



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG. 410.015.01.2018

Marek Langer
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Zielonej Górze
ul. Bohaterów Westerplatte 31
65-950 Zielona Góra

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Zielonej Górze
ul. Podgórna 9a, 65-213 Zielona Góra
T +48 68 410 66 00, F +48 68 410 66 39
lzg@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze ¹ ul. Bohaterów Westerplatte 31, 65-950 Zielona Góra
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Langer – Dyrektor Oddziału od 12.01.2017 r. do nadal W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnił: Przemysław Hamera – Dyrektor Oddziału od 01.08.2008 r. do 12.01.2017 r. (akta kontroli: str.5)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Ocena stanu technicznego dróg. 2. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego. 3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań. 4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań. 5. Ochrona dróg.
Okres objęty kontrolą	2015-2018 (I półrocze) ²
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ³
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Zielonej Górze
Kontrolerzy	1. Krzysztof Hofman, specjalista k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/96/2018 z 21.09.2018 r. 2. Stępień Sebastian, inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/97/2018 z 21.09.2018 r. (akta kontroli str.1-4)

¹ Dalej: „Oddział”.

² W celach porównawczych przedstawiono również dane statystyczne za lata 2013-2014.

³ Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁴ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W ocenie NIK w latach 2015-2018 (I półrocze) działania Oddziału nie przełożyły się na poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych, na co wskazują przede wszystkim dane dotyczące stanu dróg zarządzanych przez Oddział, według których blisko połowa sieci dróg znajduje się w stanie złym lub niezadawalającym⁵.

Uzasadnienie oceny ogólnej

W kontrolowanym okresie Oddział nie w pełni rzetelnie realizował obowiązki w zakresie prowadzenia ewidencji dróg pozostających w jego zarządzie. Wpływ na powyższe miały zarówno błędy pracowników Oddziału - pozbawionych wsparcia obsługi technicznej, jak i niefunkcjonalne systemy informatyczne - administrowane przez Centralę GDDKiA. Brakowało także szkoleń i wypracowanych procedur zapewniających kompletność i spójność danych w poszczególnych dokumentach ewidencyjnych (takich jak dzienniki dróg, dzienniki objazdu dróg czy mapa techniczno-eksploatacyjna - dalej MTE). NIK zwraca uwagę, iż może to utrudniać dokonywanie prawidłowej oceny stanu dróg w Oddziale.

W latach 2015–2018 (I półrocze) Oddział posiadał ograniczony wpływ na dobór zadań, które otrzymywały zapewnienie finansowania i trafiały do realizacji. Ograniczał się on de facto do przekazania do Centrali GDDKiA wykazu potrzeb wynikających z raportu o zrealizowanych badaniach diagnostycznych i ustaleń kontroli okresowych stanu technicznego infrastruktury drogowej, które co do zasady były realizowane prawidłowo.

Zadania, które trafiły decyzją Centrali GDDKiA do planu finansowego Oddziału, zostały przez Oddział podjęte, jednak nie zostały w pełnym zakresie zrealizowane oraz były nieliczne i nieadekwatne do skali potrzeb. Część podejmowanych przez Oddział przedsięwzięć służących poprawie stanu technicznego dróg była przesuwana w czasie⁶, przez co Oddział nie był w stanie skutecznie przeciwdziałać postępującej degradacji dróg krajowych i mimo realizowanych zadań⁷, odsetek dróg w stanie dobrym i zadawalającym zmalał, a odsetek dróg w stanie krytycznym wzrósł⁸.

Oddział wywiązywał się natomiast z obowiązków inwestora, prawidłowo realizując zadania ujęte w planie finansowym, dbając o zapewnienie prawidłowej jakości materiałów i wykonanych prac, m.in. poprzez realizowane badania jakościowe. NIK zwraca jednak uwagę, iż na wielu odcinkach dróg zamiast planowanych rozbudów i przebudów stosowano zabiegi typu nakładka lub remont, co pozwala wprowadzić na doraźną poprawę niektórych parametrów technicznych drogi na jej nawierzchni, jednak stanowi rozwiązanie doraźne i nie rozwiązuje problemu konstrukcyjnego drogi, przez co ilość i wartość drobnych zabiegów z biegiem czasu może przekroczyć wartość docelowej inwestycji⁹. Opóźnione uruchomienie zadania

⁴ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁵ Według wyników monitoringu za 2017 rok w stanie złym było 261,641 km, tj. 28,6% długości sieci, a w stanie niezadawalającym 194,412 km, tj. 21,3% długości sieci. Biorąc pod uwagę wyniki diagnostyki z lat 2013 i 2017 roku to długość odcinków w stanie złym podwoiła się, natomiast w latach 2015-2017 odnotowano wzrost liczby odcinków dróg w stanie złym o ponad 5%.

⁶ Najczęstszym powodem był problem z realizacją zamówień publicznych, których znaczna część była unieważniana, głównie z powodu zbyt wysokich cen ofertowych w stosunku do kosztorysu i możliwości finansowych Oddziału.

⁷ W kontrolowanym okresie Oddział realizował duże inwestycje związane z budową lubuskich odcinków drogi ekspresowej S3, w ramach których wydatkowano największe środki.

⁸ Znaczący wpływ na wysoki odsetek dróg w stanie złym miał m.in. odcinek południowej jezdni DK 18 (w całości kwalifikowany do przebudowy) który w raportach opartych o diagnostykę realizowaną przed 2015 rokiem według metodologii SOSN nie był wykazywany jako odcinek w złym stanie technicznym.

⁹ Przykładem drogi, na której od wielu lat stosowano takie rozwiązanie jest droga krajowa nr 18, która posiadała opracowaną dokumentację i od 2011 roku pozwolenia na realizację inwestycji a nie uzyskała zgody na przebudowę, mimo iż zadanie to figurowało na wykazie PBDK - Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2011-2015 – załącznik do Uchwały Rady Ministrów Nr 10/2011 z 25 stycznia 2011r. (poz.2 załącznika 1a „Lista zadań priorytetowych, których realizacja może zostać rozpoczęta do 2013 r.”) oraz na lata 2014-2023 (z perspektywą do roku 2025 – załącznik do Uchwały Rady Ministrów nr 156/2015

przebudowy, spowodowało również wprowadzenie istotnych ograniczeń w ruchu pojazdów na tym odcinku drogi (zmieniona organizacja ruchu w okolicach istniejących lub rozebranych obiektów mostowych ze względu na ich zły stan).

W ocenie NIK, Oddział nie posiada skutecznych narzędzi pozwalających na ochronę przed skutkami przejazdu pojazdów nienormatywnych na zarządzanych przez siebie odcinkach dróg. Wprawdzie Oddział w kontrolowanym okresie utrzymywał i planował dalszą rozbudowę infrastruktury służącej kontroli i ważeniu pojazdów nienormatywnych, a także terminowo i zgodnie z obowiązującymi przepisami wydawał zezwolenia na przejazdy takich pojazdów, jednak ustalenia kontroli wskazują, iż Oddział nie posiada pełnej wiedzy o liczbie takich transportów realizowanych na drogach zarządzanych przez Oddział, a także nie posiada narzędzi i instrumentów pozwalających na zweryfikowanie wypełnienia przez przewoźników warunków określonych w wydanych zezwoleniach na przejazd po odcinkach dróg pozostających w zarządzie Oddziału.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Ocena stanu technicznego dróg

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

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 30 czerwca 2018 r. Oddział zarządzał jedenastoma odcinkami dróg krajowych o łącznej długości 792,140 km¹¹. Poszczególne odcinki wynosiły odpowiednio według ciągu głównego (oraz w rozwinięciu na jedną jezdnię):

- DK 2 (2b) w klasie GP 1,995 km (3,990 km);
- DK 3¹² w klasie GP i S 181,458 km (320,746 km);
- DK 12 w klasie G i GP 86,253 km (86,253 km);
- DK 18¹³ w klasie GP 54,100 km (108,200 km);
- DK 22 w klasie GP 111,472 km (111,472 km);
- DK 24 w klasie GP 39,850 km (41,031 km);
- DK 27 w klasie G i GP 63,808 km (64,115 km);
- DK 29 w klasie GP 56,579 km (59,545 km);
- DK 31 w klasie G 37,981 km (38,624 km);
- DK 32 w klasie GP 81,356 km (81,753 km);
- DK 92 (92b) w klasie GP 77,288 km (77,288 km).

(akta kontroli str.10-23, 1214, 1782-1793)

Na koniec poszczególnych lat kontrolowanego okresu¹⁴ Oddział zarządzał jedenastoma drogami krajowymi¹⁵ o łącznej długości (według ciągu głównego oraz w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię):

- 792,102 km (962,825 km) w 2015 r.¹⁶

z 8 września 2015 r. (załącznik 2.1 – poz.5 listy rezerwowej – „drogi ekspresowe i autostrady”. W ocenie NIK wartość nakładów ponoszonych na bieżące utrzymanie drogi krajowej nr 18 (nakładki i drobne remonty w kontrolowanym okresie i latach wcześniejszych) znacznie zwiększyły koszty utrzymania tego blisko 54 kilometrowego odcinka drogi.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ Długość według głównego ciągu jezdni. Długość całkowita sieci (w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię) to 993,017 km.

¹² W skład zarządzanego przez Oddział odcinka drogi DK S3 wchodził odcinek lubuski o długości 169,387 km i odcinek zachodniopomorski o długości 12,071 km).

¹³ W skład zarządzanego przez Oddział odcinka drogi DK18 wchodził odcinek lubuski o długości 50,157 km i odcinek dolnośląski o długości 3,943 km).

¹⁴ Stan na 30 czerwca 2018 r. podano powyżej.

¹⁵ W badanym okresie Oddział zarządzał jedną drogą ekspresową (DK S3) natomiast nie posiadał w swoim zarządzie autostrad.

- 792,167 km (968,733 km) w 2016 r.¹⁷
- 792,140 km (993,017 km) w 2017 r.¹⁸

(akta kontroli str.13-23, 1782-1793)

Wszystkie drogi zostały ujęte w ewidencji księgowej Oddziału. Pierwotna wartość księgowa dróg¹⁹ pozostających w zarządzie Oddziału wynosiła 5.148.838.000,11 zł a po umorzeniu według stanu na koniec poszczególnych okresów²⁰: odpowiednio:

- na koniec 2015 roku 4.563.218.684,28 zł;
- na koniec 2016 roku 4.968.717.207,78 zł²¹;
- na koniec 2017 roku 4.780.776.885,99 zł;
- na 30 czerwca 2018 roku 4.643.029.849,41 zł.

(akta kontroli str.24-25, 1510-1633, 1782-1793)

Wartość początkowa obiektów inżynierskich w zarządzie Oddziału wynosiła wg stanu na 31 grudnia: 1.263.212,8 tys. zł w 2015 r., 1.263.585,4 tys. zł w 2016 r., 1.291.779,9 tys. zł w 2017 r. i 1.257.494,8 tys. zł na dzień 30 czerwca 2018 r., a po umorzeniu odpowiednio 1.098.319,5 tys. zł, 1.041.844,0 tys. zł, 1.012.776,9 tys. zł i 959.455,1 tys. zł.

(akta kontroli str.25, 1782-1793)

Według stanu na dzień 30.06.2018 r. ograniczenia w ruchu pojazdów występowały na ośmiu odcinkach dróg²² o łącznej długości 56,051 km. Najwięcej ograniczeń występowało na DK 18²³, na której w 2014 roku ograniczono prędkość maksymalną do 70 km/h na ponad 52-kilometrowym odcinku jezdni południowej. Ograniczenie prędkości związane ze stanem nawierzchni wprowadzono także w miejscowości Brzózka na niespełna półkilometrowym odcinku DK 32 (ograniczenie do 60 km/h)²⁴ oraz 371 metrach DK 92b w Rzepinie (ograniczenie do 50 km/h)²⁵. Natomiast ograniczenia w ruchu pojazdów na obiektach inżynierskich występowały łącznie na szesnastu obiektach (w tym na ośmiu z powodu ich złego stanu technicznego²⁶, na sześciu z powodu ograniczenia skrajni pionowej drogi (słupy energetyczne, oznakowanie wiaduktów i sygnalizacja), na jednym z powodu ograniczonej nośności²⁷ oraz na jednym z powodu ograniczenia prędkości²⁸).

(akta kontroli str.439-440, 1782-1793)

Dla wszystkich odcinków dróg prowadzono ewidencję określoną w § 9 ust. 1 pkt 1–3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu

¹⁶ W tym jedną drogą ekspresową (DK S3) o łącznej długości 181,485 km (290,619 km).

¹⁷ W tym jedną drogą ekspresową (DK S3) o łącznej długości 181,485 km (296,462 km).

¹⁸ W tym jedną drogą ekspresową (DK S3) o łącznej długości 181,458 km (320,746 km).

¹⁹ Ustalenie wartości księgowej zarządzanych odcinków dróg nastąpiło w Oddziale w 2012 roku. Podane dane dotyczą wartości na dzień 1 stycznia 2013r. Podane wartości nie obejmują DK A2, która nie pozostaje w zarządzie Oddziału.

²⁰ W okresie od 2015 do 30 czerwca 2018 r. nie przekazywał do samorządu (ani nie przejmował) żadnych odcinków dróg.

²¹ Zwiększenie wartości dróg na przełomie 2015/2016 wynikało z realizacji zadań zakończonych w 2016 roku.

²² DK12, DK 18, DK 22, DK 27, DK 29, DK 31, DK 32, DK 92.

²³ Na drodze tej odnotowano łącznie dwanaście ograniczeń (jedno dotyczy ograniczenia prędkości, pozostałe jedenaście obiektów inżynierskich wyłączonych z eksploatacji lub takich którym rozebrano ustrój nośny). Zadanie przebudowy tego odcinka polegające na dostosowaniu go do parametrów autostrady figurowało w PBDK na lata 2014-2023.

²⁴ Ograniczenie to wprowadzono w 2017 roku. Awaryjna organizacja ruchu została zlikwidowana 18 czerwca 2018 r.

²⁵ Ograniczenie to obowiązuje od grudnia 2016 roku.

²⁶ Na DK 18 w 2013 roku rozebrano ustrój nośny pięciu obiektów inżynierskich a w 2016 roku wyłączono z eksploatacji trzy obiekty inżynierskie. We wszystkich przypadkach powodem wprowadzenia ograniczeń był zły stan techniczny ww. obiektów inżynierskich położonych na drodze, której jezdnia południowa została zaklasyfikowana do przebudowy w całości (na ponad 52 km odcinku wprowadzono w październiku 2014 roku ograniczenie prędkości maksymalnej do 70 km/h. Ponadto w trzech miejscach ograniczono skrajnię pionową wiaduktu (na obu jezdniach w Olszynie km 0+638 km oraz na jezdni południowej w Luboszewie km 53+785 km).

²⁷ W lipcu 2014 r. administracyjnie ograniczono nośność z 15t na 7,5t.

²⁸ Po wykonaniu w 2017 roku ekspertyzy technicznej mostu w Krośnie Odrzańskim w lipcu 2018 roku wprowadzono ograniczenie prędkości dla pojazdów ciężarowych z 50 km/h na 30 km/h.

numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom²⁹, tj. książkę drogi³⁰, dziennik objazdu dróg³¹, oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg – dalej MTE³².

(akta kontroli str.247-255, 291-363, 1782-1793)

Szczegółowa analiza ewidencji 5 odcinków dróg³³ wykazała, że prowadzone w Oddziale dokumenty ewidencyjne prowadzone były w niejednolity sposób (w szczególności w zakresie oznaczania i numeracji dróg) oraz nie zawierały w pełni rzetelnych i kompletnych informacji³⁴ - w dokumentacji ewidencyjnej każdego z badanych odcinków stwierdzono braki/lub rozbieżne informacje i dane. I tak:

- prowadzone w Oddziale Książki Dróg (przez cztery Rejony Drogowe)³⁵ dla badanych odcinków posiadających swój unikatowy nr ewidencyjny nie zawierały kompletu informacji dotyczących danego odcinka;
- prowadzone w Oddziale Dzienniki Objazdu Dróg³⁶ (prowadzone przez Obwody Drogowe i podmioty zewnętrzne w formie papierowej w 2015 r. oraz elektronicznej - od 2016 r. były prowadzone w niejednolity sposób;
- utworzona w Oddziale MTE prowadzona była ręcznie w wersji papierowej przez pracownika Oddziału w obowiązującej skali (1:100.000). Zmiany nanoszono poprzez naklejanie nowych danych lub nanoszenie zmian flamastrem (m.in. nowe odcinki dróg) na użytkowanym od wielu lat papierowym podkładzie. Nanoszone w MTE zmiany nie odzwierciedlały wszystkich informacji o parametrach technicznych drogi oraz obiektów inżynierskich wynikających z książki drogi i wykazu obiektów inżynierskich. MTE nie odzwierciedlała także obowiązujących ograniczeń w ruchu pojazdów, w szczególności wynikających ze złego stanu dróg i obiektów inżynierskich, gdyż była aktualizowana tylko raz w roku.

(akta kontroli str.247-255, 291-363, 1782-1793)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

W dokumentacji ewidencyjnej poddanych badaniu odcinków dróg stwierdzono braki oraz nierzetelne, niekompletne i niespójne wpisy. I tak:

1. Książki drogi³⁷ – posiadające swój unikatowy nr ewidencyjny (prowadzone przez cztery Rejony Drogowe):

- żadna z książek dróg dotyczących pięciu badanych odcinków dróg nie zawierała rzetelnego spisu treści zawierającego odniesienie do nr stron

²⁹ Dz. U. Nr 67, poz. 582. Dalej: rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

³⁰ Dane wprowadzane były przez utworzone w Oddziale Rejony Drogowe w ramach systemu Bank Danych Drogowych wersja 8.1.5 (2011-03-18) – użytkowanego przez Oddział GDDKiA w Zielonej Górze (13) i administrowanego przez Centralę GDDKiA w Warszawie.

³¹ Prowadzone były one przez Obwody Drogowe dla przypisanych im odcinków dróg.

³² Mapa ta prowadzona była ręcznie przez pracownika Oddziału w obowiązującej skali (1:100.000). Zmiany nanoszono poprzez naklejanie nowych danych lub nanoszenie zmian flamastrem (m.in. nowe odcinki dróg) na użytkowanym od wielu lat papierowym podkładzie.

³³ Badaniem objęto najdłuższy odcinek o długości 77,223 km na DK 92 (jezdnia 0 w lokalizacji od 20+700 do 97+923 km i najkrótszy odcinek na DK 31 o długości 0,126 km (jednia 1 w lokalizacji 107+790 do 107+916 km) oraz trzy losowo wybrane odcinki dróg: DK S3a (jezdnia 0 w lokalizacji od 54+012 do 81+942 km o długości 27,930 km; odcinek S3a (jezdnia 1 w lokalizacji 54+012 do 80+937 km o długości 26,926 km; DK 18 (jezdnia 1 w lokalizacji 0+000 do 54+100 km).

³⁴ Szczegółowy opis znajduje się w części dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

³⁵ Na terenie właściwości Oddziału działają cztery Rejony Drogowe w Słubicach, Nowej Soli, Gorzowie Wlkp. i Żarach.

³⁶ Prowadzone były one przez Obwody Drogowe dla przypisanych im odcinków dróg.

³⁷ Dane wprowadzane były przez utworzone w Oddziale Rejony drogowe w ramach systemu Bank Danych Drogowych wersja 8.1.5 (2011-03-18) – użytkowanego przez Oddział GDDKiA w Zielonej Górze (13) i administrowanego przez Centralę GDDKiA w Warszawie.

znajdujących się na poszczególnych kartach i ich treści (do książek dróg załączono jedynie wzorcowy spis treści z rozporządzenia);

- wpisy na wykazach objazdu DK 31, DK 92 i DK S3a dokonywane były niechronologicznie a wpisy w dziennikach objazdu DK 18 i DK 92 były niekompletne (nie wykazano dzienników 8/ODK/2014/DK92 i 1/ODK/2015/DK92.); nie wykazano także objazdów obejmujących odcinek Rzepin - Torzym - Rzepin za okres od 2016r. do czerwca 2018 r.;
- nr odcinka DK S3a i DK 31 wygenerowany z systemu Bank Danych Drogowych (BDD) nie pokrywał się z nr odcinka wskazanym na karcie tytułowej książek dla ww. dróg;
- wskazany w karcie tytułowej książki drogi DK S3a kilometraż drogi nie pokrywał się ze wskazaną na tej karcie długością drogi w km (podano kilometraż 54+012 – 134+781 a długość 97,467 km);
- w opisie ciągu DK S3a uwzględniono tylko odcinek Świnoujście – Świebodzin, a w opisie ciągu DK 92 ujęto jedynie odcinek Droga2/Węzeł Rzepin do Konina;
- na wykazie dzienników objazdu DK 18 ujęto dzienniki, w których czasokresy nie odzwierciedlały zapisów zawartych w przedłożonych do badania dziennikach o nr 9/2015, 4/2016, 4/2017 i 4/2018;
- w wykazie kontroli pięcioletnich DK 31 i DK 92 ujmowano także kontrole roczne.

2. Dzienniki objazdu dróg - prowadzone przez Obwody Drogowe i podmioty zewnętrzne w formie papierowej w 2015 r. oraz elektronicznej - od 2016 r.:

- w dziennikach objazdu drogi nr 92 używano zamiennie oznaczenia DK 92 i DK 92b (są to dwa różne odcinki dróg);

3. Mapa Techniczno-Eksploatacyjna (MTE):

- zawierała odmienny opis parametrów technicznych niż książka drogi.

Różnice dotyczyły m.in. :

- nośności (zbadane odcinki DK 18, DK S3a, wskazywały na nośność 113 ton a na DK 92 - 100 ton podczas gdy wg mapy było to 115 ton; na DK 31 wykazano 80 zamiast 78,5 tony;

- szerokości korony drogi (według książki drogi - DK 18 mieściła się w zakresie od 9,3 do 16,5 m podczas gdy MTE wskazywała na 12 m i 13 m, na DK 92 według MTE wynosiła ona od 7 do 8 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 7,2 do 16,7 m, na DK 31 według MTE wynosiła ona od 8 do 12,2 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 6 do 18,1 m, na DK S3a według MTE wynosiła ona 30 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 8,3 do 19,3 m;

- szerokości jezdni (według książki drogi DK 18 mieściła się w przedziale od 7,5 do 11,5 m a według mapy było to 7,5 m, na DK 92 według MTE wynosiła ona od 7 do 8 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 7,2 do 13,2 m, na DK 31 według MTE wynosiła ona od 6 do 8,5 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 6 do 16 m, na DK S3a według MTE wynosiła ona 2x7 m, podczas gdy z książki drogi wynikał przedział od 7 do 11 m.

(akta kontroli str.249- 252, 291-363, 1011-1012)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że mapy techniczno-eksploatacyjne i dzienniki objazdu nie są dokumentami, które mają zawierać tożsame informacje, są one sporządzane

zgodnie z rozporządzeniem³⁸ Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2015 r., a ewentualne rozbieżności między nimi mogą wynikać z różnych terminów ich aktualizacji. W odniesieniu do uchybień związanych z badanymi książkami dróg oraz dziennikami objazdu dróg Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że były one zakładane przez pracowników podległych Oddziałowi Rejonów Drogowych prowadzących BDD³⁹, którzy od paru lat nie byli szkoleni z obsługi tego systemu, natomiast sam program nie ma opieki informatycznej. Do powstania braków i rozbieżności mogły się także przyczynić zmiany osób obsługujących BDD. Oddział zobowiązał się do usunięcia wszystkich stwierdzonych braków i rozbieżności na początku 2019 roku, natomiast w listopadzie 2018 roku dokonano w Oddziale weryfikacji sposobu prowadzenia dzienników objazdu dróg i na spotkaniu z Kierownikami Obwodów Drogowych omówiono wszelkie nieścisłości i rozbieżności. W grudniu 2018 roku w celu ujednolicenia sposobu ich wypełniania przekazano do podległych Oddziałowi Rejonów Drogowych wytyczne dotyczące prowadzenia tych dzienników.

(akta kontroli str.1008-1012, 1016-1024)

Zdaniem NIK niezależnie od działań podjętych przez Oddział w trakcie kontroli, należy także zapewnić pracownikom prowadzącym dokumentację ewidencyjną dróg zarządzanych przez Oddział odpowiednie przeszkolenie i wsparcie w obsłudze użytkowanych aktualnie programów informatycznych w celu zapewnienia pełnej rzetelności (kompletności i spójności) danych zawartych w poszczególnych urządzeniach ewidencyjnych (zarówno prowadzonych w tradycyjnej wersji papierowej jak i tych prowadzonych w wersji elektronicznej).

1.2. Plan kontroli okresowych i diagnostyki stanu nawierzchni

Opis stanu
faktycznego

W badanym okresie ocena stanu technicznego nawierzchni dróg i obiektów inżynierskich zarządzanych przez Oddział nie została sformalizowana wewnętrznymi zarządzeniami Dyrektora Oddziału i dokonywana była na podstawie:

- bieżących przeglądów (codzienne objazdy dróg) realizowanych przez pracowników Oddziału zatrudnionych w Rejonach i Obwodach Drogowych oraz przez podmioty zewnętrzne w ramach kompleksowych umów typu „Utrzymaj Standard” dla dróg utrzymywanych w modelu wskaźnikowym;
- okresowych rocznych i/lub pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁴⁰ (dalej: ustawa prawo budowlane);
- badań monitoringowych stanu nawierzchni dróg realizowanych corocznie według wytycznych SOSN (do 2015 r.) oraz DSN (od 2015r.);
- zlecanych ekspertyz (głównie dla obiektów inżynierskich).

Roczne i pięcioletnie kontrole stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich były realizowane zasadniczo⁴¹ na podstawie harmonogramów rocznych⁴² przez pracowników Oddziału posiadających wymagane uprawnienia budowlane. W toku kontroli pięcioletnich sprawdzano przydatność ww. obiektów do użytkowania. Zakres kontroli był zgodny z wymogami art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy prawo budowlane, jednakże w części protokołów nie weryfikowano stanu realizacji zaleceń

³⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. z 2005 r. Nr 67 poz.582).

³⁹ Elektroniczny System BDD - „Bank Danych Drogowych”.

⁴⁰ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U z 2018 r. poz.1202, ze zm.).

⁴¹ Część kontroli realizowano w terminie wcześniejszym lub późniejszym niż wynikało to z harmonogramu, jednak wszystkie wymagane kontrole okresowe zostały zrealizowane. W 2017 roku kontrole stanu technicznego dróg realizowano bez harmonogramu rocznego.

⁴² Harmonogramy te były opracowywane przez Naczelników Wydziału Dróg i Sieci Drogowej oraz Wydziału Dróg i Mostów. W odniesieniu do obiektów inżynierskich przyjęto zasadę, iż w latach w których dokonywany był przegląd pięcioletni nie wykonywano przeglądów rocznych.

pokontrolnych wynikających z poprzednich kontroli stanu technicznego, co szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”. W Oddziale nie wprowadzono jednolitego wzoru protokołu z kontroli stanu technicznego. W Wydziale Mostów stosowano jednolity protokół a ocena dobywana była według skali od 1 do 5. W Wydziale Dróg i Sieci Drogowej natomiast protokoły nie były jednolite, w części z nich brakowało punktu dotyczącego weryfikacji zaleceń zawartych w poprzednim protokole, a ocena była opisowa.

(akta kontroli str.113-174, 1510-1522, 76-241, 1705-1781,1782-1793)

Diagnostyka stanu nawierzchni dróg była realizowana co do zasady zgodnie z wytycznymi⁴³ stanowiącymi załącznik do Zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego GDDKiA⁴⁴ dotyczącymi zasad prowadzenia badań monitoringowych⁴⁵ oraz na podstawie corocznie przekazywanej przez Centralę GDDKiA strategii kampanii pomiarowej. Badania obejmowały podstawowe cechy techniczno-eksploatacyjne nawierzchni, w tym równość podłużną i poprzeczną, makroteksturę, ugięcia nawierzchni, właściwości przeciwpoślizgowe oraz automatyczną ocenę wizualną. Z zakresu kampanii pomiarowej wyłączano zgodnie z ww. Zarządzeniem⁴⁶:

- odcinki dróg oddane do użytkowania w okresie do trzech lat przed datą realizacji kampanii diagnostycznej (m.in. odcinki DK S3/S3a);
- odcinki objęte realizowanymi inwestycjami (m.in. na DK S3) oraz objęte zabiegami remontowymi w roku bieżącym i poprzedzającym rok kampanii pomiarowej;
- odcinki dróg na których z uwagi na zły stan nawierzchni nie było możliwe wykonanie pomiarów (w całym badanym okresie dotyczyło to m.in. zarządzanego przez Oddział odcinka głównej jezdni DK 18).

(akta kontroli str.427-429)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Prawidłowość przeprowadzania kontroli

Opis stanu
faktycznego

Kontrolami stanu technicznego objęto wszystkie zarządzane odcinki dróg⁴⁷, co było zgodne z art. 20 pkt 10 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁴⁸.

(akta kontroli str.82-91, 1782-1793)

Badanie protokołów kontroli rocznych i pięcioletnich stanu technicznego na pięciu wybranych odcinkach dróg⁴⁹, zrealizowanych w kontrolowanym okresie przez Wydział Dróg i Sieci Drogowej (czternaście kontroli) oraz przez Wydział Mostów

⁴³ Odstępstwa od zakresów wskazywanych corocznie przez Centralę GDDKiA wynikały m.in. z dokonywanych zgodnie z wytycznymi wyłączeń. Brak sporządzenia raportu rocznego za 2017 rok opisano w części wystąpienia dotyczącej stwierdzonych nieprawidłowości.

⁴⁴ Zarządzenie Nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015r. zmienione zarządzeniem nr 60 z 2 grudnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów Zarządzenie to zastąpiło wcześniej obowiązujące zarządzenia Nr 9 (z 2002r.) oraz Nr 3 i Nr 5 (z 2007r.) dotyczących systemu oceny stanu nawierzchni SOSN.

⁴⁵ Zarządzenie to zostało zmienione zarządzeniem nr 60 z 2 grudnia 2015 r., w którym wprowadzono ogólny wzór na funkcję normującą a także dokonano zmian w zakresie metody automatycznej oceny nawierzchni. Zmiany te miały wpływ na badania realizowane po 2015 roku.

⁴⁶ Z kampanii pomiarowej Oddział wyłączał także odcinki, dla których posiadano wyniki diagnostyki z ostatnich 2-3 lat (zgodnie z pkt.4.3 wytycznych stosowania do diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów (załącznik do Zarządzenia nr 34).

⁴⁷ Do 30 czerwca 2018 roku zrealizowano jednak jedynie 18% zaplanowanych na ten rok kontroli stanu technicznego dróg, co było związane z odejściem z pracy pracownika odpowiedzialnego za wykonywanie tychże kontroli. Zadania te sędowano na podległe Oddziałowi Rejonu Drogowe, co wymagało zmian organizacyjnych i skutkowało przesunięciem w czasie terminu realizacji kontroli. Do końca 2018 roku Oddział zrealizował natomiast wszystkie przewidziane na ten rok kontrole okresowe.

⁴⁸ Dz. U. z 2018 r. poz. 2058, ze zm. Dalej: *ustawa o drogach publicznych*.

⁴⁹ Badaniami objęto kontrole zrealizowane na odcinkach: DK S3a jezdnia 0 (54+012 do 81+942 km); DK S3a jezdnia 1 (54+012 do 80+937), DK 18 jezdnia 1 (od 0+000 do 54+100), DK 31 jezdnia 1 (od 107+790 do 107+916 km) i DK 92 jezdnia 0 (od 20+700 do 97+923).

(61 kontroli dotyczących dziewiętnastu obiektów inżynierskich położonych na ww. odcinkach dróg) wykazało, że:

- kontrolami stanu technicznego objęto wszystkie drogi i obiekty inżynierskie położone na tych odcinkach dróg;
- we wszystkich protokołach dotyczących obiektów inżynierskich (61 z 61 protokołów) odniesiono się do stanu realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przy poprzednim przeglądzie stanu technicznego;
- w 8 z 14 (57%) protokołów kontroli rocznych i pięcioletnich zrealizowanych w badanym okresie a dotyczących dróg, odniesiono się do stanu realizacji zaleceń pokontrolnych wydanych przy poprzednim przeglądzie stanu technicznego.

(akta kontroli str.76-81, 92-102, 1782-1793)

Łącznie na poddanych badaniu 5 odcinkach dróg zrealizowano w całości 76,8% wydanych zaleceń pokontrolnych. Wydział Mostów zrealizował w całości w roku wydania zaleceń lub w kolejnym roku 54 z 61 zaleceń wynikających z protokołów kontroli stanu technicznego obiektów inżynierskich (88,5%). Z kolei Wydział Dróg i Sieci Drogowej zrealizował w kontrolowanym okresie w całości 55 z 81 zaleceń pokontrolnych (67,9%), cztery zrealizował częściowo, a sześć podjęto z opóźnieniem (w czterech przypadkach opracowywana jest dokumentacja, a dwa zabiegi zaplanowane są na 2019 rok).

(akta kontroli str.76-81, 92-102)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W sześciu spośród czterech protokołów kontroli okresowych zrealizowanych w badanym okresie na pięciu objętych badaniem odcinkach dróg zarządzanych przez Oddział stwierdzono brak odniesienia się do sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w poprzednim protokole z kontroli stanu technicznego, co było niezgodne z art. 62 ust. 1a ustawy prawo budowlane.

(akta kontroli str.92-94, 1637-1646)

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału wyjaśniła, że wpływ na to miał wzór protokołu opracowany w Oddziale, który pierwotnie nie zawierał pozycji dotyczącej weryfikacji zaleceń zawartych w poprzednim protokole z kontroli stanu technicznego. Naczelnik wskazała, że przepisy nie precyzują jakie pozycje powinien zawierać taki protokół. Podane przypadki dotyczyły jednak protokołów sporządzanych przed 2016 rokiem a obecnie stosowany wzór protokołu został zmodyfikowany (aktualnie kontrolujący weryfikują stan realizacji wcześniejszych zaleceń o czym zamieszczają stosowną wzmiankę). Dodała, że brak odniesienia się do zaleceń z poprzedniego protokołu nie oznaczał, że kontrolujący nie weryfikował zaleceń z poprzedniej kontroli - nie odnotowano faktu weryfikacji wcześniejszych zaleceń, ale w treści protokołów stwierdzono te same nieprawidłowości i ponownie formułowano zalecenia w tym zakresie.

(akta kontroli str.1647-1648)

Zdaniem NIK fakt formułowania kolejnych zaleceń dotyczących miejsc wskazanych w poprzednich zaleceniach potwierdza, iż poprzednie zalecenia nie zostały zrealizowane lub też podjęte zabiegi nie wpłynęły na trwałą poprawę tych odcinków dróg.

2. Oddział nie zrealizował 7 z 61 zaleceń pokontrolnych (11,5%) dotyczących wynikających z przeglądów stanu technicznego dotyczących obiektów

inżynierskich oraz 16 z 81 zaleceń pokontrolnych (19,75%) dotyczących dróg, co było niezgodne z art. 61 ust.1 ustawy Prawo budowlane.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału wyjaśniła, że protokoły z kontroli okresowych stanu technicznego dróg są przekazywane do Rejonów, gdzie część zaleceń jest realizowana w ramach posiadanych środków na bieżące utrzymanie dróg. W przypadku, gdy Rejon nie może wykonać zabiegu w ramach bieżącego utrzymania, zadania takie wprowadzane były w Oddziale do wykazu potrzeb i przekazywane do Centrali GDDKiA w ramach propozycji do PDNSD lub Planu Nakładek. Realizacja części zaleceń zawartych w protokołach z przeglądu stanu technicznego dróg była uzależniona w dużej mierze od uzyskania finansowania na realizację planowanych i ujętych w PDNSD lub programach krajowych zabiegów inwestycyjnych. Dwanaście spośród szesnastu wskazanych jako niezrealizowane zaleceń dotyczyło miejsc, w których planowano zadania wynikające z PBDK (8 przypadków), PRLOŚ (3 przypadki) czy PDNSD (jedno zadanie). W związku z faktem, iż to nie Oddział inicjuje zabiegi inwestycyjne (polecenie przygotowania programu inwestycji dla konkretnych zadań przychodzi z Centrali GDDKiA zaplanowanych w ww. dokumentach planistycznych zabiegów dotychczas nie zrealizowano. W trzech przypadkach natomiast Oddział nie zdążył zrealizować zaleceń pokontrolnych, gdyż dotyczyły one odcinków dróg, które zostały w 2014 roku przekazane do samorządów a zalecenia sformułowano w trakcie 2014 roku). W jednym przypadku zalecenie zostało sformułowane bez wskazania lokalizacji nieprawidłowości, stąd nie zidentyfikowano miejsca, w którym należało podjąć działania.

(akta kontroli str.1637-1648)

Naczelnik Wydziału Mostów Oddziału wyjaśniła natomiast, że niezrealizowane zalecenia dotyczyły trzech obiektów inżynierskich. W przypadku dwóch obiektów (Jagłowice na DK 18 i Jasieniec na DK 92) powodem braku dotychczasowej ich realizacji był fakt, iż zdaniem Oddziału korzystniej było zrealizować te zalecenia w ramach zaplanowanych większych zadań, które były wówczas planowane. W przypadku mostu granicznego w Olszynie zadania nie udało się natomiast zrealizować z powodu problemów z rozstrzygnięciem kilku przetargów (ceny ofertowe były niewspółmiernie wysokie do cen z kosztorysu inwestorskiego). Aktualnie Oddział jest na etapie przygotowania kolejnego przetargu.

(akta kontroli str.1634-1635)

1.4. Stan nawierzchni sieci drogowej

Opis stanu
faktycznego

Oddział jako zarządca dróg krajowych corocznie określał stan nawierzchni na całej długości zarządzanych dróg krajowych w oparciu o wyniki kontroli okresowych stanu technicznego oraz wyniki corocznie realizowanej kampanii diagnostycznej.

(akta kontroli str.398, 575-604, 661-693, 756-807)

W latach 2013-2017⁵⁰ stan dróg zarządzanych przez Oddział był następujący:

- odcinki w dobrym stanie kształtowały się na poziomie odpowiednio: 53,0% (454 km), 56,0% (532 km), 53,9% (487,757 km), 47,7% (431,993 km) oraz 50,1% (457,936 km).
- odcinki w stanie niezadawalającym kształtowały się na poziomie odpowiednio: 31,9% (274 km), 25,5% (242 km), 22,8% (206,305 km), 25,2% (228,288 km) oraz 21,3% (194,412 km).

⁵⁰ Dane za 2018 rok były w trakcie analizy.

- odcinki w stanie złym kształtowały się na poziomie odpowiednio: 15,1% (130 km), 18,5% (176 km), 23,3% (210,686 km), 27,1% (245,573 km) oraz 28,6% (261,641 km).

(akta kontroli str.443-446, 1782-1793)

Według pracownika odpowiedzialnego w Oddziale za diagnostykę stanu nawierzchni dróg przyczyn pogorszenia stanu dróg w badanym okresie było kilka. Po pierwsze jezdnia południowa DK 18 o długości 54 km od wielu lat (od około 2006 roku) była planowana do rozbudowy (figurowała w PBDK) i z uwagi na jej zły stan techniczny nie była prowadzona na niej diagnostyka. Nie była więc uwzględniana w wynikach diagnostycznych. Była ona objęta zabiegiem wieloletnim i nie wpływała na odsetek dróg w stanie złym. Z uwagi na przesuwanie w czasie realizacji tego zadania, w Oddziale podjęto decyzję o uwzględnieniu od 2015 jej stanu w wynikach stanu nawierzchni dróg. Potem wyniki sukcesywnie uzupełniano w kolejnych latach, głównie w zakresie oceny wizualnej, której wyniki Oddział uzyskał de facto dopiero w 2016 roku. Wpływ na wyniki miała także zmiana metodologii pomiarów (inaczej było w systemie SOSN a inaczej w DSN). Ponadto drogi takie jak DK 12 i DK 22 także były od wielu lat planowane do przebudowy, których realizacja była przesuwana w czasie. Brak tych trzech inwestycji spowodował wzrost odsetka odcinków w złym stanie technicznym. Pozostałe realizowane zabiegi nie nadały natomiast za potrzebami starzejącej się sieci drogowej.

(akta kontroli str.1636)

W kontrolowanym okresie Oddział zrealizował kampanię pomiarową w innym zakresie niż wynikało to ze strategii przekazywanej corocznie przez Centralę GDDKiA w Warszawie⁵¹, która nadzorowała i koordynowała realizację kampanii pomiarowej na terenie poszczególnych Oddziałów.

W latach 2015–2018 (I półrocze) Oddział zrealizował odpowiednio⁵²:

- w zakresie pomiarów równości podłużnej, poprzecznej i makrotekstury w 45,6% (880,270 km), 40,3% (782,038 km), 25,6% (508,930 km) i 48,5% (963,450 km) z 50,0% długości sieci zakładanej przez Centralę GDDKiA;
- w zakresie pomiarów właściwości przeciwpoślizgowych⁵³ w 30,2% (582,796 km), 24,9% (482,666 km), 19,2% (382,296 km) i 25,6% (510,100 km) z 33,0% długości sieci zakładanej przez Centralę GDDKiA;
- w zakresie automatycznej oceny wizualnej w 33,5% (645,896 km) z 40-50% zakładanych przez Centralę GDDKiA w 2015 roku⁵⁴, 38,62% (750,004 km) i 15,6% (310,260 km) z zakładanych przez Centralę w 2016 i 2017 roku około 50% długości sieci oraz 30,7% (610,820 km) z zakładanych na 2018 rok przez Centralę GDDKiA 33,0% dróg jednojezdniowych i 50,0% dróg ekspresowych i autostrad;
- w zakresie pomiarów ugięć w 3,05% długości sieci, tj. 58,899 km z zakładanych 40 km maksymalnego poziomu określonego przez Centralę GDDKiA na 2015 rok, 2,62% długości sieci, tj. 50,090 km z zakładanych 50 km określonych przez Centralę GDDKiA na 2016 rok, 3,17% długości sieci, tj. 63,200 km z zakładanych 50 km określonych przez Centralę GDDKiA

⁵¹ Wytyczne dotyczące realizacji kampanii pomiarowej w kontrolowany okresie określono w pismach z dnia 9 maja 2015 roku (DZ.WZD.550.5.2015), z dnia 16 lutego 2016r. (DZ.WZD.550.15.2016), z dnia 13 lutego 2017 roku (DZ.WZD.550.21.2017) oraz z dnia 12 marca 2018r. (DZ.WZD.550.18.2018).

⁵² Długości odcinków poddanych badaniom podano z uwzględnieniem łącznej długości przejazdu po kilku pasach jezdni danej drogi (w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię).

⁵³ Badania realizowano w latach 2015-2016 przy użyciu urządzeń SRT-3 natomiast w 2017 i 2018 roku badania realizowano sprzętem TWO.

⁵⁴ W 2015 roku Oddział nie uzyskał wyników tego badania, co wynikało z faktu, iż wybrany w ramach zamówienia publicznego podmiot zewnętrzny nie wywiązał się z umowy (sprawa kar umownych toczy się w sądzie).

na 2017 rok oraz 2,65% długości sieci, tj. 52,784 km z zakładanych przez Centralę GDDKiA na 2018 rok 50 km.

(akta kontroli str.398, 426, 532-545, 608-625, 694-711, 808-833, 1782-1793)

Pracownik Oddziału odpowiedzialny za realizację kampanii pomiarowej, wyjaśnił, że nie było zastrzeżeń ze strony Centrali GDDKiA co do zakresu realizowanych badań⁵⁵. Osoba ta wyjaśniła, że odstępstwa od wytycznych wskazanych w pismach Centrali GDDKiA wynikały ze specyfiki Oddziału (relatywnie niewielka długość sieci drogowej) oraz sposobu realizacji kampanii pomiarowej, gdyż w Oddziale oprócz odcinków w złym stanie (uniemożliwiającym realizację badań, tak jak to było na południowej jezdni DK18) oraz odcinków, na których w danym roku zaplanowano i realizowano zabiegi, wyłączano także odcinki, dla których Oddział posiadał aktualne (nie starsze niż 2 lub 3 lata w zależności od rodzaju badań) wyniki stanu technicznego.

(akta kontroli str.1048-1049, 532-534, 541-545, 614-625, 701-711)

W badanym okresie Oddział nie przekazywał żadnych odcinków dróg do samorządu⁵⁶.

(akta kontroli str.256, 1782-1793)

Stwierdzona
nieprawidłowość

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

Oddział nie sporządził, wbrew treści załącznika do Zarządzenia nr 34 Dyrektora Generalnego GDDKiA z 30 kwietnia 2015r. – „Diagnostyka Stanu Nawierzchni i jej elementów – Wytyczne stosowania”, raportu o stanie dróg za 2017 r. mimo wymogu wskazanego w tabeli na str. 29 ww. załącznika, z którego wynika, że Wykonawcą/Odpowiedzialnym do sporządzenia takich raportów do końca marca roku następującego po roku wykonania badań w ramach corocznej kampanii pomiarowej jest Oddział. Obowiązki uczestników systemu gromadzenia danych na stronie 31 (pkt.11) wprost wskazują, że do zakresu odpowiedzialności Oddziału (Pion Utrzymania) należy: „Opracowanie wyników oceny dla całej sieci oddziału i publikacja wyników w corocznym raporcie”. Naruszenie to miało charakter formalny i nie wpłynęło na opóźnienie opracowania raportu krajowego, albowiem Oddział przekazał dane wynikowe do Centrali GDDKiA.

(akta kontroli str.756-807, 1782-1793)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że brak sporządzenia ww. raportu za 2017 rok wynikał z faktu, iż dostępne były zbiorcze raporty (wygenerowane z oprogramowania do obsługi DSN) dla wszystkich Oddziałów na stronie GDDKiA. Oddział w styczniu 2019 roku wygenerował i przekazał kontrolującą raport za 2017 rok.

(akta kontroli str.756-807, 104, 1066-1067)

OCENA CZĄSTKOWA

Dokumentacja ewidencyjna dróg nie była w kontrolowanym okresie prowadzona przez Oddział w pełni rzetelnie, co mogło utrudniać prawidłową ocenę stanu technicznego dróg pozostających w zarządzie Oddziału. NIK dostrzega, iż część braków i rozbieżności była wynikiem formy prowadzenia dokumentów ewidencyjnych (niemożność odzwierciedlenia wszystkich wymaganych informacji na papierowych mapach techniczno-eksploatacyjnych), czy też trudności związanych

⁵⁵ M.in. w 2016 roku pismem O.ZG.Z-1.552.2.2015.1.ps z-ca Dyrektora Oddziału informowała Departament Zarządzania Drogami i Mostami w Centrali GDDKiA, że planowane przez Centralę zakresy pomiarowe równości podłużnej i głębokości kolein określone na 940 km nie mogą być zrealizowane, gdyż po odjęciu odcinków objętych kampanią pomiarową w 2015 r., odcinków objętych zabiegami remontowymi i odcinków w stanie złym pozostały odcinki o łącznej długości 782 km.

⁵⁶ W 2013 roku Oddział przekazał Gminie Przytoczna około 2,5 km odcinek DK 24, natomiast w 2014 roku Oddział przekazał pięciu Gminom odcinki trzech dróg krajowych o łącznej długości 39,791 km (2,271 km DK 32 do Gminy Zielona Góra, 4,335 km DK 3 do Gminy Międzyrzecz, 8,080 km do Gminy Deszczno, 3,031 km DK 24 i 13,804 km DK 3 do Gminy Skwierzyna oraz 8,260 km DK 3 do Gminy Bledzew.

z obsługą systemów informatycznych, takich jak BDD, SGM-KPP⁵⁷. Wieloletni brak aktualizacji tych systemów administrowanych przez centralę GDDKiA, fluktuacja kadr, a także brak skutecznych szkoleń, wpływały na to, iż w Oddziale część danych wprowadzano w sposób niechronologiczny, niekompletny i niespójny z pozostałymi dokumentami ewidencyjnymi.

Wszystkie wymagane badania diagnostyczne oraz kontrole okresowe stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich zostały natomiast zrealizowane zasadniczo na podstawie przyjętych harmonogramów, przez osoby posiadające wymagane uprawnienia. W zdecydowanej większości protokołów z przeglądu stanu technicznego zawierano odniesienia do stanu realizacji wcześniej wydanych zaleceń pokontrolnych, jednak część zaleceń pokontrolnych było realizowanych z opóźnieniem, co skutkowało odłożeniem w czasie niezbędnych zabiegów. Brak realizacji zaleceń wystąpił jedynie w przypadkach jednostkowych, w których Oddział przygotowuje realizację zabiegów w najbliższym czasie.

Izba uwzględniła fakt, iż Oddział nie miał wpływu na odłożenie w czasie realizacji części zaleceń pokontrolnych, przykładowo dotyczących drogi krajowej nr 18, na której Oddział nie był także w stanie realizować badań diagnostycznych, a która od wielu lat posiadała przygotowaną dokumentację oraz pozwolenia na przebudowę jezdni południowej na całej jej długości (około 54 km). W efekcie tej sytuacji w Oddziale zwiększano nakłady na bieżące doraźne zabiegi na tej drodze oraz dokonano zmiany organizacji ruchu poprzez przeniesienie ruchu na jezdnię północną, co w istotny sposób ograniczyło jej funkcjonalność. W ocenie NIK były to działania doraźne, gdyż dopiero docelowa zaplanowana już przez Oddział przebudowa tego odcinka pozwoli kompleksowo poprawić stan tej drogi.

W latach 2015-2017 pomimo realizowanych w ww. okresie inwestycji i remontów, odsetek dróg w stanie dobrym zmalał o około 4%, natomiast istotnie zwiększył się odsetek dróg w stanie złym (wzrost o 5,3%). W tym samym okresie nieznacznie zmalał odsetek dróg w stanie niezadawalającym. Powyższe dane wskazują, że liczba i zakres realizowanych przez Oddział zabiegów nie nadszedł za potrzebami wynikającymi z badań diagnostycznych.

Izba uwzględniła w swej ocenie także działania podjęte przez Oddział w toku kontroli NIK, a polegające na sporządzeniu raportu z diagnostyki DSN za 2017 r. oraz opracowaniu wytycznych dla pracowników Rejonów Drogowych podległych Oddziałowi, którzy zasilają dokumentację ewidencyjną. Wytyczne te powinny wpłynąć na poprawę jakości i rzetelności dokumentacji ewidencyjnej w Oddziale.

OBSZAR

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

Opis stanu faktycznego

W Oddziale nie ustanowiono wewnętrznych zasad doboru odcinków dróg do remontu lub przebudowy/rozbudowy, natomiast klasyfikacja potrzeb remontowych odbywała się w oparciu o zasady określone w zarządzeniu nr 34 Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015 r.⁵⁸ na podstawie wyników kampanii pomiarowej SOSN⁵⁹ i DSN⁶⁰.

⁵⁷ BDD – Bank Danych Drogowych, SGM – System Gospodarki Mostowej KPP (Karty Przeglądów Podstawowych) 2009.

⁵⁸ Zarządzenie nr 34 Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 kwietnia 2015r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów.

⁵⁹ SOSN – System Oceny Stanu Nawierzchni.

⁶⁰ W 2015 roku podstawą planowanych zabiegów na drogach zarządzanych przez Oddział były wyniki monitoringu z 2014 roku zrealizowane wg. metodologii SOSN. W kolejnych latach podstawą doboru zabiegów były wyniki monitoringu realizowanego wg. metodologii DSN.

(akta kontroli str.428-429, 492-531, 546-574, 626-660, 724-755)

Według wyników badań DSN za lata 2015-2017 długość odcinków dróg w stanie krytycznym wynosiła odpowiednio: 210,686 km, 245,573 km, 261,641 km, w stanie ostrzegawczym natomiast odpowiednio: 206,305 km, 228,288 km i 194,412 km.

Wyniki monitoringu DSN wskazywały na konieczność realizacji w poszczególnych latach następujących zabiegów:

- modernizujących, na łącznej długości: 132,356 km, 167,098 km i 159,526 km;
- wyrównujących, na łącznej długości: 59,33 km, 56,667 km i 56,667 km;
- powierzchniowych, na łącznej długości: 19 km, 21,808 km i 45,448 km.

(akta kontroli str.443,1674, 1782-1793)

W kierowanych do Centrali GDDKiA na podstawie ww. wyników monitoringu DSN propozycjach zadań do PDNSD na lata 2015-2017 Oddział ujął:

- w kwietniu 2015 roku 96 zadań obejmujących odcinki o długości 306,238 km, w tym 22 rozbudowy (116,122 km), 8 przebudów (19,554 km) oraz 60 remontów (170,562 km). PDNSD zatwierdzony 20 maja 2015 r. przez Centralę GDDKiA obejmował natomiast 72 zadania na odcinkach o łącznej długości 255,636 km, w tym 18 rozbudów (90,919 km), 9 przebudów (24,106 km) i 45 remontów (140,611 km);

- w kwietniu 2016 roku 73 zadania obejmujące odcinki o długości 256,786 km, w tym 18 rozbudowy (90,919 km), 9 przebudów (24,106 km) oraz 46 remontów (141,761 km). W listopadzie 2016 roku jako propozycje na 2017 rok Oddział ujął natomiast w dwóch wykazach łącznie 60 zadań obejmujących 301,636 km sieci drogowej, w tym 19 rozbudów (130,177 km), 26 przebudów (128,061 km), 13 remontów (30,274 km) oraz 2 budowy (13,124 km)⁶¹.

PDNSD zatwierdzony przez Centralę GDDKiA 20 grudnia 2016 r.⁶² obejmował natomiast 45 zadań na odcinkach o łącznej długości 258,238 km, w tym 19 rozbudów (130,177 km), 26 przebudów (128,061 km) i 13 remontów (30,274 km). Ponadto w 2016 roku w ramach opracowanego przez Centralę GDDKiA nowego planu – Planu Nakładek, Oddział zaproponował 12 zabiegów tego typu na długości sieci 29,305 km (Plan Nakładek zatwierdzony przez Centralę GDDKiA objął 11 nakładek na długości 28,505 km);

- W 2017 roku w ślad za wytycznymi Centrali GDDKiA z 24 lutego 2017 r. Oddział przekazał do WZDiM propozycje do Planu Nakładek, w których ujęto 39 zadań tego typu na długości sieci 163,118 km. W zatwierdzonym przez Centralę GDDKiA 13 kwietnia 2017 r. Planie Nakładek ujęto natomiast 32 zadania o łącznej długości 141,253 km⁶³.

W propozycjach zabiegów przekazanych przez Oddział do Centrali GDDKiA (do PDNSD i Planu Nakładek) ujęto w badanym okresie ponad 90% zabiegów koniecznych, wynikających z wyników kampanii pomiarowej DSN. W propozycjach Oddziału kierowanych do Centrali GDDKiA w latach 2015-2017 nie wskazano natomiast odcinków o łącznej długości około 28 km (tj. około 3,5% ogółu sieci zarządzanej przez Oddział) na pięciu drogach krajowych⁶⁴. W 2015 roku dotyczyło

⁶¹ Oddział planował budowę obwodnic Nowogrodu Bobrzańskiego i Kargowej.

⁶² Dane te utrzymano w aktualizacji dokonanej przez Centralę GDDKiA w styczniu 2017 r. i wersja ta nie była zmieniana do końca I półrocza 2018 roku.

⁶³ Do realizacji w 2017 roku z PN Centrala GDDKiA wskazała 4 zadania o długości sieci 12,686 km (wszystkie 4 zostały zrealizowane przez Oddział).

⁶⁴ Około 2 km na DK 12, 7 km na DK 22 i około 3 km na DK 32, na DK 27 7 km.

to 11 km sieci, tj. 5,22% odcinków wymagających zabiegów koniecznych, w 2016 roku 17 km sieci, tj. 6,92% takich odcinków a w 2017 roku 26,073 km sieci, tj. 9,87% takich odcinków.

(akta kontroli str.841-843, 850-852, 871-872, 878-882, 909-911, 946-957)

Powodem pominięcia tych odcinków były m.in. planowane w kolejnych latach budowy obwodnic miejscowości: Szprotawa, Krzeszyce i Krosno Odrzańskie oraz docelowe przekazanie części tych odcinków do samorządu (DK 12 i DK 32). Pozostałe przypadki dotyczyły obiektów wybudowanych w ostatnich 10 latach lub monitorowanych o mniejszym natężeniu ruchu.

(akta kontroli str.986, 1782-1793)

Przy doborze zadań do propozycji Oddziału na potrzeby PDNSD uwzględniano, zgodnie z wzorami wykazów opracowanych przez Centralę GDDKiA, istotność poszczególnych odcinków dróg dla funkcjonowania systemu transportowego kraju – wykorzystywano m.in. kryteria natężenia ruchu i konieczności dostosowania dróg do nośności do 11,5 tony na oś, dane dotyczące wypadkowości.

(akta kontroli str.834-957, 1782-1793)

W planach finansowych Oddziału nie uwzględniono zabiegów (dotyczących odcinków w złym stanie technicznym wymagającym podjęcia zabiegów koniecznych) poprawiających stan techniczny:

- w 2015 roku na ośmiu odcinkach dróg o łącznej długości 95,868 km⁶⁵;
- w 2016 roku na jedenastu odcinkach dróg o łącznej długości 101,676 km⁶⁶;
- w 2017 roku na dziewięciu odcinkach dróg o łącznej długości 124,362 km⁶⁷.

(akta kontroli str.963-965, 973-975, 982-985)

Przyczyną nieprzeprowadzania remontów poprawiających stan techniczny niektórych dróg był przede wszystkim brak zapewnienia finansowania realizacji zadań ujętych w poszczególnych planach. Nie wszystkie zadania wskazane przez Oddział w propozycjach do PDNSD zostały uwzględnione w zatwierdzonych przez Centralę GDDKiA planach, a tylko nieliczne z zadań ujętych w PDNSD i programach krajowych trafiły do planu finansowego Oddziału. Oddział sporadycznie występował o korekty w zakresie zadań wskazanych przez Centralę do realizacji w kontrolowanym okresie⁶⁸. Dotyczyły one głównie zmiany zakresu zadań wskazanych przez Centralę GDDKiA w planie finansowym Oddziału lub zamiany zadań remontowych, w przypadku problemów z realizacją wskazanego zadania i posiadania możliwości realizacji innego zadania z PDNSD lub planu nakładek.

(akta kontroli str. 1039-1041, 1050-1067, 1678-1681, 1782-1793)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że liczba i rodzaj wykonywanych zadań jest zależna od wyboru dokonywanego przez Centralę GDDKiA z listy potrzeb przekazywanych przez Oddział oraz przyznanych przez Centralę środków.

(akta kontroli str.1014, 1039-1041)

⁶⁵ W planie finansowym Oddziału nie ujęto odcinków DK 12 (5,768 km), DK 18 (54,100 km), DK 22 (4 km), DK 22a (2 km), DK 24 (5 km), DK 27 (16 km), DK 31 (2 km) i DK 92b (7 km).

⁶⁶ W planie finansowym Oddziału nie ujęto odcinków DK 2b (1 km), DK 12 (12,768 km), DK 18 (54,100 km), DK 22 (14 km), DK 22a (2 km), DK 24 (3 km), DK 27 (6,808 km), DK 29 (4,4 km), DK 32 (2 km), DK 32a (1 km) i DK 92b (1 km).

⁶⁷ W planie finansowym Oddziału nie ujęto odcinków DK 2b (1 km), DK 12 (8,841 km), DK 18 (54,100 km), DK 22 (22,613 km), DK 22a (2 km), DK 27 (14,808 km), DK 29 (1 km), DK 32 (3 km) i DK 92b (17 km).

⁶⁸ W 2015 Oddział złożył trzy wnioski o zmianę planu finansowego, w 2016 roku 5 wniosków (2 zadania są w trakcie realizacji, dla 2 zadań uzyskano zgodę na realizację, w przypadku 1 programu inwestycji nie uzyskano zatwierdzenia), w 2017 roku jeden wniosek o rozszerzenie zakresu zadania (uzyskano zgodę na zmieniony zakres realizacji remontu węzła Sulechów), w I półroczu 2018 do Centrali GDDKiA skierowano 1 program inwestycji do akceptacji (Oddział oczekuje na zgodę na rozbudowę DK 92 (rozbiórka i budowa nowego wiaduktu w m. Wilkowo).

W latach 2015-2018 (do 30 czerwca) w Oddziale wystąpiły przypadki, w których dokumentacja dla zabiegów realizowanych na drogach (wykonana przed 2015 rokiem) zdezaktualizowała się, a zadanie nie zostało dotychczas zrealizowane (dalej figuruje bądź w PDNSD lub programach krajowych). Powyższe wynikało z utraty ważności uzgodnień z podmiotami zewnętrznymi⁶⁹. Sytuacja taka dotyczyła trzech zadań ujętych w PDNSD, sześciu zadań z PRŁOŚ⁷⁰ oraz dwóch zadań z PBCR⁷¹. Powyższe zadania były cały czas ujmowane i aktualizowane w planach Oddziału, a opracowane wcześniej dokumentacje stanowiły wkład do przygotowanych w badanym okresie Programów Inwestycji oraz koncepcji przy ogłaszaniu przetargów.

(akta kontroli str. 1013 -1041, 1678-1681, 1782-1793)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że fakt posiadania przez Oddział opracowanej dokumentacji nie determinował w każdym przypadku kolejności realizowanych zadań. Wyboru dokonuje Ministerstwo w porozumieniu z Centralą GDDKiA.

(akta kontroli str.1038-1039)

Oddział, zgodnie z § 4 Zarządzenia nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013r.⁷² składał w październiku roku poprzedzającego dany rok budżetowy zapotrzebowanie/propozycje do planu wydatków bieżących na utrzymanie sieci dróg w asortymencie BUD⁷³ (w tym na bieżące roboty naprawcze i konserwacyjne). W latach 2015-2018 zapotrzebowanie i otrzymane środki wynosiły odpowiednio:

- na 2015 rok - 20.880,000 tys. zł i 20.880,000 tys. zł,
- na 2016 rok - 26.704,216 tys. zł i 27.193,820 tys. zł,
- na 2017 rok - 11.050,000 tys. zł i 10.000,000 tys. zł,
- na 2018 rok - 3.842,000 tys. zł i 2.641,335 tys. zł.

(akta kontroli str.1660-1673)

W ramach ww. asortymentu Oddział wydatkował w latach 2015-2018 (I półrocze) m.in. środki na:

- nasypy i skarpy: łącznie 991,6 tys. zł (3.702 m²),
- nawierzchnie jezdni: łącznie 22.849,4 tys. zł (660,11 tys. m²),
- chodniki, krawężniki: łącznie 2.410,3 tys. zł (18,49 tys. m²),
- pobocza: łącznie 2.412,8 tys. zł (43,9 km),
- odwodnienie łącznie 4.473,0 tys. zł (95,44 km).

(akta kontroli str.1002-1007)

W latach 2015-2017 najwięcej wypadków odnotowano na DK S3⁷⁴, a najmniej na DK 18⁷⁵ oraz DK 24⁷⁶. Łącznie na drogach zarządzanych przez Oddział w poszczególnych latach odnotowano odpowiednio: 181 wypadków w 2015 r. (w tym 33 śmiertelne), 176 wypadków w 2016 r. (w tym 35 śmiertelnych), 190 wypadków w 2017 r. (w tym 31 śmiertelnych). W podanym okresie stwierdzono

⁶⁹ Konieczność aktualizacji dokumentacji wykonanej dla planowanych zadań wynikała z utraty ważności uzgodnień branżowych dla projektowanych sieci z podmiotami zewnętrznymi (operatorzy sieci energetycznych, telekomunikacyjnych, gazowych, lokalne samorządy). Łączna kwota środków wydatkowanych na dokumentację, która będzie wymagała aktualizacji wyniosła 5.111,709 tys. zł.

⁷⁰ PRŁOŚ – Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych.

⁷¹ PBCR – Program Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych.

⁷² Zarządzenie nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

⁷³ BUD – bieżące utrzymanie dróg.

⁷⁴ Łącznie 136 wypadków (33 śmiertelne).

⁷⁵ Łącznie 15 wypadków (w tym 7 śmiertelnych).

⁷⁶ Łącznie 16 wypadków (w tym 3 śmiertelne).

tylko jeden wypadek związany ze złym stanem nawierzchni drogi zarządzanej przez Oddział (DK 22b w km 1+300 km). W związku z powyższym dane dotyczące wypadków nie miały w badanym okresie istotnego wpływu na określenie potrzeb i dobór zadań związanych z poprawą stanu nawierzchni dróg.

(akta kontroli str.1422-1441)

Oddział posiadał w badanym okresie wykupione przez Centralę GDDKiA polisy ubezpieczeniowe od odpowiedzialności cywilnej z tytułu obrażeń i szkód spowodowanych złym stanem dróg, bądź złą jakością wykonanych robót⁷⁷. W ramach ww. polis ubezpieczeniowych w latach 2013-2018 (I półrocze) wypłacono użytkownikom dróg krajowych w trzynastu sprawach 35.090,55 zł tytułem odszkodowania za szkody rzeczowe (nie odnotowano wypłat związanych ze szkodami osobowymi), w tym 5 000 zł w związku z niewywiązaniem się zarządzającego drogami z obowiązku utrzymania dróg krajowych w należyłym stanie technicznym (ubytki nawierzchni). Ponadto w 2018 roku Oddział wypłacił (z własnych środków) w wykonaniu wyroku Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z 10 października 2017r.⁷⁸ kwotę 12.452,43 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 28 marca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. i dalszymi ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r., tytułem odszkodowania za uszkodzenia pojazdu powstałe wskutek najechania na niezabezpieczoną studzienkę kanalizacyjną na DK 29⁷⁹.

(akta kontroli str.1522-1537)

W kontrolowanym okresie do Oddziału wpłynęła jedna skarga z 28 kwietnia 2015 r. związana ze złym stanem drogi pozostającej w jego zarządzie (DK 18 od granicy z Niemcami w kierunku Wrocławia). Według skarżącego stan drogi był fatalny, a nawierzchnia nie nadawała się do jazdy. Oddział w piśmie z dnia 27 maja 2015 r. wyjaśnił, że jezdnia ma zostać przebudowana w ramach dostosowania jej do parametrów autostrady, gdyż znajduje się ona w projekcie PBDK na lata 2014-2023 (nie podano terminu realizacji). Na dzień udzielanej odpowiedzi, Oddział dysponował decyzją Wojewody Lubuskiego Nr 22/10 z 6 grudnia 2011 r. zezwalającą na realizację ww. inwestycji drogowej. Oddział poinformował skarżącego, iż do czasu realizacji tej inwestycji wykonuje na bieżąco prace utrzymaniowe polegające na wypełnianiu masą bitumiczną spękań i ubytków w nawierzchni z płyt betonowych.

(akta kontroli str.1390-1397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W planie finansowym Oddziału nie ujęto wszystkich niezbędnych zabiegów służących poprawie stanu nawierzchni dróg zarządzanych przez Oddział, jednakże nie wynikało to z zaniechań Oddziału, a z przyjętego w GDDKiA modelu dobierania zadań do planu finansowego, w którym decydujący wpływ na dobór zadań realizowanych przez Oddział miała Centrala GDDKiA. Znaczna część zabiegów ujętych w planach dotyczących potrzeb nie była realizowana niezwłocznie, głównie z powodu braku zapewnienia ich finansowania. Podstawą doboru zadań

⁷⁷ W latach 2015-2017 były to polisy w wykonaniu umowy z 18.12.2014r. zawartej z konsorcjum Interrisk S.A. Vienna Insurance Group, STU Ergo Hestia S.A., TUiR Warta S.A. oraz PZU S.A.: seria OC-E nr 002026 (na rok 2015), seria OC-F nr 007206 (2016 rok) i seria OC-F nr 007878 (2017 rok) oraz polisa nr 1301N00002710 przez Pocztove Towarzystwo Ubezpieczeń Wzajemnych wystawiona na podstawie umowy z 07.06.2017 r.

⁷⁸ GDDKiA Oddział w Zielonej Górze jako pozwany złożył apelację od tego wyroku, która jednak została oddalona wyrokiem Sądu Okręgowego w Zielonej Górze z 8 lutego 2018 r.

⁷⁹ Według stanowiska Oddziału, GDDKiA ma trzy lata od daty realizacji orzeczenia na wystąpienie do ubezpieczyciela o zwrot zapłaconych świadczeń. Na chwilę obecną Oddział jest w trakcie sporządzania takiego wniosku.

remontowych na drogach zarządzanych przez Oddział były wyniki kontroli okresowych stanu technicznego oraz realizowanej corocznie kampanii pomiarowej DSN, którą Oddział zasadniczo realizował zgodnie z wytycznymi Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad. Oddział ujął w propozycjach do PDNSD ponad 90% odcinków⁸⁰, które według wyników kampanii pomiarowych były w złym stanie technicznym i wymagały pilnej realizacji zabiegów. NIK uwzględnił fakt, iż Oddział nie miał pełnej samodzielności w doborze zadań, które były realizowane w kontrolowanym okresie, gdyż do Centrali GDDKiA przekazywano jedynie wykazy potrzeb, a zadania, które trafiały do planu finansowego Oddziału dobierane były po sporządzeniu rankingu zadań w Centrali GDDKiA. Analiza zadań, które objęto finansowaniem, wskazuje, iż przy ich wyborze uwzględniano istotność dróg dla funkcjonowania systemu transportowego kraju. Wśród branych pod uwagę kryteriów było m.in. natężenie ruchu oraz dostosowanie dróg do nośności 11,5 tony (w 2017 roku). NIK zwraca uwagę, że funkcjonujący w Oddziale system doboru zadań do realizacji nie gwarantuje w pełni efektywnego wykorzystania zasobów, zwłaszcza w zakresie ciągłości realizowanych etapów prac (wykup gruntu - opracowanie dokumentacji – realizacja zabiegów koniecznych)⁸¹. Zdaniem NIK Oddział powinien (we współpracy z Centralą GDDKiA) dążyć do wypracowania modelu, w którym opracowana dla zadania dokumentacja nie będzie musiała być aktualizowana. Odpowiedzialność Oddziału za zdarzenia związane z nienależytym stanem technicznym dróg była objęta polisami ubezpieczeniowymi, z których zasadniczo pokrywano wszystkie⁸² nieliczne przypadki odszkodowań wypłacanych z tego tytułu.

OBSZAR

3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

Opis stanu
faktycznego

W Oddziale nie opracowano innego - poza planem finansowym Oddziału - planu finansowania budów, przebudów, remontów, utrzymania i ochrony dróg.

Realizację zadań wynikających z planu finansowego (głównie zadania inwestycyjne typu budowa, przebudowa, rozbudowa) w Oddziale monitorował Wydział Planowania we współpracy wydziałami merytorycznymi (w tym z Wydziałem Dróg i Sieci Drogowej, Wydziałem Mostów oraz Wydziałem Realizacji). Zadania remontowe wymienione w planie finansowym nadzorowały w Oddziale także wydziały merytoryczne realizujące konkretne zadania lub jego części (m.in. Wydział Dokumentacji czy Wydział Realizacji), natomiast zadania z Planu Nakładów – niewymagające opracowania dokumentacji – nadzorował Wydział Dróg i Sieci Drogowej i Wydział Realizacji. W Oddziale prowadzono miesięczne monitoringi wykonania wydatków majątkowych i bieżących, a ewentualne problemy w realizacji były na bieżąco zgłaszane kierownictwu Oddziału. Oprócz tego, w Oddziale prowadzono miesięczny monitoring jakości wykonanych robót w ramach realizowanych zabiegów, a Oddział składał do Centrali GDDKiA comiesięcznie raporty w tym zakresie.

(akta kontroli str.1070-1074, 1782-1793)

⁸⁰ W propozycjach Oddziału do PDNSD nie ujęto 28 km dróg wymagających podjęcia zabiegów koniecznych (stanowiło to około 3,5% sieci dróg zarządzanej przez Oddział).

⁸¹ Z PDNSD usuwane są pozycje, w których podjęto pierwsze działania (np. opracowanie dokumentacji) bez monitorowania realizacji zadania do zakończenia wszystkich etapów włącznie z realizacją zabiegów budowlanych.

⁸² Tylko w jednym przypadku Oddział wypłacił odszkodowanie niezależnie od polisy, gdyż ubezpieczyciel odmówił wypłaty odszkodowania, natomiast nastąpiło to po wyroku sądu. Oddział planuje aktualnie wystąpić o wypłatę należnych świadczeń do ubezpieczyciela.

Na obszarze właściwości Oddziału w kontrolowanym okresie występowało osiem dróg zawierających nienormatywne odcinki wpływające na warunki eksploatacji całej drogi ze względu na:

- klasę techniczną⁸³
DK nr 12 w km 72,927 - 85,768 (klasa techniczna G);
DK nr 27 w km 0,000 – 13,109 (klasa techniczna G);
DK nr 31 w km 100,943 – 138,924 (klasa techniczna G);
- nośność⁸⁴
DK nr 12, 22, 24, 27, 29, 31, 32 i 92⁸⁵.

Ponadto wymogów normatywnych nie spełniał jeden obiekt inżynierski, tj. most graniczny w Kostrzynie n/Odrą (DK 22 w km 0+000), na którym ograniczono nośność użytkową do 7,5 tony⁸⁶.

(akta kontroli str.988)

Badanie efektów zabiegów⁸⁷ zrealizowanych w kontrolowanym okresie na 20 wybranych odcinkach dróg⁸⁸ o łącznej długości 50,550 km, wykazało, że wpłynęły one na poprawę parametrów technicznych nawierzchni - co potwierdziły badania diagnostyczne wykonane w kolejnych latach⁸⁹. W niektórych przypadkach z uwagi na zakres zrealizowanego zabiegu (nakładka lub remont w miejsce wynikających z PDNSD rozbudów lub przebudów)⁹⁰ poprawę stanu osiągnięto jedynie w zakresie niektórych parametrów technicznych (zabiegi nie rozwiązały problemów dotyczących konstrukcji drogi)⁹¹, co wskazuje, iż zastosowano rozwiązanie doraźnie poprawiające stan nawierzchni w miejsce zabiegu droższego, ale kompleksowo poprawiającego stan techniczny odcinka drogi⁹².

(akta kontroli str.987)

Badanie dokumentacji dotyczącej trzech zadań⁹³ wykazało, że:

- opracowana dokumentacja projektowa służąca realizacji zadania zawierała szczegółowy opis oraz wskazanie właściwych specyfikacji technicznych (SST) wykonania i odbioru robót budowlanych;
- inwestor monitorował w sposób ciągły jakość wykonywanych robót⁹⁴;

⁸³ Drogi krajowe zgodnie z warunkami technicznymi dróg powinny posiadać klasę A, S lub GP.

⁸⁴ Na wymienionych drogach nie mogą poruszać się pojazdy o nośności 11,5 t/osi. Po drogach krajowych zgodnie z rozporządzeniem dot. poruszania się pojazdów o dopuszczalnym nacisku (DZ.U. z 2015 r. poz. 802 z dnia 13.05.2015) mogą poruszać się pojazdy o dopuszczalnym nacisku pojedynczej osi napędowej do 8 lub 10 t. Konieczność dostosowania całej sieci dróg krajowych do nośności 11,5 t/osi. wynika także ze zobowiązań wobec UE.

⁸⁵ Droga 92b: w latach od 2015 r. do 19.05.2017 r. Pozostałe drogi: w latach od 20.05.2017 r. do I połowy 2018 r.

⁸⁶ Ograniczenie to wprowadzono na podstawie ekspertyzy nr TPM-269/TP-85/2011/Z1 z października 2011 roku.

⁸⁷ Badaniem objęto 19 remontów (w tym 5 nakładek) oraz jedno zadanie dotyczące przebudowy i rozbudowy.

⁸⁸ Badania objęły odcinki 9 dróg krajowych. DK 2 – 0,400 km, DK 12 – 8,500 km, DK 22 – 1,637 km, DK 24 – 6,539 km, DK 27 – 2,918 km, DK 29 – 1,600 km, DK 31 – 4,143 km, DK 32 – 8,132 km, DK 92/92b – 16,681 km.

⁸⁹ W badaniach zrealizowanych po wykonaniu zabiegu nie stwierdzano problemów diagnostycznych przez zabiegiem (wyniki diagnostyki nie wskazywały już na konieczność realizacji zabiegu (osiągano zazwyczaj stan dobry).

⁹⁰ Przykładem takim była m.in. nakładka na DK 24 na odcinku Skwierzyna-Waldowice zrealizowana z uwagi na zły stan drogi (wykonano remont z częściowym wzmocnieniem konstrukcji, podczas gdy według PDNSD na odcinku tym planowana była przebudowa związana z dostosowaniem tego odcinka do nośności 11,5 tony oraz dostosowanie go do parametrów GP.

⁹¹ Przykładem takim jest nakładka wykonana na DK 27 w miejscowości Przewóz, która usunęła problemy w zakresie spękań nawierzchni i tarcia, natomiast nie poprawiła stanu w zakresie trwałości nawierzchni i równości.

⁹² Przykładem takiego zabiegu podtrzymującego przejeźdźność na DK 2 w miejscowości Świecko był remont 400 m odcinka dla którego Oddział przygotowuje dokumentację dla rozbudowy oraz nakładka wykonana na DK 29 w miejscowości Drzeniów z uwagi na odsunięcie w czasie realizacji zadania rozbudowy przewidzianego w PDNSD.

⁹³ Badaniem objęto trzy zakończone i rozliczone w kontrolowanym okresie zadania. Zadanie nr 1 dotyczyło wymiany dylatacji w nawierzchni betonowej jezdni północnej na DK 18 (od km 9+550 do km 71+534); zadanie nr 2 dotyczyło remontu DK 31 na odcinku Pamięcin-Golice (od km 122+000 do km 123+000); trzecie zadanie dotyczyło remontu DK 92 na trzech odcinkach (od km 44+542 do km 46+132; od km 47+042 do km 49+042 oraz od km 50+370 do km 55+555).

⁹⁴ W zadaniu nr 1 nadzór miał charakter wewnętrzny (nie sporządzano raportów). W badanych zadaniach brak było konieczności wykonania badań geotechnicznych podłoża.

- inspektor nadzoru inwestorskiego⁹⁵ prawidłowo wykonywał swoje zadania i obowiązki w trakcie realizacji zadania⁹⁶;
- dla żadnego z badanych zadań nie wystąpiła potrzeba wykonania badań geotechnicznych (remonty obejmowały wymianę warstwy ścieralnej oraz konserwacji istniejących szczelin nawierzchni betonowej;
- wszystkie wymagane badania kontrolne jakości wykonanych robót realizowane były w laboratorium GDDKiA, które posiadało akredytację PCA AB 1547;
- wszystkie odbiory robót nastąpiły po uzyskaniu wyników badań laboratoryjnych⁹⁷;
- wykonane wyniki badań jakościowych potwierdzały prawidłowość wykonanych prac i użytych materiałów.

(akta kontroli str.1071-1074)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK nie wnosi zastrzeżeń do realizowanych przez Oddział w kontrolowanym okresie obowiązków inwestora, zarówno w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej jak i w zakresie zapewnienia właściwego nadzoru inwestorskiego na etapie prac budowlanych. Oddział prawidłowo prowadził monitoring jakości wykonanych robót korzystając z akredytowanego laboratorium, przez co zapewniono właściwą jakość i trwałość nawierzchni dróg objętych wykonanymi zabiegami.

OBSZAR

4. Wykorzystanie środków finansowych na realizację zadań.

Opis stanu
faktycznego

Wysokość środków planowanych, otrzymanych i wydatkowanych w Oddziale w latach 2015-2018 (I półrocze) na działania związane z utrzymaniem i ochroną dróg przedstawiały się następująco:

W 2015 roku Oddział wydatkował:

- w ramach działania 19.1.2.1 Utrzymanie sieci dróg krajowych 51.401,1 tys. zł, co stanowiło 90,3% planu pierwotnego (56.913,0 tys. zł) i 98,3% planu po zmianach (52.250,6 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.2.2 Remonty dróg krajowych 13.162,3 tys. zł, (plan pierwotny 0,0 tys. zł), co stanowiło 96,7% planu po zmianach (13.609,6 tys. zł);

⁹⁵ W przypadku zadania nr 1 inspektorem nadzoru był pracownik Wydziału Realizacji Oddziału GDDKiA, w zadaniach 2 i 3 funkcje tę pełnił podmiot zewnętrzny.

⁹⁶ W zadaniach nr 2 i 3 wykonywanie obowiązków inspektora nadzoru inwestorskiego rozpoczęło się na etapie poprzedzającym rozpoczęcie robót budowlanych (nie obejmowało to etapu projektowego). W zadaniu nr 2 z uwagi na krótki okres realizacji (od 14 listopada do 12 grudnia 2016 r.) sporządzono jeden raport miesięczny obejmujący całość zadania. W zadaniu nr 3 inspektor nadzoru sporządzał miesięczne sprawozdania za cały okres realizacji zadania od lipca do listopada 2017 r.

⁹⁷ Próbkę były pobierane przez inspektora nadzoru. Wyniki badań Oddział otrzymywał od 2 do 7 dni od daty pobrania próbek. W zadaniu nr 2 pobrano łącznie 6 próbek, a w zadaniu nr 3 pobrano 9 próbek. W zadaniu nr 1 nie było konieczności pobierania próbek z uwagi na zakres i charakter zadania (wymiana dylatacji).

- w ramach działania 19.1.1.1 Budowa i przebudowa autostrad 846,9 tys. zł, co stanowiło 65,0% planu pierwotnego (1.301,9 tys. zł) i 100% planu po zmianach (846,9 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.1.2 Budowa i przebudowa dróg ekspresowych 383.490,0 tys. zł, co stanowiło 47,8% planu pierwotnego (800.616,6 tys. zł) i 100,0% planu po zmianach (383.491,2 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.1.3 Budowa i przebudowa pozostałych dróg krajowych 11.187,8 tys. zł, co stanowiło 94,7% planu pierwotnego (11.801,8 tys. zł) i 99,9% planu po zmianach (11.190,3 tys. zł).

W 2016 roku Oddział wydatkował:

- w ramach działania 19.1.4.1 Utrzymanie sieci dróg krajowych 53.005,4 tys. zł, co stanowiło 98,8% planu pierwotnego (53.604,2 tys. zł) i 99,6% planu po zmianach (53.196,4 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.2 Remonty i przebudowy dróg krajowych 3.928,6 tys. zł, co stanowiło 76,1% planu pierwotnego (5.161,8 tys. zł) i 98,5% planu po zmianach (3.987,0 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.3 Budowa autostrad 659,1 tys. zł, co stanowiło 57,5% planu pierwotnego (1.146,5 tys. zł) i 39,3% planu po zmianach (1.675,7 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.4 Budowa dróg ekspresowych 740.444,4 tys. zł, co stanowiło 111,0% planu pierwotnego (666.944,3 tys. zł) i 99,9% planu po zmianach (740.448,1 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.5 Budowa pozostałych dróg krajowych 725,0 tys. zł, co stanowiło 110,5% planu pierwotnego (656,4 tys. zł) i 87,5% planu po zmianach (828,0 tys. zł).

W 2017 roku Oddział wydatkował:

- w ramach działania 19.1.4.1 Utrzymanie sieci dróg krajowych 60.858,0 tys. zł, co stanowiło 94,3% planu pierwotnego (64.523,4 tys. zł) i 98,2% planu po zmianach (61.927,4 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.2 Remonty i przebudowy dróg krajowych 27.716,7 tys. zł, co stanowiło 71,2% planu pierwotnego (38.903,0 tys. zł) i 100,0% planu po zmianach (27.716,7 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.3 Budowa autostrad 590.373,7 tys. zł, co stanowiło 91,5% planu pierwotnego (645.093,4 tys. zł) i 97,3% plan po zmianach (606.134,4 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.5 Budowa pozostałych dróg krajowych 1.422,1 tys. zł, co stanowiło 105,2% planu pierwotnego (1.351,5 tys. zł) i 100,0% planu po zmianach (1.422,1 tys. zł).

W I półroczu 2018 roku Oddział wydatkował:

- w ramach działania 19.1.4.1 Utrzymanie sieci dróg krajowych 21.521,4 tys. zł, co stanowiło 33,0% planu pierwotnego (65.148,4 tys. zł) i planu po zmianach (65.148,4 tys. zł);

- w ramach działania 19.1.4.2 Remonty i przebudowy dróg krajowych 5.342,3 tys. zł, co stanowiło 10,3% planu pierwotnego (51.826,1 tys. zł) i 9,8% planu po zmianach (54.088,4 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.3 Budowa autostrad 105.233,9 tys. zł, co stanowiło 31,1% planu pierwotnego (338.106,3 tys. zł) i 31,3% planu po zmianach (335.398,8 tys. zł);
- w ramach działania 19.1.4.5 Budowa pozostałych dróg krajowych 354,1 tys. zł, co stanowiło 26,0 % planu pierwotnego (1.359,4 tys. zł) i 11,3% planu po zmianach (3.114,6 tys. zł).

(akta kontroli str.1001)

Oddział realizował w poszczególnych latach następujące zabiegi związane z poprawą stanu technicznego zarządzanych przez siebie dróg:

- w 2015 roku 8 inwestycji (budowy/przebudowy) na łączną kwotę 391.708,0 tys. zł oraz 6 remontów na łączną kwotę 13.162,3 tys. zł (w tym jedna dokumentacja remontowa);
- w 2016 roku 15 inwestycji (budowy/przebudowy) na łączną kwotę 742.916,4 tys. zł oraz 4 remonty na łączną kwotę 1.731,3 tys. zł;
- w 2017 roku 20 inwestycji (budowy/przebudowy) na łączną kwotę 596.585,2 tys. zł oraz 11 remontów na łączną kwotę 21.686,3 tys. zł;
- w I półroczu 2018 roku 10 inwestycji (budowy/przebudowy) na łączną kwotę 105.129,4 tys. zł oraz 1 remont na kwotę 1.435,7 tys. zł.

(akta kontroli str.1167, 1782-1793)

W poszczególnych latach kontrolowanego okresu Oddział nie zrealizował 72 zadań⁹⁸ ujętych w planie finansowym:

- w 2015 roku 5 zadań na łączną kwotę 1.740 tys. zł⁹⁹;
- w 2016 roku 24 zadań na łączną kwotę 4.807 tys. zł¹⁰⁰;
- w 2017 roku 28 zadań na łączną kwotę 15.878 tys. zł¹⁰¹;
- w I półroczu 2018r. 15 zadań na łączną kwotę 3.140 tys. zł.

(akta kontroli str.1168-1171, 1782-1793)

Głównymi przyczynami braku realizacji skutkujących przesunięciem na kolejne lata ww. zadań były:

- problemy z realizacją procedury przetargowej¹⁰²;
- konieczność wykonania badań uzupełniających;

⁹⁸ Brak realizacji w pierwotnie założonym terminie dotyczył łącznie 46 zadań, w tym 14 remontów, 6 rozbudów, 3 przebudów, 3 budów obiektów inżynierskich, 3 budów miejsc do ważenia pojazdów, 16 zadań z PBDK –PLMN oraz jednego zadania dotyczącego dostosowania przejścia granicznego do parametrów autostrady na DK 2.

⁹⁹ Trzy budowy obiektów inżynierskich (mostu granicznego w Kostrzynie w ciągu DK 22, mostu na DK 32 w m. Brzózka oraz wiaduktu nad linią kolejową w ciągu DK 12 w m. Chrobrów) oraz dostosowanie byłego przejścia granicznego na DK 2 do parametrów autostrady i poprawa BRD na DK 12 w m. Bożnow. Dwa ostatnie zadania zostały zrealizowane w 2017 roku. Dla dwóch zadań podpisano umowę na opracowanie dokumentacji a w przypadku mostu granicznego w Kostrzynie nie jest znany termin rozpoczęcia tej inwestycji (podpisanie umowy międzyrządowej planowane jest na 2020 rok).

¹⁰⁰ Nie zrealizowano m.in. 4 remontów na łącznym odcinku 6,5 km (dwa na DK 12, 1 na DK 27 i 1 na DK 31). Jedno zadanie przesunięto do zadań inwestycyjnych a trzy nie zostały zrealizowane, gdyż konieczne było uzyskanie pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków (remont 1 km na DK 31 w m. Kostrzyn został wykreślony z listy zadań). Trzy zadania zostały przesunięte na 2017 rok i zostały zrealizowane. W jednym przypadku Ministerstwo Infrastruktury 29.11.2018 r. podjęło decyzję o zaniechaniu inwestycji (PBDK PLMN na DK 27 w m. Piaski). W pozostałych przypadkach Oddział ogłaszał kolejne przetargi po uprzednich zakończonych niepowodzeniem. Dla dziesięciu zadań Oddział podpisał już umowę na opracowanie dokumentacji, w jednym przypadku posiada podpisaną umowę na realizację.

¹⁰¹ W 4 przypadkach po dodatkowych badaniach przesunięto termin ogłoszenia przetargu. W 5 przypadkach Oddział posiada podpisaną umowę na opracowanie dokumentacji do zadania. W 4 przypadkach remontów nastąpiło scalenie 2 pozycji z planu do nowych pozycji w planie. W trzech przypadkach (zadania dotyczące budowy miejsc do ważenia pojazdów) wskutek nieudanych przetargów przesunięto termin realizacji zadań na 2019 rok.

¹⁰² Znaczna część przetargów została unieważniona z uwagi na fakt iż ceny ofertowe przekraczały możliwości finansowe Oddziału.

- konieczność aktualizacji dokumentacji do zadania;
- zbyt późne otrzymanie środków finansowych na zadanie;
- konieczność uzyskania pozwolenia WKZ¹⁰³;
- konieczność scalenia dwóch pozycji z planu w jedno nowe zadanie;
- decyzja Ministerstwa Infrastruktury o rezygnacji z inwestycji;
- brak podpisanej umowy międzyrządowej¹⁰⁴.

(akta kontroli str.1168-1171, 1782-1793)

W kontrolowanym okresie w Oddziale były także realizowane drobniejsze zabiegi remontowe i nakładki (mniejsze łaty) na podstawie zleceń dokonywanych w ramach wydatków bieżących w zakresie bieżącego utrzymania dróg w podległych Oddziałowi Rejonach Drogowych.¹⁰⁵ Wydatki te nadzorował Wydział Dróg i Sieci Drogowej Oddziału.

(akta kontroli str.1794-1797)

Oddział dokonywał na bieżąco korekt planu finansowego, a w przypadku wystąpienia okoliczności wskazujących na konieczność odstąpienia od realizacji zadania lub przesunięcia jego realizacji na kolejne lata kierował odpowiednie pisma do Centrali GDDKiA. W 2016 roku¹⁰⁶ Oddział zasadnie i niezwłocznie po powzięciu informacji o braku możliwości wydatkowania środków występował o przesunięcie środków (zmianę limitu finansowego) lub blokadę planowanych wydatków. Dotyczyło to sześciu zadań z 2016 roku.

Dwa wnioski o przesunięcie środków dotyczyły zadań:

- budowa obwodnicy Strzelec Krajeńskich w ciągu DK 22 - poz.147.54 (kwota blokady 3.007 zł (z 20 października 2016 r.);
- powiększenie arealu siedlisk mokradłowych Nadleśnictwa Świebodzin - poz.160.516.1 (w ramach budowy i przebudowy urządzeń ochrony środowiska) – kwota 138.950 zł)¹⁰⁷; 5 grudnia 2016 r.).

Wniosek o blokadę wydatków z 15 grudnia 2016 r. dotyczył zadań:

- budowa obwodnicy Nowogrodu Bobrzańskiego na DK 27 – poz.147.90 kwota 100.000 zł (brak zgody na rozpoczęcie procedury przetargowej);
- rozbudowa DK 29 – poz.149.12.16.1 kwota 3.883 zł (odwołanie od decyzji wojewody);
- drobne regulacje stanów prawnych na drogach krajowych województwa lubuskiego – poz.149.12.16.2 (urealnienie kosztów 14 zł);
- budowa A 18 (kwota 998.972 zł) – poz.147.5 przesunięcie kosztów dokumentacji, wykupu gruntów, modernizacji grodzień upraw leśnych.

(akta kontroli str.1235-1256, 1794-1797)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Pomimo monitorowania realizacji zadań ujętych w planie finansowym Oddziału związanych z utrzymaniem i ochroną dróg, część zaplanowanych zabiegów nie została zrealizowana, a zabiegi które zostały zrealizowane nie wpłynęły na poprawę stanu nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez Oddział.

¹⁰³ WKZ- Wojewódzki Konserwator Zabytków.

¹⁰⁴ Jeden przypadek dotyczący mostu granicznego w Kostrzynie nad Odrą.

¹⁰⁵ Wartość wydatków poniesionych na tego typu zabiegi wyniosła w poszczególnych latach kontrolowanego okresu odpowiednio: 9.733,3 tys. zł w 2015 r., 8.652,1 tys. zł w 2016 r., 8.045,6 tys. zł w 2017 roku oraz 2.573,0 tys. zł w I półroczu 2018 r.

¹⁰⁶ W latach 2015, 2017 i I półroczu 2018 Oddział nie składał wniosków o przesunięcia środków lub blokadę środków.

¹⁰⁷ Centrala GDDKiA zawnioskowała do Departamentu Budżetu Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa o zablokowanie kwoty 121.303 zł.

W ocenie NIK na część opóźnień w realizacji zabiegów na drogach Oddział nie miał wpływu (jak w przypadku braku umowy międzyrządowej, czy opóźnionego przekazania środków finansowych), jednak zdaniem Izby Oddział miał także problemy ze sprawnym przygotowaniem części zamówień publicznych na zaplanowane zadania, co skutkowało przesunięciem ich realizacji na kolejne lata. Część zadań ujętych w planie wydatków majątkowych Oddziału nie została zrealizowana - przede wszystkim z uwagi na nieudane postępowania przetargowe, które były unieważniane - przez co dochodziło do przesunięcia terminu realizacji poszczególnych zadań. Oddział niezwłocznie informował Centralę GDDKiA o konieczności dokonywania blokad przyznanych wcześniej Oddziałowi środków w przypadku zadań, których realizacja była niemożliwa w roku otrzymania środków finansowych.

OBSZAR

5. Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych

Opis stanu faktycznego

W okresie od 2015 roku do końca I półrocza 2018 roku Oddział wydał łącznie 464 zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych, z czego 334 dotyczyły zezwoleń kategorii VII¹⁰⁸.

(akta kontroli str.364-396, 1794-1797)

W badanym okresie do Oddziału nie wpłynęły żadne informacje o przypadkach degradacji dróg przez przeciążone pojazdy. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych są wydawane nie tylko przez Oddział, ale także przez inne urzędy w całej Polsce, stąd brak jest możliwości stwierdzenia, ile pojazdów korzystało z takich zezwoleń na terenie województwa lubuskiego. Zezwolenia w kategorii VII mogą być realizowane w ciągu 14 dni przy jednokrotnym przejeździe lub 30 dni przy przejazdach wielokrotnych, a przewoźnik nie ma obowiązku zgłaszania przejazdu. W zezwoleniach kategorii VII można wpisać uwagę o konieczności przesłania harmonogramu przejazdu, lecz nie ma instrumentu prawnego do jego wyegzekwowania, a następnie obowiązku wykonania transportu w zgłoszonym terminie. Dla zezwoleń kategorii IV,V i VI nie podaje się nawet trasy przejazdu – przewoźnicy sami wybierają trasy transportu. Natomiast kompetencje do prowadzenia działań kontrolnych w zakresie przejazdów pojazdów nienormatywnych, w tym egzekwowania przestrzegania przez przewoźników warunków określonych w zezwoleniach leżą po stronie służb kontrolujących, tj. Policji, Służby Celnej, Inspekcji Transportu Drogowego. Służby te prowadzą zasadniczo działania w dzień, a zezwolenia z uwagi na bezpieczeństwo ruchu drogowego wydawane są na przejazd w nocy.

(akta kontroli str.1392-1424, 1794-1797)

Z danych pozyskanych w toku kontroli od Policji, Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej oraz Inspekcji Transportu Drogowego informacji¹⁰⁹ wynika, że:

- w latach 2013-2018 (I półrocze) lubuskie jednostki Policji przeprowadziły łącznie 989.841 kontroli ruchu drogowego, z czego jedynie trzy w zakresie przewozów nienormatywnych (wszystkie w KPP Żary w 2013 roku), z tego tylko w jednym przypadku ujawniono wykonywanie przewozu niezgodnie z obowiązującymi przepisami, przy czym decyzja KPP w Żarach nr 1/2013 z 9 grudnia 2013 r. o nałożeniu kary pieniężnej została w całości uchylona

¹⁰⁸ W poszczególnych latach Oddział wydał odpowiednio: w 2015 roku 156 zezwoleń, z czego 119 kat.VII, w 2016 roku 127 zezwoleń, z czego 92 kat.VII, w 2017 roku 109 zezwoleń, z czego 75 kat.VII, w I półroczu 2018 r. 72 zezwolenia, z czego 48 kat.VII.

¹⁰⁹ Informacje te pozyskano w trybie art.29 ust.1 pkt 2 lit.f ustawy o NIK.

13 stycznia 2014 roku przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Gorzowie Wlkp. (postępowanie zostało umorzone);

- w latach 2013-2018 (I półrocze) Nadodrzański Oddział Straży Granicznej dokonał w rejonie województwa lubuskiego 153.444 kontrole ruchu drogowego, w ramach których nie ujawniono ani jednego przypadku wykonywania przewozu drogowego wbrew przepisom dotyczącym pojazdów nienormatywnych (nie nakładano w związku z tym w tym zakresie kar pieniężnych, ani nie prowadzono postępowań administracyjnych);
- w latach 2013-2018 (I półrocze) lubuska Inspekcja Transportu Drogowego przeprowadziła 4.673 kontrole pojazdów nienormatywnych, w wyniku których wydała 406 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej o łącznej wartości 1.927.500 zł (z czego na drogach krajowych z wyłączeniem autostrad 289 decyzji o wartości 1.534.500 zł)¹¹⁰.

(akta kontroli str.400-423)

W kontrolowanym okresie Oddział realizował następujące działania związane z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych:

- planował i realizował remonty i przebudowy infrastruktury drogowej, w tym w zakresie dostosowania dróg do nośności 11,5 tony, a na etapie sporządzania dokumentacji budowy dróg uwzględniał przejazdy pojazdów nienormatywnych o maksymalnych parametrach;
- dostosowywał skrzyżowania, w tym szczególnie ronda do potrzeb pojazdów nienormatywnych;
- utrzymywał miejsca do ważenia pojazdów na DK 31 (km 109+750) Górzycza oraz DK S3a dwa miejsca w km 76+300 (MOP Marwice Zachód i Marwice Wschód) oraz dwa miejsca w km 120+800 (MOP Popowo Zachód i Popowo Wschód);
- utrzymywał miejsca i systemy preselekcji wagowej na DK 92 (km 41+237) oraz dwa miejsca na DK S3a (MOP Kępsko Zachód i Kępsko Wschód).

Wyżej wymienione miejsca zostały udostępnione służbom kontrolnym (m.in. Inspekcji Transportu Drogowego) na potrzeby kontroli pojazdów nienormatywnych. Poza ww. działaniami Oddział nie prowadził w badanym okresie innych wspólnych działań z zewnętrznymi służbami kontrolnymi, ani nie współpracował z nimi poprzez wymianę informacji o liczbie udzielanych zezwoleń oraz ustalonych w nich warunkach realizacji przewozów nienormatywnych.

(akta kontroli str. 1394-1424, 1576-1573)

Oprócz ww. działań Oddział planuje budowę kolejnych dwunastu miejsc¹¹¹ do kontroli i ważenia pojazdów w następujących lokalizacjach:

- DK 12 Żary w km 34+700;
- DK 24 Wierzbno w km 31+600 SL i 32+400 SP;
- DK 27 Piaski w km 50+900 SP i 51+600 SL;
- DK 29 Urad w km 8+694 SP;
- DK 32 Połupin w km 35+200 SL;

¹¹⁰ Ilość kontroli i decyzji w kontrolowanych latach: w 2015 roku 1.598 kontroli (199 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na łączną wartość 921.000 zł (140 decyzji na łączną kwotę 760.500 zł dotyczyło dróg krajowych z wyłączeniem autostrad); w 2016 roku 1.211 kontroli (118 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na łączną wartość 546.000 zł (79 decyzji na łączną kwotę 382.500 zł dotyczyło dróg krajowych z wyłączeniem autostrad); w 2017 roku 1.204 kontrole (71 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na łączną wartość 360.500 zł (52 decyzje na łączną kwotę 291.500 zł dotyczyło dróg krajowych z wyłączeniem autostrad); w I półroczu 2018 roku 660 kontroli (18 decyzji o nałożeniu kary pieniężnej na łączną wartość 100.000 zł wszystkie dotyczyły dróg krajowych z wyłączeniem autostrad).

¹¹¹ Finansowanie dokumentacji dla tych zadań nastąpiło w 2018 roku (pozycje planu finansowego o nr 1364, 1365 i 1366).

- DK S3 MOP-y Stożne Wschód i Zachód (km 183+473), Racula Wschód (km 197+750) oraz Lisiny Wschód i Zachód (km 218+626).
(akta kontroli str.1394-1424)

Niezależnie od budowy infrastruktury do ważenia i kontroli pojazdów nienormatywnych Oddział podejmował także inne działania na rzecz ochrony dróg, w tym m.in.:

- warunkował wydanie zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych od wykonania wstępnego objazdu trasy przez przewoźnika ze sporządzeniem notatki z wyszczególnieniem niezbędnego demontażu na czas przejazdu oznakowania i urządzeń w pasie drogowym;
- w przypadku zestawu o przekroczonej masie całkowitej warunkował wydanie zezwolenia od wykonania przez przewoźnika na swój koszt przeliczenia i ekspertyzy obiektów mostowych na rasie przejazdu;
- wprowadzał do zezwoleń (kat. VII) warunki dotyczące ograniczenia prędkości i sposobu przejazdu przez obiekty mostowe.

(akta kontroli str.1394-1424)

Badanie dziesięciu losowo wybranych spraw, które wpłynęły do Oddziału jako zarządcy drogi (wnioski o zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych - kategoria VII) wykazało, że :

- zezwolenia wydawane były przez Oddział zgodnie z obowiązującymi terminami;
- za wydane zezwolenia Oddział pobrał należne opłaty w prawidłowej wysokości;
- Oddział opiniował (zgłaszając ograniczenia obowiązujące na zarządzanych przez Oddział obiektach) zgłoszone do niego przypadki dotyczące uzgadniania trasy przejazdu pojazdów nienormatywnych, w sytuacjach w których zezwolenia wydawali inni zarządcy dróg.

(akta kontroli str.397)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W ocenie NIK, Oddział prawidłowo wydawał zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych w kontrolowany okresie. Pozytywnie ocenić należy także fakt podejmowania przez Oddział działań na rzecz rozbudowy miejsc do kontroli i ważenia pojazdów. Niezależnie od powyższego w ocenie Izby Oddział nie dysponuje jednak skutecznymi narzędziami ochrony dróg i obiektów inżynierskich przed niewłaściwym użytkowaniem zarządzanych dróg przez pojazdy nienormatywne. Zdaniem NIK wobec malejącej liczby kontroli pojazdów nienormatywnych przez ITD i Policję Oddział powinien podejmować działania w zakresie ściślejszej współpracy z zewnętrznymi służbami kontrolującymi użytkowników dróg, w celu zapewnienia bardziej skutecznych i skoordynowanych działań przeciwdziałających potencjalnej degradacji dróg przez pojazdy ponadnormatywne.

6. Stan kontroli zarządczej w zakresie zapewnienia należytego stanu nawierzchni dróg

Opis stanu
faktycznego

Ustanowiony w Oddziale system kontroli zarządczej¹¹² obejmował m.in.:

- ustalenie głównych zadań poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału wraz z wyznaczeniem celów, określeniem ryzyk i sposobu monitorowania realizacji zadań, poprzez opracowanie mierników i raportowaniem ich wyników;
- monitorowanie obszaru wykorzystania środków finansowych na realizację zadań związanych ze stanem nawierzchni dróg;
- składanie corocznych oświadczeń o stanie kontroli zarządczej przez Dyrektora Oddziału.

W corocznych oświadczeniach Dyrektora Oddziału o stanie kontroli zarządczej, odnoszono się do stopnia realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego najważniejszych zadań¹¹³. W oświadczeniach kierownictwa Oddziału za lata 2016-2017 wskazywano m.in. na:

- ryzyko opóźnień w realizacji kontraktu na budowę DK S3 (obwodnica Gorzowa Wlkp.);
- niewykonanie wymaganych remontów i inwestycji w obiektach inżynierskich (wskazując na przyczyny w postaci braku zgody na sporządzenie programów inwestycyjnych oraz brak wystarczającego finansowania dla uzgodnionych już programów inwestycyjnych i innych potrzebnych inwestycji¹¹⁴).

(akta kontroli str.1349-1462, 1790)

Określone w planach działalności Oddziału na lata 2015-2018 cele i mierniki dotyczące realizacji zadań związanych z utrzymaniem dróg oraz ich remontami obejmowały:

- w Wydziale Dróg i Sieci Drogowej przewidywano jako mierniki realizacji zadań „wyniki oceny stanu nawierzchni”¹¹⁵ oraz „terminowe wydawanie zezwoleń na przejazdy nienormatywne”;
- w Wydziale Mostów miernikiem była średnia wartość ocen obiektów poddawanych kontroli;
- w Wydziale Realizacji miernikiem był stopień realizacji harmonogramu rzeczowo - finansowego, (długość wyremontowanych dróg oraz długość wybudowanych chodników);
- w Wydziale Planowania i wydziałach merytorycznych realizujących powierzony etap (opracowanie dokumentacji, wykup gruntów, realizacja prac) na bieżąco monitorowano wykonanie planu finansowego i postępy rzeczowe zadań inwestycyjnych ujętych w planach finansowych Oddziału.

(akta kontroli str.1344 – 1440, 1577-1582, 1790)

¹¹² W kontrolowanym okresie obowiązywały w tym zakresie następujące Zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad: Zarządzenie nr 81 z 30 grudnia 2011 r. (do 19.10.2016 r.), Zarządzenie nr 17 z 19 października 2016 r. (do 8 grudnia 2017 r.) oraz Zarządzenie nr 43 z 8 grudnia 2017 r.

¹¹³ W 2015 roku zaliczono do nich przebudowę odcinka DK 92 w miejscowości Torzym (wykazano zrealizowanie zadania z blisko trzymiesięcznym przesunięciem terminu) oraz zadania dotyczące budowy poszczególnych odcinków DK S3 (wykazano zadania w toku realizacji z przekroczonym poziomem założonego stanu realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego).

¹¹⁴ Jako konsekwencje wskazano opóźnione podjęcie robót związane ze wzrostem kosztów realizacji zadań, postępującą degradacją zarządzanej infrastruktury drogowej oraz potencjalną konieczność wyłączenia obiektów z eksploatacji. W oświadczeniu za 2016 rok wśród planowanych działań stanowiących odpowiedź na stwierdzone ryzyka wymieniono propozycję „realizacji tzw. „małych zadań” do wartości 1 mln zł bez potrzeby uzyskiwania zatwierdzonego programu inwestycyjnego przez Ministerstwo”.

¹¹⁵ Zakładano osiągnięcie wskaźnika poniżej 45% dróg w stanie złym/niezadawalającym. W Rejonach Drogowych miernikami był procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do wszystkich dróg w Rejonie.

Komórki organizacyjne Oddziału zaangażowane w realizację zadań prowadziły bieżący monitoring realizacji poszczególnych etapów przygotowań i realizacji, a w przypadkach wystąpienia problemów informowały o tym kierownictwo Oddziału. Przyjęte w Oddziale mierniki służące realizacji celów określonych jako utrzymanie standardów funkcjonalnych i technicznych sieci dróg pozostających w zarządzie Oddziału koncentrowały się na stopniu realizacji harmonogramów rzeczowych i finansowych oraz terminowym podpisywaniu umów z wykonawcami. W 2016 i 2017 roku w Wydziale Dróg i Sieci Drogowej miernikiem było także zmniejszenie sieci dróg w stanie niezadawalającym i złym na poziomie 45% ¹¹⁶ oraz wydawanie 100% zezwoleń na przejazdy nienormatywne w terminie krótszym niż wynika to z obowiązujących przepisów. W Wydziale Realizacji w 2016 roku jako cel przyjęto poprawę stanu technicznego DK 12 (poprzez wybudowanie wiaduktu nad linią kolejową w miejscowości Chrobrów a miernikiem miał być stopień realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego¹¹⁷ natomiast w 2017 roku jako miernik przyjęto długość wyremontowanych dróg przewidywany na 19,850 km oraz długość wybudowanych chodników przewidywany na poziomie 2,790 km¹¹⁸. Na 2018 rok przyjęto 23,262 km wyremontowanych dróg, budowę miejsc do ważenia pojazdów oraz dwie przebudowy na DK 12 od Szprotawy do granicy województwa oraz na DK 29 od km 23+423 do 26+580 km w Cybince (założono osiągnięcie 80% realizacji harmonogramu finansowego na koniec 2018 roku).

(akta kontroli str.1394-1577-1582, 1790)

System kontroli zarządczej w Oddziale nie obejmował natomiast:

- obszaru prowadzenia ewidencji dróg, obiektów inżynierskich wraz z zagadnieniami zasilania użytkowanych systemów informatycznych w dane na ich temat;
- procesów związanych z oceną stanu technicznego dróg¹¹⁹;
- procesów związanych z doborem zadań do realizacji w zakresie remontów, przebudów i bieżącego utrzymania dróg krajowych zarządzanych przez Oddział oraz do propozycji zadań kierowanych do Centrali GDDKiA m.in. na potrzeby PDNSD czy Planu Nakładek;
- mechanizmów monitorujących skuteczność ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych (w szczególności w zakresie realizacji warunków określonych w wydawanych zezwoleniach).

Ponadto w Oddziale nie opracowano procedur dotyczących monitorowania upływu ważności dokumentacji opracowywanej na potrzeby planowanych i realizowanych zbiegów. Wydział Dokumentacji Oddziału jako miernik przyjmował „ilość zadań zrealizowanych zgodnie z planem działalności i wyznaczonym terminem”.

(akta kontroli str.1349-1462, 1790)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że na podstawie Planu działalności GDDKiA corocznie sporządzany jest Plan działalności Oddziału. Kierownicy poszczególnych komórek organizacyjnych Oddziału określają najważniejsze cele, główne zadania oraz mierniki służące ocenie realizacji zadań dla swoich komórek organizacyjnych. Kierownicy tych komórek przeprowadzają także analizę ryzyka poprzez identyfikację

¹¹⁶ W 2016 roku nie zrealizowano celu gdyż osiągnięto poziom 54,1% co uzasadniano zmianą metodologii badań diagnostycznych z SOSN na DSN i wynikami automatycznej oceny wizualnej z 2016 roku. W 2017 roku także nie osiągnięto tego poziomu miernika, gdyż w sprawozdaniu wykazano poziom 49,9% co uzasadniono pogorszeniem się stanu niektórych odcinków dróg z uwagi na utratę nośności. W 2018 roku przyjęto miernik na maksymalnym poziomie 45%.

¹¹⁷ Założonego miernika nie zrealizowano z powodu odstąpienia od umowy z wykonawcą i koniecznością przeprowadzenia ponownego przetargu.

¹¹⁸ Przyjęty poziom został zrealizowany, gdyż osiągnięto odpowiednio 32,666 km wyremontowanych dróg i 2,798 km wybudowanych chodników.

¹¹⁹ Wśród opisanych ryzyk nie przewidziano ryzyk związanych z nieprawidłową oceną stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich czy nieprawidłowym prowadzeniem ich ewidencji.

ryzyk i ich oceny pod kątem prawdopodobieństwa ich wystąpienia i skutku wystąpienia zdarzenia. Odpowiedź na ryzyko zależy od istotności skutków zrealizowania się ryzyka w postaci określonych zdarzeń. Jeśli ryzyko jest niskie lub średnie – następuje tolerowanie ryzyka (nie są podejmowane żadne działania). Jeśli ryzyko jest wysokie lub bardzo wysokie a istnieje możliwość ustanowienia dodatkowych mechanizmów kontrolnych, opisywane są w tzw. „rejestrze ryzyka” w kolumnie „Opis działania”.

(akta kontroli str.1008-1012, 1023--1024)

Przyjęty w Wydziale Dróg i Sieci Drogowej w zakresie ochrony dróg na lata 2016-2018 miernik wydawania zezwoleń w terminie krótszym niż maksymalny termin wynikający z przepisów, pozwalał wprowadzić osiągnąć założony cel – wydawania decyzji administracyjnych zgodnie z obowiązującym prawem, jednak nie miał wpływu na zapewnienie skutecznej ochrony przed ryzykami związanymi z ruchem pojazdów nienormatywnych na zarządzanej sieci dróg¹²⁰. Nie monitorowano m.in. obszaru dotyczącego rozbudowy istniejącej infrastruktury do kontroli i ważenia pojazdów (mimo, że zadania takie planowano i realizowano), ani ilości realizowanych na obszarze właściwości Oddziału przejazdów pojazdów nienormatywnych pod kątem realizacji warunków określonych w wydanych zezwoleniach.

(akta kontroli str. 1008-1012, 1023—1024, 1790)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że właścicielem ryzyka w tym obszarze są służby kontrolujące przewoźników (głównie Policja i ITD), gdyż Oddział nie posiada instrumentów do weryfikacji czy przewoźnicy realizują przewozy nienormatywne zgodnie z wydawanymi zezwoleniami.

(akta kontroli str.1023-1024)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Funkcjonujący w Oddziale system kontroli zarządczej wymaga przeglądu i aktualizacji, gdyż nie obejmuje on wszystkich istotnych z punktu widzenia działalności Oddziału obszarów i ryzyk związanych z zadaniami Oddziału, w szczególności w zakresie prowadzenia ewidencji dróg i obiektów inżynierskich, systemu zasilania danymi systemów informatycznych oraz ich aktualizowania, nadzoru nad realizacją zaleceń po kontrolach stanu technicznego czy weryfikacji realizowania warunków zezwoleń na przejazdy ponadnormatywne. Przewidziane w systemie kontroli zarządczej Oddziału ryzyka, cele i mierniki realizacji zadań nie koncentrowały się na procesach związanych z oceną stanu technicznego dróg i prowadzeniem dokumentacji ewidencyjnej czy procesu doboru zadań związanych z remontem, przebudową i bieżącym utrzymaniem dróg krajowych pozostających w zarządzie Oddziału. W efekcie Oddział nie dysponował efektywnymi narzędziami do monitorowania tego obszaru. W Oddziale przewidziano natomiast cele, ryzyka i mierniki realizacji zadań w zakresie przygotowania i realizacji budów, przebudów/rozbudów czy remontów, w szczególności w zakresie realizacji planów rzeczowo-finansowych.

¹²⁰ Nie sformułowano nawet w tym Wydziale takiego celu, który w kontekście dążenia do zmniejszenia długości sieci dróg w stanie niezadawalającym i złym do poziomu poniżej 45% wydaje się konieczny.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli nie sformułowała uwag, natomiast na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

Wnioski pokontrolne

1. Podjęcie działań w celu zapewnienia pełnej rzetelności, kompletności i spójności danych ewidencyjnych dotyczących dróg krajowych pozostających w zarządzie Oddziału, m.in. poprzez zapewnienie przeszkolenia i wsparcia w obsłudze użytkowanych aktualnie przez Oddział programów informatycznych.
2. Zapewnienie każdorazowego weryfikowania stanu realizacji zaleceń pokontrolnych wynikających z protokołów przeglądu stanu technicznego dróg oraz pełnej realizacji zaleceń z kontroli stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Zielonej Górze. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o
sposobie wykonania
wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 30 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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

Zielona Góra, 20 lutego 2019 r.

Kontrolerzy
Krzysztof Hofman
Specjalista k.p.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze
Dyrektor
Włodzimierz Stobrawa

.....
podpis

Sebastian Stępień
St. Inspektor k.p.

.....
podpis

.....
podpis