opracowanych przez Oddział GDDKiA:

- a) w sezonie 2012/2013 planami zimowego utrzymania dróg zaplanowano objęcie łącznie 1765,747 km dróg o nawierzchni twardej, w tym 801,582 km długości dróg w II podwyższonym standardzie zimowego utrzymania, 662,043 km w II standardzie zimowego utrzymania i 302,122 km w III standardzie zimowego utrzymania. W sezonie 2013/2014 planami zimowego utrzymania dróg zaplanowano objęcie łącznie 1720,010 km dróg o nawierzchni twardej, w tym 830,603 km długości dróg w I standardzie zimowego utrzymania (dawny II podwyższony, różni się od standardu II tym, że nie dopuszcza się w nim do powstania warstwy zajeżdżonego śniegu), 587,285 km w II standardzie zimowego utrzymania i 302,122 km w III standardzie zimowego utrzymania. W sezonie 2014/2015 planami zimowego utrzymania dróg zaplanowano objęcie łącznie 1720,695 km dróg o nawierzchni twardej, w tym 830,603 km długości dróg w I standardzie zimowego utrzymania, 587,285 km w II standardzie zimowego utrzymania i 302,807 km w III standardzie zimowego utrzymania.
- b) w ramach ochrony biernej na odcinkach dróg najbardziej narażonych na zawiewanie śniegiem przewidywano ustawienie osłon przeciwsnieżnych (siatka z tworzywa sztucznego) na łącznej długości 215,76 km w sezonie

2012/2013, długości 214,38 km w sezonie 2013/2014 oraz długości 220,77 km w sezonie 2014/2015.

- c) znajomość warunków atmosferycznych miały zapewniać informacje pozyskiwane z Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu (w ramach zawieranych umów o czym dalej) mikrostacje meteorologiczne będące na wyposażeniu Rejonów i Obwodów Drogowych, które oprócz podstawowych danych meteorologicznych określają stopień zagrożenia śliskości drogowej (22 w sezonie 2012/2013, 21 w sezonie 2013/2014 i 21 w sezonie 2014/2015); drogowe stacje pogodowe uzupełnione o systemy kamerowe (po części przystosowane do przesyłu danych na stronę internetową Oddziału GDDKiA), pozwalające na określenie aktualnie występujących warunków na drodze oraz znaki zmiennej treści (37 stacji w sezonie 2012/2013, 36 w sezonie 2013/2014, 47 w sezonie 2014/2015). Na odcinkach dróg najbardziej narażonych na występowanie gołoledzi, planowano ustawienie przed okresem zimowym stałych znaków ostrzegawczych.
- d) odśnieżanie dróg i zwalczanie śliskości zimowej zapewniały posiadane przez Oddział GDDKiA pługi i solarki oraz uniwersalne nośniki sprzętu (UNIMOG) z wyposażeniem do zwalczania śliskości i odśnieżania przekazywane wykonawcom w ramach umów na zimowe utrzymanie dróg, przy czym w sezonie 2012/2013 do odśnieżania dróg planowano zatrudnienie 221 pługów lemieszowych (174 średnich i 47 ciężkich), 8 odśnieżarek mechanicznych, 27 równiarek i 37 spycharek/ładowarek, a do zwalczania śliskości zimowej 121 solarek (rozsypywarek soli zwilżonej). W sezonie 2013/2014 do odśnieżania dróg planowano zatrudnienie (wraz ze sprzętem zapewnianym przez wykonawców modelu „Utrzymaj standard” na autostradowej obwodnicy Wrocławia A-8 i drodze S-8 na odcinku Wrocław – granica woj. Wielkopolskiego), łącznie 231 pługów lemieszowych (177 średnich i 54 ciężkich), 8 odśnieżarek mechanicznych, 28 równiarek i 36 spycharek/ładowarek, a do zwalczania śliskości zimowej 126 solarek. W sezonie 2014/2015 do odśnieżania dróg planowano zatrudnienie (wraz ze sprzętem zapewnianym przez wykonawców modelu „Utrzymaj standard” na autostradowej obwodnicy Wrocławia A-8 i drodze S-8 na odcinku Wrocław – granica woj. wielkopolskiego), łącznie 234 pługi lemieszowe (199 średnich i 35 ciężkich), 11 odśnieżarek mechanicznych, 30 równiarek i 40 spycharek/ładowarek, a do zwalczania śliskości zimowej 127 solarek.
- e) zwalczanie śliskości zimowej planowano przy użyciu zwilżonej soli drogowej na drogach utrzymywanych w standardzie drugim i drugim podwyższonym i standardzie I i II oraz przy użyciu soli oraz materiałów uszorstniających zmieszanych z solą na drogach utrzymywanych w III standardzie. Na potrzeby zwalczania śliskości zimowej w sezonie 2012/2013 planowano zakup 29 600 Mg środków chemicznych oraz 19 100 Mg materiałów uszorstniających, gromadzonych w 19 magazynach soli, 21 wytwórniach solanki i 20 składowiskach materiałów. W sezonie 2013/2014 planowano zakup 33 400 Mg środków chemicznych oraz 17 950 Mg materiałów uszorstniających (bez zakupów dokonywanych przez wykonawców utrzymania dróg w modelu „Utrzymaj standard”), gromadzonych w 20 magazynach soli, 22 wytwórniach solanki i 22 składowiskach materiałów (z uwzględnieniem składowisk wykonawców modelu „Utrzymaj standard”). W sezonie 2014/2015 planowano zakup 24 400 Mg środków chemicznych (bez środków wykonawców utrzymania dróg w modelu „Utrzymaj standard”), gromadzonych w 20 magazynach soli, 22 wytwórniach solanki i 22 składowiskach materiałów (z uwzględnieniem składowisk wykonawców modelu „Utrzymaj standard”).
- f) z chwilą rozpoczęcia prac z zakresu zimowego utrzymania dróg, w Rejonach i Obwodach Drogowych planowano wprowadzenie dyżurów personelu

K. Syph

technicznego przy nadzorowaniu i koordynowaniu oraz obsłudze informacyjnej. Zakres dyżurów uzależniony był m.in. od stanu przejezdności dróg i prognozowanych zmian warunków atmosferycznych, a w Obwodach Drogowych utrzymujących najważniejsze ciągi dróg krajowych przewidywano dyżury całodobowe. Informacje o przejezdności dróg krajowych zainteresowani mogli uzyskać na stronie internetowej Oddziału GDDKiA⁵¹, pod wskazanymi telefonami, fax w Zespole Zarządzania Ruchem w dyżurującym Obwodzie Drogowym w Bielanych Wrocławskich, a także poprzez podany adres poczty elektronicznej⁵².

- g) plany operacyjne zimowego utrzymania krajowych dróg zamiejskich na terenie Dolnego Śląska w sezonie 2012/2013 i w sezonie 2013/2014 oraz Informator zimowego utrzymania krajowych dróg zamiejskich na terenie Dolnego Śląska w sezonie 2014/2015 zawierały ponadto:
- wykaz osób odpowiedzialnych za zimowe utrzymanie dróg w Oddziale GDDKiA i w Rejonach Drogowych (imię i nazwisko, stanowisko, numery telefonów stacjonarnych i komórkowych).
 - wykaz 30 instytucji współpracujących z podaniem co najmniej nr telefonu i fax (m.in. Centrala GDDKiA w Warszawie, sąsiadujące Oddziały GDDKiA, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego przy Dolnośląskim Oddziale Wojewódzkim, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu przy Dolnośląskim Urzędzie Wojewódzkim, Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego oraz Centrum Zarządzania Kryzysowego przy Urzędzie Miasta Wrocławia, Urzędy Miast w Legnicy, Wałbrzychu, Jeleniej Górze i we Wrocławiu oraz Zarządy Dróg w tych miastach, Wojewódzka Inspekcja Transportu Drogowego we Wrocławiu, Dolnośląska Służba Dróg i Kolei i jej oddziały terenowe, Komenda Wojewódzka i Miejska Policji we Wrocławiu, Sekcja Ruchu Drogowego we Wrocławiu, Biuro Prognoz IMGW we Wrocławiu, TV Wrocław – Fakty, pięć stacji radiowych (w tym Radio Kierowców).

4.1.1. Prace przygotowawcze do sezonu zimowego w Oddziale GDDKiA

Oddział GDDKiA zadania z tego zakresu wykonywał w terminach i zgodnie z ramowym harmonogramem, z wyjątkiem zawarcia umów na osłonę meteorologiczną dróg oraz w zakresie nawiązania kontaktów z terenowymi i wojewódzkim sztabem kryzysowym, o czym w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1494-1527, 2553)

Według ramowego harmonogramu prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg (załącznik nr 5 do wytycznych zimowego utrzymania dróg - zarządzenie nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r.) Oddziały GDDKiA winny w terminie do 10 października zawrzeć umowy z terenowym biurem IMGW na osłonę meteorologiczną dróg.

Na sezony zimowe objęte okresem kontroli Oddział GDDKiA (Zlecniodawca) na osłonę meteorologiczną dróg zawarł trzy umowy⁵³:

- a) umowę z dnia 25 października 2012 r. z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie (Zlecnio biorca), reprezentowanym przez Dyrektora Oddziału IMGW-PIB we Wrocławiu, na realizację osłony meteorologicznej województwa dolnośląskiego w zakresie:

⁵¹ <www.gddkia.gov.pl>.

⁵² <pid.wroclaw@gddkia.gov.pl>.

⁵³ W umowach znajdowały się zapisy o treści „Do niniejszego zamówienia nie ma zastosowania ustawa z dnia 29.01.2004 r. Prawo zamówień publicznych, zgodnie z jej art. 4 pkt 8”.

- opracowywania i przekazywania Zleceniodawcy (pocztą elektroniczną, a w sytuacjach awaryjnych na telefon) dwa razy dziennie (rano do godz. 6⁰⁰ i dzień do godz. 14⁰⁰ prognoz pogody dla woj. dolnośląskiego plus prognoza orientacyjna na 24 godz.;
- opracowywania i przekazywania Zleceniodawcy prognoz pięciodniowych dla woj. dolnośląskiego, trzy razy w tygodniu (poniedziałki, środy, piątki) do godz. 14⁰⁰,
- opracowywania i przekazywania Zleceniodawcy ostrzeżeń o niebezpiecznych zjawiskach meteorologicznych (nagle zmiany temperatury, intensywne zmiany temperatury i opady śniegu, silne i porywiste wiatry, zawieje i zamiecie śnieżne, oraz inne zagrożenia meteorologiczne) - każdorazowo gdy zaistnieje zagrożenie,
- bezpośrednich konsultacji z synoptykiem dyżurnym oraz ciągły monitoring sytuacji synoptycznej 24 godziny na dobę⁵⁴.

Umowa została zawarta na okres od 1.11.2012 r. do 15.04.2013 r. z możliwością wypowiedzenia przez każdą ze stron, z zachowaniem jednomiesięcznego okresu wypowiedzenia. W umowie wskazano, że w sprawach w niej nieuregulowanych obowiązywały przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (dalej: Kc.)⁵⁵ oraz powszechnie obowiązującego prawa. Z tytułu realizacji przedmiotu umowy Zleceniobiorca miał otrzymać wynagrodzenie w kwocie 11 550,00 zł netto, 14 206, 50 zł (brutto), koszt jednego miesiąca osłony meteorologicznej wyniósł 2 100, 00 zł netto.

Umowa nie przewidywała żadnych kar umownych, prawa dochodzenia przez strony odszkodowania uzupełniającego do wysokości faktycznie poniesionej szkody oraz utraconych korzyści, nie określała zasad odbioru i weryfikacji prawidłowości wykonywania przedmiotu umowy oraz rozliczenia stron. Ze strony Oddziału GDDKiA umowę podpisał Z-ca Dyrektora ds. Realizacji Inwestycji oraz Z-ca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych. Umowę parafowała „bez zastrzeżeń formalno-prawnych” radca prawny.

- b) umowę z dnia 31 października 2013 r. z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym w Warszawie (Zleceniobiorca), reprezentowanym przez Dyrektora Oddziału IMGW-PIB we Wrocławiu, na realizację osłony meteorologicznej województwa dolnośląskiego w zakresie określonym w Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej OPZ, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy). Określony w OPZ zakres przedmiotu zamówienia był taki sam jak w umowie z IMGW-PIB we Wrocławiu z dnia 25 października 2012 r. Umowa została zawarta na okres od 1.11. 2013 r. do 30.04.2014 r. Z tytułu realizacji przedmiotu umowy Zleceniobiorca miał otrzymać wynagrodzenie w kwocie 13 800,00 zł netto, 16 974,00 zł (brutto), rozliczane fakturami miesięcznymi, z adnotacją Przedstawiciela Zamawiającego, dotyczącą braku zastrzeżeń do wykonanej przez Wykonawcę usługi. Nienależyte (niezgodne z umową) bądź nierzetelne wykonywanie przedmiotu umowy wymagało opisanie w protokole spisany przez Zamawiającego na tę okoliczność, a spisanie kolejnego protokołu stwierdzającego w/wspomnianą okoliczność, stanowiło przesłankę uprawniającą Zamawiającego do odstąpienia do umowy z winy Wykonawcy. Zamawiający mógł obciążyć Wykonawcę karą umowną za odstąpienie od umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy w wysokości 10% umownego wynagrodzenia netto, a Wykonawca mógł obciążyć Zamawiającego karą umowną z tego samego tytułu w tej samej wysokości. W sprawach nieuregulowanych umową obowiązywały przepisy Kodeksu Cywilnego oraz inne właściwe w przedmiocie umowy. Umowa nie przewidywała naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania

⁵⁴ Dostępność do danych pogodowych posiadały także Rejony i Obwody

⁵⁵ Dz. U. z 2014 r. poz. 121 ze zm.

zobowiązania przez zapłatę określonej sumy (kara umowna). Ze strony Oddziału GDDKiA umowę podpisała Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami oraz Z-ca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych. Umowę parafował „sprawdził pod względem formalno-prawnym” adwokat.

c) umowę z dnia 30 października 2014 r. ze spółką z o.o. ze Szczecina, na osłonę meteorologiczną obszaru województwa dolnośląskiego i powiatu wschowskiego w województwie lubuskim, w zakresie określonym w Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej OPZ, stanowiącym załącznik nr 1 do umowy), według którego zakres usług osłony meteorologicznej obejmował:

- opracowywanie i przekazywanie Zamawiającemu codziennych prognoz pogody dla obszaru całego województwa dolnośląskiego oraz powiatu wschowskiego w województwie lubuskim, a także dla 30 wskazanych miejscowości. Prognozy powinny być przekazywane dwa razy dziennie plus prognoza orientacyjna na 24 godz., tj. rano do godz. 6⁰⁰ oraz w dzień do godz. 14⁰⁰,
- opracowywanie i przekazywanie Zamawiającemu prognoz pięciodniowych trzy razy w tygodniu (poniedziałki, środy i piątki) do godz. 14⁰⁰,
- opracowywanie i natychmiastowe przekazywanie Zleceniodawcy ostrzeżeń o niebezpiecznych zjawiskach meteorologicznych (nagle zmiany temperatury, intensywne zmiany temperatury i opady śniegu, silne i porywiste wiatry, zawieje i zamiecie śnieżne, oraz inne zagrożenia meteorologiczne,
- stały monitoring pogody uaktualniany minimum trzykrotnie w ciągu doby, przekazujący prognozowaną pogodę na najbliższe 24 godziny w interwale godzinnym, dostępny na stronie internetowej po zalogowaniu się przez pracowników Oddziału GDDKiA,
- przekazywanie danych radarowych z radarów rozmieszczonych w całej Polsce w postaci wizualizacji na mapie rozwoju stref opadowych w przeciągu ostatnich 30 minut oraz rozwoju sytuacji pogodowej w ciągu kolejnych 2 godzin, ze szczególnym uwzględnieniem rodzaju i intensywności spodziewanych opadów (deszcz, śnieg, deszcz ze śniegiem),
- zapewnienie pracownikom Zamawiającego całodobowego dostępu do wszystkich prognoz, ostrzeżeń meteorologicznych i danych radarowych, poprzez dedykowaną stronę internetową Wykonawcy, zawierającą określone w umowie informacje,
- rozliczanie usługi co miesiąc (za okres od 1.04.2015 r. do 15.04.2015 r., jako połowa stawki miesięcznej) z terminem płatności 30 dni od daty wystawienia faktury,

- po zakończeniu umowy Wykonawca wraz z ostatnią fakturą był zobowiązany do dostarczenia Zamawiającemu zestawienia wszystkich danych archiwalnych na nośniku optycznym w dziesięciu kopiach, za cały okres trwania umowy.

Umowa została zawarta na okres od 1.11.2014 r. do 15.04.2015 r. Z tytułu realizacji przedmiotu umowy Zleceniobiorca miał otrzymać wynagrodzenie ryczałtowe w kwocie 21 180,50 zł netto, 26 062,02 zł (brutto). Umowa uprawniała Zamawiającego do odstąpienia od umowy w przypadku trzykrotnego stwierdzenia nienależytego jej wykonywania. Strona z winy, której nastąpiłoby odstąpienie od umowy, była obowiązana do zapłaty drugiej stronie kary umownej w wysokości 10% wynagrodzenia netto. Zamawiający mógł obciążyć Wykonawcę karą umowną za nienależyte wykonywanie przedmiotu umowy, w wysokości 0,5% wynagrodzenia netto, za każdy taki stwierdzony przypadek. Strony zastrzegły także sobie prawo do dochodzenia odszkodowania uzupełniającego do wysokości faktycznie poniesionej szkody oraz utraconych korzyści. W sprawach nieuregulowanych umową obowiązywały przepisy Kodeksu Cywilnego oraz inne właściwe w przedmiocie umowy. Ze strony Oddziału GDDKiA umowę podpisała Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami oraz Z-ca Dyrektora ds. Ekonomiczno-Finansowych.

Wykonawcę osłony meteorologicznej w sezonie 2014/2015 Oddział GDDKiA wyłonił w drodze przeprowadzonego w oparciu o procedury wewnętrzne postępowania o udzielenie zamówienia publicznego, wyłączonego spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych*⁵⁶ (wartość zamówienia nieprzekraczająca wyrażonej w złotych równowartości kwoty 30 000 euro)⁵⁷. Zaproszenie do złożenia oferty w tym postępowaniu skierowane zostało do pięciu potencjalnych oferentów, w tym do Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej PIB Oddział we Wrocławiu. Oferty złożyło trzech wykonawców ubiegających się o pozyskanie zamówienia (oferty nie złożył IMiGW PIB Oddział we Wrocławiu). Za najkorzystniejszą ofertę (cena stanowiła jedyne kryterium ofert) uznana została oferta spółki z o.o. ze Szczecina, opiewająca na kwotę 26 052,02 zł brutto.

(dowód: akta kontroli str. 1461-1552)

4.1.2. Prace przygotowawcze i realizacja ZUD w Rejonach

W skontrolowanych Rejonach zrealizowano wszystkie zadania wynikające z ramowego harmonogramu⁵⁸, niemniej jednak nie wszystkie w terminach z niego wynikających. Szczegółową realizację tych zadań przedstawiono w dalszej części niniejszego wystąpienia.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1353)

W badanym okresie Oddziały Drogowe w trzech Rejonach (za wyjątkiem OD Oleśnica) zgromadziły do 30 października każdego roku wymaganą ilość środków chemicznych planowanych do zużycia w sezonie zimowym 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015, tj. min. 25%⁵⁹. W OD Oleśnica na dzień 30 października 2012 r. zgromadzono 21,4% wymaganej ilości środków chemicznych⁶⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1553 -1597)

W okresie zimowym 2012/2013, 2013/2014, 2014/2015 Laboratorium Wydziału Technologii we Wrocławiu pobrało do zbadania z trzech skontrolowanych Rejonów łącznie 11 próbek soli, z czego tylko dwie spełniały wymogi PN-86/C-84081/02. Parametrami, które zostały przekroczone w dziewięciu próbkach była wielkość ziaren i zawartość żelazocyjanku potasu. Oddział GDDKiA we Wrocławiu każdorazowo skutecznie egzekwował od dostawcy KGHM Metraco S. A. „zgodnie z umowami⁶¹, obniżenie ceny jednostkowej za dostarczanie wadliwych partii soli w przedziale od pięciu do ośmiu procent.

(dowód: akta kontroli str. 1171-1213)

Według powołanego przez NIK w związku z kontrolą biegłego z zakresu drogownictwa, którego zadaniem było zbadanie, sporządzenie sprawozdania i wyrażenie opinii, czy wymagania ilościowe i jakościowe stawiane przez Oddział GDDKiA dla sprzętu użytkowanego przez wykonawców usług w trzech Rejonach Drogowych (Wrocławiu, Oleśnicy i Kłodzku) w zakresie zimowego utrzymania dróg

⁵⁶ Dz. U. z 2013 r. poz. 907 ze zm.

⁵⁷ Zarządzenie Nr 49 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 października 2013 r. w sprawie realizacji zamówień publicznych wyłączonych spod stosowania przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – *Prawo zamówień publicznych* przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Zarządzenie Nr 50 /2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu z dnia 15 października 2014 r. w sprawie udzielania zamówień publicznych w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu.

⁵⁸ Ramowy harmonogram stanowi załącznik nr 5 do zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg”

⁵⁹ Wartość wynikająca z Zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg”

⁶⁰ Ilość materiałów planowana w sezonie zimowym 5 901,45 Mg. Na dzień 30 października 2012 r. zgromadzono 1 261,0 Mg soli drogowej i 18,0 Mg chlorku wapnia.

⁶¹ Umowa nr GDDKiA O/WR 69/PN/D/R-2/2011 z dnia 7 października 2011 r. oraz umowa nr GDDKiA O/WR-Z-1/78/PN/D/I-4/2014 z dnia 7 października 2014 r.

krajowych oraz utrzymania bieżącego w ramach prac porządkowych związanych z utrzymaniem ekranów akustycznych, są zasadne i optymalne z punktu widzenia zapewnienia stanu utrzymania zgodnego z obowiązującymi standardami i racjonalności ponoszonych wydatków na utrzymanie dróg krajowych:

- sprzęt przeznaczony do Zimowego Utrzymania Dróg (ZUD) w rejonach podlegających oględzinom (Rejon Wrocław i Rejon Oleśnica) spełniał wymagania Zamawiającego pod kątem wykonywanych zadań. W stosunku do wymaganej minimalnej liczby jednostek sprzętowych (solarki, pługi, nośniki, ładowarki, równiarki) w Obwodzie Drogowym w Oleśnicy, w Obwodzie Utrzymania S-8 w Oleśnicy i Obwodzie Drogowym AOW Widawa oględzinom poddano odpowiednio: 68,7% sprzętu, 75,0% sprzętu i 123,5% sprzętu,
- osprzęt do ZUD, tj. pługi i solarki poddany oględzinom posiadający Dokumentację Techniczno-Ruchową, był zgodny z wymaganiami Zamawiającego dotyczącymi wyposażenia solarki w możliwość płynnej regulacji wydatków w granicach: dla soli 5-30 g/m², dla materiałów uszorstniających 50-150 g/m²,
- sprzęt konieczny do wykonywania zadań w początkowym etapie ZUD (nagły opad śniegu) – pługi i solarki wraz z nośnikami, był gotowy do pracy zgodnie z wymaganiami. Wg deklaracji Przedstawicieli GDDKiA lub Wykonawcy sprzęt potrzebny do pracy w przypadku bardziej niekorzystnych warunków (długotrwałe intensywne opady śniegu) znajdował się w pobliżu poddanych oględzinom Rejonów i Obwodów Drogowych i w razie konieczności był gotowy do usprzętowania i rozpoczęcia realizacji zadań z zakresu ZUD,
- koparko-ładowarka CASE 580 znajdująca się w bazie OUS-8 Oleśnica była wyposażona w łyżkę przednią o pojemności 0,9 m³, co było niezgodne z wymaganiami Zamawiającego, określającego w postępowaniu przetargowym minimalną pojemność łyżki na 2 m³. Nośniki o numerach rejestracyjnych DMI 09208, DMI 04376 znajdujące się na terenie Obwodu Drogowego Oleśnica nie były wyposażone w urządzenia GPS, co było niezgodne z warunkami SIWZ. Biorąc pod uwagę podstawowy cel, tj. utrzymanie standardów ZUD stwierdzone niezgodności nie mają istotnego wpływu na wykonywane zadania,
- skontrolowane Rejony Drogowe dysponowały wystarczającą liczbą podstawowego sprzętu (pługi, solarki) do wykonania założonego zadania zgodnie z obowiązującymi standardami. Wymagania stawiane przez Zamawiającego odnośnie odśnieżania dróg są zasadne i optymalne w odniesieniu do obowiązujących standardów i racjonalności ponoszonych kosztów. Żadne z wymagań stawianych przez Zamawiającego poddane analizie nie ma negatywnego wpływu na koszt otrzymanej usługi, wszystkie wymogi były optymalne, zapewniające prawidłowe wykonanie zadań objętych zamówieniem,
- z punktu widzenia zapewnienia utrzymania bieżącego w ramach prac porządkowych związanych z utrzymaniem ekranów akustycznych, wymagania stawiane przez Zamawiającego (mycie przy pomocy sprzętu i środków czystości) są zasadne i optymalne. W szczegółowych specyfikacjach technicznych (SST), Zamawiający określił wymagania dotyczące jakości utrzymania ekranów akustycznych wspólnie dla: mycia znaków wraz ze słupkami i konstrukcjami, poręczy, pachółków i barier, filarów, przyczółków i balustrad.

(dowód: akta kontroli str. 1768-1815)

W wyniku oględzin przeprowadzonych w toku kontroli w dniu 9 lutego 2015 r. z zakresu ZUD dróg (dk nr 8 - od wjazdu do granicy Rejonu Wrocław – 37,5 km; dk nr 8 - od granicy Rejonu Wrocław do Kłodzka – 31 km, dk nr 33 - od Kłodzka do Bystrzycy Kłodzkiej – 19 km; dk nr 8 - od granicy Rejonu Kłodzko do Łagiewnik (Rejon Wrocław) – 19 km, dk nr 39 - od Łagiewnik do granicy Rejonu Wrocław – 22,3 km, dk nr 39 - od granicy Rejonu Wrocław do granicy Rejonu Oleśnica –

18,2 km, A-4 od granicy Rejonu do Bielán Wrocławskich – 40 km) ustalono, że wszystkie drogi były przejezdne, stopień odśnieżenia dróg był zgodny ze standardem utrzymania zimowego dróg. Na drogach nie było śliskości śniegowej, zasp, nabożów śnieżnych. Drogi były odśnieżane przez pługi piaskarki i pługi solarki.

(dowód: akta kontroli str.1735-1749)

Rejony korzystały z prognoz pogody przekazywanych przez IMGiW oraz ze strony ICM. Od sezonu 2014/2015 Rejony korzystały z prognoz przesyłanych przez podmiot zapewniający osłonę meteorologiczną dróg zarządzanych przez Oddział GDDKiA. W Rejonie Wrocław zlokalizowane były: trzy mikrostacje dla każdego OD, które wyposażone były w miernik HygroPalm-3, termometr gruntowy, termometr zaokienny; Stacja Pogodowa Informatyki Pogodowej⁶²; trzy stacje meteo⁶³ oraz trzy znaki zmiennej treści⁶⁴. W Rejonie Oleśnica znajdują się trzy mikrostacje⁶⁵ dla każdego OD, stacje meteorologiczne przy drodze A-8 – Węzeł Północ oraz Wrocław most przez Odrę. Rejon dodatkowo korzysta ze stacji meteorologicznej poza obszarem Rejonu w miejscowości Słupia (woj. Wielkopolskie) położonej w bezpośrednim sąsiedztwie Węzła Syców Wschód. W Rejonie Kłodzko znajdują się trzy mikrostacje⁶⁶ dla każdego OD oraz 4 stacje⁶⁷, z czego trzy na DK 8⁶⁸ i jedna na dk46.⁶⁹

(dowód: akta kontroli str. 1230,1553, 1561, 1562)

4.2. Przeglądy i prowadzenie wycinki zadrzewienia

Rejony corocznie w okresie wegetacji roślin przeprowadzały przeglądy zadrzewienia w celu wyłonienia drzew zagrażających bezpieczeństwu i wymagających zabiegów pielęgnacyjnych, z których sporządzano protokoły. Na m.in. ich podstawie w terminie do 15 listopada każdego roku sporządzano corocznie plany utrzymania zieleni. Decyzje zezwalające na usunięcie drzew i krzewów przy drogach objętych kontrolą znajdowały się w siedzibach trzech skontrolowanych Rejonów. W latach 2013 – 2015 (styczeń) dla potrzeb Rejonów: Wrocław, Kłodzko i Oleśnica wydano łącznie 56 decyzji na usunięcie 386 drzew, z czego w 28 decyzjach zgoda na ich usunięcie była uwarunkowana ich przesadzeniem w miejsce wskazane przez wydającego zezwolenie albo zastąpieniem ich innymi drzewami lub krzewami. Prace oraz zabiegi pielęgnacyjne przy drzewach i krzewach były wykonywane pod nadzorem ze strony zarządcy drogi przez Terenowego Inspektora Drogowego zajmującego się zagadnieniami zieleni przydrożnej.

(dowód: akta kontroli str. 698, 705, 1603-1657)

Jak wyjaśnił Kierownik Rejonu Oleśnica w 2014 r. nie wykonano wycinki jednego drzewa z uwagi na krótki termin obowiązywania decyzji, tj. 20 dni od daty jej wpływu do Rejonu. W listopadzie 2014 r. ponownie wystąpiono do właściwego organu o wydanie zezwolenia na usunięcia przedmiotowego drzewa z terminem zezwolenia

⁶² DK nr 8 km 75+690 k/m. Niemcza.

⁶³ A-4 Żórawina km 161+004, A-4 Węzeł Brzezimierz km 179+420, Węzeł Przylesie km 189+560.

⁶⁴ A-4 Węzeł Krajków km 165+040 j. południowa oraz km 165+200 j. północna; A-4 Węzeł Brzezimierz km 179+360 j. południowa oraz km 178+500 j. północna i A-4 Węzeł Przylesie km 193+352 j. północna.

⁶⁵ Wyposażenie stacji: klatka meteorologiczna, elektroniczny termometr i higrograf (odczyt temperatury powietrza i gruntu oraz wilgotności) wyposażony w czujnik sygnalizujący przekroczenie wartości krytycznych temperatur i wilgotności.

⁶⁶ Wyposażenie stacji: klatka meteorologiczna, elektroniczny termometr i higrograf (odczyt temperatury powietrza i gruntu oraz wilgotności) wyposażony w czujnik sygnalizujący przekroczenie wartości krytycznych temperatur i wilgotności.

⁶⁷ Stacje mierzące temperaturę powietrza, temperaturę nawierzchni, wilgotność powietrza.

⁶⁸ Km 44+000, km 12+961, km 39+114.

⁶⁹ Km 12+850.

do końca 2015 r. W dniu 10 lutego 2015 r. uzyskano decyzję od Burmistrza Siechnic na wycinkę i w ramach zlecenia z dnia 19 lutego 2015 r. usunięto drzewo z pasa drogowego. Odnosząc się do tych wyjaśnień NIK zauważa, iż dla zlecenia realizacji zmienionego terminu wycinki drzewa Rejonowi wystarczyło 9 dni od daty uzyskania decyzji na jego usunięcie.

(dowód: akta kontroli str. 698)

Z wyjaśnień Kierownika Rejonu Kłodzko wynika, że w badanym okresie wystąpił jeden przypadek niezrealizowania w terminie nasadzenia 3 sztuk drzew, ponieważ drzewa zostały wycięte 20 października 2014 r. a nasadzenia należało dokonać w ciągu trzech miesięcy od wycinki, tj. do 20 stycznia 2015 r. Ze względu na warunki zimowe przeprowadzenie nasadzenia w tym okresie było nieuzasadnione (możliwość nie przyjęcia się sadzonek) o konieczności przesunięcia terminu poinformowano Wójta Gminy Ciepłowody. Odnosząc się do tych wyjaśnień, należy zgodzić się z tym, że prowadzenie nasadzeń drzewostanu w grudniu lub styczniu ze względu na warunki atmosferyczne nie byłoby wskazane, jednakże koniec października i pierwsza dekada listopada to zazwyczaj stosowany okres na przeprowadzenie takich czynności.

(dowód: akta kontroli str. 710)

4.3. Skargi i wnioski oraz inne sygnały i informacje dotyczące niewłaściwego utrzymania stanu sieci dróg krajowych

4.3.1. W analizowanym okresie Oddział GDDKiA otrzymywał w ramach swojej właściwości skargi i wnioski składane przez podmioty zewnętrzne. W 2013 r. w Oddziale złożono i odnotowano w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków łącznie 82 skargi i wnioski, w tym 16 (19,5%) dotyczących spraw związanych ze stanem technicznym i utrzymaniem dróg krajowych, natomiast w 2014 r. odpowiednio 93, w tym 31 (33,3%). Przedmiotowe skargi i wnioski dotyczyły przede wszystkim uszkodzenia nawierzchni, barier ochronnych, znaków drogowych, stanu odwodnienia dróg, konieczności remontu i modernizacji dróg, stanu skarp i rowów przydrożnych, potrzeby wycinki drzew i roślinności przydrożnej. I tak w rejestrze skarg i wniosków Oddziału GDDKiA m.in.:

- jako skargę zarejestrowano pismo Komendy Powiatowej Policji w Głogowie, które wpłynęło w dniu 11 marca 2013 r. w sprawie sprawdzenia nieprawidłowego działania sygnalizacji świetlnej na ul. Grodzkiej oraz korekty sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu ul. Legnickiej i ul. Piłsudskiego we Wrocławiu (sprawa załatwiona pozytywnie),
- jako wniosek zarejestrowano pismo mieszkańców wsi Jażwiny (wpłynęło w dniu 8 maja 2013 r.) w sprawie budowy drogi - zła nawierzchnia drogi nr 15 w miejscowości Jażwiny (sprawa załatwiona pozytywnie),
- jako wniosek zarejestrowano pismo Komendy Powiatowej Policji w Lubinie (wpłynęło w dniu 10 września 2013 r.) w sprawie zmiany organizacji ruchu na dk nr 3 w przebiegu od 383 +100 do 383 + 500 (sprawa załatwiona pozytywnie),
- jako wniosek zarejestrowano pismo z mieszkańca Oławy (wpłynęło w dniu 4 listopada 2013 r.) w sprawie wycinki drzew w pasie dk nr 94 w miejscowości Marcinkowice (sprawa załatwiona pozytywnie),
- jako wniosek zarejestrowano pismo Komendy Miejskiej Policji w Legnicy (wpłynęło w dniu 10 marca 2014 r.) w sprawie zainstalowania znaku B-25 w miejscowości Prochowice (sprawa załatwiona pozytywnie),
- jako wniosek zarejestrowano pismo Komendy Powiatowej Policji w Jaworze (wpłynęło w dniu 17 kwietnia 2014 r.) w sprawie naprawy nawierzchni dk nr 3 w miejscowości Sokół (sprawa załatwiona pozytywnie),

- jako skargę zarejestrowano pismo Urzędu Gminy w Chojnowie (wpłynęło w dniu 24 lipca 2014 r.) w sprawie zamontowania drogowskiego E-4 na dk nr 94 w miejscowości Jerzmanowice (sprawa załatwiona pozytywnie).

Wszystkie skargi i wnioski z rejestru skarg i wniosków Oddziału GDDKiA dotyczące stanu technicznego i utrzymania dróg krajowych zostały załatwione pozytywnie i rozpatrzone w terminie, określonym w art. 237 Kpa. W rejestrze skarg i wniosków nie stwierdzono zgłoszeń dotyczących zimowego utrzymania dróg. Szczegółowe badanie kontrolne wybranych skarg i wniosków dotyczących spraw związanych ze stanem i utrzymaniem dróg krajowych, tj. 5 (31,3%) złożonych w 2013 r. oraz 10 (32,3%) złożonych w 2014 r. nie wykazało nieprawidłowości w sposobie ich załatwienia.

(dowód: akta kontroli str. 26-29)

4.3.2. Z informacji pozyskanych od Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej oraz Dyrektora Wydziału Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego – dalej WCZK) wynikało, iż kierowane przez nich jednostki nie składały w kontrolowanym okresie do Oddziału GDDKiA skarg, wniosków lub informacji dotyczących niewłaściwego utrzymania odcinków dróg krajowych, w szczególności w zakresie m.in. stanu technicznego nawierzchni i obiektów inżynierskich, niedotrzymania standardów całorocznego zagospodarowania i utrzymania dróg, braku lub niewłaściwego zimowego utrzymania dróg krajowych. Dyrektor Wydziału Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego wskazał, że wszelkie informacje dotyczące utrudnień na autostradzie i drogach krajowych przekazywane są przez zmianę dyżurną WCZK do Oddziału GDDKiA drogą telefoniczną oraz że jedyną formą utrwalającą przekazanie powyższej informacji jest „Raport z dyżuru”. Według dołączonego do informacji Raportu Nr 573/2013 z dnia 14 października 2013 r. z dyżuru WCZK:

- „ godz. 15³⁰ – interwencja KW PSP we Wrocławiu, droga krajowa Nr 3 w Lubinie ul. Komisji Edukacji Narodowej, ul. Paderewskiego, ul. Ścinawska na odcinku 700 m rozlany olej silnikowy. Zarządca drogi odmówił straży podjęcie interwencji. Wykonano telefon do Dyspozytora Zarządu Utrzymania Dróg Krajowych, który poinformował, że jego służby nie podejmą działań, gdyż powinni to zrobić strażacy. Skontaktowano się z dyżurnym WSKR (Wojewódzkie Stanowisko Koordynacji Ratownictwa), który z kolei stwierdził, że obecni na miejscu zdarzenia strażacy nie podejmą działań, gdyż powinien to zrobić zarządca drogi,

- godz. 15⁴⁵ – Ponownie skontaktowano się z Dyspozytorem Zarządu Utrzymania Dróg Krajowych i polecono kontakt z PSP w celu ustalenia, kto ma podjąć właściwe działania,

- godz. 17⁰⁰ – Dyspozytor Zarządu Utrzymania Dróg Krajowych w informacji zwrotnej po zapoznaniu się ze sprawą przekazał, że to sprawa straży pożarnej i że nie posiadają odpowiedniej ilości sorbentu. Nie podjęto interwencji.,

- godz. 19³⁰ – Ponowna interwencja Dyżurnego KW PSP we Wrocławiu - droga krajowa nr 3. Dyżurny KWP stwierdził, że od chwili ujawnienia zdarzenia, ani PSP ani zarządca drogi nie pojęli żadnych działań w celu usunięcia zagrożenia z drogi. Na miejscu policjanci ustawili bariery i zabezpieczają drogę w związku z tym patrol, który mógłby być zaangażowany w inne działania jest blokowany. Wykonano telefon do dyżurnego GDDKiA, który poinformował, że strażacy odmówili podjęcia działań, gdyż stwierdzili, że jest to obowiązek zarządcy drogi, nie podjęli nawet próby określenia co za substancja jest rozlana na drodze. W związku z tym GDDKiA nie może podjąć działań. Dyżurny WSKR stwierdził natomiast, że w momencie ustawienia barier i zabezpieczenia miejsca przez Policję, zagrożenie zostało usunięte, a kwestia posprzątania rozlanego oleju (stwierdził to dowódca będący na miejscu zdarzenia), leży po stronie zarządcy drogi”.

Wyjaśniający w tej sprawie Kierownik Rejonu w Lubinie podał m.in., że przedmiotowe zdarzenie miało miejsce około godziny 16. Lokalizacja zdarzenia to droga krajowa nr 3 w m. Lubin w km 373+000- 373+600 jezdnia prawa i prawy pas ruchu (w odległości 200 m od siedziby Straży Pożarnej w Lubinie). Policja zabezpieczyła miejsce zdarzenia wyłączając z ruchu jeden pas jezdni prawej i ruch odbywał się jednym pasem ruchu. Do neutralizacji substancji wzywała nas Straż Pożarna, my natomiast dowodziliśmy, że jest to zadanie Straży. W związku z brakiem działań Straży Pożarnej poleciłem uszorstnienie nawierzchni piaskiem i nasze służby przystąpiły do realizacji takiej decyzji. W międzyczasie przedstawiciel Zespołu Zarządzania Kryzysowego z Wrocławia wyraził swoją dezaprobatę dla opieszłości w likwidacji utrudnienia i Straż Pożarna przystąpiła do neutralizacji plamy sorbentem zamiatając nasz piasek i swój sorbent. Od chwili stwierdzenia zagrożenia do jego usunięcia minęło pięć godzin natomiast czas neutralizacji jedna godzina.

(dowód: akta kontroli str. 56-82)

Przedmiotowa sytuacja była wynikiem nierozstrzygniętego sporu kompetencyjnego pomiędzy Państwową Strażą Pożarną (nadzorowaną przez Ministra Spraw Wewnętrznych) i zarządcami dróg, w tym GDDKiA (nadzorowaną przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w odniesieniu do dróg krajowych) oraz zarządcami dróg wojewódzkich i powiatowych (nadzorowanych przez Ministra Administracji i Cyfryzacji) w zakresie podmiotu zobowiązanego podczas prowadzenia działań ratowniczych do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych, w tym płynów eksploatacyjnych pojazdów na powierzchnię drogi, powstałych m.in. na skutek zdarzeń komunikacji drogowej lub wad środków transportu. Wypowiadający się w tej sprawie Dolnośląski Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej w znajdującym się w Oddziale GDDKiA piśmie z dnia 29 lutego 2012 r. skierowanym do Komendantów Powiatowych/Miejskich PSP woj. dolnośląskiego, informował m.in., że:

- czynności związane z przywróceniem przejezdności drogi w sytuacji wycieków płynów eksploatacyjnych ze środków transportu mają charakter robót interwencyjnych, zabezpieczeniowych i utrzymaniowych, stąd na podstawie art. 20 ust. 4, 11 i 14 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, należą do zarządcy drogi. Wobec powyższego istnieje konieczność wezwania przedstawiciela zarządcy drogi w celu podjęcia ww. prac oraz przekazania mu miejsca prowadzenia działań ratowniczych, co na podstawie § 21 ust 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej rozporządzenie KSRG), kończy kierowanie działaniem ratowniczym,
- pomimo, że płyny eksploatacyjne środków transportu są substancjami chemicznymi o niektórych właściwościach niebezpiecznych, ich wyciek na drogę publiczną nie daje podstaw do prowadzenia działań ratowniczych w ramach ratownictwa chemicznego lub ekologicznego. Wynika to bezpośrednio z § 16 ust. 1 rozporządzenia KSRG, który stanowi, że KSRG w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego obejmuje planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych niezbędnych do zmniejszenia lub likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia. W przypadku wycieku płynów eksploatacyjnych używanych w środkach transportu w ilości, w której są w nich wykorzystywane, nie ma podstaw do oceny stwarzającego przez nie zagrożenia, jako bezpośredniego dla otoczenia.

Podobne stanowisko zajmowała Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej w sporządzonym w listopadzie 2012 r. opracowaniu „Zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach”.

L. G. G. G.

Centrala GDDKiA dokument ten traktowała informacyjnie w związku z tym, że nie był konsultowany z GDDKiA i nie zawierał wspólnych ustaleń i uregulowań prawnych wskazując, iż nie ma on prawnego przełożenia na działania służb GDDKiA, Oddział GDDKiA jest zobowiązany do przestrzegania zasad określonych przez MTBiGM oraz Centralę GDDKiA, pracownicy GDDKiA nie mają obowiązku usuwania plam oleju z jezdni, Oddział GDDKiA ani żadna z firm zewnętrznych (realizująca zadania bieżącego utrzymania dróg) nie jest włączona w krajowy system ratowniczo-gaśniczy, a tym samym nie utrzymuje w ciągłej gotowości żadnych sił i środków do bezpośredniego dysponowania przez Kierującego Działaniem Ratowniczym.

Zastępca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pismem z dnia 10 stycznia 2013 r. poinformował Dyrektorów Oddziałów GDDKiA o powołaniu w Centrali GDDKiA Zespołu Roboczego do opracowania ramowego planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych i że uregulowanie tej problematyki zostanie ujęte w zarządzeniu i wytycznych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Do współpracy zaproszono przedstawicieli KG PSP, KG Policji, Ministerstwa Zdrowia. Podczas prac Zespołu przewidywano dokonanie analizy zakresów odpowiedzialności, podziału kompetencji oraz wyjaśnienie kwestii spornych wynikających z niedoprecyzowania w obowiązujących przepisach prawa. Przedmiotowe pismo informowało ponadto o rozpoczęciu procesu ujednolicenia zapisów dotyczących zasad postępowania zarządcy dróg krajowych z zapisami zawartymi w opracowanych przez KG PSP w listopadzie 1212 r. *Zasadami postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach* oraz że GDDKiA stoi na stanowisku iż dopiero wspólne połączenie ww. dwóch przedsięwzięć i wypracowanie konkretnych wniosków, będzie podstawą do szczegółowych uzgodnień z jednostkami organizacyjnymi PSP.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA pismem z dnia 19 lipca 2013 r. przekazała Wojewodzie Dolnośląskiemu wnioski w związku z ustaleniami dokonanymi w dniu 10 lipca 2013 r. na posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, dotyczące poprawy współdziałania zarządcy drogi ze służbami biorącymi udział w zabezpieczeniu i usuwaniu skutków zdarzeń drogowych na drogach krajowych województwa dolnośląskiego, m.in.:

- Oddział GDDKiA ze względu na swoje ustawowe zadania, strukturę organizacyjną (organ administracji państwowej działający w ramach resortu transportu) oraz posiadane kompetencje jest urzędem, który nie jest uprawniony do podejmowania jakichkolwiek czynności związanych z prowadzeniem akcji ratownictwa chemicznego i ekologicznego. Dlatego też nie ma regulaminowego (prawnego) obowiązku posiadania w swoich etatowych strukturach specjalistycznie przeszkolonych i wyposażonych sił i środków, ani nie jest uprawniony do prowadzenia rozpoznania i neutralizacji zagrożenia chemicznego poprzez związywanie lub neutralizację substancji niebezpiecznych, jak również obowiązku zaopatrywania jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: ksrsg) w specjalistyczny sprzęt i substancje neutralizujące,

- zarządca drogi – mimo, że jest właścicielem terenu – ze względu na brak wymaganych uprawnień i możliwości organizacyjno-technicznych, nie został upoważniony do usuwania odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z wypadków, które powstały podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, a tym samym do ich zagospodarowania. Obowiązek ten ustawowo należy do jednostek ratownictwa chemicznego działającego w ramach ksrsg, właściciela odpadów (sprawcy wypadku) oraz do właściwego terytorialnie Starosty i regionalnego dyrektora ochrony środowiska.

Sporządzony przez Centralę GDDKiA projekt pn. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”, był dwukrotnie



(w styczniu i lutym 2014 r.) omawiany z przedstawicielami KW PSP we Wrocławiu, KW Policji we Wrocławiu, Wydziału Ruchu Drogowego KW Policji we Wrocławiu (na pierwszym spotkaniu), Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego i Konwentu Powiatów Województwa Dolnośląskiego (na drugim spotkaniu). Projekt ten w zadaniach Państwowej Straży Pożarnej wykonywanych na sieci dróg, przewidywał m.in. organizowanie i prowadzenie działań, z zakresu ratownictwa chemiczno-ekologicznego, w tym związanie lub neutralizację substancji niebezpiecznych. Do czasu zakończenia kontroli NIK, przedmiotowy Projekt nie został przyjęty i wdrożony do realizacji. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami pismem z dnia 16 października 2014 r. poinformowała Dyrektora Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA, m.in. że:

- na obszarze województwa dolnośląskiego w dalszym ciągu dochodzi do rozbieżności w interpretacji przepisów dotyczących zakresu działania i odpowiedzialności poszczególnych służb i zarządców dróg, podczas prowadzenia działań związanych z usuwaniem skutków zdarzeń drogowych,
- z informacji otrzymywanych ze służb liniowych wynika, że zdarzają się przypadki uchylania (a nawet odmowy) podjęcia działań przez jednostki ksrp wezwane do zabezpieczenia zdarzeń drogowych, gdzie niezbędne było zneutralizowanie wycieków paliwa i płynów eksploatacyjnych. Kilkakrotnie Kierujący Działaniem Ratowniczym (KDR) uzależniali możliwość podjęcia działań ratowniczych od przekazania im przez służby liniowe Oddziału GDDKiA worków z sorbentem,
- także podczas zdarzeń drogowych, w czasie których nastąpił wyciek innych substancji chemicznych, będące na miejscu jednostki ratownictwa gaśniczego, nie podjęły mimo zidentyfikowania rozlanych środków (np. składniki do produkcji klejów, farba drukarska) procedur zmierzających do dokładnego sprawdzenia stopnia ich szkodliwości na środowisko, a ograniczyły się jedynie do częściowego spłukania substancji z nawierzchni drogi na pobocze, uważając, że dobranie i użycie niezbędnych specjalistycznych neutralizatorów (rozpuszczalników) należy do obowiązków właściciela terenu.

W oparciu o dokumentację źródłową Oddziału GDDKiA, odnoszącą się do tego ostatniego przypadku ustalono, że zdarzenie miało miejsce na terenie Rejonu Legnica w dniu 26 sierpnia 2014 r. na jezdni południowej (w kierunku Wrocławia) autostrady A-4 w km 88+500 – 88+600, gdzie na skutek kolizji dwóch pojazdów doszło do rozlania ok. jednej tony farby. Rejon w Legnicy wyłączył z ruchu na ok 5 godzin całość jezdni południowej na odcinku 8 km od węzła Złotoryja do węzła Legnica, wyznaczając objazdy drogami nr 364 i nr 3 przez Legnicę. Ruchem przy objazdach kierowała Policja, a przy usuwaniu farby zaangażowane były brygady pracowników Rejonu i straż pożarna, która z powodu niedysponowania środkami chemicznymi, farbę z jezdni usuwała wodą pod ciśnieniem z wozów strażackich. Ostatecznie w wyniku wykonanych prac, m.in. po mechanicznym usunięciu większych plam farby, posypaniu nawierzchni piaskiem stosowanym do zimowego utrzymania dróg oraz środkiem absorbującym oleje i po pozytywnym przeprowadzeniu prób śliskości nawierzchni samochodem służbowym, przywrócono ruch na autostradzie. Wykonawca kompleksowego utrzymania autostrady A-4, na zlecenie Rejonu z dnia 5 września 2014 r. dokonał w ciągu 8 godzin fizycznego usunięcia pozostałości farby metodą frezowania przy użyciu opilków stalowych oraz likwidacji wszelkich pozostałości po akcji usuwania skutków zdarzenia wraz z ich utylizacją. Wykonane po frezowaniu przez Laboratorium Drogowe Oddziału GDDKiA pomiary współczynnika tarcia nawierzchni wykazały, że ich wyniki mieściły się w dopuszczalnych normach.

W sprawie sporu kompetencyjnego pomiędzy Państwową Strażą Pożarną, a zarządcami dróg w zakresie podmiotu zobowiązanego podczas prowadzenia działań ratowniczych do usunięcia (likwidacji) wycieków płynów eksploatacyjnych



pojazdów z powierzchni drogi, powstałych na skutek zdarzeń komunikacji drogowej lub wad środków transportu, do Ministra Spraw Wewnętrznych i Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zwróciła się z zapytaniem nr 895 w kwietniu 2012 r. Poseł Monika Wielichowska. W odpowiedzi zapytani ministrowie przedstawiając/ podtrzymując stanowiska PSP i zarządców dróg, o których wcześniej, widzieli potrzebę zapewnienia właściwego poziomu bezpieczeństwa i współpracy pomiędzy stronami oraz wyjaśnienia istniejących wątpliwości interpretacyjnych i kompetencyjnych w zakresie prowadzenia i usuwania skutków działań ratowniczych na drogach.

Według opinii prawnej z dnia 5 kwietnia 2012 r. udzielonej Posłowi Monice Wielichowskiej przez Biuro Analiz Sejmowych, przedmiotowy spór jest sporem kompetencyjnym negatywnym (obie strony uznają się za niekompetentne, nie zobowiązane do załatwienia sprawy). Do jego rozstrzygnięcia właściwe są zainteresowane organy, ministrowie je nadzorujący, a w ostateczności Prezes Rady Ministrów zgodnie z art. 5 pkt. 7 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów⁷⁰ (spór kompetencyjny pomiędzy ministrami rozstrzyga Prezes Rady Ministrów).

(dowód: akta kontroli str.2002-2083)

4.3.3. Jak poinformował Naczelnik Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, w kontrolowanym okresie 12 jednostek organizacyjnych Policji przekazało do Oddziału GDDKiA oraz podlegających mu Rejonów i Obwodów Drogowych łącznie 55 pism, notatek służbowych i urzędowych⁷¹, w tym pięć oznaczonych jako wnioski (z tego dwa skierowane do Rejonu Kłodzko oraz trzy skierowane do Oddziału GDDKiA). Przedmiotem tych wystąpień był w szczególności: zły stan techniczny nawierzchni drogi (ubytki masy bitumicznej, koleiny), brak bądź nieczytelne oznakowanie poziome lub pionowe drogi, a także potrzeba: zmiany organizacji ruchu drogowego, regulacji wysokości studzienek kanalizacyjnych, budowy chodników i przejść dla pieszych, naprawy znaków zmiennej treści, naprawy uszkodzonych barier energochłonnych, dokonania wycinki drzew. Spośród przedmiotowych 55 pism i notatek jedna sprawa jako wniosek została ujęta w rejestrze skarg i wniosków Oddziału GDDKiA. Rejon w Legnicy sześć pism policji zakwalifikował jako wnioski (dot. złego stanu nawierzchni, braku oświetlenia przejścia dla pieszych, niewłaściwego oznakowania poziomego i pionowego drogi) w prowadzonym rejestrze skarg i wniosków. Rejon Głogów jedno z pism policji (usunięcie nierówności podłużnej na dk nr 3 – garb wysokości 15-20 cm) odnotował jako wniosek w rejestrze skarg i wniosków Rejonu. Pisma, notatki policji wykazane w rejestrach skarg i wniosków Oddziału GDDKiA i Rejonów zostały załatwione zgodnie z obowiązującą procedurą ich przyjmowania i rozpatrywania⁷². Pozostałe pisma i notatki policji dotyczące właściwości Oddziału GDDKiA bądź Rejonów Drogowych w sprawach utrzymania, stanu technicznego, oznakowania dróg krajowych, zostały potraktowane jako pisma/zgłoszenia informacyjne i zakwalifikowane do rozpatrzenia w trybie zwykłym. Na pisma te Oddział GDDKiA oraz Rejony udzieliły pisemnych odpowiedzi. W przypadku pism, notatek policji uznanych za zasadne Oddział GDDKiA oraz Rejony podejmowały działania w celu ich załatwienia m.in. poprzez zlecenie wykonawcom uzupełnienia ubytków w nawierzchni drogi, naprawy uszkodzonych barier energochłonnych, zmiany bądź uzupełnienia oznakowania pionowego i poziomego drogi, dokonanie wycinki drzew. W przypadkach, gdy dla załatwienia sprawy nie wystarczające były

⁷⁰ Dz. U. z 2012, poz. 392 ze zm.

⁷¹ Z tego 28 złożono w 2013 r. oraz 27 w 2014 r.

⁷² Zarządzenie nr 10/2009 Dyrektora Oddziału we Wrocławiu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 20 maja 2009 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Oddziale we Wrocławiu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.



działania wykonywane w ramach bieżącego utrzymania dróg, bądź doraźne naprawy i remonty (usuwanie głębokich kolein, przebudowa skrzyżowań, budowa chodników i miejsc dla pieszych, naprawa znaków informacyjnych zmiennej treści), Oddział GDDKiA występował do GDDKiA w Warszawie w sprawie pozyskania środków finansowych i po ich zapewnieniu przygotowywał, a następnie realizował zadanie. Z nadesłanej informacji Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wynikało ponadto, że w latach 2013-2014 na drogach krajowych woj. dolnośląskiego miał miejsce jeden wypadek⁷³, spowodowany stanem technicznym drogi, w wyniku którego jedna osoba została ranna.

(dowód: akta kontroli str. 83-154, 195-262, 2549-2550)

4.3.4. W badanym okresie⁷⁴ w Oddziale GDDKiA udostępniony był publiczny internetowy serwis informacyjny dla kierowców⁷⁵. Przy pomocy zamieszczonego tam formularza kontaktowego, kierowcy przekazali Oddziałowi GDDKiA: w 2013 r. – 64 zgłoszenia, a w 2014 r. – 45 zgłoszeń. Za zasadne uznano 15 (23%) zgłoszeń z 2013 r. i 26 (58%) z 2014 r. Dotyczyły one głównie uwag odnoszących się do oznaczenia pionowego i poziomego dróg (w tym także w zakresie postulowanych zmian ograniczenia, bądź zwiększenia prędkości) oraz sygnalizacji świetlnej. W mniejszym stopniu zgłoszenia odnosiły się do stanu utrzymania dróg, tj. 4 zgłoszenia w 2013 r. i trzy w 2014 r.)⁷⁶, które uznano za zasadne (ubytki nawierzchni w jezdniach, niebezpieczne uskoki w poboczach, zanik/zatarcie lokalnego oznakowania poziomego, wysoka trawa brak widoczności, ubytki tzw. kocich oczek). Pozostałe zasadne zgłoszenia odnosiły się do braku lub nieczytelnego oznaczenia poziomego lub pionowego, poprawy funkcjonowania sygnalizacji świetlnej, potrzeby zmiany organizacji ruchu na Autostradowej Obwodnicy Wrocławia na rondzie przy ul. Granicznej we Wrocławiu - Węzeł Lotnisko (17 zgłoszeń w tej samej sprawie w 2014 r.). W odniesieniu do zgłoszeń uznanych za zasadne Oddział GDDKiA je załatwił bądź podjął działania w celu ich załatwienia. W serwisie nie stwierdzono zgłoszeń odnoszących się do zimowego utrzymania dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 83-154)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Wszystkie trzy umowy zawarte przez Oddział GDDKiA na sezony zimowe objęte okresem kontroli, na osłonę meteorologiczną dróg, zostały podpisane z opóźnieniem (odpowiednio 15, 21, 20 dni) w stosunku do terminu wymaganego harmonogramem prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg, stanowiącego załącznik nr 5 do wytycznych zimowego utrzymania dróg (wprowadzonych do stosowania na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r. Wyjaśniająca w tej sprawie Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami podała, iż przesunięcie terminów zawarcia umów w stosunku do terminów określonych w Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych

⁷³ W dniu 3 czerwca 2013 r. o godz. 8³⁰ na 403,6 km drogi krajowej nr 5. Na skutek nawałnych opadów deszczu w dniu 2 czerwca 2013 r. w godzinach popołudniowych, w tym miejscu drogi nastąpiło lokalne rozmycie poboczy gruntowych o gł. do 10 cm oraz drobne wykruszenia krawędzi bitumicznej jezdni – warstwy ścieralnej gr. 4-5 cm. Przyczyną wypadku było zjechanie kierowcy samochodu osobowego do prawej krawędzi jezdni przed nadjeżdżającym z przeciwka samochodem ciężarowym typu TIR. Prowadzone w tej sprawie dochodzenie policyjne zostało umorzone postanowieniem Prokuratury Rejonowej w Świdnicy. Uszkodzenia krawędzi jezdni i pobocza zostały naprawione.

⁷⁴ Od lutego 2013 r.

⁷⁵ <<http://www.gddkia.gov.pl/pl/1902/Formularz-Oznakowania-Drog>>.

⁷⁶ Oddział prowadził ewidencję przedmiotowych zgłoszeń, zawierającą w szczególności datę zgłoszenia, nr drogi, szczegółową lokalizację, opis zgłoszenia, ocenę czy zgłoszenie jest zasadne, planowany sposób i termin wykonania stosownej korekty (naprawy).

do ZUD, wynikało między innymi z przedłużonej procedury związanej z określeniem zakresu przedmiotu tych umów oraz przeprowadzeniem badania rynku na potrzeby oszacowania wartości zamówienia przez pracowników ZZR, wykonujących pracę w systemie zmianowym, w godzinach różniących się od pierwszo zmianowego czasu pracy obowiązującego w Oddziale. W przypadku postępowania zmierzającego do zapewnienia osłony meteorologicznej w sezonie zimowym 2014/2015, Oddział rozszerzył wymagania dotyczące zakresu przekazywanych danych meteorologicznych, co wiązało się z koniecznością przeanalizowania dostępnej oferty na rynku firm i instytucji, świadczących usługi w zakresie osłony meteorologicznej. Oddział, od początku sezonu zimowego, dysponował wiedzą na temat warunków pogodowych występujących na terenie województwa dolnośląskiego. Przesunięcie terminów zawarcia umów, w stosunku do terminów określonych w Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych do ZUD, nie miało wpływu na prawidłowe rozpoczęcie oraz prowadzenie akcji zimowego utrzymania dróg w Oddziale. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła ponadto dlaczego zakresem umowy na osłonę meteorologiczną dróg w sezonie zimowym 2014/2015 objęto oprócz obszaru województwa dolnośląskiego także powiat wschowski w województwie lubuskim, podając, iż wynikało to z faktu administrowania przez Oddział odcinkiem DK12 na terenie województwa lubuskiego na odcinku od km 133+563 do km 154+076. Działanie takie było zgodne z treścią Zarządzenia nr 62 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 31 października 2011 r. w sprawie zmiany obszarów działania Oddziałów GDDKiA we Wrocławiu i Zielonej Górze. Podjęcie działań związanych z objęciem osłoną meteorologiczną obszaru powiatu wschowskiego w umowie zawartej z CPM METEOSKY, możliwe było ze względu na dostęp do większej ilości punktów pomiarowych w stosunku do zakresu umów zawieranych w latach wcześniejszych z IMGW. Prognozy uzyskiwane z IMGW miały charakter obszarowy, a dane dotyczące warunków pogodowych na utrzymywanym odcinku DK12 w powiecie wschowskim, określone były w oparciu o informacje meteorologiczne uzyskiwane z terenu województwa dolnośląskiego dla danego obszaru, przyporządkowanego do większego ośrodka miejskiego.

(dowód: akta kontroli str. 408-409)

2. Umowy zawarte na osłonę meteorologiczną na sezony zimowe 2012/2013 oraz 2013/2014⁷⁷ nie w pełni zabezpieczały interes prawno-ekonomiczny Oddziału GDDKiA. Pierwsza umowa nie przewidywała m.in. żadnych kar umownych, prawa dochodzenia przez strony odszkodowania uzupełniającego do wysokości faktycznie poniesionej szkody oraz utraconych korzyści, nie określała zasad odbioru i weryfikacji prawidłowości wykonywania przedmiotu umowy oraz rozliczenia stron. Druga umowa m.in. nie przewidywała, prawa dochodzenia przez strony odszkodowania uzupełniającego do wysokości faktycznie poniesionej szkody oraz utraconych korzyści. Wyjaśniająca w tej sprawie Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami podała, iż zgodnie ze stanowiskiem Wydziału Zamówień Publicznych umowy zawarte w dniu 25 października 2012 r. i 31 października 2013 r. na osłonę meteorologiczną dróg województwa dolnośląskiego w sezonach zimowych 2012/2013 oraz 2013/2014, zabezpieczały w sposób należyty interes prawno-ekonomiczny Oddziału. Treść umów została skonstruowana z uwzględnieniem specyfiki zamawianej usługi oraz rodzaju podmiotu świadczącego usługę na rzecz Zamawiającego, tj. IMGiW. Postanowienia każdej umowy zostały zweryfikowane pod kątem formalno-prawnym przez radcę prawnego Oddziału, który nie wniósł uwag do treści umów przekazanych

⁷⁷ Umowy z dnia 25 października 2012 r. i z 31 października 2013 r. z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej – Państwowym Instytutem Badawczym we Wrocławiu



do zaopiniowania. Odnośnie umowy z 25 października 2012 r. zawartej z IMGW Oddział Wrocław, interes prawno-ekonomiczny Oddziału zabezpieczały w sposób wystarczający postanowienia przepisów powszechnie obowiązujących, w tym postanowienia art. 471 Kc, w powołaniu na który Zamawiający mógł konstruować ewentualne roszczenia odszkodowawcze w stosunku do wykonawcy, w przypadku niewykonania lub nienależytego wykonania umowy i uzyskać na tej podstawie pełne pokrycie poniesionej szkody. Sposób rozliczenia realizacji przedmiotu umowy został opisany w treści §3 umowy, w którym strony ustaliły rozliczenie na podstawie faktur VAT, wystawianych przez wykonawcę zamawiającemu, w miesięcznych okresach rozliczeniowych, za stałą miesięczną kwotę o charakterze ryczałtowym. W kwestii odbioru przedmiotu umowy strony ustaliły sposób przekazywania zamawianych prognoz i ostrzeżeń oraz ich częstotliwość. W przypadku tego typu usługi odbiór zamówienia sprowadza się do czynności faktycznej, tj. odebrania otrzymanej informacji, przekazanej w formie elektronicznej lub faksowej. Sposób zgłaszania uwag i zastrzeżeń dotyczących przebiegu realizacji umowy, zostały określone w treści § 4 umowy. Postanowienia umowy w sprawach nią nieuregulowanych, odsyłały do postanowień przepisów powszechnie obowiązujących, w tym do Kc. Odnosząc się do umowy z dnia 31 października 2013 r., zawartej z IMGW Oddział Wrocław, strony ustaliły możliwość naliczania kar umownych na wypadek odstąpienia od umowy. Zamawiający przeanalizował treść dotychczasowych umów i uwzględnił możliwości dochodzenia odszkodowania uzupełniającego w treści kolejnej umowy dotyczącej osłony meteorologicznej, zawartej ze Spółką w Szczecinie. Wymaga podkreślenia fakt, że dotyczyło to tylko i wyłącznie niemożliwości dochodzenia roszczeń przekraczających wysokość faktycznie poniesionej szkody, których podstawę stanowiło odstąpienie od umowy. Co do pozostałych ewentualnych roszczeń, wynikających z faktu niewykonania lub nienależytego wykonywania umowy, zastosowanie miałby art. 471 Kc. Ustosunkowując się do tych wyjaśnień, NIK podtrzymuje zarzut niepełnego zabezpieczenia interesu prawno-ekonomicznego Oddziału GDDKiA w umowach zawartych w październiku 2012 r. i 2013 r. z IMGW Oddział Wrocław na pełnienie osłony meteorologicznej dróg krajowych województwa dolnośląskiego. Umowa z października 2012 r. nie zawierała możliwości dochodzenia żadnych kar umownych, nie określała zasad odbioru i weryfikacji prawidłowości wykonywania przedmiotu umowy oraz rozliczenia stron. Przywołany przez składającą wyjaśnienia Z-cę Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami art. 471 Kc zobowiązuje dłużnika jedynie do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania. Wprawdzie jej naprawienie (z pominięciem drogi sądowej, co byłoby niewątpliwie najkorzystniejsze dla Zamawiającego) jest możliwe poprzez zapłatę określonej sumy (kara umowna), jednakże zgodnie z art. 483 §1 Kc wymagało by to stosownego zastrzeżenia w umowie, czego w żadnej z zawartych umów nie było. Należy przy tym dodatkowo zauważyć, że według art. 484 § 1 Kc, kara umowna przysługuje wierzycielowi w zastrzeżonej na ten wypadek wysokości, bez względu na wysokość poniesionej przez niego szkody.

(dowód: akta kontroli str. 408-409)

3. Koparko-ladowarka CASE 580 znajdująca się w bazie OUS-8 Oleśnica była wyposażona w łyżkę przednią o pojemności 0,9 m³, co było niezgodne z wymaganiami Zamawiającego, określającego w postępowaniu przetargowym minimalną pojemność łyżki na 2 m³. Nośniki o numerach rejestracyjnych DMI 09208, DMI 04376 znajdujące się na terenie Obwodu Drogowego Oleśnica nie były wyposażone w urządzenia GPS, co było niezgodne z warunkami SIWZ. Stwierdzone niezgodności nie miały istotnego wpływu na wykonywane zadania,



niemniej świadczyły o niewystarczającym nadzorze Rejonu w tym zakresie nad Wykonawcą ZUD.

4. Oddział GDDKiA oraz podległe mu Rejony Drogowe w sposób niejednakowy i niekonsekwentny kwalifikowały ujmowanie w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków, kierowanych do nich: pism, wniosków, notatek służbowych Policji, w sprawach utrzymania, stanu technicznego, oznakowania dróg krajowych. Część z nich ujmowana była w rejestrach jako skargi i wnioski, a inne pomimo podobnej treści i charakteru nie były odnotowywane w prowadzonych rejestrach, albowiem traktowano je jako pisma/zgłoszenia informacyjne i kwalifikowano do rozpatrzenia w trybie zwykłym w związku, jak podali w wyjaśnieniach Z-ca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami oraz kierownicy Rejonów, z indywidualnym/uznaniowym charakterem zapisów Kodeksu postępowania administracyjnego w zakresie kwalifikowania pism jako wniosków.

(dowód: akta kontroli str. 26-55)

Odnosząc się do tego stanowiska, NIK zauważa, iż w myśl art. 241 Kpa przedmiotem wniosku, mogą być w szczególności m.in. sprawy wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy oraz lepszego zaspokajania potrzeb ludności, a przedmiotem skargi, zgodnie z art. 227 Kpa, może być w szczególności zaniedbanie lub nienależyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw. Według art. 222 Kpa o tym, czy pismo jest skargą czy wnioskiem, decyduje treść pisma, a nie jego forma zewnętrzna. W ocenie NIK kierowane do Oddziału GDDKiA oraz podległych Rejonów Drogowych pisma jednostek organizacyjnych Policji w sprawach utrzymania, stanu technicznego czy oznakowania dróg krajowych, w świetle postanowień art. 241 Kpa i 227 Kpa nosiły znamiona skargi bądź wniosku i z tego powodu winny być ujmowane w rejestrach skarg i wniosków prowadzonych przez Oddział GDDKiA i Rejony i stosownie do dokonanej kwalifikacji (skarga lub wniosek) załatwiane.

5. Oddział GDDKiA po terminie wynikającym z harmonogramu prac przygotowawczych do ZUD⁷⁸ nawiązał kontakty z terenowymi i wojewódzkimi sztabami kryzysowymi, tj. w dniach 12 listopada 2013 r. i 27 października 2014 r. zamiast do 15 października każdego roku.

Dyrektor Oddziału GDDKiA wyjaśnił, że w latach 2013 -2014 na szczeblu wojewódzkim jak i powiatowym nie funkcjonowały zespoły funkcjonalne „terenowe lub wojewódzkie sztaby kryzysowe”. Zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷⁹, jedynym organem pomocniczym wojewody lub starosty w zapewnieniu wykonywania zadań zarządzania kryzysowego jest wojewódzki/powiatowy zespół zarządzania kryzysowego, powoływany przez wojewodę/starostę, który określa skład, organizację, siedzibę oraz tryb pracy. Wojewoda Dolnośląski przeprowadza, w ramach corocznych posiedzeń Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego, odprawę z kierownikami służb zespolonych i niezespolonych, odnośnie stanu przygotowania poszczególnych instytucji, inspekcji, służb i straży, do przeciwdziałania i reagowania za zagrożenia w okresie zimowym, w tym oceny sytuacji hydrometeorologicznych. Termin tych posiedzeń określany jest corocznie przez Wojewodę i odbyły się w dniu 27 listopada 2013 r. i w dniu 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1494-1527, 2555)

⁷⁸ Załącznik nr 5 do wytycznych zimowego utrzymania dróg (Zarządzenie Nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 czerwca 2006 r.

⁷⁹ Dz.U. z 2007, Nr. 89, poz. 590.



6. W Rejonie Oleśnica, po terminach wynikających z harmonogramu prac przygotowawczych do ZUD, przeprowadzono w 2013 r.: dwie spośród trzech kontroli sprzętu do ZUD (odpowiednio po 10 i 12 dniach), jedną kontrolę składowisk materiałów do ZUD (po 5 dniach), a w 2014 r.: trzy kontrole sprzętu (po 16, 18 i 23 dniach), kontrole składowisk materiałów do ZUD (po 13 i 20), szkolenia kierowców obsługujących ZUD oraz dyżurnych obsługujących ZUD i PID (odpowiednio po 18, 21, 28 oraz po 49 i 52), natomiast zakończenie przygotowań do sezonu zimowego po 11 dniach.

(dowód: akta kontroli str. 1295-1353)

Z wyjaśnień Kierownika Rejonu Oleśnica wynika, że z uwagi na panujące w tym okresie warunki atmosferyczne (dodatnie temperatury oraz korzystne prognozy długoterminowe) ostateczne kontrole sprzętu mogły zostać przeprowadzone z nieznacznym przesunięciem w stosunku do ramowego harmonogramu. Odnosnie nieterminowej kontroli składowisk materiałów do ZUD spowodowane było to przełożeniem kontroli z uwagi na konieczność wykonania pilnych zadań wynikających z bieżącej działalności Rejonu w dniu 30 października 2013 r. Niedotrzymanie terminów wynikających z harmonogramu dla niektórych zadań w 2014 r. wynikało z późnego zawarcia umów na ZUD w Rejonie Oleśnica dla wszystkich OD, tj. w dniu 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1360-1362)

W Rejonie Wrocław po terminach wynikających z harmonogramu prac przygotowawczych do ZUD, przeprowadzono w 2013 r.: przeglądy i remonty sprzętu do ZUD (po upływie od jednego do trzech dni), kontrolę sprzętu (po sześciu dniach), szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 54 dniach), a w 2014 r.: przeglądy i remonty sprzętu do ZUD oraz kontrolę sprzętu (odpowiednio po 23 i 18 dniach), ostatni montaż osłon biernych dróg przed zaśnieżeniem po pięciu i 12 dniach, szkolenie kierowców obsługujących ZUD (po 18 dniach), szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 42 i 46 dniach) oraz zakończenie przygotowań do sezonu zimowego (po 13 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 1295-1353)

Wyjaśniający w tej sprawie Kierownik Rejonu Wrocław wskazał, że z uwagi na przypadające w dniach 19-20 października 2013 r. dni wolne od pracy (sobota, niedziela) Rejon wyznaczył Wykonawcom termin na przygotowanie sprzętu do ZUD w dniu 21 października 2013 r. (poniedziałek). Na OD Kostomłoty przekazanie sprzętu nastąpiło 21 października 2013 r. Wykonawca ZUD na OD Jordanów Śląski i Bielany Wrocławskie zwrócił się do Rejonu z prośbą o przesunięcie terminu na 22 i 23 października 2013 r., która to prośba została zaakceptowana przez Kierownika Rejonu. Odnosnie kontroli sprzętu Wykonawcy zwrócili się do Rejonu z prośbą o przesunięcie terminu, ponieważ kontrola ta powinna odbyć się przy udziale autoryzowanych serwisów firm Schmidt i DIG Dobrowolski. Firmy te z uwagi na dokonywanie takich usług na terenie całego kraju miały możliwość udziału w kontroli na terenie Rejonu w dniach 30 i 31 października 2013 r. Ze względu na sprzyjające warunki atmosferyczne Rejon wyraził zgodę na przesunięcie wyżej wykazanych terminów. Natomiast nieterminowe szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD spowodowane było tym, że umowa na pełnienie dyżurów ZUD podpisana została w dopiero w dniu 3 grudnia 2013 r., a szkolenie przeprowadzono 13 grudnia 2013 r. po otrzymaniu od wybranego Wykonawcy dyżurów listy dyżurnych. Do czasu rozstrzygnięcia przetargu na pełnienie przedmiotowych dyżurów, były one pełnione siłami własnymi, przez pracowników Rejonu. Niedotrzymanie terminów wynikających z harmonogramu dla niektórych zadań w 2014 r. wynikało z późnego

zawarcia umów na ZUD w Rejonie Wrocław dla wszystkich OD, tj. w dniu 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1363-1375)

W Rejonie Kłodzko w 2014 r. po terminach wynikających z harmonogramu prac przygotowawczych do ZUD zakończono dla strefy I oraz strefy II i III: przygotowanie do eksploatacji sprzętu odśnieżnego i do zwalczania śliskości (odpowiednio po 22 i 11 dniach), ostatni montaż osłon biernych dróg przed zaśnieżeniem (po 22 i sześciu dniach), szkolenie kierowców obsługujących ZUD (po 74 i 47 dniach), szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 63 i 47 dniach), przygotowania do sezonu zimowego (po 51 i 32 dniach).

(dowód: akta kontroli str. 1295-1353)

Kierownik Rejonu Kłodzko wyjaśnił m.in., że niedotrzymanie w 2014 r. wynikających z harmonogramu terminów realizacji dla niektórych zadań wynikało z późnego zawarcia umów na ZUD w Rejonie Kłodzko dla OD Kłodzko w dniu 28 października 2014 r. oraz dla OD Braszowice i OD Bystrzyca Kłodzko w dniu 4 listopada 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 1357-1359)

7. W OD Oleśnica do 30 października 2012 r. zgromadzono 21,4% zamiast 25% wymaganej harmonogramem prac przygotowawczych do ZUD ilości środków chemicznych planowanych do zużycia w sezonie zimowym 2012/2013.

(dowód: akta kontroli str. 1553 -1597)

Kierownik Rejonu Oleśnica wyjaśnił, że na etapie ustalania planu operacyjnego ZUD przeszacowano i nieprawidłowo przyjęto powierzchnię jezdni dla nowej drogi S-8, oddanej do użytku w listopadzie 2012 r., do określenia planowanego zużycia środków chemicznych. Po ponownym przeanalizowaniu okazało się, że ilość zgromadzonej soli powinna wynosić 5 172,59 Mg zamiast 5 901,45 Mg. W tym przypadku zapas zgromadzonej soli (1 261 Mg) na dzień 30 listopada 2012 r. wynosił 24,4%, natomiast na koniec 31 grudnia 2012 r. 1 856,3 Mg, tj. 35,9%.

(dowód: akta kontroli str. 1598-1602)

Uwaga dotycząca
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na nierozstrzygnięty spór kompetencyjny pomiędzy Państwową Strażą Pożarną, a zarządcami dróg w zakresie podmiotu zobowiązanego podczas prowadzenia działań przywracających porządek na drodze i jej przejezdnosć, działań ratowniczych, do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych, w tym płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych m.in. na skutek zdarzeń komunikacji drogowej lub wad środków transportu. Podejmowane próby (m.in. przez Centralę GDDKiA oraz Oddział GDDKiA) rozwiązania tego sporu, jak dotychczas nie zakończyły się powodzeniem. Brak jednoznacznych uregulowań w tym zakresie w przypadkach zaistnienia zdarzenia drogowego, w wyniku którego doszło do zanieczyszczenia jezdni substancjami chemicznymi, niekorzystnie wpływał na stan nawierzchni, zakres i skuteczność likwidacji skutków zdarzenia, a także na czas występowania utrudnień w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 1992-2074)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania i realizacji prac związanych z ZUD oraz z utrzymaniem zieleni przydrożnej. Wprawdzie Oddział GDDKiA i skontrolowane Rejony nie w pełni wywiązały się z terminów realizacji niektórych zadań wynikających z harmonogramów prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg, koparko-ładowarka znajdująca się w bazie OUS-8 Oleśnica była wyposażona w łyżkę przednią o pojemności mniejszej niż wymaganej przez Zamawiającego, a dwa nośniki sprzętu ZUD znajdujące się na terenie Obwodu

Drogowego Oleśnica nie były wyposażone w urządzenia GPS, co było niezgodne z warunkami SIWZ, to w opinii NIK, nieprawidłowości te, biorąc pod uwagę podstawowy cel, jakim było utrzymanie na zarządzanych drogach wymaganych standardów ZUD, nie miały istotnego wpływu na wykonywane zadania.

5. Sprawowanie nadzoru nad realizacją zadań utrzymaniowo – remontowych sieci dróg krajowych

5.1 System zarządzania procesem utrzymania dróg

W Oddziale GDDKiA obowiązywały jednolite procedury zarządzania zawarte w Regulaminie Organizacyjnym określającym zakresy działań i obowiązków poszczególnych jednostek i komórek organizacyjnych, wprowadzonym zarządzeniami Dyrektora Oddziału GDDKiA⁸⁰. Wdrożony został również, zgodnie z normą ISO 9001:2008, System Zarządzania Jakością, który zawierał m.in. udokumentowane procedury oraz wzajemne oddziaływanie między procesami poszczególnych jednostek Oddziału GDDKiA.

Komórki merytoryczne Oddziału GDDKiA, na podstawie wniosków z Rejonów, przeprowadzonych badań laboratoryjnych oraz obserwacji własnych z objazdów dróg, dokonywały merytorycznej oceny materiałów służących za podstawę opracowania planów BUD – materiały z kontroli jednorocznych i pięcioletnich oraz z objazdów dróg. Rejony określały potrzeby rzeczowe i finansowe w zakresie BUD, przebudowy dróg, obiektów mostowych oraz zadań z zakresu BRD. Materiały te stanowiły dane wyjściowe do przygotowania dokumentów przetargowych, dotyczących robót utrzymaniowych i inwestycyjnych.

Proces utrzymania dróg Oddziału GDDKiA realizowany był w oparciu o Katalog robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie dróg, zgodnie z Zarządzeniem nr 59 Generalnego Dyrektora DKiA i obejmował planowanie, zlecanie i realizację zadań, w tym w ramach własnego potencjału oraz w głównej mierze w ramach umów na BUD, ZUD oraz umów „Utrzymaj standard”. Przebieg oraz szczegółową realizację zamówień opisywała dokumentacja jaka powstawała w trakcie wykonywania zleconych prac, która w przypadku np. umów na BUD, obejmowała między innymi zlecenia prac, protokoły przekazania terenu, protokoły odbioru robót.

System gromadzenia i przechowywania danych związanych z procesem utrzymania dróg wspomagany był przez informatyczne systemy wspomagające zarządzanie, jak:

- system referencyjny,

- Bank Danych Drogowych (BDD) – system do ewidencjonowania i gromadzenia danych o parametrach technicznych dróg krajowych⁸¹,

- System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) – system do ewidencjonowania i gromadzenia danych o cechach techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni asfaltowych i betonowych⁸²;

⁸⁰ Zarządzenia: nr 026/2009 Dyrektora Oddziału we Wrocławiu GDDKiA z dnia 30 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu; nr 012/2013 Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu z dnia 04 marca 2013 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu; nr 90/2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie wprowadzenia Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA we Wrocławiu.

⁸¹ Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz. 582

⁸² Wprowadzony zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 4 marca 2002 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych Stosowania Systemu Oceny Stanu Nawierzchni SOSN oraz zarządzenia Nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 29 stycznia 2007 r. w sprawie wytycznych stosowania Systemu Oceny Stanu Nawierzchni Betonowych /SOSN-B/. Obecnie wytyczne diagnostyki stanu nawierzchni są aktualizowane i planowane do wprowadzenia w 2015 r. na całej sieci dróg krajowych w ramach systemu Diagnostyki Stanu Nawierzchni (DSN).



- System Gospodarki Mostowej (SGM) – system do ewidencjonowania i gromadzenia danych o drogowych obiektach inżynierskich,⁸³

- System Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) – system do ewidencjonowania i gromadzenia danych o stanie technicznym elementów pasa drogowego jakim są pobocza i odwodnienie drogi,⁸⁴

- baza danych o wypadkach – baza danych o zdarzeniach na sieci dróg krajowych pozyskiwana z Systemu Ewidencji Wypadków działającego w Policji. Dane te stanowiły dla Oddziału GDDKiA we Wrocławiu bazę wyjściową do analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz były wykorzystywane w Centrali GDDKiA do tworzenia programów bezpieczeństwa ruchu drogowego : PRŁOŚ i PBCPR,

- Generalny Pomiar Ruchu (GPR) – baza danych o ruchu na drogach krajowych uzyskiwana na podstawie bezpośrednich pomiarów ruchu wykonywanych co 5 lat⁸⁵.

Na części sieci dróg krajowych administrowanych przez Oddział GDDKiA zarządzanie drogami wspomagane było przez Inteligentne Systemy Transportowe (ITS), funkcjonujące w zakresie osłony meteorologicznej, monitoringu odcinków sieci dróg, dynamicznego ważenia pojazdów ciężarowych, elektronicznego poboru opłat ViaToll. W skład systemów ITS wchodziły m.in. znaki zmiennej treści, kamery, klasyfikatory pojazdów, stacje meteorologiczne oraz kolumny alarmowe służące do komunikacji alarmowej.

Dane gromadzone w powyższych systemach i bazach stanowiły dane wyjściowe i były wykorzystywane do: wspomagania zarządzania, w tym utrzymania dróg, planowania zakresu prac remontowych i utrzymaniowych oraz podziału środków na ich bieżące utrzymanie.

System kontroli wdrożony w Oddziale GDDKiA obejmował:

- objazdy i kontrolę dróg krajowych⁸⁶ mające na celu sprawdzenie stanu technicznego dróg, obiektów inżynierskich, urządzeń brd, odwodnienia i oznakowania poziomego i pionowego,

- roczne i pięcioletnie kontrole obiektów budowlanych, które miały na celu ocenę stanu technicznego i przydatności do użytkowania dróg,

- okresowe przeglądy obiektów inżynierskich⁸⁷ mające na celu podstawową, rozszerzoną i szczegółową ocenę stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektów inżynierskich,

- kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego,⁸⁸

- audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸⁹ mający na celu ocenę wpływu nowo wybudowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego,

⁸³ zgodnie z rozporządzeniem 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.

⁸⁴ Wprowadzony zarządzeniem Nr 32 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 listopada 2005 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych systemu oceny stanu poboczy i odwodnienia dróg (SOPO).

⁸⁵ Uzyskane zostaną dane odnośnie wielkości i struktury rodzajowej ruchu poszczególnych kategorii pojazdów na wyznaczonych odcinkach pomiarowych. Dane te wykorzystywane były przy zarządzaniu, utrzymaniu i planowaniu rozwoju sieci drogowej, a także przez jednostki projektowe i badawcze oraz inne instytucje w pracach studialnych i projektowych.

⁸⁶ zgodnie z zarządzeniem Nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych.

⁸⁷ Zgodnie z art. 62 Prawa budowlanego oraz z zarządzeniem Nr 14 Generalnego Dyrektora D K i A z dnia 7 lipca 2005 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich.

⁸⁸ Zgodnie z zarządzeniem Nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁸⁹ Zgodnie z zarządzeniem Nr 29 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 11 czerwca 2014 roku w sprawie procedury oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- monitoring finansowego zaawansowania wydatkowania środków w poszczególnych Rejonach oraz Wydziałach Oddziału na zadaniach utrzymaniowych.

Część analityczna oparta była np. o coroczne Raporty o stanie technicznym sieci dróg krajowych opracowywane przez Centralę GDDKiA wg stanu na koniec roku poprzedniego, które obejmowały analizę ocen ogólnego stanu technicznego oraz poszczególnych parametrów.

System raportowania i sprawozdawczości w Oddziale GDDKiA oparty był o następujące programy/sprawozdania:

- BUDWin – program służący do monitorowania kosztów ponoszonych w ramach Bieżącego Utrzymania Sieci Drogowej w Oddziale GDDKiA i poszczególnych Rejonach oraz tworzenia comiesięcznych raportów przesyłanych do Centrali GDDKiA,
- UTRWin – program służący do gromadzenia i przekazywania informacji o utrudnieniach występujących na drogach krajowych,
- ZIMAWin – program służący do gromadzenia i przekazywania informacji o stanie dróg krajowych w okresie zimowym, stanie pogody, stanie nawierzchni, ilości pracującego sprzętu i zatrudnionych pracowników oraz przejezdności dróg. Informacje z programu udostępniane były na stronie internetowej GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1376, 1831-1841, 1847-1848)

Zarządzeniem Nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 6 marca 2012 r. w sprawie polityki antykorupcyjnej w GDDKiA, przekazany do stosowania m.in. Oddziałowi GDDKiA, uregulowano postępowanie antykorupcyjne oraz działania sprzyjające podnoszeniu zaufania do służby cywilnej w GDDKiA poprzez określenie zasad: zapobiegania konfliktom interesów oraz przeciwdziałania możliwości wystąpienia zjawisk korupcyjnych. W badanym okresie w Oddziale GDDKiA nie stwierdzono przypadków nie przestrzegania przez pracowników postanowień tego zarządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1842-1848, 1990)

5.2. Procedury dotyczące zadań i obowiązków w zakresie utrzymania dróg w razie zdarzeń nadzwyczajnych

Realizacja zadań związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa i pełnej przejezdności na zarządzanej sieci drogowej, w związku z występowaniem zdarzeń nadzwyczajnych, czynników zewnętrznych, w zależności od ich charakteru oraz stopnia intensywności, mogła być prowadzona w Oddziale GDDKiA, także w ramach działań związanych z zarządzaniem kryzysowym. Zadania z zakresu zarządzania kryzysowego w Oddziale GDDKiA uregulowane zostały w zarządzeniach:

- Nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie przygotowania GDDKiA do realizacji zadań zarządzania kryzysowego, w którym zostały określone m.in. kategorie utrudnień i zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe na sieci dróg lub innej infrastrukturze zarządzanej przez Generalną Dyрекcję DKiA; podział zadań i odpowiedzialności w ramach GDDKiA w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego; struktury kierowania zarządzaniem kryzysowym w GDDKiA; komórki organizacyjne GDDKiA uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym; obieg informacji na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego,
- Nr 27 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 31 maja 2013 r. (tekst ujednolicony w zarządzeniu Nr 44 z dnia 26 września 2014 r.) w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w którym zostały zawarte wymagania

dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora DKiA,

- Nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 lutego 2015 r. w sprawie opracowania Planu zarządzania kryzysowego i Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w GDDKiA, w którym określono tryb i zasady opracowania, zatwierdzania, uzgadniania i aktualizacji Planu zarządzania kryzysowego i Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego w GDDKiA,

Zasadniczym dokumentem określającym zasady działania Oddziału GDDKiA oraz innych uczestników procesu zarządzania kryzysowego, w sytuacjach nadzwyczajnych zdarzeń był Plan Zarządzania Kryzysowego Oddziału GDDKiA (dalej: Plan) wraz z funkcjonalnymi załącznikami, który:

- klasyfikował kategorie zagrożeń przyjęte w GDDKiA na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego,
- pozwalał na szybkie zorientowanie się w odpowiedzialności poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału GDDKiA (siatka bezpieczeństwa),
- pokazywał system monitorowania zagrożeń mogących wystąpić na sieci dróg lub innej infrastrukturze zarządzanej przez GDDKiA na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego we wszystkich fazach zarządzania kryzysowego tj.: zapobiegania, planowania, reagowania i odbudów,
- przedstawiał szczegółowe procedury (Moduły zadaniowe), w tym przedsięwzięcia do realizacji w ramach stopni alarmowych w przypadku zagrożeń terrorystycznych oraz siły i środki będące w dyspozycji GDDKiA w przypadku wystąpienia zagrożeń zidentyfikowanych w Planie.

Integralną częścią Planu były szczegółowe załączniki funkcjonalne opracowane przez komórki organizacyjne Oddziału GDDKiA wiodące w danym zagrożeniu, uwzględniające procedury i harmonogramy sporządzane przez współuczestników akcji m.in.: [1] Zestawienie na mapie zagrożeń na sieci dróg krajowych i innej infrastruktury zarządzanej przez GDDKiA, [2] Wykaz danych teleadresowych organów i komórek organizacyjnych Oddziału GDDKiA, [3] Zestawienie sił i środków do użycia podczas realizacji zadań zarządzania kryzysowego w Oddziale GDDKiA; [4] Wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie wytypowanych dróg i obiektów inżynierskich dla ruchu, wyznaczanie objazdów oraz informowanie użytkowników dróg o zaistniałych zdarzeniach; [5] Zasady oraz tryb oceniania i dokumentowania szkód powstałych w wyniku zdarzeń noszących znamiona klęsk żywiołowych, [6] Procedura komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej Generalnej Dyrekcji DKiA na potrzeby zarządzania kryzysowego, [7] Moduły zadaniowe Nr 1, Nr 2, Nr 3 i Nr 4 Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad po wprowadzeniu stopni alarmowych.

Współdziałanie zarządcy drogi ze służbami ratowniczymi realizowane było zgodnie z terytorialnymi obszarami (rejonami) odpowiedzialności poszczególnych podmiotów biorącymi udział w akcji ratowniczej (jednostki Policji i PSP zadania realizują w ramach swojego powiatu).

Współpraca zarządcy drogi z jednostkami systemu ratownictwa dotyczyła w szczególności wymiany informacji mających wpływ na bezpieczeństwo i organizację ruchu na drogach krajowych; umożliwiania jednostkom systemu ratowniczo-gaśniczego korzystania w ramach prowadzonych działań z urządzeń autostrady i drogi ekspresowej, w tym z urządzeń łączności alarmowej i służbowej mogących zwiększyć ich skuteczność działania.

W Planie Działań Ratowniczych wyszczególniono zadania dla poszczególnych służb takich jak: Centrum Zarządzania Autostradą, Zespół Zarządzania Ruchem (dalej:

ZZR), Zespół Ratownictwa Medycznego, Policji, Państwowej Straży Pożarnej, Służb Liniowych. Do zadań Służb Liniowych należało m.in. oznakowanie terenu akcji w sposób zapewniający bezpieczeństwo ratowników i innych użytkowników drogi; wstrzymanie ruchu na autostradzie (na polecenie KDR) i współpraca z Policją w organizowaniu (oznakowaniu) objazdów drogami poza autostradą; demontaż (na polecenie KDR) barier na przejazdach (wjazdach) awaryjnych lub innych elementów infrastruktury drogowej w celu ułatwienia prowadzenia akcji ratowniczej; ułatwianie przedstawicielom władz samorządu terytorialnego dojazdu do podróży na zablokowanych odcinkach dróg (poprzez wjazdy awaryjne, drogi technologiczne itp.) celem możliwości dostarczenia im środków pomocy doraźnej (np. napoje, koce itp.)⁹⁰; współpraca ze służbami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych; przejście terenu, obiektu lub mienia działań ratowniczych po zakończeniu akcji od KDR.

(dowód: akta kontroli str. 1380-1385)

5.3. Monitoring dróg w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu

W latach 2013-2015 (I kwartał) w Oddziale GDDKiA monitoringiem dróg z wykorzystaniem kamer objęte były następujące drogi:

- A-4 (A) długość drogi 193,965 km, zasięgiem kamer objęte było 2,16 % drogi, tj. 4,19 km tej drogi,
- dk nr 3 (GP) długość drogi 193,076 km, zasięgiem kamer objęte było 0,43 % drogi, tj. 0,83 km tej drogi,
- dk nr 5 (G) długość drogi 120,062 km, zasięgiem kamer objęte 0,62 % drogi, tj. 0,82 km tej drogi,
- dk nr 8 (GP) długość drogi 109,049 km; zasięgiem kamer objęte 0,69 % drogi, tj. 0,75 km tej drogi,
- dk nr 46 (GP) długość drogi 20,894 km, zasięgiem kamer objęte 0,72 % drogi, tj. 0,15 km tej drogi,
- dk nr 94 (GP) długość drogi 104,052 km, zasięgiem kamer objęte 0,29 % drogi, tj. 0,30 km tej drogi,
- dk nr 94d (GP) długość drogi 57,387 km; zasięgiem kamer objęte 0,52 % drogi, tj. 0,30 km tej drogi,
- A-8e (AOW) długość drogi 22,722 km, zasięgiem kamer objęte 14,52 % drogi, tj. 3,30 km tej drogi,
- S-8e (S) długość drogi 59,396 km, zasięgiem kamer objęte 1,0 % drogi, tj. 0,59 km tej drogi.

Według wyjaśnień Z-cy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami, podczas lokalizowania punktów do monitoringu dróg kierowano się m.in. potrzebami związanymi z uzyskaniem danych w miejscach kluczowych i charakterystycznych pod kątem utrzymania, np. ze względu na występowanie zjawisk atmosferycznych oraz w miejscach powstawania zatorów drogowych. Kamery wykorzystywane są do oceny wizualnej otoczenia oraz pozyskiwania informacji o warunkach panujących

⁹⁰ Zgodnie z art. 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2013 r., 1166) zadania związane z reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń leżą w kompetencji organów administracji publicznej. Zgodnie z ustawą z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009 nr 31 poz. 206 ze zm.) Wojewoda odpowiada za wykonywanie polityki Rady Ministrów w województwie, a szczególności zapewnia współdziałanie wszystkich organów administracji rządowej i samorządowej działających w województwie i kieruje ich działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków, na zasadach określonych w odrębnych ustawach (art. 22).

na drogach i prowadzonych w ich zasięgu działaniach z zakresu utrzymania dróg. Informacje pozyskiwane z kamer wykorzystywane są m.in. podczas monitorowania sytuacji panującej na drogach, np. w celu ograniczania zakresu prac utrzymaniowych w okresach wzmożonego ruchu pojazdów, np. w okresach okołoswiątecznych lub do bieżącego monitorowania sytuacji ruchowej na zarządzanej sieci dróg. Kamery wspomagają ponadto monitorowanie stanu nawierzchni dróg w okresie zimowym oraz pomagają w identyfikacji zaistniałych zdarzeń drogowych. Oddział realizację zadań utrzymaniowych opiera na stałej liczbie urządzeń do monitoringu wizyjnego. W ramach uzgadnianych projektów budowy dróg ekspresowych, ZZR opiniuje i uzgadnia liczbę i lokalizację planowanych do zamontowania kamer na nowych odcinkach dróg.

Aktualnie trwają prace związane z tworzeniem nowej architektury i funkcjonalności urządzeń telematiki Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem, w ramach którego zostaną uwzględnione dodatkowe potrzeby Oddziału w zakresie wyposażenia odcinków dróg w monitoring wizyjny.

(dowód: akta kontroli str.2081-2082)

5.4. Wskaźniki techniczno-ekonomiczne w zakresie utrzymania infrastruktury drogowej wykorzystywane w zarządzaniu utrzymaniem dróg krajowych

Do pomiaru efektywności procesów zarządzania utrzymaniem infrastruktury Oddział GDDKiA wykorzystywał wskaźniki techniczne, oparte na ocenie parametrów stanu technicznego dróg⁹¹, wskaźniki wypadkowości⁹² oraz wskaźniki ekonomiczne, które odzwierciedlały aspekt efektywności zarządzania utrzymaniem dróg. Wskaźniki te wykorzystywane były w Oddziale GDDKiA w szczególności do sporządzania wstępnych potrzeb remontowych i zgłaszanych do planów realizacji zadań inwestycyjnych w ramach prowadzonych programów, takich jak Plan Działań na Sieci Drogowej, Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych oraz do opracowania danych do Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych sporządzanego przez Centralę GDDKiA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 265-403, 1354)

5.5. Dobre praktyki z zakresu utrzymania i remontów sieci dróg krajowych

Według Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami podczas realizowanych prac utrzymaniowych i remontowych, stosowane są rozwiązania mające na celu zaspokajanie potrzeb użytkowników dróg, przejawiające się m.in. dbałością o ich komfort i bezpieczeństwo.

Działaniami zmierzającymi do osiągnięcia tego celu są między innymi:

- organizacja oraz planowanie niezbędnych, z punktu widzenia zarządcy drogi, działań utrzymaniowych, z uwzględnieniem potrzeb kierowców, między innymi w zakresie płynności przejazdu oraz czytelności oznakowania. W tym celu ogranicza się ilość i zakres wykonywanych prac utrzymaniowych w okresach wzmożonego ruchu pojazdów, w szczególności do istotnych z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego,
- stworzenie warunków umożliwiających szybką identyfikację uszkodzeń powstałych w infrastrukturze drogowej oraz zapewnienie możliwości sprawnego podjęcia działań naprawczych przy użyciu własnych służb lub Wykonawców świadczących prace utrzymaniowe na podstawie zawartych przez Oddział umów. Działania

⁹¹ M.in. stanu spękań/ugięć nawierzchni, równości podłużnej, głębokości kolein, właściwości przeciwpoślizgowych, tj. parametrów umożliwiających dokonanie kwalifikacji dróg do stanu dobrego, zadowalającego, niezadowalającego lub złego.

⁹² Wskaźniki wyników wypadkowości zawierały skorygowane wyniki klasyfikacji odcinków dróg krajowych ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, w rozróżnieniu na koszty wypadków drogowych oraz potencjał redukcji kosztów wypadków drogowych, w odniesieniu do parametrów geometrycznych drogi i natężenia ruchu.

te wspomagają dodatkowo prowadzone analizy stanu technicznego dróg na podstawie diagnostyki nawierzchni,

- monitorowanie dróg przez służby utrzymaniowe oraz brygady patrolowe, świadczące usługi w ramach zawartych umów, co wpływa np. na szybszą identyfikację sytuacji zagrażających utrzymaniu pożądanej płynności ruchu oraz efektywniejsze podejmowanie działań naprawczych,

- uruchomienie w Oddziale GDDKiA Zespołu Zarządzania Ruchem, który udziela informacji użytkownikom dróg na temat warunków przejazdu na sieci dróg, zapewnia przepływ informacji w zakresie występujących utrudnień lub zakłóceń w płynności ruchu oraz koordynuje działania związane z przekazywaniem informacji pomiędzy służbami Oddziału oraz innymi służbami, w tym służbami Policji, która umożliwia podejmowanie natychmiastowych działań zmierzających do utrzymania przejezdności dróg,

- umieszczanie informacji na temat utrudnień w ruchu na zarządzanej sieci dróg na stronie internetowej GDDKiA,

- przeprowadzanie audytów i kontroli z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, analizowanie możliwości zwiększenia poziomu bezpieczeństwa poprzez inicjowanie zmian w projektach organizacji ruchu lub stosowanie nowoczesnych technologii z zakresu BRD, np. w postaci stosowania oznakowania aktywnego,

- wdrożenie instrukcji postępowania dla pracowników Oddziału w zakresie odbioru oznakowania i wejścia w pas drogowy dla realizacji robót.

(dowód: akta kontroli str. 2082-2083)

5.6. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie zwiększenia komfortu przejazdu drogami krajowymi

Działaniami podejmowanymi przez Oddział GDDKiA, które wpływały na zwiększenie komfortu przejazdu drogami krajowymi, poprawę płynności ruchu kołowego, obniżenie emisji spalin i hałasu na zarządzanych odcinkach dróg były m.in.:

- [1] prowadzone prace utrzymaniowe (polegające na zapewnieniu kompletności, czytelności, czystości oraz właściwego stanu technicznego oznakowania dróg, należytego utrzymania zieleni przydrożnej, właściwego stanu technicznego elementów pasa drogowego, które wpływają na komfort przejazdu oraz zwiększają bezpieczeństwo użytkowników dróg);
- [2] remonty dróg i przebudowa skrzyżowań;
- [3] działania związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego (zmiana projektów stałej organizacji ruchu i programów sygnalizacji świetlnej, doświetlenie przejść dla pieszych, doposażenie dróg w dodatkowe elementy z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego);
- [4] działania związane z weryfikacją istniejącego oznakowania odcinków dróg znakiem B-33 (ograniczenie prędkości);
- [5] czynności związane z planowaniem terminów oraz dostosowywaniem zakresu prac remontowych i utrzymaniowych do warunków ruchu na poszczególnych odcinkach dróg oraz ograniczaniem zakresu prac w okresach wzmożonego ruchu pojazdów np. w okresach okołoswiątecznych, w czasie „długich weekendów”;
- [6] monitorowanie sytuacji na zarządzanej sieci dróg, prowadzone za pomocą powołanego w Oddziale GDDKiA ZZR (udzielał kierowcom informacji w zakresie sytuacji panującej na drogach krajowych województwa dolnośląskiego oraz wspierał działania związane z wymianą informacji i współpracą ze służbami ratowniczymi, pracownikami Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego we Wrocławiu oraz innymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie działań na zarządzanej sieci drogowej);
- [7] wyposażenie części odcinków administrowanych dróg w urządzenia systemu ITS (monitorowanie warunków pogodowych za pomocą stacji meteorologicznych oraz wyświetlanie informacji dla kierowców na temat aktualnych warunków pogodowych oraz alertów informujących o ewentualnych zagrożeniach w postaci niekorzystnych zjawisk atmosferycznych na tablicach zmiennej treści;

wyświetlanie komunikatów dotyczących ograniczeń w ruchu pojazdów);[8] działania związane z w zakresie ograniczeniem oddziaływania akustycznego dróg na terenach chronionych, do wartości określonych w rozporządzeniu Ministra Środowiska z dnia 14 czerwca 2007 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów hałasu w środowisku⁹³.

(dowód: akta kontroli str. 1658-1659)

5.7. Badania statyczne w zakresie straty czasu kierowców stojących w korkach

Jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału GDDKiA, w badanym okresie Oddział GDDKiA nie prowadził i nie zlecał badań statystycznych w zakresie straty czasu kierowców „stojących w korkach” na drogach krajowych oraz nie wyliczał wskaźników opóźnień pokazujących, o ile niska przepustowość dróg wydłuża czas potrzebny kierowcom na dotarcie do miejsca docelowego. Z informacji pozyskiwanych przez ZZR oraz służb liniowych wynikało, że do sytuacji związanych z powstawaniem zatorów, dochodzi najczęściej w przypadkach zdarzeń drogowych, skutkujących wyłączeniem z ruchu całości lub części jezdni. Na długi czas trwania utrudnień wpływ ma także długotrwała procedura związana z zabezpieczaniem, dokumentowaniem oraz usuwaniem skutków zdarzeń drogowych przez uprawnione do tego służby, takie jak Policja, Państwowa Straż Pożarna, Prokuratura oraz służby zarządcy drogi. Do zatorów dochodziło również na autostradowych odcinkach dróg, których powstawanie obserwowane jest w okresach wzmożonego ruchu pojazdów, takich jak święta czy wakacje. Monitoring czasu trwania utrudnień oraz podejmowanych działań prowadzony był np. na podstawie zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie przygotowania Generalnej Dyrekcji do realizacji zadań zarządzania kryzysowego. W Oddziale GDDKiA uruchomiono ZZR, który działając w ramach systemu Punktów Informacji Drogowej GDDKiA, zbiera informacje na temat stanu przejezdności dróg oraz koordynuje działania związane z wymianą informacji i współpracą służb w zakresie czynności podejmowanych w celu likwidacji utrudnień. Dodatkowo, na stronie internetowej GDDKiA, w zakładce serwis dla kierowców, udostępniona została między innymi, mapa warunków drogowych, prezentująca aktualne utrudnienia występujące na sieci dróg krajowych oraz lista utrudnień występujących na poszczególnych odcinkach dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 1984)

Ustalona
nieprawidłowość

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

Ujawnione w wyniku kontroli nieprawidłowości, które zostały opisane w punktach głównych (obszarach) nr 2, 3 i 4 niniejszego wystąpienia pokontrolnego, wskazują, że w Oddziale GDDKiA nie zapewniono wystarczającego nadzoru nad działalnością objętą kontrolą.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Oddziału GDDKiA w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań utrzymaniowo-reмонтowych sieci dróg krajowych. W działaniach Oddziału GDDKiA oraz Rejonów miały miejsce odstępstwa od prawa powszechnie obowiązującego i regulacji wewnętrznych GDDKiA, co świadczyło o braku wystarczającego nadzoru w tym zakresie. Uwagę NIK zwrócił stosunkowo niewielki kilometraż ważnych dróg objęty monitoringiem z wykorzystaniem kamer.

⁹³ Dz. U. nr 120 poz. 826 ze zm.

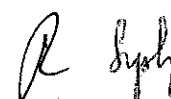
A. Sph

Wnioski
pokontrolne

IV. Wnioski

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli,⁹¹ wnosi o:

1. Zlecanie, wykonywanie i przekazywanie wyników corocznych pomiarów diagnostyki stanu technicznego nawierzchni w terminach i zakresach określonych w harmonogramach przekazywanych przez Centralę GDDKiA.
2. Zapewnienie pełnego interesu prawno-ekonomicznego Oddziału GDDKiA w zawieranych umowach na osłonę meteorologiczną dróg krajowych województwa dolnośląskiego.
3. Wypracowanie jednakowej kwalifikacji i ewidencji w prowadzonych rejestrach skarg i wniosków oraz analogicznego sposobu załatwiania, kierowanych do Oddziału GDDKiA oraz Rejonów pism, wniosków, notatek służbowych Policji w sprawach utrzymania, stanu technicznego, oznakowania dróg krajowych.
4. Egzekwowanie od Wykonawców zimowego utrzymania dróg, wyposażenia technicznego wykorzystywanego sprzętu w zakresie wymaganym przez Zamawiającego w postępowaniu przetargowym i specyfikacji istotnych warunków zamówienia.
5. Zapewnienie dokonywania i dokumentowania objazdów i kontroli dróg z częstotliwością i w sposób określony w Zarządzeniu nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych.
6. Terminowe realizowanie przez Oddział GDDKiA i Rejony zadań określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg, stanowiącym załącznik nr 5 do Zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych zimowego utrzymania dróg.
7. Wykonywanie przez Oddział GDDKiA przeglądów drogowych obiektów inżynierskich (rocznych i pięcioletnich) zgodnie z zatwierdzonymi harmonogramami kontroli.
8. Rozważenie - celem ograniczenia długości i częstotliwości zakłóceń i ograniczeń ruchu drogowego - możliwości określenia i przeniesienia do umów na utrzymanie i remonty dróg zasad/wytycznych odnoszących się do rodzaju i zakresu wykonywanych prac w zależności od natężenia ruchu drogowego oraz w okresie wakacyjnym, w weekendy i w dniach wolnych od pracy.
9. Kontynuowanie, w porozumieniu z Centralą GDDKiA, działań w kierunku rozwiązania sporu kompetencyjnego z Państwową Strażą Pożarną w zakresie ustalenia podmiotu zobowiązanego do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych, w tym płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych m.in. na skutek zdarzeń komunikacji drogowej lub wad środków transportu.



⁹¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

V. Pozostałe Informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK we Wrocławiu.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Wrocław, dnia **13** maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Dyrektor

Kontrolerzy:

Ryszard Puchała

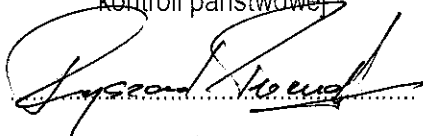
Z up.

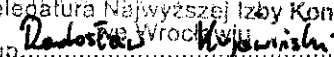
główny specjalista

Radosław Kujawiński

kontroli państwowej

Wicedyrektor



DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu
z up. 

Paweł Szczepkowski

Radosław Kujawiński
Wicedyrektor

inspektor kontroli państwowej

