

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

DEPARTAMENT KOMUNIKACJI I SYSTEMÓW TRANSPORTOWYCH

KKT-41004/07

Nr ewid. 147/2008/P/07/069/KKT

Informacja o wynikach kontroli sprawności instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji zadań ustawowych

Warszawa sierpień 2008r.

Misją Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

Wizją Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

**Informacja
o wynikach kontroli sprawności
instytucjonalnej Generalnej Dyrekcji Dróg
Krajowych i Autostrad w zakresie realizacji
zadań ustawowych**

Dyrektor Departamentu
Komunikacji i Systemów Transportowych

Krzysztof Wierzejski

Zatwierdzam:
Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli

Jacek Kościelniak

Warszawa, dnia 14 sierpnia 2008 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
00-950 Warszawa
tel./fax: 0-22-444-50-00
www.nik.gov.pl

Spis treści

1. Wprowadzenie	4
1.1. Temat i numer kontroli.....	4
1.2. Ogólne tło badanej problematyki.....	4
1.3. Cel kontroli.....	4
1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną.....	5
1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli.....	5
2. Podsumowanie wyników kontroli	6
2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności.....	6
2.2. Synteza wyników kontroli.....	7
2.3. Uwagi końcowe i wnioski	12
3. Ważniejsze wyniki kontroli	15
3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych.....	15
3.1.1. Stan prawny.....	15
3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne	19
3.2. Istotne ustalenia kontroli	22
3.2.1. Przygotowanie organizacyjne GDDKiA do wykonywania powierzonych jej zadań	22
3.2.1.1. Dostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA do realizacji zadań.....	22
3.2.1.2. Przygotowanie do wprowadzenia systemów elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg	28
3.2.1.3. Przygotowanie do ochrony zabytków drogownictwa.....	28
3.2.2. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w GDDKiA	29
3.2.3. Przygotowanie GDDKiA do budowy dróg.....	31
3.2.4. Wydawanie wewnętrznych przepisów prawnych	36
3.2.5. Postępowanie ze skargami i wnioskami	36
3.2.6. Sytuacja kadrowo – płacowa w GDDKiA	37
3.2.7. Wykorzystanie środków budżetowych na budowę i utrzymanie dróg.....	40
3.2.8. Realizacja zadań zarządcy ruchem drogowym	47
3.2.8.1. W zakresie postępowania z projektami organizacji ruchu.....	47
3.2.8.2. Wykonywanie kontroli w zakresie prawidłowości oznakowania dróg.....	52
3.2.9. Wykonywanie kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych	53
3.2.10. Sprawowanie nadzoru nad GDDKiA	56
3.2.11. Prawne i ekonomiczne bariery budowy i utrzymania infrastruktury drogowej	57
3.2.12. Finansowe rezultaty kontroli.....	61
4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli.....	62
4.1. Przygotowanie kontroli	62
4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli	62
5. Załączniki	66
5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole.....	66
5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność	66
5.3. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli	66
5.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności	66

1. Wprowadzenie

1.1. Temat i numer kontroli

- Sprawność instytucjonalna Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w realizacji zadań ustawowych
- P/07/069

1.2. Ogólne tło badanej problematyki

Polska infrastruktura drogowa, w tym drogi krajowe zarządzane przez GDDKiA znajdują się w złym stanie technicznym i nie są w całości dostosowane do standardów Unii Europejskiej. Niedostosowanie polskich dróg do norm europejskich stanowi istotną przeszkodę w rozwoju wymiany międzynarodowej zarówno z państwami Unii Europejskiej, jak i pozostałymi krajami. Istniejące odcinki autostrad i dróg ekspresowych nie stanowią spójnej sieci łączącej główne miasta i obszary gospodarcze kraju. Brak jednolitej sieci autostrad ogranicza możliwości napływu inwestycji zagranicznych i stanowi przeszkodę w rozwoju przemysłu i usług. Stan ten jest także utrudnieniem mobilności mieszkańców i barierą w ograniczaniu bezrobocia.

Rząd zamierza w ciągu najbliższych pięciu lat zrealizować, korzystając m.in. z funduszy Unii Europejskiej, *Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012*¹, który opiewa na łączną kwotę ponad 121 mld zł. Realizacja tego zadania należy do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach dróg krajowych oraz realizującego w tym zakresie budżet państwa.²

Wziąwszy pod uwagę nie najlepsze doświadczenia w realizacji przez GDDKiA tego typu przedsięwzięć, należy postawić pytanie, czy GDDKiA w obecnym kształcie instytucjonalnym jest na tyle sprawna, aby zrealizować cele założone w „*Programie ...*”.

Kontrola została podjęta z inicjatywy własnej NIK. Pod uwagę wzięto sugestie Prezesa Rady Ministrów oraz Komisji Infrastruktury Sejmu RP IV Kadencji.

1.3. Cel kontroli

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny sprawności działania GDDKiA, przy pomocy której Generalny Dyrektor Dróg Krajowych

¹ Stanowi on załącznik do uchwały nr 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012” (niepublikowana). Na podstawie art. 117 ust.2 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych uchwała się, co następuje:

1.1 Ustanawia się, na wniosek ministra właściwego do spraw transportu, program wieloletni pod nazwą "Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012" zwany dalej "Programem...", stanowiący załącznik do uchwały.

1.2. Program jest realizowany od dnia 1 stycznia 2008r. do dnia 31 grudnia 2012 r.

2.1. Nadzór nad realizacją programu sprawuje minister właściwy do spraw transportu.

2.2. Wykonawcą programu jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad oraz drogowe spółki specjalnego przeznaczenia powołane na podstawie ustawy z dnia 12 stycznia 2007 roku o drogowych spółkach drogowego przeznaczenia.

Program zakłada powstanie ok. 620 km autostrad realizowanych w systemie tradycyjnym, 473 km autostrad w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego, ponad 1973 km dróg ekspresowych oraz 58 obwodnic o łącznej długości 393 km. Poza tym, program przewiduje modernizację 1163 km dróg krajowych.

² Art. 18 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).

i Autostrad (zwany dalej Generalnym Dyrektorem DKiA) realizuje zadania centralnego organu administracji rządowej w zakresie wykonywania zarządu drogami krajowymi oraz wykonywania funkcji organu zarządzającego ruchem na tych drogach. Celem kontroli było również zbadanie i dokonanie oceny prawidłowości realizacji zadań związanych z przygotowaniem, budową, przebudową, remontami dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych.

1.4. Główne zagadnienia objęte tematyką kontrolną

Główne zagadnienia objęte tematyką kontroli w GDDKiA to:

- wykonywanie przez GDDKiA (Centralę i oddziały) zadań zarządu dróg krajowych,
- wykonywanie zadań organu zarządzającego ruchem na drogach krajowych,
- wykonywanie innych zadań ustawowych Generalnego Dyrektora DKiA,
- organizacja GDDKiA oraz sposób wykorzystania jej zasobów kadrowych i finansowych.

Natomiast w Ministerstwie Transportu / Infrastruktury³ kontrolą objęto sposób wywiązywania się ministra właściwego do spraw transportu z obowiązku sprawowania nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA.

Kontrole przeprowadzono z uwzględnieniem kryteriów legalności, celowości, rzetelności i gospodarności.

Kontrolą objęto Centralę GDDKiA i 9 jej oddziałów oraz Ministerstwo Transportu/Infrastruktury. Wykaz skontrolowanych jednostek stanowi załącznik Nr 5.1. do Informacji. W kontroli wzięło udział 7 Delegatur NIK oraz Departament Komunikacji i Systemów Transportowych (jako jednostka koordynująca).

1.5. Okres objęty badaniami i czas przeprowadzenia kontroli

Badaniami objęto lata 2006 – 2007. Kontrolę przeprowadzono od dnia 3 września 2007 r. do 8 lutego 2008 r. Do sporządzenia Informacji wykorzystano także ustalenia kontroli: *Wykonywanie zadań przez administrację publiczną w zakresie budowy autostrady A-1 północ-południe* (Nr P/05/064), *Wykonywanie postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację* (Nr P/05/065), *Zabezpieczenie interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4* (Nr I/06/001), *Działalność Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie wykonania budżetu państwa w 2006 roku* (Nr P/06/066) oraz w 2007 roku (nr P/07/073), a także *Prawidłowość wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego* (Nr P/06/157).

³ W trakcie przeprowadzania kontroli, w dniu 16 listopada 2007 r., Ministerstwo Transportu zostało przekształcone w Ministerstwo Infrastruktury – rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 listopada 2007 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury oraz zniesienia Ministerstwa Transportu (Dz. U. Nr 216, poz. 1594).

2. Podsumowanie wyników kontroli

2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia GDDKiA pod względem przygotowania organizacyjnego i kadrowego do skutecznej realizacji nałożonych na nią zadań. Ocena ta dotyczy zarówno wykonywania zadań z zakresu pełnienia funkcji zarządu dróg krajowych (w tym budowy nowych dróg), jak i pełnienia funkcji organu zarządzającego ruchem na tych drogach.

W obecnej formule organizacyjnej (łączącej zadania z zakresu utrzymania i budowy nowych dróg) GDDKiA wyczerpała możliwości realizacji dużych drogowych projektów inwestycyjnych (autostradowych). Struktura instytucjonalna GDDKiA nie zmieniła się istotnie od 2002 r., mimo że od tego czasu jej zadania zostały znacznie zwiększone. Organizacja GDDKiA nie została dostosowana do pełnego zakresu zadań nałożonych na Generalnego Dyrektora. Z tego względu część zadań wynikających z przepisów ustaw nie była w ogóle wykonywana lub była realizowana nieprawidłowo. Kadra specjalistów przygotowujących i realizujących przedsięwzięcia drogowe była niewystarczająca, zarówno pod względem liczby, jak i posiadanych kwalifikacji. Nie została ona dostosowana do potrzeb wynikających z zakresu działania, długości sieci dróg objętych zarządem oraz liczby i zakresu realizowanych inwestycji drogowych.

Wskutek słabego nadzoru i nieprawidłowości w przygotowaniu inwestycji z istotnymi opóźnieniami realizowane były zadania budownictwa drogowego. W konsekwencji nie wykorzystywano w całości środków finansowych pochodzących z budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego oraz środków UE.

Budowę nowych dróg utrudniał również brak ciągłości rządowych programów budowy autostrad. Nie funkcjonował jeden program realizowany niezależnie od wahań koniunktury politycznej.

Przy kontynuacji obecnego trybu działania i utrzymywania dotychczasowej struktury instytucjonalnej GDDKiA, wykonanie przyjętego przez Rząd „Programu budowy dróg krajowych i autostrad na lata 2008-2012”⁴ może okazać się nierealne.

Sprawność instytucjonalną GDDKiA ograniczały także bariery prawne. Część przepisów, głównie z zakresu zamówień publicznych oraz ochrony środowiska, w istotny sposób hamowała skuteczne działania w budowie infrastruktury drogowej. Problemem dla GDDKiA był także brak jednolitego i spójnego modelu finansowania budowy autostrad i dróg ekspresowych.

⁴ Uchwała 163/2007 Rady Ministrów z dnia 25 września 2007r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą "Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012".

2.2. Synteza wyników kontroli

2.2.1. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie utworzył struktury instytucjonalnej umożliwiającej pełne wykonywanie zadań nałożonych na GDDKiA przepisami ustaw.

W obowiązującym od 22 lutego 2007 r. *Regulaminie organizacyjnym GDDKiA*⁵ nie wyznaczono komórek organizacyjnych w Centrali GDDKiA zobowiązanych do wykonywania 14 spośród 49 szczegółowych zadań nałożonych na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przepisami ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. W wyniku tych nieprawidłowości zadania te (w tym tak istotne, jak współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania dróg, koordynacji robót w pasie drogowym, zatwierdzanie organizacji ruchu na drogach, czy też ochrona zabytków drogownictwa) nie były w ogóle wykonywane, bądź były realizowane w sposób niedostateczny. Do realizacji niektórych zadań dopiero w trakcie kontroli NIK (w związku z jej ustaleniami) zostały wyznaczone odpowiednie komórki (np. do realizacji zadania mającego na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg) – (str. 22-23, 28-29).

2.2.2. Generalny Dyrektor DKiA dopuścił do tego, że podstawowe komórki organizacyjne GDDKiA, tj. Biura, funkcjonowały bez regulaminów wewnętrznych określających podział zadań między wydziały, zespoły i/lub samodzielne stanowiska.

W świetle ustaleń kontroli utrudniało to współpracę pomiędzy poszczególnymi jednostkami organizacyjnymi GDDKiA i uniemożliwiało egzekwowanie odpowiedzialności od pracowników za powierzone do wykonania zadania. Obowiązek sporządzania wewnętrznych regulaminów nie został wprowadzony, mimo wniosków zawartych w *Przeglądach Kierowniczych Systemu Zarządzania Jakością*⁶. Ponadto stwierdzono, że dla ok. 20% stanowisk w Centrali GDDKiA nie zostały określone szczegółowe zakresy zadań pracowników zatrudnionych na tych stanowiskach (str. 23-25).

2.2.3. Generalny Dyrektor DKiA nie zadbał o wyposażenie GDDKiA w wewnętrzne procedury określające sposób realizacji zadań nałożonych przepisami prawa na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Brak takich procedur stanowił istotną przyczynę nierzetelnej realizacji zadań przez GDDKiA. Również większość komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA nie posiadała pisemnych regulacji określających tryb wykonywania

⁵ Zarządzeniem Nr 11 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad został nadany *Regulamin organizacyjny*, stanowiący załącznik do zarządzenia, który określił organizację i zakres zadań tylko komórek organizacyjnych centrali GDDKiA. Organizację i zakres działania oddziałów GDDKiA określa ramowy regulamin oddziału – nadany zarządzeniem Nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

⁶ Ocena funkcjonowania w GDDKiA Systemu Zarządzania Jakością ISO 9001:2000 dokonywana corocznie przez kierowników jednostek organizacyjnych GDDKiA pod przewodnictwem Generalnego Dyrektora GDDKiA.

zadań. Odpowiednich procedur nie zawierał również wprowadzony od czerwca 2004 r. w centrali GDDKiA System Zarządzania Jakością (ISO 9001:2000), ponieważ nie odnosił się on bezpośrednio do zadań ustawowych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, lecz jedynie do procesów realizowanych tylko przez część, tj. przez 4 spośród 12 Biur, funkcjonujących w Centrali GDDKiA (str. 25-26).

2.2.4. W swej dotychczasowej strukturze GDDKiA utraciła możliwości organizacyjne do prowadzenia dużych inwestycji drogowych, w tym budowy autostrad.

Obecna struktura instytucjonalna GDDKiA jest niesprawna i niewydolna. Rozmyta jest w niej odpowiedzialność za realizację zadań. GDDKiA odpowiada bowiem zarówno za utrzymanie wszystkich dróg krajowych, jak i budowę nowych dróg i autostrad. W sytuacji nałożenia odpowiedzialności za utrzymanie i remonty dróg, budowa autostrad i dróg ekspresowych jest tylko jednym z wielu zadań GDDKiA. Struktura tej instytucji nie zmieniła się bowiem od 2002 r., mimo że w tym czasie nastąpiło znaczące zwiększenie zadań powierzonych jej do wykonania. Wynikało to zarówno z przejęcia zadań po zlikwidowanej Agencji Budowy Autostrad, pogarszającego się stanu dróg krajowych, jak i konieczności dostosowania naszej sieci drogowej do zmieniającego się prawa, w tym do wymogów Unii Europejskiej⁷.

W ocenie NIK, GDDKiA w obecnym stanie organizacyjnym i kadrowym nie będzie w stanie stworzyć warunków dla pełnego wykorzystania przyznanych Polsce środków z UE na dostosowanie infrastruktury drogowej do stanu zapewniającego pełną integrację Polski z pozostałymi krajami Unii Europejskiej (str. 27, 35, 37-40).

2.2.5. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie zapewnił w GDDKiA warunków do prawidłowego wykonywania kontroli finansowej i audytu wewnętrznego, co NIK ocenia jako działanie nierzetelne i niezgodne z wymogami prawa.

Wydane w styczniu 2007 r. przez Generalnego Dyrektora zarządzenie w sprawie kontroli finansowej⁸ nie spełniało warunków określonych prawem. Ponadto zarządzenie to nie zostało przekazane do wiadomości i stosowania pracownikom zatrudnionym w Centrali GDDKiA na Stanowisku ds. Kontroli Finansowej. Nieprawidłowości te stanowiły istotną przyczynę nieskuteczności kontroli finansowej w GDDKiA. Powstawały bowiem nieprawidłowości, które zostały wykryte dopiero w trakcie kontroli NIK. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: nieprzestrzeganiu terminów płatności za faktury wystawiane przez przedsiębiorców wykonujących prace związane z budową dróg oraz przyjmowaniu bez zastrzeżeń do realizacji faktur z istotnymi wadami.

Ograniczony był zakres działania audytu wewnętrznego. Powołany w Centrali GDDKiA Zespół ds. Audytu Wewnętrznego nie kontrolował zagadnień

⁷ Polska przyjęła na siebie w Traktacie Akcesyjnym do UE zobowiązania dotyczące wzmocnienia do 115 kN/osi nośności dróg należących do sieci Transportowych Korytarzy Transeuropejskich.

⁸ Mające stanowić realizację istniejącego od 1 stycznia 2006 r. obowiązku określonego w art. 47 ust. 3 ustawy o finansach publicznych.

wynikających z przeprowadzonej analizy obszarów ryzyka, lecz skupiał swą działalność na przedsięwzięciach realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport. W szczególności nie został zrealizowany wniosek pokontrolny NIK o zbadanie wybranych problemów związanych z przygotowaniem do budowy i eksploatacji autostrady A-1⁹. Z kolei audytorzy wewnętrzni w Oddziałach GDDKiA nie mogli prawidłowo wykonywać swych zadań, ponieważ nie została im zapewniona organizacyjna odrębność, o której mowa w art. 51 ust. 8 ustawy o finansach publicznych¹⁰. Nałożono bowiem na nich dodatkowo obowiązki związane z Systemem Zarządzania Jakością (*str.* 29-31).

2.2.6. NIK ocenia jako nierzetelne działanie nieprzekazywanie przez GDDKiA planów rozwoju sieci dróg krajowych organom właściwym w sprawach sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego¹¹.

Z 12 opracowań dotyczących rozwoju sieci drogowej, które w latach 2006 - 2007 wykonał Wydział Studiów (w Biurze Studiów GDDKiA), żadne nie zostało przekazane jednostkom samorządu terytorialnego odpowiedzialnym za sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego (*str.* 31-32).

2.2.7. Nierzetelnie był sprawowany nadzór nad pracami dotyczącymi nabywania nieruchomości na potrzeby dróg.

Nie opracowano wewnętrznych zasad nabywania nieruchomości niezbędnych do budowy dróg oraz sprawowania nadzoru nad tymi nieruchomościami. Centrala GDDKiA nie posiadała informacji o liczbie i powierzchni nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na budowę dróg oraz o terminach ich nabycia. Nie funkcjonował System Informacji o Nieruchomościach (SIoN). Centrala GDDKiA nie posiadała informacji o liczbie wniosków o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe oraz wniosków o wydanie przez wojewodę decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie takich nieruchomości oraz o stanie zaawansowania realizacji takich wniosków. W rezultacie tych nieprawidłowości GDDKiA nie mogła skutecznie wpływać na przebieg procesów poprzedzających rozpoczęcie prac budowlanych (*str.* 32-35).

2.2.8. W GDDKiA z naruszeniem zasady legalności rozpatrywano skargi użytkowników dróg.

Nie został przez Generalnego Dyrektora DKiA określony sposób postępowania z wpływającymi skargami i wnioskami, co przyczyniło się do ich rozpatrywania z naruszeniem prawa. Z 19 zbadanych w trakcie kontroli skarg dotyczących

⁹ Mimo iż NIK została powiadomiona przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, pismem z dnia 8 listopada 2005 r., o przyjęciu tego wniosku do realizacji.

¹⁰ Art. 51 ust. 8. Audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia organizacyjną odrębność wykonywania przez audytora zadań określonych w ustawie.

¹¹ Obowiązek ten wynika z art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2007 r. nr 19, poz. 115 ze zm.).

stanu technicznego dróg 7 nie zostało załatwionych w sposób i w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego¹² (str. 36-37).

2.2.9. GDDKiA nie wykorzystywała planowanych środków finansowych na budowę i utrzymanie dróg pochodzących z budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego oraz z funduszy Unii Europejskiej.

W 2007 r. wydatki GDDKiA pochodzące ze wszystkich źródeł finansowania wyniosły 10.688.527 tys. zł i były o 9,4% niższe od planu (łącznie z wydatkami niewygasającymi z końcem 2007 r. w kwocie 188.098,4 tys. zł), tj. o 1.113.690,9 tys. zł.¹³ Z samych środków budżetu państwa (głównie z rezerw budżetowych) w 2007 r. GDDKiA nie wykorzystywała na finansowanie dróg krajowych kwoty 585.198,4 tys. (tj.9,2% planu).

Przyczynami niewykonania przez GDDKiA planów finansowania inwestycji budownictwa drogowego było m.in. niedostateczne przygotowanie inwestycji do finansowania, tj. wydłużenie postępowania przetargowego spowodowane koniecznością wprowadzania zmian do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia, występowanie innych warunków gruntowych niż to przewidywała dokumentacja techniczna, późny termin podpisania umowy na wykonanie wykopaliskowych badań archeologicznych, konieczność wprowadzania zmian i uzupełnień w dokumentacji, opóźnienie w uzyskaniu pozwolenia na budowę spowodowane brakiem prawa do terenu, niezakończenie umowy na opracowanie dokumentacji z uwagi na opóźnienia w przekazaniu ostatecznej dokumentacji formalno-prawnej związanej z nabywaniem nieruchomości oraz braki w dokumentacji technicznej i finansowej przedstawionej przez wykonawcę.

Barierą uniemożliwiającą optymalne wykorzystanie środków stanowiło także niedostosowanie systemu finansowania budowy infrastruktury drogowej do wymogów skutecznego zarządzania tym procesem, co powodowało rozproszenie kompetencji decyzyjnych (i odpowiedzialności) zarówno w zakresie planowania, jak i skutecznego wykorzystania tych środków. Negatywny wpływ na przedstawiony stan miało niewypracowanie skutecznego modelu finansowania dróg.

W ocenie NIK opóźnienia robót budowlanych z przyczyn leżących po stronie zamawiającego świadczą o nieprzygotowaniu organizacyjnym GDDKiA do wykonywania zadań związanych z przygotowaniem i realizacją budowy i modernizacji dróg krajowych oraz o nierzetelnym wykonywaniu tych zadań (str. 40-47).

2.2.10. GDDKiA nierzetelnie wykonywała obowiązek kontrolowania stanu technicznego dróg i obiektów mostowych – określony w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁴.

GDDKiA nie posiadała wewnętrznych procedur przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg. Niewystarczające było zatrudnienie do realizacji zadań z tego

¹² Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. nr 98, poz. 1071 ze zm.)

¹³ Por. Informacja NIK o wynikach kontroli wykonania w 2007 r. budżetu państwa w części 39 Transport (Nr P/07/073).

¹⁴ J.t. Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.

zakresu. Stan ten powodował, że kontrolne objazdy dróg krajowych nie były wykonywane z wymaganą częstotliwością. Kolejnym następstwem tego stanu było to, że okresowe kontrole stanu technicznego mostów, wiaduktów i tuneli były przeprowadzane przez nieuprawnionych pracowników. Utrzymywanie takiego stanu może prowadzić do zagrożenia bezpieczeństwa w ruchu drogowym (*str. 53-56*).

2.2.11. Nierzetelnie realizowane były niektóre zadania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z zakresu zarządzania ruchem drogowym.

Projekty organizacji ruchu na drogach krajowych nie zawsze były rozpatrywane przy udziale osób upoważnionych do wykonywania audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego, co wpływało na obniżenie jakości zatwierdzanej organizacji ruchu. Zarówno w Centrali, jak i w Oddziałach GDDKiA ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie była prowadzona w sposób zgodny z przepisami. Nieterminowo przeprowadzano kontrole prawidłowości realizacji zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. W 3 Oddziałach GDDKiA, spośród 9 skontrolowanych, nie był również wykonywany obowiązek przeprowadzania cyklicznych kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania elementów oznakowania dróg i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Skutkiem braku rzetelnej kontroli organizacji ruchu było niewykrycie i nieusunięcie wielu przypadków niewłaściwego oznakowania dróg. Niektóre z nieprawidłowości zostały ujawnione dopiero w trakcie oględzin dróg przeprowadzonych przez kontrolerów NIK (*str. 47-53*).

2.2.12. Niewystarczający był nadzór ministra właściwego do spraw transportu¹⁵ nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

Sposób sprawowania nadzoru nie gwarantował pełnej realizacji ustawowych zadań przez GDDKiA z zakresu zarządu dróg krajowych oraz zarządzania ruchem na tych drogach. Nieefektywnie przebiegała współpraca pomiędzy Ministerstwem Transportu a GDDKiA w sprawie uzyskania środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na 2007 r., która zakończyła się przyznaniem takich środków (w ramach pomocy technicznej) dopiero na 2008 r. W znaczący sposób ograniczyło to możliwości zwiększenia zatrudnienia w GDDKiA i dostosowania go do potrzeb, wynikających ze skali planowanych inwestycji w zakresie budowy dróg krajowych (*str. 56-57*).

2.2.13. Sprawność instytucjonalną GDDKiA ograniczały także bariery prawne.

Przepisy niektórych ustaw w istotny sposób hamowały skuteczne działania w budowie infrastruktury drogowej. Sytuacja ta dotyczyła niektórych przepisów ustaw Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r., Prawo ochrony

¹⁵ W okresie objętym kontrolą był nim do 5 maja 2006 r. – Minister Transportu i Budownictwa (od 31 października 2005 r.), w okresie od 5 maja 2006 r. do 16 listopada 2007 r. – Minister Transportu, a od 16 listopada 2007 r. – Minister Infrastruktury.

środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. oraz o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. Natomiast przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych nie odnosiły się do niektórych problemów występujących w procesach przygotowania do budowy dróg.

Utrudnieniem dla GDDKiA w stosowaniu przepisów dot. zarządzania drogami krajowymi (głównie w sprawie przebiegu i parametrów technicznych dróg krajowych) były sprzeczności pomiędzy przepisami poszczególnych rozporządzeń ministra właściwego do spraw transportu, wydanymi stosownie do upoważnień zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (*str. 57-61*).

2.2.14. Nierzetelnie realizowane były wnioski z poprzednich kontroli NIK dotyczących zarządzania ruchem na drogach krajowych.

NIK negatywnie ocenia sposób realizacji wniosków po przeprowadzonej w 2004 r. kontroli NIK *Zarządzanie drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi w latach 2003 – I kw. 2004*¹⁶. Zobowiązywały one Oddziały GDDKiA do wprowadzenia systemu monitorowania stanu zarządzania ruchem drogowym na wszystkich drogach krajowych oraz uzupełnienia do końca 2005 r. projektów organizacji ruchu dla dróg nie posiadających zatwierdzonej organizacji ruchu. Część dróg krajowych na terenie 4 Oddziałów GDDKiA nie posiadała nadal w 2007 r. zatwierdzonej organizacji ruchu (*str. 52-53*).

Komentarz [NIK1]: Uwaga Strategii - o realizacji wniosków z pozostałych kontroli - pkt ten dotyczy tylko kontroli zarządzania ruchem, inny wniosek patrz pkt 2.2.5.

2.3. Uwagi końcowe i wnioski

Wyniki kontroli wskazują, że struktura instytucjonalna GDDKiA jest niesprawna i niewydolna. Stan ten zagraża realizacji planowanych zadań w zakresie budowy i utrzymania dróg krajowych. Jego przyczyny tkwią w samej GDDKiA, a głównie w niedostosowaniu jej organizacji do wykonywania aktualnych zadań.

Należy także zauważyć, że problemem dla GDDKiA są bariery prawne hamujące tempo budowy dróg. Wynikają one z przepisów ustawy Prawo zamówień publicznych z dnia 29 stycznia 2004 r., ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ustawy Prawo ochrony środowiska z dnia 27 kwietnia 2001 r. oraz ustawy o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. (*opis str. 57-61*).

W celu zmiany tej niekorzystnej sytuacji - w sprawach należących do kompetencji GDDKiA - Najwyższa Izba Kontroli skierowała odpowiednie wnioski pokontrolne adresowane do Generalnego Dyrektora DKiA (*opis str. 63*).

Niezależnie od wniosków pod adresem GDDKiA, poprawa sytuacji w zakresie budowy i utrzymania autostrad i innych dróg krajowych wymaga - w ocenie NIK - zmian o charakterze systemowym, zarówno w sferze organizacyjnej, prawnej, jak i finansowej. W związku z powyższym Najwyższa

¹⁶ Kontrolę przeprowadzono w 2004 r. w centrali oraz w niektórych oddziałach GDDKiA i dotyczyła ona zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi w latach 2003 – I kw. 2004.

Izba Kontroli wnosi **do Ministra Infrastruktury** o podjęcie prac mających na celu:

1/. W sferze organizacyjnej

Przeanalizowanie możliwości przeprowadzenia reorganizacji GDDKiA.

Wyniki obecnej kontroli, jak również wyniki poprzednich kontroli przeprowadzonych przez NIK dotyczących realizacji rządowych programów budowy autostrad wskazują, że słaba realizacja programów budowy autostrad i dróg ekspresowych w Polsce wynika głównie z niewydolności struktury instytucjonalnej GDDKiA. W tej sytuacji - w ocenie NIK - potrzebna jest zasadnicza reorganizacja GDDKiA poprzez utworzenie wydzielonej struktury organizacyjnej GDDKiA odpowiedzialnej za budowę sieci autostrad i dróg ekspresowych i rozliczanej z realizacji tego zadania. Z tego względu wskazany jest podział GDDKiA na część odpowiedzialną za budowę dróg krajowych i autostrad oraz pozostałą część (oddziały odpowiedzialne za utrzymanie dróg), którą w dalszej perspektywie mogłyby przejąć samorządy wojewódzkie.

2/. W sferze finansowej

Podjęcie przy udziale GDDKiA oraz kluczowych instytucji odpowiedzialnych za finansowanie budowy i utrzymania infrastruktury drogowej (głównie Ministerstwa Finansów) prac mających na celu opracowanie spójnego modelu finansowania budowy autostrad i dróg ekspresowych oraz ich utrzymania.

Obecne zasady finansowania budowy i utrzymania infrastruktury drogowej w Polsce są niefunkcjonalne. Zadania obejmujące zakres tych prac są bowiem jednocześnie finansowane z trzech różnych (często pokrywających się ze sobą) planów finansowych, tj. z budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego oraz programu rzeczowo-finansowego budowy dróg. Taka sytuacja nie sprzyja przejrzystości i gospodarnemu wydatkowaniu środków. W ocenie NIK celowe jest rozdzielenie problematyki finansowania budowy dróg od problematyki ich utrzymania oraz od przygotowania procesu inwestycyjnego. Uzasadnionym byłoby zatem wyodrębnienie trzech oddzielnych funduszy finansujących w przejrzysty sposób te sfery działalności, tj.:

- 1) przygotowanie inwestycji (budżet państwa),
- 2) budowę dróg (Krajowy Fundusz Drogowy),
- 3) utrzymanie dróg (budżet państwa).

Zakres przedmiotowy przedstawionych wyżej wniosków mieści się w kierunkach zawartych w Uchwale Sejmu RP z dnia 24 lutego 2006 r. w sprawie funkcjonowania transportu lądowego w Polsce¹⁷, w której Sejm wyraził zaniepokojenie stanem tego działu gospodarki. Sejm wezwał Rząd RP do podjęcia skutecznych działań prowadzących do poprawy sytuacji poprzez działania, które powinny obejmować m.in.:

¹⁷ Przyjętej po przedstawieniu przez NIK Informacji o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990 – 2004. (Nr ewid. 161/2005/P/05/067/KKT)

- 1/. Przygotowanie projektów spójnych regulacji prawnych na lata 2007 – 2013 dotyczących planowania oraz warunków przygotowania i realizacji priorytetowych inwestycji w zakresie infrastruktury transportu.
- 2/. Weryfikację dotychczasowych zasad prowadzenia i finansowania budowy autostrad w systemie koncesyjnym na podstawie oceny realizacji funkcjonujących przedsięwzięć, w tym oceny stopnia zabezpieczenia interesu publicznego w poszczególnych przypadkach.

3. Ważniejsze wyniki kontroli

3.1. Charakterystyka stanu prawnego oraz uwarunkowań ekonomicznych i organizacyjnych

3.1.1. Stan prawny

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁸ (w dalszej treści „ustawa o drogach”).

Drogi publiczne dzielą się, ze względu na funkcje w sieci drogowej, na drogi: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Do dróg krajowych zalicza się: autostrady¹⁹ i drogi ekspresowe²⁰ oraz inne drogi o dużym znaczeniu gospodarczym lub znaczeniu obronnym. Kategorie dróg krajowych oraz ich przebieg ustala w drodze rozporządzenia minister właściwy do spraw transportu (art. 5 ustawy o drogach), a sieć autostrad i dróg ekspresowych określa Rada Ministrów w drodze rozporządzenia²¹ (art. 4a ust. 1).

Organ administracji rządowej lub jednostki samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi (art. 19 ust. 1). Zarządcą dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA, którego powołuje Prezes Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw transportu. W okresie objętym kontrolą, do dnia 26 października 2006 r., Generalny Dyrektor DKiA był wyłaniany w drodze konkursu i powoływany na 5-letnią kadencję. Poczynając od 27 października 2006 r.²² Generalny Dyrektor DKiA oraz jego zastępcy są powoływani spośród osób należących do państwowego zasobu kadrowego. Generalnego Dyrektora oraz jego zastępców odwołuje organ upoważniony do ich powoływania.

Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), która wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. W skład GDDKiA wchodzi Centrala oraz oddziały, których obszar działania pokrywa się z obszarem województwa.

¹⁸ J.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm. Wg tej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w ustawie o drogach lub innych przepisach szczególnych (art. 1).

¹⁹ Autostradą jest droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażona przynajmniej w dwie trwale rozdzielone jednokierunkowe jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania ze wszystkimi przecinającymi ją drogami transportu lądowego i wodnego oraz wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników autostrady (art. 4 pkt 11 ustawy o drogach).

²⁰ Drogą ekspresową jest droga przeznaczona wyłącznie do ruchu pojazdów samochodowych, wyposażoną w jedną lub dwie jezdnie, posiadająca wielopoziomowe skrzyżowania z przecinającymi ją innymi drogami transportu lądowego i wodnego, z dopuszczeniem wyjątkowo jednopoziomowych skrzyżowań z drogami publicznymi oraz wyposażona w urządzenia obsługi podróżnych, pojazdów i przesyłek, przeznaczone wyłącznie dla użytkowników drogi (art. 4 pkt 10).

²¹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 maja 2004 r. w sprawie sieci autostrad i dróg ekspresowych (Dz. U. Nr 128, poz. 1334 ze zm.).

²² W związku ze zmianą art. 33 ust 3 i 4 ustawy o drogach, dokonaną art. 33 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o państwowym zasobie kadrowym i wysokich stanowiskach państwowych (Dz. U. Nr 170, poz. 1217).

Drogom publicznym oraz obiektom mostowym i tunelom znajdującym się w tych drogach nadaje się numerację. Zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów. Sposób numeracji oraz zakres, treść i sposób prowadzenia ewidencji określa, w drodze rozporządzenia²³, minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 6, 11 i 12).

Do Generalnego Dyrektora DKiA, jako centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach dróg krajowych należy realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych (art. 18 ust. 1 pkt 2) oraz:

- współdziałanie w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg;
- gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych;
- nadzór nad przygotowaniem infrastruktury drogowej na potrzeby obrony państwa;
- wydawanie zezwoleń na jednorazowy przejazd w określonym czasie i po ustalonej trasie pojazdów nienormatywnych;
- współpraca z administracjami drogowymi innych państw i organizacjami międzynarodowymi;
- współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej;
- zarządzanie ruchem na drogach krajowych;
- ochrona zabytków drogownictwa;
- wykonywanie zadań związanych z przygotowaniem i koordynowaniem budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych, w tym:
 - prowadzenie prac studialnych dotyczących autostrad płatnych, przygotowywanie dokumentów wymaganych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko, na etapie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, o którym mowa w przepisach o ochronie środowiska,
 - współpraca z organami właściwymi w sprawach zagospodarowania przestrzennego, obrony narodowej, geodezji i gospodarki gruntami, ewidencji gruntów i budynków, scalania i wymiany gruntów, melioracji wodnych, ochrony gruntów rolnych i leśnych, ochrony środowiska oraz ochrony zabytków,
 - nabywanie, w imieniu i na rzecz Skarbu Państwa, nieruchomości pod autostrady i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do nieruchomości,
 - opracowywanie projektów kryteriów oceny ofert w postępowaniu przetargowym i przeprowadzanie postępowań przetargowych,
 - uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi autostrad płatnych,

²³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).

- kontrola budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady,
- wykonywanie innych zadań, w sprawach dotyczących autostrad, określonych przez ministra właściwego do spraw transportu;
- pobieranie opłat za przejazd zgodnie z przepisami o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym;
- podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów oraz współpraca w tym zakresie z innymi podmiotami, w szczególności ze spółkami eksploatującymi autostrady płatne (art. 18 ust. 2).

Ponadto do Generalnego Dyrektora DKiA, jako zarządcy dróg należą zadania wymienione w art. 20 ustawy o drogach, tj.:

- opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
- pełnienie funkcji inwestora;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
- koordynacja robót w pasie drogowym;
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
- prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;
- wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia;
- dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;

- nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości²⁴;
- nabywanie innych nieruchomości na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa.

Inne ustawy nakładające obowiązki na Generalnego Dyrektora DKiA

- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym²⁵ stanowi, że Generalny Dyrektor DKiA zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem, iż w miastach na prawach powiatu zarządza ruchem tylko na autostradach i drogach ekspresowych. (art. 10 ust. 3 i 6). Minister właściwy ds. transportu określa, w drodze rozporządzenia, szczegółowe warunki zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²⁶.
- Na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych²⁷ Generalny Dyrektor DKiA wnioskuje do wojewody o wydanie decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi (art. 3 ust. 1) oraz, w razie potrzeby, wnioskuje o nadanie takiej decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 17 ust. 1). Generalny Dyrektor nabywa, w drodze umowy, na rzecz Skarbu Państwa nieruchomości położone w pasie drogowym. Może nabywać również nieruchomości poza pasem drogowym w celu dokonania ich zamiany na nieruchomości położone w pasie drogowym (art. 13).
- Na podstawie przepisów ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym²⁸ Generalny Dyrektor DKiA jest zobowiązany do kontroli realizacji przez spółkę pobierającą opłaty za przejazd autostradą obowiązków określonych w art. 37a ust. 9 tej ustawy, a w szczególności kontroli prawidłowości sporządzania miesięcznych zestawień faktycznych przejazdów pojazdów samochodowych, z podziałem na kategorie pojazdów i stawki opłaty (art. 37a ust. 10 pkt 1). Generalny Dyrektor DKiA opracowuje, na podstawie założeń zatwierdzonych przez ministra właściwego do spraw transportu, projekt Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (39g ust.3). Po ustaleniu Programu przez Radę Ministrów, w postaci rozporządzenia (art. 39g ust.1), realizuje go Generalny Dyrektor DKiA przy udziale Banku Gospodarstwa Krajowego (art. 39h). Dyrektor Generalny składa do Banku Gospodarstwa Krajowego wnioski o dokonanie wypłat ze środków Funduszu na rzecz spółek i wykonawców robót zajmujących się budową lub eksploatacją autostrad (art. 39k).

²⁴ Zarząd drogi sprawuje nieodpłatny trwały zarząd gruntami w pasie drogowym (art. 22 ust. 1).

²⁵ Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.

²⁶ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729).

²⁷ Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.

²⁸ Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.

Generalny Dyrektor DKiA przeprowadza trójstopniowe postępowanie przetargowe na wybór spółki, która zbuduje i będzie eksploatować lub wyłącznie eksploatować autostradę (art. 40 i 41). Generalny Dyrektor jest uprawniony do kontroli budowy i eksploatacji autostrady w zakresie przestrzegania warunków umowy o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady i może wnioskować do ministra właściwego do spraw transportu o wystosowanie przez niego wezwania spółki do usunięcia stwierdzonych w trakcie kontroli nieprawidłowości (art. 63d ust. 1 i 3).

- Generalny Dyrektor DKiA, na podstawie art. 46 ust. 2 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym²⁹ sprawuje nadzór nad prawidłową realizacją wpływów, na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego, opłat od przewoźników za przejazd pojazdu samochodowego po drogach krajowych, o których mowa w art. 42, 43 i 46 ust. 1 tej ustawy. Kwoty pobranych opłat Generalny Dyrektor DKiA przekazuje, w terminie do 10 dnia miesiąca następującego po miesiącu ich otrzymania, na rachunek Krajowego Funduszu Drogowego, z przeznaczeniem na cele wskazane w art. 46 ust. 3 ustawy.
- Art. 2 ust. 7 Umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Rządem Republiki Słowackiej o budowie nowego połączenia drogowego i mostu granicznego przez rzekę Poprad w rejonie miejscowości Piwniczna i Mniszek nad Popradem, podpisanej w Ostrawie dnia 23 listopada 2004 r.³⁰ stanowi, iż wynikające z tej umowy zobowiązania strony polskiej będą realizowane przez GDDKiA.

3.1.2. Uwarunkowania organizacyjne

Naczelnym organem administracji rządowej w sprawach dróg jest minister właściwy do spraw transportu³¹. Od dnia 16 listopada 2007 r. jest nim Minister Infrastruktury, poprzednio, od 5 maja 2006 r. był nim Minister Transportu³², a od 31 października 2005 r. Minister Transportu i Budownictwa³³. Do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA (art. 17 ust. 1 pkt 6 ustawy o drogach), który jest centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych, wykonującym zadania zarządcy dróg krajowych oraz realizującym budżet państwa w zakresie dróg krajowych. (art. 18 ust. 1 ustawy o drogach). W przepisach prawa nie zostały wskazane środki, jakimi może się posługiwać właściwy minister w ramach sprawowanego nadzoru.

²⁹ Dz. U. z 2004 r. Nr 204, poz. 2088 ze zm.

³⁰ M.P. z 2006 r. Nr 11, poz. 144

³¹ Porównaj art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (j.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 159, poz. 1548 ze zm.).

³² §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 5 maja 2006 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu oraz zniesienia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz. U. Nr 76, poz. 534)

³³ §1 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 października 2001 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Transportu i Budownictwa (Dz. U. Nr 122, poz. 1326 ze zm. Dz. U. z 2005 r. Nr 220, poz. 1884)

Generalny Dyrektor DKiA, funkcjonujący od 1 kwietnia 2002 r.³⁴, przejął zadania należące poprzednio do Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych oraz Prezesa Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad. Liczące 15 pozycji szczegółowe zadania Generalnego Dyrektora DKiA zostały określone w art. 18 ust 2 ustawy o drogach. Poczynając od dnia 25 maja 2003 r. zadania Generalnego Dyrektora były sześciokrotnie zmieniane i zostały rozszerzone do 19 pozycji³⁵. Poza tymi zadaniami Generalny Dyrektor DKiA, jako zarządca dróg obowiązany jest wykonywać 18 zadań określonych w art. 20 ustawy o drogach, a jako organ zarządzający ruchem na drogach krajowych 8 zadań określonych w § 3 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy GDDKiA, która wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. W skład GDDKiA wchodzi oddziały w województwach, a ich obszar działania pokrywa się z obszarem województwa. Dyrektorów oddziałów powołuje i odwołuje Generalny Dyrektor. Może on również upoważnić pracowników GDDKiA do załatwiania określonych spraw w jego imieniu w ustalonym zakresie, w szczególności do wydawania decyzji administracyjnych (art. 18a ust. 1-5 ustawy o drogach).

Generalny Dyrektor DKiA jest zarządcą autostrady wybudowanej na zasadach określonych w ustawie – do czasu przekazania jej w drodze porozumienia spółce, z którą zawarto umowę o budowę i eksploatację lub wyłącznie eksploatację autostrady. Spółka pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie, z wyjątkiem zadań określonych w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 18 ustawy o drogach.

Sieć dróg krajowych liczyła na koniec 2006 r.³⁶ 18.439 km (5 % ogółu dróg publicznych w Polsce), w tym 4.217 km w miastach. GDDKiA zarządzała³⁷ siecią dróg krajowych o łącznej długości 16.870 km, w tym 459 km autostrad i 312 km dróg ekspresowych. Prezydenci miast na prawach powiatu zarządzali 1.407 km dróg krajowych. Pozostałe odcinki dróg krajowych – autostrady – były zarządzane przez spółki posiadające koncesję na budowę i eksploatację autostrad lub tylko ich eksploatację.

³⁴ Generalny Dyrektor DKiA został powołany z dniem 1 kwietnia 2002 r. na podstawie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 1 marca 2002 r. o zmianach w organizacji i funkcjonowaniu centralnych organów administracji rządowej i jednostek im podporządkowanych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 25, poz. 253).

³⁵ Ustawami: z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. Nr 80, poz. 721), z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 200, poz. 1953), z dnia 14 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o autostradach płatnych oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 217, poz. 2124), z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808 ze zm.), z dnia 28 lipca 2005 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. Nr 172, poz. 1440) i z dnia 12 stycznia 2007 r. o drogowych spółkach specjalnego przeznaczenia (Dz. U. Nr 23, poz. 136).

³⁶ Dane GDDKiA.

³⁷ Stan w listopadzie 2007 r.

Na podstawie delegacji ustawowej, zawartej w art. 18a ust. 6 ustawy o drogach, minister właściwy do spraw transportu nadał statut GDDKiA. Statut, stanowiący załącznik do zarządzenia Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad³⁸, stanowi, iż Generalny Dyrektor DKiA kieruje GDDKiA przy pomocy zastępców Generalnego Dyrektora, dyrektora generalnego urzędu oraz dyrektorów oddziałów i komórek organizacyjnych GDDKiA. Generalny Dyrektor ustala zakresy czynności swoich zastępców, dyrektorów oddziałów i komórek organizacyjnych GDDKiA. Może również udzielać pełnomocnictw osobom prawnym lub fizycznym do dokonywania określonych czynności cywilnoprawnych i faktycznych w zakresie jego właściwości³⁹.

Obsługę zadań Generalnego Dyrektora DKiA zapewniają w szczególności:

- pion planowania i przygotowania inwestycji, w którego skład wchodzi następujące komórki organizacyjne GDDKiA: Biuro Studiów, Biuro Planowania, Biuro Przygotowania Inwestycji i Biuro Projektów Priorytetowych,
- pion realizacji inwestycji, w którego skład wchodzi Biuro Projektów Unijnych i Realizacji Inwestycji oraz Biuro do spraw Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Współpracy z Podmiotami Zewnętrznymi,
- pion zarządzania drogami i mostami, w którego skład wchodzi: Biuro Zarządzania Drogami i Mostami, Biuro Spraw Obronnych i Biuro Prawno-Organizacyjne.

Ponadto w skład GDDKiA wchodzi następujące komórki organizacyjne: Biuro Systemów Realizacji Inwestycji, Biuro Administracyjne, Biuro Ekonomiki i Finansów, Zespół do spraw Ochrony Informacji Niejawnych i Zespół do spraw Audytu Wewnętrznego oraz we wszystkich województwach oddziały terenowe, na czele których stoją dyrektorzy oddziałów.

Organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych GDDKiA, organizację oddziałów oraz zakres zadań komórek wchodzących w skład oddziałów określa regulamin nadany przez Generalnego Dyrektora DKiA na wniosek Dyrektora Generalnego Urzędu.

Przy GDDKiA działają, jako wyodrębnione jednostki, gospodarstwa pomocnicze, utworzone na podstawie odrębnych przepisów przez Generalnego Dyrektora DKiA, nad którymi nadzór sprawuje Dyrektor Generalny Urzędu za pośrednictwem dyrektorów oddziałów.

³⁸ Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8 ze zm.

³⁹ Upoważnienie takie Generalny Dyrektor posiada dopiero od dnia 3 marca 2006 r. w wyniku zmiany Statutu dokonanej zarządzeniem Nr 10 Ministra Transportu i Budownictwa z dnia 1 marca 2006 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MTiB Nr 3, poz. 6)

3.2. Istotne ustalenia kontroli

3.2.1. Przygotowanie organizacyjne GDDKiA do wykonywania powierzonych jej zadań

3.2.1.1. Dostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA do realizacji zadań

Struktura organizacyjna GDDKiA nie została dostosowana do zakresu zadań wynikających z przepisów prawa. W centrali GDDKiA nie zostały wyznaczone komórki organizacyjne do wykonywania 14 zadań (spośród 49) nałożonych na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przepisami ustawy o drogach publicznych oraz rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. W *Regulaminie organizacyjnym centrali GDDKiA*⁴⁰ na żadną z komórek organizacyjnych nie nałożono obowiązku wykonywania takich zadań jak:

1. Prowadzenie rejestrów numerów dróg nadanych drogom krajowym i wojewódzkim, tj. obowiązku określonego w art. 10 ust. 8 ustawy o drogach.
2. Współpraca z organami samorządu terytorialnego w zakresie rozbudowy i utrzymania infrastruktury drogowej, tj. obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 pkt 5 ustawy o drogach.
3. Prowadzenie prac studialnych dotyczących autostrad płatnych, przygotowywanie dokumentów wymaganych w postępowaniu w sprawie oceny oddziaływania na środowisko - na etapie wydania decyzji o ustaleniu lokalizacji autostrady, o którym mowa w przepisach o ochronie środowiska, tj. obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 pkt 7 lit. a ustawy o drogach.
4. Uzgadnianie projektu budowlanego autostrady lub jej odcinka w zakresie zgodności z przepisami techniczno-budowlanymi dotyczącymi autostrad płatnych, tj. obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 pkt 7 lit. f ustawy o drogach.
5. Podejmowanie działań mających na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat i szerokiego zastosowania tych systemów oraz współpracy w tym zakresie z innymi podmiotami, w szczególności ze spółkami eksploatującymi autostrady płatne, tj. obowiązku określonego w art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o drogach.
6. Koordynacja robót w pasie drogowym, tj. obowiązku określonego w art. 20 pkt 7 ustawy o drogach.

⁴⁰ Zarządzeniem Nr 11 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 22 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad został nadany Regulamin organizacyjny, stanowiący załącznik do zarządzenia, który określił organizację i zakres zadań tylko komórek organizacyjnych centrali GDDKiA. Organizację i zakres działania oddziałów GDDKiA określa ramowy regulamin oddziału – nadany zarządzeniem Nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 lutego 2007 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

7. Prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom, tj. obowiązku określonego w art. 20 pkt 9 ustawy o drogach.
8. Sporządzanie informacji o drogach publicznych, tj. obowiązku określonego w art. 20 pkt 9a ustawy o drogach.
9. Zatwierdzanie organizacji ruchu na podstawie złożonych projektów, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.
10. Przekazywanie zatwierdzonych organizacji ruchu do realizacji, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 4 ww. rozporządzenia.
11. Przechowywanie projektów organizacji ruchu i prowadzenie ich ewidencji, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 5 ww. rozporządzenia.
12. Opiniowanie geometrii drogi w projektach budowlanych, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 6 ww. rozporządzenia.
13. Prowadzenie kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania znaków drogowych, sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ich zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 7 ww. rozporządzenia.
14. Współpraca w zakresie organizacji ruchu i jego bezpieczeństwa z innymi organami zarządzającymi ruchem, zarządami dróg i kolei, Policją oraz innymi jednostkami, tj. obowiązku określonego w § 3 ust. 1 pkt 8 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury.

Wskutek powyższej sytuacji wymienione zadania były wykonywane nieprawidłowo lub w ogóle nie były wykonywane.

Istotną przyczyną niedostosowania organizacji do nałożonych zadań było to, iż w *Regulaminie organizacyjnym* nie została wskazana komórka lub komórki organizacyjne, do uaktualniania organizacji GDDKiA, w tym do bieżącego wprowadzania obowiązków wynikających ze zmian ustawowych. W *Regulaminie organizacyjnym* zadań takich nie nałożono nawet na Biuro Prawno - Organizacyjne.

Przyczyny przedstawionej sytuacji tkwiły również w niewykorzystywaniu wyników przeprowadzanych audytów wewnętrznych. W trakcie opracowywania struktury organizacyjnej GDDKiA nie zostały bowiem uwzględnione wnioski wynikające z przeprowadzonych pod przewodnictwem Generalnego Dyrektora DKiA *Przeглядów kierowniczych Systemu Zarządzania Jakością*. Mimo iż przeprowadzone w latach 2005 - 2007 audyty wewnętrzne wskazywały na potrzebę pilnego dokończenia procesu tworzenia i zatwierdzenia regulaminów określających zadania poszczególnych wydziałów w Biurach GDDKiA (zwłaszcza dokończenie opisu stanowisk oraz dokończenie procesu tworzenia silnego pionu planowania), to wyniki tych prac nie znalazły odzwierciedlenia w *Regulaminie organizacyjnym*.

W rezultacie wspomnianej wyżej sytuacji, Biura GDDKiA funkcjonowały bez regulaminów wewnętrznych określających podział zadań pomiędzy

wydziały, zespoły i/lub samodzielne stanowiska. W świetle ustaleń kontroli utrudniało to współpracę pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi GDDKiA i uniemożliwiało rzetelne egzekwowanie obowiązków od pracowników. Należy podkreślić, że poprzednio istniejący obowiązek sporządzenia wewnętrznych regulaminów komórek organizacyjnych⁴¹ został zniesiony postanowieniami *Regulaminu organizacyjnego* obowiązującego od 22 lutego 2007 r., co NIK ocenia negatywnie pod względem rzetelności i celowości. Obowiązek sporządzania wewnętrznych regulaminów został zniesiony, mimo wniosków o jego wprowadzenie zawartych we wspomnianych wcześniej *Przeglądach Kierowniczych Systemu Zarządzania Jakością*.

NIK już we wcześniej przeprowadzonych kontrolach wskazywała, że niedostosowanie struktury organizacyjnej GDDKiA do powierzonych jej zadań, nieodpowiednie przygotowanie organizacyjne i merytoryczne, a w szczególności spory kompetencyjne i niedostateczna współpraca między komórkami organizacyjnymi GDDKiA stanowiły istotną barierę sprawności instytucjonalnej GDDKiA. Tego rodzaju nieprawidłowości zostały ustalone w trakcie przeprowadzonej w II półroczu 2005 r. kontroli wywiązywania się koncesjonariusza autostrady A-4 odcinek Katowice-Kraków ze zobowiązań koncesyjnych⁴² oraz przeprowadzonej w I kwartale 2006 r. kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4⁴³.

Regulamin organizacyjny nie przewidywał możliwości dzielenia wydziałów GDDKiA na mniejsze komórki organizacyjne. Faktycznie jednak miało to miejsce. W 20 wydziałach, zatrudnionych było bowiem 26 osób na stanowiskach „kierujący zespołem”.

Ustalono, że nie dla wszystkich stanowisk pracy zostały sporządzone tzw. opisy stanowisk. Mimo iż zarówno wg aktualnego, jak i poprzedniego *Regulaminu organizacyjnego* szczegółowe zakresy zadań pracowników powinny być określone w opisach dla wszystkich stanowisk pracy, to takich opisów nie posiadało ok. 20% stanowisk.

⁴¹ Nałożony § 2 ust. 1 i 3 zarządzenia Nr 33 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 29 grudnia 2004 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

⁴² Zob. Informacja o wynikach kontroli wykonywania postanowień umowy koncesyjnej na budowę przez przystosowanie autostrady A-4 na odcinku Katowice-Kraków do wymogów autostrady płatnej i jej eksploatację. NIK, Warszawa, sierpień 2006 r., Nr ewid. 79/2006/P/05/065/KKT. Ustalono, że Generalny Dyrektor DKiA: nierzetelnie wykonywał kontrolę finansową realizowanego przedsięwzięcia, nierzetelnie wykonywał kontrolę realizacji prac budowlanych, nie realizował należycie obowiązków organu zarządzającego ruchem na koncesjonowanym odcinku autostrady, dopuścił do obniżenia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego na koncesjonowanym odcinku autostrady.

⁴³ Zob. Informacja o wynikach kontroli zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2 i A4. NIK, Warszawa, sierpień 2006 r., Nr ewid. 151/2006/2006/I/06/001/KKT. Ustalono, iż na zmniejszenie środków Krajowego Funduszu Drogowego możliwych do przeznaczenia na rozbudowę i utrzymanie dróg negatywnie wpłynął nierzetelny nadzór Generalnego Dyrektora DKiA nad realizacją wpływów z „opłat winietowych” oraz nieprzeprowadzanie analiz funkcjonowania systemu poboru tych opłat i niepodejmowanie działań mających na celu usprawnienie jego funkcjonowania.

- Spośród 27 osób pracujących w **Biurze Przygotowania Inwestycji** 13 osób nie posiadało w ogóle zakresów czynności na zajmowanych stanowiskach, kolejne 5 osób posiadało zakresy czynności na inne stanowiska, niż zajmowały (w tym jedna osoba jednocześnie na dwa różne stanowiska pracy).
- Nie wszyscy pracownicy **Oddziału GDDKiA w Szczecinie** otrzymali zakresy obowiązków i odpowiedzialności. Badając dokumentację 14 pracowników zatrudnionych w wydziałach (Dróg, BRD i Zarządzania Ruchem, Mostów oraz Planowania) stwierdzono, że tylko 2 z nich dysponowało takimi dokumentami.
- Dla pracowników na stanowiskach zastępców Dyrektora **Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy** oraz Głównego księgowego nie określono zakresów zadań i odpowiedzialności. Natomiast zgodnie z art. 54 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 2006r. o służbie cywilnej⁴⁴ oraz § 1 ust. 2 zarządzenia Prezesa Rady Ministrów Nr 81 z dnia 1 sierpnia 2007r. w sprawie zasad dokonywania opisów i wartościowania stanowisk pracy w służbie cywilnej⁴⁵, wszystkie stanowiska urzędnicze w korpusie służby cywilnej podlegają opisowi z określeniem realizowanego zakresu zadań, wymaganych kompetencji, kwalifikacji i zakresu odpowiedzialności.

Dla znacznej części zadań nałożonych na Generalnego Dyrektora DKiA przepisami prawa, GDDKiA nie posiadała wewnętrznych procedur określających sposób ich realizacji. Stanowiło to istotną przyczynę nierzetelnej realizacji tych zadań. Również większość komórek organizacyjnych centrali GDDKiA nie posiadała procedur regulujących sposób wykonywania ich zadań. Takich procedur nie zapewniał również funkcjonujący od czerwca 2004 r. w centrali GDDKiA System Zarządzania Jakością (ISO 9001:2000). Nie odnosi się on bowiem bezpośrednio do zadań ustawowych Generalnego Dyrektora DKiA, lecz działalność GDDKiA opisuje 8 „procesami”. Są to procesy: doskonalenia Systemu Zarządzania Jakością, planowania, przygotowania inwestycji, zamówień publicznych, realizacji inwestycji, zarządzania drogami i mostami, zarządzania zasobami ludzkimi oraz proces obsługi informatycznej.

Wprowadzony System Zarządzania Jakością nie usprawnił organizacji pracy w GDDKiA, gdyż za jego funkcjonowanie odpowiadają dyrektorzy tylko 4 Biur spośród 12 funkcjonujących w GDDKiA (oraz kierownicy 3 mniejszych komórek organizacyjnych). W tych Biurach i w pozostałych komórkach organizacyjnych, do których odnosi się System Zarządzania Jakością, ich zadania zostały opisane w postaci 35 „procedur”. Jednakże dokumenty te faktycznie nie są procedurami (nie odpowiadają definicji procedury), gdyż nie przedstawiają sposobu wykonywania zawartych w nich zadań, nie określają stanowisk pracy, na których zadania te mają być wykonywane, nie wskazują terminów ich realizacji oraz osób (stanowisk) odpowiedzialnych za wykonanie. Są natomiast wykazami (opisami) zadań do wykonania, w zdecydowanej większości identycznymi z zakresami działalności Biur wymienionymi w *Regulaminie organizacyjnym*.

⁴⁴ Dz. U. Nr 170, poz. 1218 ze zm.

⁴⁵ M. P. Nr 48, poz. 566

Wspomniane „procedury” nie spełniały także warunków formalnych⁴⁶, gdyż nie zostały zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora DKiA oraz nie posiadały potwierdzenia Dyrektora Generalnego GDDKiA, iż są zgodne ze stanem faktycznym.

Stwierdzono ponadto, że w okresie objętym kontrolą NIK, struktura organizacyjna Centrali GDDKiA nie odpowiadała strukturze określonej w *Regulaminie organizacyjnym*. Nie zostało bowiem utworzone Biuro Systemów Realizacji Inwestycji.

Wyniki kontroli wskazują, że struktura organizacyjna i poziom zatrudnienia również w oddziałach GDDKiA nie zostały dostosowane do powierzonych im zadań.

- *Regulamin organizacyjny Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy, obowiązujący od dnia 21.02.2007 r., nie zawierał zadań dotyczących opracowywania projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżącego informowania o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek opracowania przez zarządcę dróg projektów rozwoju sieci drogowej wynikał z art. 20 pkt 1 ustawy o drogach publicznych. Ponadto zakres zadań na stanowisku audytora wewnętrznego zawierał również elementy dot. systemu zarządzania jakością, co nie zapewniało audytorowi odrębności wykonywanych zadań zgodnie z art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁴⁷. Poziom zatrudnienia pracowników inżynieryjno-technicznych w Oddziale był niewystarczający do realizacji zadań nałożonych ustawami. Łącznie brakowało 32 pracowników – w tym 10 pracowników do wykonywania zadań merytorycznych. Możliwości finansowe pozyskania pracowników merytorycznych posiadających kwalifikacje z zakresu budownictwa, dróg i mostów lub geodezji były ograniczone. Proponowana wysokość wynagrodzeń dla ww. wynosiła od 70% do 80% średniego wynagrodzenia na lokalnym rynku pracy.*
- *W Oddziale GDDKiA w Łodzi w regulaminie organizacyjnym obowiązującym do końca lutego 2007 r., nie określono zadania dotyczącego sporządzania planów rzeczowych przez: Rejony, Biuro Zarządzania Budową Autostrady A2 oraz Wydział Finansowo-Budżetowy i Płac. Natomiast w regulaminie organizacyjnym, obowiązującym od dnia 1 marca 2007 r., brakowało przepisów zobowiązujących Wydział Obsługi i Wydział ds. Ochrony Środowiska do sporządzania planów finansowych, a także zobowiązania Wydziałów: Dróg, ds. Ochrony Środowiska, Dokumentacji, Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem oraz Stanowiska ds. Obronnych, do prowadzenia sprawozdawczości z realizacji planów rzeczowych. Komórki organizacyjne oddziału podejmowały prace zmierzające do wykonywania tych zadań bez stosownego umocowania.*
- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu administrowanie Systemem Gospodarki Mostowej („SGM”) i prowadzenie ewidencji obiektów mostowych, wg*

⁴⁶ Określonych w zarządzeniu nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 26 marca 2004 r. ws. wydawania procedur, w ramach Systemu Zarządzania zgodnego z normami ISO 9001 w GDDKiA.

⁴⁷ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Regulaminu organizacyjnego Oddziału, należało do Wydziału Mostów. Jednocześnie obowiązek prowadzenia SGM powierzono, w tym samym regulaminie, Wydziałowi Planowania. Nakładanie się tych samych obowiązków w zadaniach różnych komórek organizacyjnych nie służyło właściwej organizacji pracy.

- *Kierownictwo Oddziału GDDKiA w Warszawie nie zabiegało o uzyskanie zgody na zatrudnienie dodatkowych pracowników. Do pełnego zaspokojenia potrzeb, wynikających z realizowanych zadań, konieczne było natomiast zatrudnienie 29 nowych pracowników, poza przyznanymi przez Centralę GDDKiA na początku 2007 r. 38 dodatkowymi etatami w wydziałach inwestycyjnych. Do czasu zakończenia kontroli nie zostały nawet wykorzystane wszystkie przydzielone etaty, gdyż pomimo obniżania wymagań stawianych kandydatom, obsadzono tylko 30 etatów. Podstawową przyczyną nie obsadzenia wszystkich etatów była niekonkurencyjna wysokość wynagrodzeń w stosunku do przedsiębiorstw budownictwa drogowego.*

Ustalenia kontroli wykazały, że w Centrali GDDKiA nie dostosowano zatrudnienia do potrzeb wynikających z zakresu działania, długości sieci dróg objętych zarządem oraz liczby i zakresu realizowanych inwestycji drogowych. Przyznane ustawą budżetową na 2006 r. dodatkowe 200 etatów nie zostało w pełni obsadzone zarówno w Centrali GDDKiA, jak i Oddziałach. Podstawową przyczyną tego stanu była niekonkurencyjność wynagrodzeń w stosunku do przedsiębiorstw budownictwa drogowego. Średnia bowiem wysokość wynagrodzeń w GDDKiA dla połowy stanowisk nie sięgała 50 % wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania wg obowiązującego taryfikatora. GDDKiA przyjęła wprawdzie w 2006 r., iż w okresie do 2009 r. zatrudnienie powinno wzrosnąć minimum o 700 osób, lecz ograniczyła się przy tym tylko do osób niezbędnych do realizacji zadań inwestycyjnych. Nie określono potrzeb wzrostu zatrudnienia koniecznego dla prawidłowej realizacji innych zadań ustawowych, niż inwestycyjne.

Przyczyną przedstawionej sytuacji kadrowej – w tym nie uzyskania w 2007 r. dodatkowych środków finansowych dla GDDKiA na dodatkowe etaty związane bezpośrednio z obsługą zadań inwestycyjnych realizowanych przy udziale środków pomocowych UE – był również brak umiejętności współpracy pomiędzy GDDKiA z nadzorującym tę instytucję Ministerstwem Infrastruktury.

- *Departament Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej Ministerstwa Transportu nieefektywnie współpracował z GDDKiA w sprawie uzyskania środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na 2007 r. W rezultacie tego stanu, rozpoczęte w listopadzie 2006 r. przez GDDKiA, starania o uzyskanie środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (po blisko 9-miesięcznej nieskutecznej korespondencji) nie zakończyły się przyznaniem takich środków (w ramach pomocy technicznej) na 2007 r., lecz dopiero na 2008 r. W znaczący sposób ograniczyło to możliwości zwiększenia zatrudnienia w GDDKiA i dostosowania go do potrzeb wynikających z zakresu planowanych inwestycji polegających na budowie dróg krajowych.*

3.2.1.2. Przygotowanie do wprowadzenia systemów elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg

GDDKiA nie była przygotowana organizacyjnie do wprowadzenia systemów elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg. Dopiero w trakcie kontroli NIK, w dniu 3 października 2007 r., zostało wyznaczone przez Dyrektora Generalnego, Biuro ds. Partnerstwa Publiczno-Prywatnego i Współpracy z Podmiotami Zewnętrznymi, jako odpowiedzialne za działania mające na celu wprowadzenie systemów elektronicznego poboru opłat za korzystanie z dróg. Obowiązek podjęcia takich prac nałożony został na Generalnego Dyrektora DKiA z dniem 24 września 2005 r. przez art. 18 ust. 2 pkt 9 „ustawy o drogach”. Jednakże działania GDDKiA ograniczyły się jedynie do udziału w międzynarodowych spotkaniach dotyczących systemów elektronicznego poboru opłat. Na 11 z tym związanych wyjazdów zagranicznych w 6 nie uczestniczył żaden pracownik zajmujący się w GDDKiA sprawami związanymi z eksploatacją dróg, a jedynie pracownik zajmujący się współpracą międzynarodową. Pracownicy Biura, które od października 2007 r. ma zajmować się wprowadzeniem systemów elektronicznego poboru opłat, nigdy nie uczestniczyli we wspomnianych wyjazdach, ani nie otrzymywali informacji z tych wyjazdów.

Również niewystarczający był nadzór nad prawidłowością naliczania opłat za zajęcie pasa drogowego na cele nie związane z funkcjonowaniem drogi oraz za przejazd pojazdów nienormatywnych.

- *Nierzetelny nadzór Wydziału Finansowo-Księgowego Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy nad naliczaniem opłat za zajęcie pasa drogowego i przejazd pojazdów nienormatywnych, nie zapewniał prawidłowej kontroli finansowej, o której mowa w art. 47 ustawy o finansach publicznych. W rezultacie występowała różnica pomiędzy kwotą przekazaną do KFD w 2006 r. a wartością rzeczywiście naliczonych opłat i kar. W 26 zezwoleniach udzielonych na przejazd pojazdu nienormatywnego (2,3% ogółu) naliczone opłaty nie zawierały potwierdzenia prawidłowości ustalenia wysokości kwoty opłat. W podległym Oddziałowi Rejonie w Toruniu w kwietniu 2007 r. za przekroczenie przez wnioskodawcę terminu określonego w decyzji administracyjnej zezwalającej na zajęcie pasa drogowego, niezasadnie odstąpiono od pobrania kary pieniężnej. Do jej wymierzenia Rejon był zobowiązany na podstawie art. 40 ust. 12 ustawy o drogach publicznych, tym samym doszło tam do naruszenia dyscypliny finansów publicznych.*

3.2.1.3. Przygotowanie do ochrony zabytków drogownictwa

Zadania związane z ochroną zabytków drogownictwa zostały w *Regulaminie organizacyjnym* nałożone tylko na Wydział Historii Drogownictwa GDDKiA w Szczucinie. Do obowiązków tego wydziału należało wykonywanie wyłącznie na terenie swojej siedziby czynności polegających na renowacji i konserwacji pozyskanych zbiorów zabytków ruchomych oraz ich katalogowaniu i ewidencji, a następnie ekspozycji. W regulaminie nie zostały ujęte żadne zadania dotyczące współpracy pomiędzy GDDKiA a instytucjami

powołanymi do ochrony zabytków (np. muzeami), jak również zadania ochrony nieruchomości historycznych w pasach dróg krajowych. W regulaminach nie określono dla oddziałów GDDKiA żadnych zadań związanych z ochroną zabytków drogownictwa, w szczególności sposobu postępowania (utrzymania, konserwacji) z obiektami uznanymi za zabytkowe. Skutkiem tego GDDKiA nie posiadała informacji zarówno o rodzaju i liczbie nieruchomości zabytków drogownictwa, jak i o kosztach ich ochrony.

- *W Oddziale GDDKiA w Poznaniu eksponaty muzealne znajdujące się w Gospodarstwie Pomocniczym w Skrzynkach zostały zinwentaryzowane i poddane konserwacji. Nie wprowadzono jednak pisemnych procedur ochrony zabytków oraz nie nałożono, w zakresach obowiązków pracowników, ich odpowiedzialności za ochronę zabytków.*
- *W Oddziale GDDKiA w Szczecinie nie określono zasad postępowania z zabytkami drogownictwa. W Regulaminach organizacyjnych Oddziału na żadną komórkę organizacyjną nie nałożono obowiązków wynikających z ustawy z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami⁴⁸, określających m.in. przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi. W ewidencji majątku trwałego Oddziału nie wyodrębniono żadnych zabytków drogownictwa. Zgodnie z niepełnymi danymi, w pasach drogowych lub na terenie Oddziału znajdują się zabytki budownictwa takie jak: baszta i brama w Pyrzycach (obiekty pochodzące z XIV-XV w.), lokomobila (maszyna parowa) z 1922 r. w Nowogardzie, zabytkowa nawierzchnia z kostki granitowej koło miejscowości Śniadowo oraz most z 1950 r. w ciągu drogi krajowej nr 22.*

3.2.2. Funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej w GDDKiA

3.2.2.1. Wykonywanie kontroli finansowej

Generalny Dyrektor DKiA nie zapewnił w GDDKiA warunków do prawidłowego wykonywania kontroli finansowej. Wydane przez Generalnego Dyrektora DKiA zarządzenie w sprawie kontroli finansowej w GDDKiA⁴⁹, które miało stanowić realizację, określonego w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o finansach publicznych⁵⁰ i istniejącego od 1 stycznia 2006 r. obowiązku ustalenia w formie pisemnej procedur kontroli finansowej, nie spełniało warunków określonych w ustawie. Nie zawierało bowiem procedur wymienionych w art. 47 ust. 2 przywołanej ustawy, tj. nie określało procedur:

- przeprowadzania wstępnej oceny celowości zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków,
- badania i porównywania stanu faktycznego ze stanem wymaganym w zakresie pobierania i gromadzenia środków publicznych,
- zaciągania zobowiązań finansowych i dokonywania wydatków ze środków publicznych,

⁴⁸ Dz. U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.

⁴⁹ Zarządzenie Nr 2 z dnia 15 stycznia 2007 r.

⁵⁰ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

- udzielania zamówień publicznych oraz zwrotu środków publicznych.

Przepisy zarządzenia zawierały 12 paragrafów, ale tylko w treści jednego z nich wspomniano o procedurach kontroli finansowej.

Nierzetelne przygotowanie wspomnianego zarządzenia stanowiło istotną przyczynę nieskuteczności kontroli finansowej w GDDKiA. Kontrole te nie ujawniały szeregu poważnych nieprawidłowości. Zostały one ustalone dopiero w trakcie kontroli NIK. Nieprawidłowości te polegały m.in. na: niedotrzymywaniu terminów płatności za faktury wystawiane przez przedsiębiorców wykonujących prace związane z budową dróg oraz przyjmowaniu bez weryfikacji do realizacji faktur, w których określony przez wystawcę termin płatności był o 1/3 krótszy od terminu ustalonego w kontrakcie.

- *Spośród 52 zbadanych przez NIK płatności realizowanych ze środków Krajowego Funduszu Drogowego tylko jedna została dokonana w terminie określonym w kontrakcie, aż 41 przed tym terminem (nawet ponad miesiąc wcześniej, również w poprzednim roku kalendarzowym), a pozostałe zostały zrealizowane po terminie. Dopiero ustalenia kontroli NIK spowodowały wystawienie 5 faktur korygujących płatności.*

Ustalono ponadto, że zarządzenie w sprawie kontroli finansowej nie zostało przekazane do wiadomości i stosowania pracownikom zatrudnionym w centrali GDDKiA na Stanowisku ds. Kontroli Finansowej.

3.2.2.2. Wykonywanie audytu wewnętrznego

Zespół ds. Audytu Wewnętrznego w centrali GDDKiA nie wykonywał rzetelnie swych zadań kontrolnych. W okresie objętym kontrolą NIK nie dokonywał on badania systemów zarządzania i kontroli, nie świadczył czynności doradczych Generalnemu Dyrektorowi DKiA i nie formułował wniosków mających na celu usprawnienie funkcjonowania GDDKiA, tj. nie wykonywał działań określonych w art. 48 ustawy o finansach publicznych. Mimo iż NIK została poinformowana przez Generalnego Dyrektora DKiA⁵¹ o przyjęciu do realizacji jej wniosku pokontrolnego o wprowadzenie do planu audytu badania wybranych problemów związanych z przygotowaniem do budowy i eksploatacji autostrady A-1, nie znalazło to odzwierciedlenia w planie audytu na 2006 r. Natomiast w planie audytu na 2007 r. nie zostało ujęte żadne z zadań wynikających z dokonanej przez audytorów wewnętrznych analizy obszarów ryzyka. Działalność audytu wewnętrznego została w 2007 r. ograniczona tylko do przedsięwzięć budowlanych realizowanych w ramach Sektorowego Programu Operacyjnego – Transport.

Ustalono również, iż audytorzy wewnętrzni w oddziałach GDDKiA nie mogli prawidłowo wykonywać swych zadań audytowych, gdyż nie została im zapewniona organizacyjna odrębność, o której mowa w art. 51 ust. 8 ustawy o finansach publicznych⁵². Audytorzy wewnętrzni byli bowiem zatrudniani

⁵¹ Pismem z dnia 8 listopada 2005 r.

⁵² Art. 51 ust. 8 Audytor wewnętrzny podlega bezpośrednio kierownikowi jednostki, który zapewnia organizacyjną odrębność wykonywania przez audytora zadań określonych w ustawie.

w oddziałach GDDKiA, zgodnie z postanowieniami *Regulaminu organizacyjnego oddziału GDDKiA*, na Stanowiskach ds. Audytu Wewnętrznego i Zarządzania Jakością. Z powodu takiego usytuowania do zakresu obowiązków audytorów wchodziło (wg wspomnianego *Regulaminu*) 7 zadań związanych z wykonywaniem audytu oraz aż 15 zadań związanych z Systemem Zarządzania Jakością. Niezgodny z prawem sposób zatrudniania audytorów wewnętrznych w Oddziałach został wprowadzony przez Generalnego Dyrektora w *Regulaminie organizacyjnym Oddziału GDDKiA* oraz w *Karcie Audytu Wewnętrznego GDDKiA*.

- *W Oddziale GDDKiA w Warszawie w 2006 r. nie zostało wykonane żadne z 4 zadań, przewidzianych w rocznym planie audytu. W 2007 r. zostało zrealizowane tylko 1 z zadań zaplanowanych jeszcze w 2006 r., a do realizacji pozostałych zadań nie przystąpiono. Mimo to audytorowi wewnętrznemu przydzielono dodatkowe zadania związane z zarządzaniem jakością, zatrudniając go na Stanowisku ds. Audytu Wewnętrznego i Zarządzania Jakością. Tym samym został również naruszony przepis art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵³, gdyż nie została audytorowi wewnętrznemu zapewniona organizacyjna odrębność wykonywania zadań. Stwierdzono również, że kontrola finansowa w Oddziale była prowadzona na podstawie procedury wewnętrznej ustalonej jeszcze w 2003 r., która odbiegała od obecnych zasad określonych w art. 47 ust. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych⁵⁴.*
- *W Oddziale GDDKiA w Poznaniu na podstawie Zarządzenia Dyrektora Oddziału GDDKiA Nr 3/2007 z dnia 2 kwietnia 2007 r. utworzone zostało Stanowisko ds. audytu wewnętrznego i zarządzania jakością. Nie została mu jednak zapewniona przez Dyrektora Oddziału GDDKiA organizacyjna odrębność wykonywania zadań, do czego obligują przepisy art. 51 ust. 8 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).*

3.2.3. Przygotowanie GDDKiA do budowy dróg

3.2.3.1. Sporządzanie planów rozwoju sieci drogowej

Sporządzane przez GDDKiA plany rozwoju sieci drogowej oraz projekty takich planów nie były przekazywane organom właściwym w sprawach sporządzania planów zagospodarowania przestrzennego. Tym samym nie były przestrzegane przepisy art. 20 pkt 1 oraz art. 35 ust. 1 ustawy o drogach publicznych. Z 12 opracowań z zakresu rozwoju sieci drogowej, które w latach 2006-2007 wykonał Wydział Studiów (w Biurze Studiów GDDKiA), żadne nie zostało przekazane jednostkom samorządu terytorialnego właściwym do sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego. GDDKiA nie opracowała wewnętrznych procedur określających postępowanie w tej sprawie uznając, iż art. 10 ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach

⁵³ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

⁵⁴ Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych⁵⁵ zwalnia ją z obowiązku informowania organu właściwego do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o planowanych zamierzeniach inwestycyjnych.

3.2.3.2. Nabywanie nieruchomości pod budowę dróg

W GDDKiA w stosunku do lat poprzednich nie tylko nie nastąpiła poprawa w realizacji zadań wiążących się z przygotowaniem budowy dróg, ale miało miejsce spowolnienie pozyskiwania nieruchomości pod budowę dróg krajowych⁵⁶. Do 30 czerwca 2006 r. 9 skontrolowanych Oddziałów GDDKiA, działając na podstawie prawomocnych decyzji lokalizacyjnych, pozyskało jedynie 53,8% nieruchomości niezbędnych do budowy dróg. Bariery w pozyskiwaniu działek nie był brak środków finansowych. Nie wykorzystano bowiem zagwarantowanych w budżecie państwa środków na pozyskanie gruntów pod drogi⁵⁷. Od stycznia 2004 r. do 30 czerwca 2006 r., przy rzeczywistych wpływach na rachunek KFD wynoszących 6.944,8 mln zł, na inwestycje drogowe wydatkowano z tego Funduszu 4.621,9 mln zł (66,6%).

Przyczynami niezadowalającego tempa nabywania gruntów pod budowę dróg krajowych były m.in. błędy popełniane podczas pozyskiwania nieruchomości gruntowych. GDDKiA nie posiadała wieloletnich planów nabywania nieruchomości, mimo że do ich utworzenia zobowiązywał *Regulamin organizacyjny GDDKiA*.

Kierownictwo GDDKiA niedostatecznie nadzorowało Biuro Przygotowania Inwestycji (BPI), tj. jednostkę organizacyjną zajmującą się wykupem i gospodarowaniem gruntami pozyskiwanymi pod budowę dróg krajowych. Nieprawidłowości związane z działaniem BPI przejawiały się w:

- *nieopracowaniu regulaminu wewnętrznego BPI, w tym Wydziału Nieruchomości, tym samym nie skonkretyzowano obowiązków i odpowiedzialności pracowników zajmujących się wykupem i gospodarowaniem gruntami nabywanymi pod budowę dróg krajowych;*
- *nienadaniu aktualnego zakresu obowiązków służbowych dyrektorowi BPI;*
- *pozostawieniu przez okres 8 miesięcy, tj. od maja 2005 r. do stycznia 2006 r., wakatu na stanowisku dyrektora BPI, a przez kolejne 11 miesięcy sprawowaniu tej funkcji przez osobę pełniącą obowiązki dyrektora;*
- *utrzymywaniu w Wydziale Nieruchomości niewystarczającej obsady kadrowej (w latach 2003-2005 – 4 etaty, w 2006 r. – 3 etaty), co przy jego zakresie*

⁵⁵ J.t. Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 721 ze zm. – art. 10: W sprawach dotyczących lokalizacji dróg przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym nie stosuje się.

⁵⁶ Por. wyniki kontroli zawarte w Informacji o wynikach kontroli prawidłowości wydatkowania środków publicznych na nabycie gruntów pod budowę dróg oraz przygotowania zmian własnościowych dla tych gruntów i zmian ich przeznaczenia w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. NIK, Wrocław, lipiec 2007 r., Nr ewid. 141/2007/P/06/157/LWR.

⁵⁷ W 2003 r. wydatkowano 103,7 mln zł (98,8% dostępnych środków), w 2004 r. wykorzystano 101,3 mln zł (95,8% dostępnych środków), a dopiero w 2005 r. wydano całość zaplanowanej kwoty 35,0 mln zł. W przypadku Krajowego Funduszu Drogowego stopień wykorzystania środków był niższy i malejący. Na przygotowanie inwestycji drogowych w pierwszym roku działalności KFD (2004) wykorzystano 300,3 mln zł, tj. 92,7% zaplanowanych na ten cel wydatków (323,8 mln zł), a w 2005 r. - 430,5 mln zł, tj. 46,6% dostępnej kwoty (923,4 mln zł).

zadań, w tym obowiązku prowadzenia kontroli w 16 oddziałach GDDKiA, było niedostateczne.

W sposób nielegalny udzielane były przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad pełnomocnictwa dla pracowników oddziałów GDDKiA do nabywania gruntów pod budowę dróg krajowych.

Centrala GDDKiA zaniechała prowadzenia nadzoru nad nabywaniem i gospodarowaniem nieruchomościami przez oddziały GDDKiA, do czego zobowiązywał §15 pkt 1 Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA. W szczególności nie przeprowadzono – w trakcie całego zbadanego okresu – kontroli wewnętrznych i zadań audytowych w przedmiotowym zakresie. O niedostatecznym nadzorze świadczył także brak:

- *centralnej bazy danych o nieruchomościach nabywanych przez oddziały GDDKiA (była ona dopiero tworzona w trakcie kontroli), co skutkowało brakiem informacji, w skali kraju, o liczbie nieruchomości pozyskanych i planowanych do pozyskania, a także danych o ich wartości, czy też o odcinkach dróg, na budowę których posiadano aktualne decyzje lokalizacyjne, uprawniające do wykupu gruntów;*
- *informacji o przebiegu postępowań wywłaszczeniowych od właściwych wojewodów realizujących te postępowania; dyrektorzy oddziałów GDDKiA nie dysponowali takimi informacjami, mimo że w kontrolowanym okresie skierowali 1904 wnioski o wywłaszczenie, w wyniku których wszczęto 1385 postępowań wywłaszczeniowych;*
- *danych o gruntach zbytych lub przeznaczonych do zbycia przez poszczególne oddziały GDDKiA w związku ze stwierdzeniem ich nieprzydatności dla potrzeb budowy dróg krajowych.*

W trakcie obecnej kontroli NIK ustalono, że GDDKiA nie posiadała procedur określających działania związane z nabywaniem nieruchomości niezbędnych do budowy dróg oraz sprawowaniem nadzoru nad tymi nieruchomościami. Stan ten spowodował, że centrala GDDKiA nadal nie posiadała informacji o liczbie i powierzchni nieruchomości nabytych na rzecz Skarbu Państwa na budowę dróg oraz o terminach ich nabycia. Nie posiadała również informacji o liczbie i obszarze nieruchomości posiadanych w trwałym zarządzie, nie posiadała informacji o liczbie zawartych umów: dzierżawy, najmu lub użyczenia nieruchomości nabytych pod pasy drogowe. Nie posiadała także informacji o liczbie i wielkości nieruchomości zbędnych (tj. znajdujących się poza pasem dróg) i o sposobie ich zagospodarowania. Nie posiadała informacji o kosztach nabycia i utrzymania tych nieruchomości. Biuro Przygotowania Inwestycji nie sprawowało nadzoru nad oddziałami GDDKiA w zakresie gospodarowania nieruchomościami⁵⁸. Nadal nie został wdrożony System Informacji o Nieruchomościach (SIoN).

- ***W Oddziale GDDKiA w Rzeszowie** każdorazowo powoływano komisję do oceny wniosków o wykup składanych przez właścicieli wykupywanych nieruchomości, również tych części nieruchomości, które znajdowały się poza pasami drogowymi.*

⁵⁸ Zadanie określone w § 15 ust. 1 pkt 15 Regulaminu organizacyjnego GDDKiA.

- **Oddział GDDKiA we Wrocławiu** nie ustanowił trwałego zarządu nad nieruchomościami nabytymi pod budowę autostrad, które znajdowały się poza pasami drogowymi tzw. resztówkami – co powodowało, że nieruchomości te stawały się „bezpańskie”.
- **Oddział GDDKiA w Zielonej Górze** w niewielkim zakresie realizował wykup nieruchomości pod budowę autostrad. W 2006 r. nie dokonał zakupu żadnej nieruchomości, rezygnując z zaplanowanych środków w wysokości 620 tys. zł. W 2007 r., zakupując jedną nieruchomość pod budowę autostrady A-2, nie wykorzystał środków z Krajowego Funduszu Drogowego w wysokości 280 tys. zł przeznaczonych na ten cel oraz zrezygnował z możliwości uzyskania z rezerwy celowej, „integracyjnej”, kwoty 140 mln zł na wykup gruntu pod autostradę A-18. Przyczyną niewykorzystania ww. środków był brak decyzji GDDKiA o wykupie nieruchomości zabudowanych, przeznaczonych na miejsca obsługi podróżnych przy autostradzie A-18 oraz długotrwałe negocjacje prowadzone z koncesjonariuszem autostrady A-2 w sprawie wprowadzenia zmian lokalizacji tej autostrady. Umową z dnia 5.10.2007 r. Oddział zlecił wykonanie operatów szacunkowych ww. nieruchomości przy autostradzie A-18. Wg stanu na dzień 30.06.2007 r. do nabycia w pasie projektowanej autostrady A-18 pozostawało 8,799 ha, a autostrady A-2 - 1,849 ha.

Zakupu nieruchomości pod budowę autostrady A-2 o pow. 0,428 ha za kwotę 77.674 zł dokonano z naruszeniem postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2006 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego⁵⁹, bowiem sfinansowano go ze środków przeznaczonych, stosownie do ww. rozporządzenia, na wykup gruntu pod drogi krajowe (rozdział 60011), podczas gdy zakup ten winien być sfinansowany ze środków rozdziału 60005 – autostrady płatne. W związku z powyższym wydatek ten nierzetelnie wykazano w sprawozdaniu miesięcznym Rb-28NW z wykonania planu wydatków, które nie wygasły z upływem roku budżetowego 2006 za okres od początku roku do 31.05.2007 r.

W GDDKiA brakowało procedur dot. przygotowywania wniosków o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe oraz wniosków o wydanie przez wojewodę decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie takich nieruchomości. W związku z tym Centrala GDDKiA nie posiadała informacji o liczbie wniosków o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego w odniesieniu do nieruchomości przeznaczonych na pasy drogowe oraz wniosków o wydanie przez wojewodę decyzji zezwalającej na niezwłoczne zajęcie takich nieruchomości oraz o stanie zaawansowania realizacji takich wniosków. Nie mogła więc skutecznie wpływać na przebieg procesu warunkującego rozpoczęcie prac budowlanych. Sprawność działania oddziałów GDDKiA w zakresie wykonywania zadań inwestycyjnych rozbudowy sieci dróg ograniczały m.in. długotrwałe realizowane postępowania wydawania decyzji administracyjnych przez wojewodów.

⁵⁹ Dz. U. nr 232, poz. 1689

- **W Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** z 28 projektów, przewidzianych do współfinansowania środkami funduszy unijnych na lata 2007-2013, dla 25 projektów (90% ogółu) brakowało decyzji o lokalizacji inwestycji, a dla wszystkich projektów decyzji o warunkach środowiskowych. Uniemożliwiło to podjęcie przez Oddział prac przygotowawczych dla realizacji projektów budowy, rozbudowy i modernizacji dróg krajowych wymienionych w „Strategii rozwoju sieci drogowej na obszarze województwa kujawsko-pomorskiego w latach 2007-2013”.

Na dzień 5.11.2007r, Oddział oczekiwał na decyzje dotyczące łącznie 102 wniosków o wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod budowę autostrady A-1 na odcinku Czerniewice – granica z województwem łódzkim.

W zbadanym okresie Oddział nie otrzymał żadnej decyzji, stwierdzającej nabycie przez Skarb Państwa nieruchomości stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego.

- **W Oddziale GDDKiA w Szczecinie** niska była skuteczność pozyskiwania nieruchomości na cele drogowe. W okresie objętym kontrolą Oddział w odniesieniu do 9 zadań prowadził postępowania związane z pozyskiwaniem gruntów na cele drogowe, w tym dla 5 wszczął postępowania wywłaszczeniowe. Między innymi dla budowy drogi ekspresowej nr S-3 na terenie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego zgłoszono 11 wniosków wywłaszczeniowych obejmujących 14 działek, z których tylko jeden wniosek zrealizowano. Nie dla wszystkich planowanych zadań inwestycyjnych Oddział pozyskał niezbędne dla ich realizacji nieruchomości. Np. dla omówionych wyżej zadań z niezbędnych 879 działek (łącznie 1.140,7 ha) dotychczas pozyskano 856.

3.2.3.4. Wykonywanie funkcji inwestora w zakresie budowy i przebudowy dróg krajowych

GDDKiA posiadała wewnętrzne procedury określające sposób wykonywania funkcji inwestora w zakresie budowy i przebudowy dróg krajowych, w tym realizacji Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem Krajowego Funduszu Drogowego. Stwierdzono jednak, że procedury te nie działały skutecznie, ponieważ ich realizacją zajmowały się osoby, które nie były do tego przygotowane. Ustalono bowiem, iż z zatrudnionych w GDDKiA 25, tzw. „opiekunów projektów” – realizujących zadania inwestora, tylko 15 posiadało wykształcenie budowlane. W roli opiekunów projektów zostało również zatrudnionych 2 prawników i inżynier ochrony środowiska, którzy oprócz braku odpowiedniego wykształcenia nie mieli też żadnego stażu pracy w drogownictwie. Sytuacja ta powodowała m.in., że GDDKiA nie sporządzała *Informacji o planowanych i prognozowanych wypłatach*⁶⁰ przesyłanej po zawarciu umowy i tym samym nie spełniała obowiązku ustalonego w porozumieniu zawartym pomiędzy Ministrem Infrastruktury a Bankiem Gospodarstwa Krajowego.

⁶⁰ Wspomniana informacja dotyczy inwestycji finansowanych z Krajowego Funduszu Drogowego.

3.2.4. Wydawanie wewnętrznych przepisów prawnych

W GDDKiA niektóre z wydawanych przepisów posiadały wady prawne. Było to następstwem nieopiniowania przez Biuro Prawno-Organizacyjne wszystkich zarządzeń wydawanych przez Generalnego Dyrektora DKiA

- Zarządzenie nr 21 Generalnego Dyrektora z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych zawierało błędną podstawę prawną jego wydania.

Do powstania powyższych nieprawidłowości przyczyniło się niewprowadzenie w GDDKiA procedur postępowania dot. wydawania wewnętrznych przepisów prawnych, ich nowelizacji lub uchylania oraz sposobu przekazywania tych przepisów do wiadomości i stosowania przez pracowników.

Wymownym przykładem skutku braku procedur określających sposób przekazywania zarządzeń kierownictwa GDDKiA do wiadomości zainteresowanym pracownikom było nieprzekazanie do wiadomości i stosowania pracownikowi zatrudnionemu na Stanowisku ds. Kontroli Finansowej zarządzenia w sprawie kontroli finansowej⁶¹.

Nie zostały także określone zasady współpracy pomiędzy Biurem Prawno-Organizacyjnym, rejestrującym i archiwizującym zarządzenia Generalnego Dyrektora DKiA a Stanowiskiem ds. Komunikacji Społecznej – administrującym stroną internetową GDDKiA. Sytuacja ta spowodowała, iż wśród opublikowanych na tej stronie 121 zarządzeń Generalnego Dyrektora DKiA, w tym o postanowieniach istotnych również dla użytkowników dróg, znajdowały się 43 zarządzenia, które utraciły ważność – o czym użytkowników strony internetowej nie informowano. Prezentowano na tej stronie również nieaktualne zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych, tj. organu administracji drogowej nieistniejącego już ponad 5 lat⁶².

3.2.5. Postępowanie ze skargami i wnioskami

W GDDKiA nie było procedur określających sposób postępowania ze skargami i wnioskami wpływającymi do centrali GDDKiA, co w znacznym stopniu utrudniało prawidłowe ich rozpatrzenie. Sytuacja taka była główną przyczyną tego, że skargi były rozpatrywane z naruszeniem prawa. Z 19 zbadanych w trakcie kontroli skarg dotyczących stanu technicznego dróg 7 nie zostało załatwionych w terminie określonym w Kodeksie postępowania administracyjnego⁶³. Między innymi odpowiedź na skargę złożoną przez radnego udzielono po upływie 37 dni. Pomimo przekroczenia określonego w art. 237 Kpa miesięcznego terminu załatwienia sprawy (w przypadku radnego 14-dniowego), nie dopełniano obowiązku zawartego w art. 36 Kpa

⁶¹ Zarządzenie Nr 2 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 stycznia 2007 r. w sprawie kontroli finansowej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad.

⁶² Od 1 kwietnia 2002 r. - Generalny Dyrektor DKiA nie jest prawnym następcą Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych.

⁶³ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U.1960 nr 98, poz.1071 ze zm.)

i nie powiadamiano stron o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy. Skargi nie były rozpatrywane terminowo również dlatego, że w prowadzonym przez Biuro Prawno-Organizacyjne (do którego zadań należało sprawowanie nadzoru nad terminowością ich załatwiania) rejestrze skarg i wniosków, wpisywana data wpływu skargi była (w każdym z 24 zbadanych przypadków) późniejsza – nawet o 7 dni od rzeczywistego wpływu. Dalsze opóźnienia powstawały wskutek długotrwałego przekazywania skarg (w skrajnych przypadku po 14 dniach od daty wpływu) do załatwienia biurom merytorycznym lub oddziałom GDDKiA.

- *Wpływające do Oddziału GDDKiA w Opolu skargi i wnioski dotyczące stanu technicznego dróg nie były rozpatrywane zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami. Z 43 takich spraw w 1 przypadku wnoszący skargę nie otrzymał w ogóle odpowiedzi o sposobie rozpatrzenia skargi. W 4 przypadkach, mimo iż przekroczono od 2 do 11 dni, określony w art. 237 Kpa, miesięczny termin załatwienia sprawy, nie spełniono obowiązku określonego w art. 36 tego Kodeksu i nie powiadomiono strony o przyczynie zwłoki i nowym terminie załatwienia sprawy.*

W prowadzonym w Oddziale rejestrze skarg i wniosków nie wypełniono części rubryk, w tym wskazujących na datę wniesienia skargi.

W siedzibie Oddziału nie było informacji o dniach i godzinach przyjęć obywateli w sprawach skarg i wniosków. Nie były więc realizowane przepisy określone w art. 253 Kpa stanowiące, iż organy państwowe przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach, kierownicy takich organów przyjmują obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu, a informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona na widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych.

3.2.6. Sytuacja kadrowo – płacowa w GDDKiA

Rozszerzeniu w latach 2000 – 2003 katalogu zadań Generalnego Dyrektora DKiA z 15 do 19 pozycji, ustalonych w ustawie o drogach publicznych⁶⁴, nie towarzyszył odpowiedni wzrost środków finansowych przeznaczanych w budżecie państwa na sfinansowanie wykonywania tych zadań. Wystąpienia GDDKiA o przyznanie dodatkowych środków zazwyczaj nie znajdowały uznania organów nadrzędnych – co obrazuje poniższa tabela Nr 1 (zawierająca niektóre, najistotniejsze wystąpienia GDDKiA).

⁶⁴ Zob. pkt 3.1.2. Informacji

Tabela Nr 1

z:	Wniosek skierowany do:	Wnioskowano o przyznanie etatów		Sposób załatwienia
		liczba	ze środków	
2003.03.31	Wiceprezes Rady Ministrów	93	rezerwy budżetowej	przyznano 20
2004.04.08	Biuro Kadr Ministerstwa Infrastruktury	52	budżetu na 2004 r.	<u>zabrano 90 do Inspekcji Transportu Drogowego</u>
2005.05.23	Pełnomocnik Rządu do Spraw Budowy Dróg Krajowych i Autostrad	73	rezerwy budżetowej	nie przyznano
2005.06.15	Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury	73	rezerwy budżetowej	przyznano 1
2006.04.14	Minister Transportu i Budownictwa	100	rezerwy budżetowej	nie przyznano
2006.04.14	Minister Transportu i Budownictwa	200	budżetu na 2007 r.	przyznano 200
2006.06.01	Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów	100	rezerwy budżetowej	nie przyznano
2006.11.10	Dyrektor Departamentu Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej w Ministerstwie Transportu	500 w tym 200 etatów na 2007 r. i 300 na 2008 r.	pomocy technicznej UE	nie przyznano na 2007 r.

Przyznane GDDKiA ustawą budżetową na 2007 r. środki na wzrost wynagrodzeń i nowe etaty nie spowodowały zasadniczych zmian kadrowych w GDDKiA. Wprawdzie skutkiem przyznanych środków finansowych średnie wynagrodzenie zasadnicze pracowników (centrali i oddziałów) we wrześniu 2007 r. było o 38,8 % większe niż w grudniu 2006 r., ale mimo to jego poziom znacznie odbiegał od wynagrodzeń pracowników o porównywalnych kwalifikacjach zatrudnionych w jednostkach budownictwa drogowego.

- Wynagrodzenia pracowników **Oddziału GDDKiA w Poznaniu** były od 20% do 100% niższe od wynagrodzeń otrzymywanych na porównywalnych stanowiskach w przedsiębiorstwach związanych z drogownictwem, funkcjonujących na obszarze działania Oddziału.

Należy przy tym podkreślić, że średnia wysokość wynagrodzenia otrzymanego przez pracowników we wrześniu 2007 r. dla połowy stanowisk w GDDKiA (łącznie centrala i oddziały) nie sięgała 50 % wysokości wynagrodzenia możliwego do uzyskania wg obowiązującego w GDDKiA taryfikatora wynagrodzeń.

Niezadowalająca wysokość oferowanych wynagrodzeń spowodowała, że z 200 nowych etatów przyznanych GDDKiA na 2007 r. nie wszystkie zostały obsadzone. Wakaty pozostawały zarówno w Centrali GDDKiA, jak i w 6 Oddziałach (z 9 objętych kontrolą).

- W **Oddziale GDDKiA w Warszawie** z 38 przyznanych etatów w wydziałach inwestycyjnych do czasu zakończenia kontroli obsadzono tylko 30 etatów – mimo systematycznego obniżania wymagań stawianych kandydatom.
- W **Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** nieobsadzonych pozostawało 14 etatów, tj. 5,2%. Ponadto 3 pracowników złożyło wypowiedzenia.
- W **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy** brakowało 32 pracowników.

Wg określonych przez Centralę GDDKiA potrzeb, zatrudnienie w GDDKiA powinno wzrosnąć do 2009 r. o minimum 700 osób. GDDKiA wystąpiła o uzyskanie środków na sfinansowanie dodatkowego zatrudnienia z funduszu Pomocy Technicznej UE. Określając te potrzeby GDDKiA wzięła pod uwagę tylko potrzeby kadrowe niezbędne do realizacji zadań inwestycyjnych. Nie określono natomiast potrzeb na sfinansowanie wzrostu zatrudnienia niezbędnego dla prawidłowej realizacji zadań ustawowych innych niż inwestycyjne. Ustalono, że takie potrzeby istniały zarówno w Centrali, jak i w Oddziałach.

- *Zatrudnienie w komórkach organizacyjnych Centrali i Oddziałów GDDKiA zajmujących się sprawami organizacji ruchu drogowego było niedostosowane do liczby przewidzianych do wykonania zadań. W okresie objętym kontrolą sprawami związanymi z zarządzaniem ruchem i bezpieczeństwem ruchu, rozpatrywaniem projektów organizacji ruchu oraz liczną korespondencją w tym zakresie zajmował się w Wydziale Ruchu Centrali GDDKiA na stałe jeden pracownik. Również w części Oddziałów GDDKiA tymi zagadnieniami zajmowała się tylko jedna osoba.*
- *Wg Kierownictwa Oddziału GDDKiA w Warszawie do pełnego zaspokojenia potrzeb wynikających z zakresu działania, długości sieci dróg objętych zarządem oraz liczby i zakresu inwestycji związanych z budową Warszawskiego Węzła Drogowego konieczne było jeszcze zatrudnienie 29 nowych pracowników, poza etatami przyznanymi przez Centralę GDDKiA na początku 2007 r. Kierownictwo Oddziału nie zabiegało jednak o uzyskanie zgody na zatrudnienie dodatkowych pracowników.*

Nie posiadając wystarczającej liczby etatów oraz środków na wynagrodzenia, GDDKiA część zadań ustawowych Generalnego Dyrektora DKiA zlecała do wykonania jednostkom zewnętrznym.

- *Określone w art. 10 ust. 9 i 10 ustawy o drogach zadanie nadawania Jednolitych Numerów Inwentarzowych obiektom mostowym i tunelom oraz prowadzenie rejestru nadanych numerów było realizowane przez przedsiębiorstwo ProMat sp. z o.o. we Wrocławiu.*

Wykonywanie zadań Generalnego Dyrektora DKiA za pośrednictwem obcych jednostek organizacyjnych dodatkowo podwyższało koszty działalności GDDKiA.

- *Zadanie Generalnego Dyrektora DKiA polegające na gromadzeniu danych i sporządzaniu informacji o sieci dróg publicznych (art. 18 ust. 2 pkt 1a ustawy o drogach) było wykonywane przez 4-osobową Samodzielną Pracownię Ekonomiki w Instytucie Badawczym Dróg i Mostów, na podstawie zawartej w dniu 10 listopada 2005 r. umowy na kwotę 1.108.421 zł brutto. Wg umowy na jej wykonanie w okresie 3 lat potrzeba 1855 roboczodni, co oznacza, że*

wspomniana Pracownia działa prawie wyłącznie na potrzeby GDDKiA, przy czym ponoszony przez GDDKiA koszt 1 roboczodnia wynosił 598 zł.

- GDDKiA przeprowadziła w 2007 r. przetarg na wybór podmiotu do przeprowadzania kontroli realizacji zadań inwestycji drogowych, który będzie wykonywał zamiast GDDKiA obowiązki określone w „Podręczniku Procedur Zarządzania Funduszem Spójności dla GDDKiA” oraz „Podręczniku Procedur Zarządzania Projektem SPO-T dla GDDKiA”⁶⁵. Obowiązków tych nie była w stanie wykonywać GDDKiA z powodu, jak uzasadniano: „braki personelu o odpowiednich kwalifikacjach oraz konieczność wykonywania bieżących obowiązków”⁶⁶. Wg warunków przetargu w okresie 24 miesięcy powinno zostać przeprowadzonych do 30 kontroli przez czteroosobowe zespoły. Analogiczne kontrole prowadzone przez pracowników GDDKiA trwały do 5 dni, a najtańsza z 4 złożonych ofert (otwartych w październiku 2007 r.) opiewała na kwotę 2.800.584 zł.⁶⁷ Oznacza to, że ponoszony przez GDDKiA koszt 1 roboczodnia może wynieść 4667 zł⁶⁸.

3.2.7. Wykorzystanie środków budżetowych na budowę i utrzymanie dróg

Ustalenia kontroli wskazują, że GDDKiA nie wykorzystywała w pełni środków finansowych zarówno na budowę, jak i utrzymanie dróg pochodzących z budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego oraz z funduszy Unii Europejskiej, co NIK ocenia jako działania niegospodarne i nierzetelne. Środki te nie były wykorzystywane mimo wprowadzanych w trakcie roku obrachunkowego zmian (i to nawet dokonanych tuż przed końcem roku budżetowego) w planie wydatków.

Plan wydatków majątkowych na 2006 r. zatwierdzony przez Generalnego Dyrektora DKiA w dniu 27 marca 2006 r. został wykonany (wg zapłaconych faktur) w 83,4%. Jednakże na budownictwo drogowe wykorzystano jedynie 64,5% środków, w tym na autostrady tylko 60,1%. Podobna sytuacja miała miejsce w 2007 r. Plan na 2007 r. zatwierdzono dopiero 12 czerwca 2007 r., a jego wykonanie, wg zapłaconych faktur, na dzień 30 września 2007 r. wynosiło ogółem 48,2%, na budownictwo drogowe 42,5%, w tym na autostrady 30,9%.

Na koniec 2006 r. ze 198 zadań inwestycyjnych realizowanych z udziałem środków publicznych dla 9 zadań z grup „obwodnice” oraz „wzmocnienia i przebudowy” wykonanie nie przekraczało 7%. Między innymi:

- na zadanie „Budowa obwodnicy Biecha na drodze nr 28” w Planie wydatków majątkowych na 2006 r. przewidziano kwotę 2 mln zł, którą następnie podwyższono do 6.093 tys. zł, natomiast wydatki wg zapłaconych faktur wyniosły 196 tys. zł, tj. 9,8% pierwotnego planu, a 3,2% planu po zmianach.

⁶⁵ W roku 2006 nie przeprowadzono kontroli inwestycji – finansowanej z FS: Gdańsk-Jazowa oraz – finansowanej z SPOT: Przebudowa drogi krajowej nr 7 na odcinku Jazowa-Elbląg.

⁶⁶ Cytat z wyjaśnienia złożonego w trakcie kontroli przez Dyrektora Biura Projektów Unijnych i Realizacji Inwestycji GDDKiA.

⁶⁷ Umowa na taką kwotę została przez GDDKiA zawarta w dniu 18 stycznia 2008 r.

⁶⁸ 2.800.584 zł / (4 osoby x 5 dni x 30 kontroli) = 4667,64 zł.

- nakłady poniesione na budowę obwodnicy Nowych Skalmierzyc na drodze Nr 25 wyniosły 3,5% nakładów planowanych.
- na (nie ujętą w pierwotnym planie) rozbudowę skrzyżowania drogi nr 15 w miejscowości Wielka Łąka wydatkowano 3,1% zaplanowanych środków.

Zaplanowane środki nie były w pełni wykorzystywane nawet w przypadkach zmniejszenia zadań w stosunku do pierwotnego planu. Przykładowo:

- Wydatki na wzmocnienie autostrady A-4 Balice-Opatkowice zostały zrealizowane w 1,6% (0,8% pierwotnego planu);
- Na wzmocnienie drogi krajowej Nr 7 Kraków – Myślenice wydatkowano 2,1% planowanych środków (0,6% pierwotnego planu);
- Na przebudowę drogi Nr 79 Warszawa – Piaseczno (ul. Energetyczna) wraz z połączeniem z CH Auchan wydatkowano 5,2% planowanych środków (2,7% pierwotnego planu).

Przyczynami niewykonania przez GDDKiA w 2006 r. (podobnie, jak i w 2007 r.) planu inwestycji budownictwa drogowego było niewłaściwe przygotowanie nowych przedsięwzięć drogowych. Stwierdzono m.in.: niską jakość dokumentów przetargowych, wydłużanie postępowania przetargowego (m.in. wskutek konieczności wprowadzania zmian do Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia), występowanie odmiennych warunków gruntowych niż to przewidywała dokumentacja techniczna, późny termin podpisania umów na wykonanie wykopaliskowych badań archeologicznych, konieczność wprowadzania zmian i uzupełnień w dokumentacji, opóźnienia w uzyskaniu pozwoleń na budowę (głównie z powodu braku prawa do terenu), brak umów na opracowanie dokumentacji (z uwagi na opóźnienia w przekazaniu ostatecznej dokumentacji formalno-prawnej związanej z nabywaniem nieruchomości) oraz braki w dokumentacji technicznej i finansowej przedstawionej przez wykonawcę.

- Z opóźnieniem realizowano inwestycję finansowaną przy udziale środków Funduszu Spójności pn. „Wzmocnienie nawierzchni drogi krajowej nr 4 Kraków-Tarnów Odcinek II: Targowisko-Tarnów”:
 - pozwolenie na budowę Wojewoda Małopolski wydał 16.02.2004 r., ale II (skuteczny) przetarg na wykonawstwo prac budowlanych ogłoszono dopiero 31.12.2004 r.;
 - wykonawca złożył ofertę w dniu 12.05.2005 r., do której załączył Harmonogram Robót uwzględniający rozpoczęcie prac w dniu 5.07.2005 r., ale umowę z wykonawcą podpisano 9.08.2005 r., tj. miesiąc po proponowanym przez wykonawcę terminie rozpoczęcia robót;
 - roboty rozpoczęto w dniu 8.09.2005 r., a w październiku 2005 r. kończono uzgodnienia projektów przebudowy kolidujących z przebiegiem drogi urządzeń obcych, tj. energetyki i telekomunikacji. W lutym 2006 r. postęp robót budowlanych został zahamowany m.in. z powodu niezgodności pomiędzy projektem budowlanym a rzeczywistą sytuacją w terenie, w szczególności w zakresie prac dotyczących przełożenia urządzeń obcych (telekomunikacja, elektryka);
 - w dniu 6.06.2006 r., tj. gdy upływał 9 miesięczny termin ukończenia robót, sporządzono aneks do umowy, w którym ustalono nowe, wydłużone od 4 do 6 miesięcy, terminy zakończenia robót;

- złożony w listopadzie 2006 r. wniosek wykonawcy o przedłużenie czasu na ukończenie robót wskazywał, jako podstawową przyczynę opóźnień, konieczność uaktualniania części dokumentacji oraz uzyskiwania uzgodnień z właścicielami obiektów infrastruktury i właścicielami działek. Między innymi:
 - podkłady geodezyjne z 2003 r. stały się nieaktualne,
 - odcinek I Bochnia-Jasień: aktualizacja dokumentacji wykonawczej dla przebudowy infrastruktury telekomunikacyjnej i związane z tym zwiększenie zakresu robót, brak pozwolenia na budowę,
 - odcinek II wiadukt nad Brzeźnicką: przebudowa gazociągu i wodociągu nieuwjętych w dokumentacji, rozbieżności między elektroniczną i papierową wersją dokumentacji, brak pozwolenia na budowę na cały obiekt,
 - odcinek IV Wojnicz-Tarnów: od 8.08.2006 r. brak od Zamawiającego polecenia wykonania zabezpieczenia osuwiska wg zamiennego projektu;
 - aneksem podpisanym w dniu 21.11.2006 r. ustalono nowe, wydłużone terminy zakończenia robót na wszystkich 8 odcinkach: odcinek I – wydłużenie terminu zakończenia z 16 do 25 miesięcy, odcinek II – z 9 do 22 miesięcy, odcinek III – z 11 do 21, odcinek IV – z 16 do 25, odcinek V – z 10 do 25, odcinek VI – z 18 do 25, odcinek VII – z 18 do 23 oraz odcinek VIII – z 18 miesięcy do 28 miesięcy;
 - prace budowlane zostały zakończone w 2007 r. w terminach określonych ww. aneksem.
- **Oddział GDDKiA w Łodzi** nie wykorzystał wszystkich środków finansowych w I półroczu 2007 r. Przyczyny tego stanu wynikały z długotrwałego przeprowadzania przetargów (w tym na wyłonienie wykonawcy budowy obwodnicy Strykowa), późnych terminów przydziału środków przez centralę GDDKiA oraz terminów płatności, które w większości zadań przypadły dopiero na II półrocze 2007 r.
 - **Plany zadań inwestycyjnych Oddziału GDDKiA w Szczecinie** były wykonywane w stopniu niezadawalającym. W I półroczu 2007 r. wydatkowano zaledwie 34,8% planowanych środków (198,2 mln zł wobec planowanych 568,9 mln zł), w tym na wydatki majątkowe 29,5% (odpowiednio 117,8 i 399,7 mln zł), a na inwestycje budowlane 28,5% (108,9 i 382,7 mln zł). W I półroczu 2007 r. z największym opóźnieniem realizowano drogę S-3 (zaawansowanie 7,7% - wykonano i zapłacono za roboty 15,2 mln zł, przy planie 197 mln zł) oraz obwodnicę Międzyzdrojów (zaawansowanie 28,5% - wykonano roboty za 18,8 mln zł, przy planowanych 66,0 mln zł). Oddział w I półroczu 2007 r. wykorzystał tylko w 32,2% planowane środki na odnowy mostów (9,8 mln zł), odbierając roboty wartości 3,1 mln zł, za które zapłacił 2,7 mln zł. Podobny niekorzystny stan miał miejsce w 2006 r. Wydatki 2006 r. zrealizowano w 84,1%, a za wykonanie inwestycji budowlanych zapłacono 78,8% planowanych środków. Największe opóźnienia w realizacji zadań wystąpiły przy wymienionych uprzednio inwestycjach, gdyż na roboty przy drodze S-3 wydatkowano 58,8% zaplanowanych środków, a na budowę obwodnicy Międzyzdrojów - 18,8%.

- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** plan zadań inwestycyjnych i zakupów dóbr inwestycyjnych ustalony na 2006 r. na kwotę 674.306 tys. zł został wykonany w stopniu niezadowalającym, w kwocie 501.883 tys. zł (w 74,4%), tj. na poziomie niższym od planowanego o 172.424 tys. zł. Ze środków zaplanowanych na zadania inwestycyjne w wysokości 656.398 tys. zł na dzień 31 grudnia 2006 r. wykorzystano 484.277 tys. zł (73,8% planu). Było to niższe od planu o 172.121 tys. zł. Plan zakupów gotowych dóbr inwestycyjnych, ustalony na 11.459 tys. zł, zrealizowano w kwocie 11.156 tys. zł (97,4% planu), tj. o 303 tys. zł poniżej planu. Na 13 zaplanowanych zadań inwestycyjnych niższe od planu 2006 r. wykonanie dotyczyło 5 zadań.

Największy udział w kwocie niewykorzystanych środków dotyczył zadania „Budowa Obwodnicy Wrocławia A-8”, bowiem z planowanej kwoty 303.000 tys. zł (46,2% planu zadań inwestycyjnych) nie wykorzystano środków w wysokości 134.500 tys. zł (78,0% niewykorzystanych środków ogółem i 44,4% środków na to zadanie).

Niski był też poziom realizacji planu zadań inwestycyjnych i zakupów inwestycyjnych w I półroczu 2007 r. Plan, który na 2007 r. wynosił łącznie 1.063.643 tys. zł, na dzień 30 czerwca 2007 r. został wykonany w kwocie 145.880 tys. zł (13,7% planu), w związku z czym zagrożone jest pełne wykorzystanie środków przyznanych na zadania realizowane przez Oddział w 2007 r. Zadania inwestycyjne, dla których plan na 2007 r. wynosił 1.027.693 tys. zł, zostały wykonane w kwocie 127.146 tys. zł (12,4%). Najistotniejsze pozycje planu zadań inwestycyjnych o łącznej kwocie 892.057 tys. zł (86,8% planu zadań inwestycyjnych na 2007 r.) dotyczyły „Budowy autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa” - 463.867 tys. zł i „Budowy obwodnicy Wrocławia A-8” - 428.190 tys. zł (z tego 134.500 tys. zł jako środki niewygasające z 2006 r.). Na koniec czerwca 2007 r. ich wykorzystanie na tych zadaniach kształtowało się na poziomie odpowiednio 11.036 tys. zł (2,4% planu) i 72.166 tys. zł (16,8% planu). Dla pierwszego z ww. zadań, poziom nakładów na koniec września wzrósł już do 144.390 tys. zł (31,1% planu) i realizacja założeń planowych wydaje się być możliwa. W drugim przypadku niewykorzystane w 2006 r., środki na zadanie pn. „Budowa Obwodnicy Wrocławia A-8” w kwocie 134.500 tys. zł zostały zakwalifikowane jako niewygasające z końcem roku 2006 r. z terminem wykorzystania do 30 czerwca 2007 r. Zadanie to było przedmiotem kontroli NIK, przeprowadzonej w 2007 r., dotyczącej wykonania budżetu państwa w 2006 r. W jej wyniku negatywnie oceniono przygotowanie do realizacji ww. inwestycji. Sformułowany wówczas wniosek pokontrolny o podjęcie działań w celu zapewnienia wykorzystania w możliwie najpełniejszym stopniu środków budżetowych niewygasających z 2006 r. i przyznanych w 2007 r. na to zadanie nie został zrealizowany. Mimo zapewnień Zastępcy Dyrektora Oddziału o przyspieszeniu prac nad przetargiem na wyłonienie wykonawcy zadania – „Budowa mostu przez rzekę Odrę” oraz w zakresie wykupu gruntów i realizacji prac archeologicznych, na koniec czerwca 2007 r. wykorzystano jedynie 72.166 tys. zł (53,7% środków niewygasających) – nie wykorzystano z tych środków kwoty 62.334 tys. zł. W okresie tym nie korzystano ze środków przyznanych na to zadanie w 2007 r. w wysokości 293.690 tys. zł. Na koniec września 2007 r. wykorzystanie środków wzrosło jedynie do 82.729 tys. zł (19,3% planu). W sprawie przetargu dotyczącego budowy mostu ustalono, że zakończenie procedury przetargowej jest prawdopodobne dopiero w marcu

2008 r. Zaplanowanych do wykupu w 2006 r. pozostałych 869 działek (z ogółem 939 działek), wykupiono 702i po I półroczu 2007 r. jeszcze pozostało do wykupienia 88 działek.

W zakresie realizacji archeologicznych prac wykopaliskowych nastąpiło, względem ustaleń poprzedniej kontroli NIK, przesunięcie terminu zakończenia prac z 30 czerwca 2007 r. na 30 listopada 2007 r. a dla 8 stanowisk przewidywany termin zakończenia badań dopiero na 31 maja 2008 r.

Niewykorzystanie w 2006 r. środków na realizację pozostałych zadań inwestycyjnych wynikało, w jednym przypadku z trudności z wykupem gruntów („Budowa autostrady A-4 Zgorzelec-Krzyżowa). W kolejnym przypadku - ze zmniejszenia wydatków przy jednoczesnym nieuwzględnieniu, zgłoszonego w październiku 2006 r. przez Oddział do GDDKiA, wniosku o skorygowanie przewidywanych wydatków dla zadania „Budowa obwodnicy Oleśnicy w ciągu drogi S-8”. W pozostałych dwóch przypadkach niższy od planowanego poziom wydatków tłumaczono różnicami kursowymi.

- **W Oddziale DODKiA w Warszawie** w trakcie 2006 r. nakłady na budowę dróg zostały zmniejszone o 32 % w stosunku do przyjętego planu – co stwarza potencjalne zagrożenie terminów zakończenia zadań inwestycyjnych w 2008 r., przede wszystkim na drogach nr 7 i nr 8. Natomiast nakłady na bieżące utrzymanie dróg w 2007 r. zostały zmniejszone o 28 % w stosunku do 2006 r.

W 2007 r. GDDKiA nie wykorzystwała na finansowanie dróg krajowych kwoty 585.198,4 tys. pochodzącej z budżetu państwa (tj. 9,2%). Wydatki GDDKiA ze wszystkich źródeł finansowania wyniosły 10.688.527 tys. zł i były o 9,4% niższe od planu (łącznie z wydatkami niewygasającymi z końcem 2007 r. w kwocie 188.098,4 tys. zł), tj. o 1.113.690,9 tys. zł.⁶⁹ Istotną przyczyną tego stanu było m.in. niewypracowanie skutecznego modelu finansowania dróg, przez co istniało rozproszenie źródeł finansowania projektów inwestycyjnych. Poniżej przykładowe skutki tego stanu.

- Uwzględnienie prognozowanych przychodów KFD w planie wydatków GDDKiA na 2007 r. formalnie skutkowało niewydatkowaniem kwoty 455.009,6 tys. zł. Wynikało to m.in. z ograniczonych w 2007 r. możliwości pozyskania przez Bank Gospodarstwa Krajowego kredytów z Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). Zamiast 872,5 mln euro tj. ok. 3.285.660,5 tys. zł⁷⁰, przewidzianych w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego⁷¹, otrzymano kredyt tylko w wysokości 1,2 mld zł, z którego 500 mln zł można było uruchomić dopiero w IV kwartale 2007 r. W konsekwencji, z planowanych wydatków ze środków KFD w wysokości 3.500.019,7 tys. zł, GDDKiA

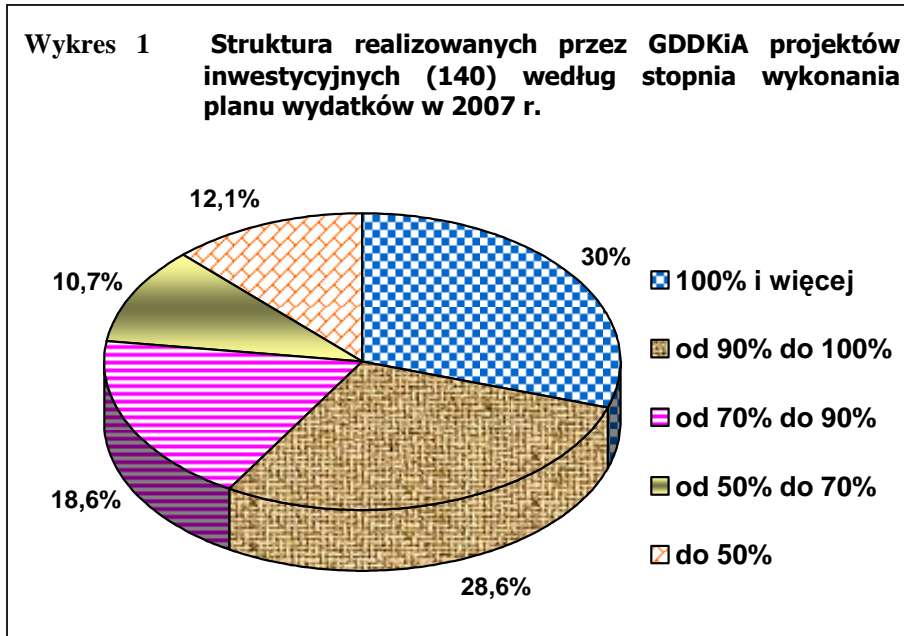
⁶⁹ Por. Informacja NIK o wynikach kontroli wykonania w 2007 r. budżetu państwa w części 39 Transport (Nr P/07/073).

⁷⁰ Według średniego kursu NBP z końca czerwca 2007 r. w wysokości 3,7658.

⁷¹ Dz. U. nr 28, poz.188 ze zm.

mogła faktycznie wykorzystać 3.045.010,1 tys. zł, co stanowiło 87,0 % planowanej kwoty.

Analiza 140 projektów inwestycyjnych, związanych z budownictwem drogowym, przyjętych do finansowania przez GDDKiA w 2007 r. wykazała, że tylko w przypadku 42 projektów plan wydatków został wykonany lub przekroczony. W pozostałych 98 przypadkach plan wydatków nie został wykonany.



Źródło: GDDKiA

Przyczyną niewykorzystania planowanych środków na realizację wieloletnich projektów drogowych przez GDDKiA (podobnie, jak i w 2006 r.) było niedostosowanie systemu finansowania budowy infrastruktury drogowej do wymogów sprawnego i skutecznego zarządzania tym procesem, a także rozproszenie kompetencji decyzyjnych w zakresie planowania i uruchomienia środków finansowych. Ponadto, przypisanie części tych środków do poszczególnych projektów inwestycyjnych uniemożliwiało ich wykorzystanie do finansowania innych zadań. Taka sytuacja występowała w przypadku projektów współfinansowanych z funduszy UE i kredytów EBI, a w pewnym również stopniu w przypadku środków z rezerw celowych, przeznaczonych na sfinansowanie realizacji konkretnych celów, określonych w decyzjach o ich przyznaniu⁷². W konsekwencji zmniejszało to bądź uniemożliwiało szybką reakcję poszczególnych dysponentów środków finansowych na zmieniające się w

⁷² Zmiana przeznaczenia tych środków jest czasochłonna, bowiem wymaga ponownego wszczęcia stosownej procedury, tym bardziej w sytuacji, gdy środki z rezerw (celowej i integracyjnej) w 2007 r. stanowiły w GDDKiA 64,2% ogółu wydatków ze środków budżetowych.

tym zakresie potrzeby. Powodowało to z jednej strony niepełne wykorzystanie środków, a z drugiej – powstawanie zobowiązań.

Przyczyny niewykorzystania w 2007 r. planowanych wydatków na zadania inwestycyjne realizowane przez GDDKiA przedstawiono na poniższym wykresie.



Źródło: GDDKiA

W wyniku kontroli 7 projektów inwestycyjnych, finansowanych z różnych źródeł (środki budżetu państwa, UE, KFD, pożyczki EBI)⁷³ stwierdzono, że na ich realizację zaplanowano w 2007 r. środki w kwocie 1.342.333,6 tys. zł, z których wykorzystano 1.069.322,7 tys. zł, tj. 79,7%. W pełni wykorzystano środki tylko przy budowie drogi Elbląg – Grzechotki. W pozostałych przypadkach stopień wykorzystania środków wynosił od 60,5% (droga Żywiec – Zwardoń) do 99,2% (Obwodnica Gorzowa Wlkp.). Przyczynami niepełnego wykorzystania środków były opóźnienia w realizacji inwestycji (od 2 do 8 miesięcy), powstałe m.in. w wyniku:

⁷³ Projekty te dotyczyły budowy: obwodnicy Puław (I etap) wraz z budową nowego mostu przez rzekę Wisłę na drodze nr 12, drogi ekspresowej S-69 Żywiec – Zwardoń, drogi S-22 Elbląg – Grzechotki, autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa, obwodnicy Gorzowa Wlkp. na drodze S-3 (II etap), drogi S-8 Radzymin – Wyszaków z mostem przez Bug i obwodnicą Wyszkowa oraz obwodnicy Garwolina na drodze S-17.

- protestów i odwołań składanych do Prezesa Urzędu Zamówień Publicznych przy udzielaniu zamówień publicznych, w tym z winy inwestora (w przypadku przetargu na roboty drogowe na odcinku autostrady A-4 Zgorzelec – Krzyżowa polegającej na nieprecyzyjnym określeniu, w specyfikacji istotnych warunków zamówienia, udziału oferentów w przetargu, co skutkowało unieważnieniem 3 pierwszych postępowań przetargowych ogłoszonych przez GDDKiA),
- trudności z wykupem gruntów pod budowę drogi lub braku dostępności wykonawcy do terenu budowy (we właściwym czasie),
- czasochłonnnych procedur uzyskiwania decyzji o uwarunkowaniach środowiskowych (w przypadku prowadzenia inwestycji na obszarach NATURA 2000).

Skutkiem opóźnień przy realizacji inwestycji były m.in. przesunięcia na okresy późniejsze nakładów zarezerwowanych na poszczególne lata, a także zwiększenia kwot nakładów, np. z powodu zmiany zakresu robót. Największe zwiększenia kwot nakładów odnotowano przy budowie drogi Żywiec – Zwardoń (wzrost o 196,6 mln zł), Elbląg – Grzechotki (wzrost o 111,2 mln zł) oraz Radzymin – Wyszków z obwodnicą Wyszkowa (wzrost o 92,3 mln zł). Największe wydłużenie okresu realizacji projektu miało miejsce przy budowie drogi Żywiec – Zwardoń (o 2 lata).

Corocznie powtarzające się przyczyny niewykonywania przez GDDKiA planu wydatków inwestycyjnych, finansowanych z różnych źródeł, świadczą również o nierzetelnym planowaniu tych wydatków.

3.2.8. Realizacja zadań zarządcy ruchem drogowym

3.2.8.1. W zakresie postępowania z projektami organizacji ruchu

W GDDKiA nierzetelnie realizowane były wewnętrzne procedury wykonywania niektórych zadań Generalnego Dyrektora DKiA z zakresu zarządzania ruchem drogowym⁷⁴.

W oddziałach GDDKiA projekty organizacji ruchu na drogach krajowych nie zawsze były rozpatrywane przy udziale wszystkich upoważnionych osób. Między innymi w posiedzeniach zespołów wyznaczanych do rozpatrywania konkretnych projektów organizacji ruchu nie uczestniczyli audytorzy.

- *W Oddziale GDDKiA w Opolu projekty organizacji ruchu były rozpatrywane przez Zespół Oceny Projektów Organizacji Ruchu w składzie osobowym nieodpowiadającym wymaganiom określonym w § 4 zarządzenia nr 8/2005 Dyrektora Oddziału. W żadnym z 14 zbadanych w trakcie kontroli posiedzeń Zespołu nie brał udziału pracownik Wydziału*

⁷⁴ Zarządzeniem GD nr 32a z dnia 28 grudnia 2004 r. w sprawie rozpatrywania projektów organizacji ruchu i zatwierdzania organizacji ruchu w GDDKiA z załącznikiem (regulaminem), który określił szczegółowo tryb postępowania w tym zakresie oraz wzory dokumentów sporządzanych podczas tego procesu.

Planowania, a ponadto w posiedzeniach tych nie uczestniczyli pracownicy posiadający upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA do wykonywania zadań audytu bezpieczeństwa ruchu.

Niezgodne z zatwierdzoną organizacją ruchu były oznakowania: skrzyżowania drogi krajowej nr 46 z obwodnicą w miejscowości Dobrodzień, budowy wiaduktu nad drogą nr 46 oraz oznakowanie na skrzyżowaniu o ruchu okrężnym dróg z kierunków Gliwice-Olesno i Częstochowa-Opole. Również zastosowane w tych miejscach znaki drogowe pionowe były wykonane niezgodnie z wymaganiami wydanej producentowi aprobaty technicznej nr AT/2005-0301842. Ponadto wygląd znaków A-4 (niebezpieczne zakręty - pierwszy w lewo) i B-1 (zakaz ruchu w obu kierunkach) był niezgodny z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.⁷⁵ Niewłaściwie wykonane znaki drogowe zostały odebrane od producenta przez komisję powołaną przez Dyrektora Oddziału. Odbiór został dokonany, mimo że producent nie przedstawił określonej w aprobacie technicznej dokumentacji technicznej konstrukcji wsporczej znaków drogowych, obejmującej opis techniczny, obliczenia statyczne uwzględniające strefy obciążenia wiatrem dla określonej kategorii terenu oraz rysunków technicznych wykonawczych konstrukcji.

Zarówno w centrali, jak i w oddziałach GDDKiA, ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzona była niezgodnie z przepisami określonymi w § 9 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁷⁶. Ewidencja zawierała, oprócz projektów zatwierdzonych, również projekty odrzucone, jak i odesłane składającym projekt w celu wprowadzenia poprawek. W ewidencji nie były ujmowane takie dane wymagane przepisami rozporządzenia, jak: charakter organizacji ruchu, termin, w którym powinna zostać wprowadzona zatwierdzona organizacja ruchu oraz rzeczywisty termin jej wprowadzenia. Rejestrowano natomiast dane nie wymienione w rozporządzeniu (nazwa projektu, data wpływu i nr pisma przekazującego projekt, data rozpatrzenia oraz data odesłania). Skutkiem wymienionych nieprawidłowości prowadzony rejestr nie spełniał wymogów ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, gdyż sprowadzał się tylko do zestawienia spraw.

- *W ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu prowadzonej przez **Oddział GDDKiA w Warszawie** rejestrowano m.in. tzw. opinie, tj. dokumenty nie będące projektami organizacji ruchu. Ponadto ok. 24 % wpisów dotyczących zatwierdzonych projektów nie odpowiadało wymogom rozporządzenia.*

⁷⁵ Dz.U.2003, nr 220, poz. 2181,

⁷⁶ Dz. U. Nr 177, poz. 1729

- W **Oddziale GDDKiA w Opolu** ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu zawierała również projekty, które nie zostały zatwierdzone. Dla żadnego z zatwierdzonych projektów nie podano rzeczywistego terminu wprowadzenia nowej organizacji ruchu, a dla czasowych zmian organizacji ruchu nie określono przewidywanego terminu przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu. Ponadto m.in. nie określono numeru drogi, której dotyczył projekt (5 przypadków), nie określono długości drogi, bądź nazwy ulicy, którą obejmował projekt (66), nie określono, czy była to stała, czy czasowa organizacja ruchu (2), nie podano terminu wprowadzenia tej organizacji ruchu (2 przypadki).
- W **Oddziale Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Łodzi** ewidencja zatwierdzonych projektów organizacji ruchu: z 2006 r. dla autostrad A-1 i A-2 oraz z 2007 r. – dla wszystkich dróg zarządzanych przez Oddział, nie zawierała danych o rzeczywistym terminie wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu. Przyczyną tego stanu była niedostateczna obsada (jednoosobowa) komórki odpowiedzialnej za realizację do 1 marca 2007 r., tj. do dnia utworzenia w Oddziale Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
- **Oddział GDDKiA w Poznaniu** prowadził z błędami ewidencje zatwierdzonych projektów organizacji ruchu. Ustalenia kontroli NIK wykazały brak w ewidencji niektórych wymaganych danych, a mianowicie: długości dróg lub nazw ulic (w 6 pozycjach numeru drogi), danych dotyczących charakteru organizacji ruchu (w 6), rzeczywistych terminów wprowadzenia nowej lub zmiany istniejącej organizacji ruchu (w 619), brak przewidywanych terminów przywrócenia poprzedniej organizacji ruchu (w 401) oraz brak daty zatwierdzenia (w 548). Sprawdzenie czterech (spośród 304 zatwierdzonych) projektów organizacji ruchu wykazało m. in., że nie spełniają one niektórych wymogów § 5 ust. 1 ww. rozporządzenia. Na przykład plan orientacyjny sporządzono w skali większej od wymaganej (dwa przypadki), plany sytuacyjne nie zawierały parametrów geometrii drogi (dwa przypadki), terminów wprowadzenia czasowej organizacji ruchu i przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu (dwa przypadki).

Zarówno w centrali, jak i w oddziałach GDDKiA, nie realizowano prawidłowo, określonego w § 12 ust. 3 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury, obowiązku przeprowadzania w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia organizacji ruchu kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonego projektu organizacji ruchu. Obowiązek dokonywania takich kontroli nie został ujęty w *Regulaminie organizacyjnym* centrali, jak i oddziału GDDKiA. Mimo iż obowiązująca w centrali GDDKiA od lipca 2005 r. procedura (nr PG 06.03.) w ramach Systemu Zarządzania Jakością nakładała na Biuro Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA obowiązek przeprowadzania takich kontroli w zakresie stałej organizacji ruchu na autostradach i drogach ekspresowych, w rzeczywistości obowiązek ich przeprowadzania nałożono w sposób nieformalny na pracowników oddziałów GDDKiA. Ustalono, że centrala GDDKiA nie posiadała wiedzy o rzeczywistych terminach wprowadzenia stałych organizacji ruchu na autostradach i drogach ekspresowych, a fakt

przeprowadzenia kontroli nie był właściwie dokumentowany (sporządzano, w zależności od oddziału np.: protokoły kontroli organizacji ruchu, protokoły dopuszczenia do ruchu, protokoły odbioru technicznego robót).

- **Oddział GDDKiA w Łodzi** posiadał błędy w zatwierdzonych projektach organizacji ruchu dla dróg krajowych zlokalizowanych w rejonie jego działania, w tym wprowadzanych w związku z przebudową lub modernizacją tych dróg, w wyniku których nastąpiła zmiana ich geometrii. Stwierdzono, że nie wszystkie, zatwierdzone przez Komisję Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i wprowadzone na drogach poddanych oględzinom w toku kontroli NIK (o nr: 71, 72 i 91) wnioskowane zmiany organizacji ruchu zostały ujęte w projektach stałych organizacji ruchu.
Stwierdzono również, że Rejony podległe Oddziałowi nie przeprowadzały w analizowanym okresie na wszystkich podległych im drogach krajowych - przynajmniej raz na 6 miesięcy - kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, do czego zarządzających ruchem zobowiązywał § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. Powyższe dotyczyło m.in. odcinków dróg: DK Nr 42, DK Nr 8 na terenie Rejonu Radomsko; DK Nr 71, DK Nr 12, DK Nr 14 na terenie Rejonu Sieradz; DK Nr 48 na terenie Rejonu Opoczno; DK Nr 72 na terenie Rejonu Łowicz.
- **Oddział GDDKiA w Szczecinie** objął zatwierdzonymi projektami organizacji ruchu ok. 90% (wg szacunków Oddziału) zarządzanych dróg. W Oddziale nie prowadzono w skontrolowanym okresie okresowych analiz bezpieczeństwa i stanu organizacji ruchu drogowego oraz nie poddawano audytowi bezpieczeństwa ruchu drogowego projektów organizacji ruchu (obowiązek ich wykonywania wynikał m.in. z Regulaminu Organizacyjnego Oddziału).
- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** w zbadanym okresie niezgodnie z § 9 ww. rozporządzenia nie przechowywano projektów zatwierdzonych organizacji ruchu docelowego, z wyjątkiem projektów dla dróg nr: 15, 25, 36 i częściowo dla dróg nr: 3, A4, 12, 39, 94. W pozostałym zakresie projekty były przechowywane w Rejonach Dróg. Kontrola projektów organizacji ruchu dla części administrowanych przez Oddział dróg nr 94, 25, 8, 4, 4a, A-4 o długości 591,194 km (38,8% długości dróg administrowanych przez Oddział) wykazała, że wbrew przepisom § 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem, niektóre z projektów nie posiadały planu orientacyjnego (odcinki dróg nr: 94, 8, 4, 4a o łącznej długości 158,041 km), programu sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi (odcinek na drodze nr 4a o długości 3,999 km), opisu technicznego, zawierającego charakterystykę drogi i ruchu na drodze (odcinki dróg nr: 94, 8, 4 o łącznej długości 223,541 km). Nieprawidłowości te miały miejsce, mimo iż pismem z 24 listopada 2004 r. GDDKiA zobowiązała m.in. Oddział we Wrocławiu do wyeliminowania braków i niedociągnięć w projektach organizacji ruchu na wszystkich administrowanych drogach. W trakcie kontroli NIK w Oddziale stwierdzono brak 3 zatwierdzonych w 2006 r. projektów tymczasowej organizacji ruchu. Natomiast w liczbie 46 zbadanych projektów z 2006 r. oraz 19 z I półrocza 2007 r., odpowiednio w 40 i 16 przypadkach wystąpiło w różnej formie naruszenie regulaminu rozpatrywania projektów i zatwierdzania organizacji

ruchu, wprowadzonego Zarządzeniem Nr 7 Dyrektora Oddziału z 4 kwietnia 2005 r. Brak było zdefiniowanych procedur przeprowadzania kontroli prawidłowości zastosowania i funkcjonowania oznakowania i urządzeń brd, określających jednoznacznie zakres obowiązków Wydziału BRDiZR w tym temacie. W zbadanym okresie Wydział przeprowadził jedynie 10 kontroli w formie objazdu dróg (7 w 2006 r. i 3 w I półroczu 2007 r.) na odcinku odpowiednio 690 km dróg (45,3% długości dróg) a w I półroczu 2007 r. – 268 km dróg (17,6%). Przy czym w ogóle nie objęto kontrolą dróg nr: 3, 4, 12, 18, A18, 15, 30, 36, 46, dokonując jednocześnie kilkukrotnego objazdu tych samych odcinków dróg (np. drogi nr 35 Wrocław - Wałbrzych, drogi nr 8 Wrocław – Kudowa Słone). Nadto skuteczność tych kontroli, w ocenie NIK, winna mieć swoje odzwierciedlenie w realizacji wniosków pokontrolnych, których w trakcie objazdów w 2006 r. sformułowano 190, a w 2007 r. – 62. Naczelnik Wydziału BRDiZR nie miał jednak wiedzy na temat stopnia realizacji tych wniosków bowiem, jak sam wyjaśnił, poziom realizacji wniosków sprawdzany był wrywkowo w trakcie innych wyjazdów lub poprzez przekazywane informacje z Rejonu Dróg. Przeprowadzone w czasie kontroli NIK oględziny dróg wykazały natomiast, iż z liczby 35 wniosków sformułowanych w 2006 r. w trakcie objazdu dróg nr 35 i 34 nie zrealizowano 11 wniosków pokontrolnych.

- **W Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** w wyniku analizy 15 stałych i 11 czasowych projektów organizacji ruchu stwierdzono, że mimo powołania w 2005 r. 13 osób oraz w 2007 r. 16 osób na członków Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu (ZOPOR) w 8 przypadkach projekty były rozpatrzone przez jedną osobę. Natomiast postanowienia Regulaminu rozpatrywania i zatwierdzania projektów organizacji ruchu, wprowadzonego zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 28 grudnia 2004 r. wymagają, aby rozpatrzenie projektów zaliczonych do grupy „B” dokonane zostało przez minimum 2 osoby, a zaliczonych do grupy „A” przez minimum 3 osoby. Ponadto część projektów nie spełniała wymogów powyżej przywołanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury. I tak:
 - w 1 przypadku brakowało planu orientacyjnego, a w 9 brak było określenia skali na mapie orientacyjnej;
 - w 2 przypadkach w opisie technicznym nie podano przewidywanego terminu wprowadzenia organizacji ruchu;
 - w 6 projektach sporządzonych przez pracowników Rejonów GDDKiA wg szablonów brak było informacji zawierających charakterystykę drogi i ruchu na drodze;
 - w 3 przypadkach brak było opinii Policji.
- **Oddział GDDKiA w Warszawie** nie realizował prawidłowo zadań określonych w rozporządzeniu w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach, ustalono bowiem, że:
 - żaden ze skontrolowanych 9 zatwierdzonych projektów organizacji ruchu nie odpowiadał wymogom określonym w rozporządzeniu, a nieprawidłowości polegały m.in. na: braku opisów technicznych zawierających charakterystykę drogi, ruchu drogowego, braku planów orientacyjnych (dla 5-ciu dróg), braku skali na planie orientacyjnym (dla 3-

- ech dróg), oznaczenia dróg, których plan dotyczy (dla 4-ech dróg), braku podpisów projektanta i weryfikatora (dla 3-ech dróg);*
- nie przeprowadzano, w terminie 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, kontroli wykonania zadań technicznych wynikających z tej organizacji;*
- nie przeprowadzano, co najmniej raz na 6 miesięcy, kontroli prawidłowości zastosowania, wykonywania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach zarządzanych przez Oddział.*

Wyniki kontroli wskazują również, że nie zostały zrealizowane polecenia zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA, przekazane dyrektorom Oddziałów GDDKiA pismem z dnia 24 listopada 2004 r., wynikające z ustaleń i wniosków wcześniejszej kontroli NIK⁷⁷. Zobowiązywały one Oddziały do wprowadzenia systemu monitorowania stanu zarządzania ruchem drogowym na wszystkich drogach krajowych oraz uzupełnienia do końca 2005 r. projektów organizacji ruchu dla dróg nie posiadających zatwierdzonej organizacji ruchu. Ustalono, że nie wszystkie Oddziały przesyłały do Centrali informacje mające tworzyć system monitorowania, a niektóre czyniły to z opóźnieniem. Za I półrocze 2006 r. stosowne sprawozdania złożyły tylko 3 oddziały, a za I półrocze 2007 r. wymagane informacje przesłano dopiero we wrześniu – w trakcie kontroli NIK. Ponadto część dróg krajowych na terenie 4 oddziałów GDDKiA nie posiadała nadal w 2007 r. zatwierdzonej organizacji ruchu, gdyż Centrala GDDKiA nakazując wykonanie projektów organizacji ruchu jednocześnie nie przyznała Oddziałom na to niezbędnych środków finansowych.

3.2.8.2. Wykonywanie kontroli w zakresie prawidłowości oznakowania dróg

W 3 skontrolowanych oddziałach GDDKiA (Łodzi, Opolu i Wrocławiu) nie był wykonywany, ustalony w § 12 ust. 5 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, obowiązek przeprowadzania, przynajmniej raz na 6 miesięcy, kontroli w zakresie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania elementów oznakowania dróg i innych urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego.

- *W Oddziale GDDKiA w Łodzi takimi kontrolami nie objęto odcinków dróg krajowych nr 8 i 42 na terenie Rejonu Radomsko, nr 12, 14 i 71 na terenie Rejonu Sieradz, nr 48 na terenie Rejonu Opoczno oraz nr 72 na terenie Rejonu Łowicz.*
- *Na terenie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu kontrolami objęto tylko 45% długości objętych zarządem dróg.*

⁷⁷ Kontrolę przeprowadzono w 2004 r. w centrali oraz w niektórych oddziałach GDDKiA i dotyczyła ona zarządzania drogami publicznymi na skrzyżowaniach z liniami kolejowymi w latach 2003 – I kw. 2004.

Brak kontroli organizacji ruchu było jedną z przyczyn, że nie wykrywano i nie usuwano niezgodności pomiędzy rzeczywistym oznakowaniem dróg a zatwierdzonymi planami organizacji ruchu na drogach.

- *W Oddziale GDDKiA w Warszawie oznakowanie na 3 odcinkach dróg, z 5 poddanych oględzinom przez kontrolerów NIK, nie odpowiadało zatwierdzonej dla tych dróg organizacji ruchu.*
- *W Oddziale GDDKiA w Opolu ujawniono nie tylko odcinki dróg oznakowane niezgodnie z zatwierdzoną organizacją ruchu, ale również ustalono, że zastosowane w tych miejscach znaki drogowe pionowe były wykonane niezgodnie z wymaganiami wydanej producentowi aprobaty technicznej⁷⁸. Ponadto wygląd zastosowanych tam znaków A-4 (niebezpieczne zakręty - pierwszy w lewo) i B-1 (zakaz ruchu w obu kierunkach) był niezgodny z przepisami określonymi w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach.⁷⁹*
- *W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu z 35 wniosków sformułowanych po przeprowadzonych przez Oddział w 2006 r. objazdach dróg nr 34 i 35, do czasu zakończenia kontroli NIK nie zrealizowano 11 wniosków.*

W świetle ustaleń kontroli istotną przyczyną występowania nieprawidłowości w zakresie zarządzania ruchem drogowym było niedostosowanie zatrudnienia w komórkach organizacyjnych Centrali i w Oddziałach GDDKiA, zajmujących się sprawami organizacji ruchu drogowego, do zakresu realizowanych zadań. Ustalono, że w okresie objętym kontrolą sprawami związanymi z zarządzaniem ruchem i bezpieczeństwem ruchu drogowego, rozpatrywaniem projektów organizacji ruchu oraz liczną korespondencją w tym zakresie, zajmował się w Wydziale Ruchu Centrali GDDKiA na stałe jeden pracownik merytoryczny. Również w części Oddziałów GDDKiA tymi zagadnieniami zajmowała się tylko jedna osoba.

3.2.9. Wykonywanie kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych

NIK negatywnie pod względem rzetelności ocenia sposób realizacji przez GDDKiA obowiązku przeprowadzania kontroli stanu technicznego dróg i obiektów mostowych – określonego w art. 62 ust. 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁸⁰.

GDDKiA nie posiadała w okresie objętym kontrolą wewnętrznych procedur realizacji obowiązku dokonywania kontroli stanu technicznego dróg. Procedury takie zostały wprowadzić określone w zarządzeniu nr 21 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie dokonywania objazdów dróg krajowych, lecz zarządzenie to, jako posiadające wadę prawną skutkującą

⁷⁸ Nr AT/2005-0301842.

⁷⁹ Dz.U.2003, nr 220, poz. 2181,

⁸⁰ J.t. Dz. U. z 2006 r., Nr 156, poz. 1118 ze zm.

jego nieważnością⁸¹, zostało uchylone. Zostało zastąpione dopiero w dniu 8 listopada 2007 r. zarządzeniem Nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA. Zarządzeniem tym wprowadzony został obowiązek przeprowadzania w okresie całego roku (w tym również w dni wolne od pracy) kontrolnych objazdów dróg krajowych z częstotliwością: minimum 2 razy dziennie na autostradach i drogach ekspresowych, minimum 1 raz dziennie na drogach głównych oraz na pozostałych drogach krajowych minimum 2 razy w tygodniu. W toku kontroli ustalono, że obowiązki te nie były w pełni realizowane, w tym m.in. z powodu niezatrudnienia odpowiednich pracowników.

- **W Oddziale GDDKiA w Poznaniu** nie były wykonywane pełne objazdy dróg. Na podstawie zapisów dotyczących czynności dokonanych w styczniu 2006 r. i marcu 2007 r., w dzienniku objazdów odcinka drogi Nr 11 (Chodzież – Suchy Las), stwierdzono m.in., że wymagane codzienne objazdy, w 17 dniach nie obejmowały całego jej odcinka. Nie opracowano ponadto w formie pisemnej procedur przeprowadzania okresowych kontroli dróg.

Zasady przeprowadzania przez GDDKiA okresowych kontroli stanu technicznego mostów, wiaduktów i tuneli określa zarządzenie nr 14 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 7 lipca 2005 roku w sprawie wprowadzenia instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. W trakcie kontroli NIK ustalono, że w 2 Oddziałach GDDKiA część obiektów mostowych była kontrolowana przez pracowników nie posiadających stosownych uprawnień do ich wykonywania. Działanie takie, stanowiące naruszenie przepisów art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego oraz ww. instrukcji Generalnego Dyrektora DKiA, mogło wpływać negatywnie na poziom bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

- **W Oddziale GDDKiA w Poznaniu** 4 kontrole okresowe obiektów mostowych (z 6 zbadanych przez NIK) przeprowadziły osoby nie posiadające stosownych uprawnień budowlanych wymaganych art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego, a jedną kontrolę przeprowadziły osoby, które nie miały ważnych zaświadczeń Izby Inżynierów Budownictwa, wymaganych przepisem art. 12 ust. 7 Prawa budowlanego.
- **W Oddziale GDDKiA w Opolu** pracownicy przeprowadzający kontrole stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich, nie posiadali pisemnych upoważnień do ich wykonywania – wymaganych przepisami Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich.

Wyniki kontroli wskazują na nierzetelny sposób przeprowadzania kontroli i dokumentowania ich wyników. Z tego względu ograniczona była przydatność sporządzanej z tych czynności dokumentacji.

- **W dokumentacji kontrolnej sporządzanej przez Rejony Oddziału GDDKiA w Łodzi** występowały uchybienia polegające na tym, że:
 - 1) nie zamieszczano w części protokołów podstawy prawnej przeprowadzenia przeglądów, co skutkowało brakiem informacji, jakiego zakresu one dotyczyły,
 - 2) sporządzano protokoły w sposób wskazujący na przeprowadzenie części z tych kontroli w niepełnym zakresie, tj. bez zbadania:

⁸¹ Zob. pkt 3.2.4. Informacji

- czystości pasa drogowego, np. Rejon w Opocznie w 2006 i 2007 r.,
- stanu zadrzewień i zieleni - Rejon w Opocznie w 2006 i 2007 r.,
- stanu urządzeń bezpieczeństwa ruchu, np. przez Rejon w Piotrkowie Trybunalskim w 2006 r. i 2007 r. na drodze Nr 91,
- stanu chodników na drodze Nr 12 (przez Rejon w Piotrkowie Trybunalskim w 2006 r.), które poddane zostały kontroli w 2007 r., w wyniku czego sformułowano wnioski o konieczności ich przebudowy,
- stanu pasa rozdzielającego jezdnie na drodze Nr 8 (przez Rejon w Piotrkowie Trybunalskim w 2007 r.), mimo iż w protokole z 2006 r. wskazane zostały nieprawidłowości świadczące o jego złym stanie technicznym oraz stanie dróg zbiorczych i wydania zalecenia dotyczącego usunięcia wad występujących na tej drodze.

Przyczyny tego stanu wynikały z nieopracowania i niewprowadzenia do stosowania w Oddziale jednolitych procedur przeprowadzania kontroli. Ponadto, Oddział nie wyegzekwował dokumentowania przez Rejony (oprócz Rejonu w Radomsku) wyników przeprowadzanych kontroli, protokołami zgodnymi ze wzorem opracowanym przez Wydział Dróg Oddziału.

- **W Oddziale GDDKiA w Poznaniu** po przeprowadzaniu przeglądów obiektów inżynierskich, w protokołach kontroli nie ujmowano wszystkich wymaganych danych. W pięciu zbadanych protokołach z kontroli okresowych (rocznych) obiektów inżynierskich (czterech tuneli i dwóch obiektów mostowych) - spośród 966 przeprowadzonych – brakowało m. in.: w czterech przypadkach zapisów co do potrzeby usunięcia stwierdzonych uszkodzeń, w jednym przypadku zapisów dotyczących wniosków lub decyzji kierownika rejonu dróg. W trzech przypadkach, w których kierownik rejonu dokonał wpisu dotyczącego podjętej decyzji, brakowało daty dokonania wpisów, a w czterech przypadkach imienia i nazwiska oddziałowego inspektora mostowego oraz daty uzgodnienia przez niego protokołu. W jednym raporcie z przeglądu szczegółowego (spośród 84 przeprowadzonych) brakowało m.in. wymaganych zapisów dotyczących: członków zespołu wykonującego przegląd, uzgodnienia raportu przez Naczelnika Wydziału Mostów oraz decyzji Dyrektora Oddziału GDDKiA.
- **W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** brak określenia procedur przeglądu dróg, jak i rodzaju sporządzanych w ich wyniku dokumentów oraz niedostatecznego nadzoru nad realizacją tych czynności, prowadził do dowolności postępowania przez osoby realizujące przeglądy. Stwierdzono bowiem, w ramach Banku Danych Drogowych („BDD”), że w wykazach protokołów okresowych stanu technicznego i wartości użytkowej odcinka drogi nie zawsze umieszczano opis tego stanu.

Określony w art. 10 ust. 9 i 10 ustawy o drogach obowiązek Generalnego Dyrektora DKiA nadawania jednolitych numerów inwentarzowych (JNI) obiektom mostowym i tunelom znajdującym się na drogach publicznych wszystkich kategorii, został bezzasadnie rozciągnięty również na przepusty znajdujące się na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA. Powoduje to, że numeracja tych przepustów bądź jest niezgodna z zasadami określonymi przez rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów

mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁸², bądź posiadają one podwójną numerację. Stwierdzono ponadto, że w niektórych przypadkach numery inwentarzowe nadawali nieuprawnieni pracownicy.

- *W Oddziale GDDKiA w Opolu w okresie objętym kontrolą nadano numery inwentarzowe 3 przepustom na drogach krajowych oraz dokonano w ich ewidencji przesunięć terytorialnych 12 przepustów. Czynności te zostały przeprowadzone, mimo iż wg § 7 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom⁸³, numery przepustom nadaje zarządca drogi, a żaden z pracowników Oddziału nie został przez Generalnego Dyrektora DKiA upoważniony do nadawania takich numerów. Również w Regulaminie organizacyjnym Oddziału, jak i w indywidualnych zakresach obowiązków pracowników Oddziału nie zostały określone zadania związane z nadawaniem i pozbawianiem, numerów inwentarzowych obiektom mostowym, tunelom i przepustom.*

3.2.10. Sprawowanie nadzoru nad GDDKiA

W świetle ustaleń kontroli dotychczasowy sposób sprawowania nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu⁸⁴ nad GDDKiA nie gwarantuje rzetelnej realizacji nałożonych na Generalnego Dyrektora DKiA ustawowych zadań z zakresu zarządu dróg krajowych oraz zarządzania ruchem na tych drogach.

W Ministerstwie Transportu, a następnie w Ministerstwie Infrastruktury nie wprowadzono procedur wewnętrznych określających jednoznacznie obowiązki poszczególnych departamentów w zakresie wykonywania zadań związanych ze sprawowaniem nadzoru nad GDDKiA. Było to podstawową przyczyną ograniczającą skuteczność nadzoru. Negatywnie na skuteczność wykonywania nadzoru wpływały również częste zmiany zadań podsekretarzy stanu w zakresie sprawowania nadzoru nad GDDKiA oraz nadzoru nad komórkami organizacyjnymi Ministerstwa współpracującymi z GDDKiA. Ustalono, że w 1,5-letnim okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu wydał 8 zarządzeń w sprawie podziału czynności Sekretarza i Podsekretarza Stanu. Wykonywaniu nadzoru nad GDDKiA nie sprzyjały również braki kadrowe w departamentach bezpośrednio realizujących funkcje nadzorcze nad GDDKiA, tj. w Departamencie Funduszu Spójności, w Departamencie Funduszy Strukturalnych oraz w Departamencie Rządowego Programu Budowy Dróg i Autostrad.

Przedstawione nieprawidłowości stanowiły barierę sprawnego pozyskiwania środków pomocowych UE na budowę dróg. W toku kontroli

⁸² Dz. U. Nr 67, poz. 582

⁸³ Dz. U. Nr 67, poz. 582.

⁸⁴ W okresie objętym kontrolą był nim do 5 maja 2006 r. – Minister Transportu i Budownictwa (od 31 października 2005 r.), w okresie od 5 maja 2006 r. do 16 listopada 2007 r. – Minister Transportu, a od tego dnia Minister Infrastruktury.

ustalono, że Departament Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej nieefektywnie współpracował z GDDKiA w sprawie uzyskania środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na 2007 r. W rezultacie tego stanu, rozpoczęte w listopadzie 2006 r. przez GDDKiA starania o uzyskanie środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko (po blisko 9-miesięcznej nieskutecznej korespondencji), nie zakończyły się przyznaniem takich środków (w ramach pomocy technicznej) na 2007 r. lecz dopiero na 2008 r. W znaczący sposób ograniczyło to możliwości zwiększenia zatrudnienia w GDDKiA i dostosowania go do potrzeb wynikających ze skali planowanych inwestycji w zakresie budowy dróg krajowych.

Wyniki kontroli wskazują, że sposób sprawowania nadzoru nad GDDKiA jest nieprzejrzysty. W niektórych przypadkach GDDKiA sprowadzona jest do roli wykonawcy decyzji podjętych przez resort. Przejawem tej sytuacji są m.in. przypadki dot. negocjowania z koncesjonariuszami zmian w umowach koncesyjnych.⁸⁵

- *W dniu 14 października 2005 r. Minister Infrastruktury zawarł ze Spółką Autostrada Wielkopolska S.A. (AWSA) aneks nr 6 do umowy koncesyjnej dot. Autostrady A2 z 1997 r., w sprawie dostosowania tej umowy do warunków wynikających z nowelizacji ustawy o autostradach płatnych. Zawarcie tej umowy nastąpiło z pominięciem stanowiska GDDKiA, w wersji mniej korzystnej niż warunki wynegocjowane przez GDDKiA. Różnica pomiędzy wersją wynegocjowaną przez GDDKiA a podpisaną polegała m.in. na tym, że ryzyko mniejszego niż zakładano ruchu na autostradzie a w konsekwencji ryzyko mniejszych przychodów przejął Skarb Państwa, a nie koncesjonariusz, jak to wcześniej wynegocjowano. W ten sposób GDDKiA stała się wykonawcą zawartej przez resort umowy, która nienależycie zabezpieczała interes ekonomiczny Skarbu Państwa.*

3.2.11. Prawne i ekonomiczne bariery budowy i utrzymania infrastruktury drogowej

Część obowiązujących rozwiązań prawnych hamowała działania w zakresie szybkiej budowy infrastruktury drogowej przez GDDKiA.

Przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych* z dnia 29 stycznia 2004 r. z uwagi na dużą liczbę wymagań formalnych, umożliwiały długotrwałe przeciąganie procedur przygotowania inwestycji drogowych. Z kolei nieprecyzyjnie określone procedury odwoławcze, pozwalały zwycięzcy przetargu po rozstrzygnięciach przetargowych na odwołanie rozpoczęcia inwestycji. Te przepisy nie wymuszały także na inwestorze dobrego przygotowania projektów.

W przypadkach gdy czynnikiem decydującym o wyborze oferty była tylko cena, dochodziło do tego, że przygotowane projekty nie uwzględniały

⁸⁵ Por. Informację o wynikach kontroli Zabezpieczenia interesów Skarbu Państwa w umowach koncesyjnych na budowę i eksploatację autostrad A2i A4 (Nr KKT41100/06) sierpień 2006 r.

wszystkich działań koniecznych do zrealizowania inwestycji. Przyczyną tego stanu były te przepisy wspomnianej ustawy, które nie pozwalały na zróżnicowanie kryteriów doboru. Pewne udogodnienia przyniosło znowelizowanie przepisów tej ustawy z dniem 7 kwietnia 2006 r. oraz 13 kwietnia 2007 r. Pierwsza zmiana uprościła tryb ogłoszeń o planowanych zamówieniach, opis przedmiotu zamówienia oraz wprowadziła nowy tryb udzielania zamówień, tzw. dialog konkurencyjny. Druga nowelizacja podniosła próg podstawowy, od którego powstaje obowiązek stosowania ustawy oraz próg, poniżej którego możliwe będzie stosowanie tzw. procedury uproszczonej. Powołano także Krajową Izbę Odwoławczą, której działalność ma przyspieszyć rozpatrywanie ewentualnych odwołań. Z powodu nieściśłych przepisów Prawa zamówień publicznych corocznie blokowanych było kilkadziesiąt inwestycji drogowych, w tym na autostradach i drogach ekspresowych.

Obecne przepisy ustawy *Prawo zamówień publicznych* umożliwiały także łatwe oprotestowywanie przetargów z powodu mało istotnych spraw, z punktu widzenia możliwie najszybszego rozstrzygnięcia przetargu i rozpoczęcia inwestycji (np. przedmiotem protestu mogło być niespełnianie przez personel niższego szczebla wymogu ukończenia studiów lub nieprzedstawienie świadectwa niekaralności przez personel zagraniczny pochodzący z państw, gdzie takie świadectwa nie są wydawane, czy też podnoszenie rozróżnienia między definicjami „most” a „obiekt mostowy”).

Czynnikami ograniczającymi realizację inwestycji drogowych w przepisach ustawy *Prawo ochrony środowiska* z dnia 27 kwietnia 2001 r. były m. in.: niedookreślenie terminów uzgadniania i wydawania decyzji środowiskowych oraz skomplikowana metoda kwalifikacji inwestycji do postępowania środowiskowego, a także wymagania powodujące wzrost kosztów przygotowania i realizacji inwestycji.

Dokonana w 2005 r. nowelizacja ustawy *Prawo ochrony środowiska*⁸⁶, nałożyła jeszcze dodatkowe wymagania na przygotowywane już inwestycje drogowe. Spowodowało to konieczność zmian w projektach oraz wymusiło poniesienie dodatkowych nakładów na realizację przygotowanych wcześniej projektów. Dowolność interpretacji przepisów ustawy, niedookreślone terminy uzgadniania i wydawania decyzji środowiskowych, czy też wpisywanie do systemu Natura 2000 obszarów, na których znajdują się wykonywane już inwestycje, poważnie dezorganizowały realizację inwestycji drogowych.

Istotną barierę terminowej budowy dróg publicznych stanowiło nieprzestrzeganie przez organy administracji państwowej ustawowych terminów na załatwienie spraw warunkujących rozpoczęcie budowy, w szczególności długotrwałe realizowanie procedury uzyskiwania decyzji właściwego wojewody o środowiskowych uwarunkowaniach zgody na realizację przedsięwzięcia. Czas uzyskiwania przez GDDKiA decyzji wojewody, wynoszący średnio 4-6 miesięcy, był głównie uzależniony od terminu uzgodnienia warunków realizacji przedsięwzięcia przez ministra właściwego do spraw środowiska oraz państwowego wojewódzkiego inspektora sanitarnego. Organy te zazwyczaj nie

⁸⁶ Dokonaną w dniu 18 maja 2005 r.

przestrzegały terminowego dokonania uzgodnień⁸⁷, co powodowało powstawanie znaczących opóźnień już na etapie przygotowywania budowy lub rozbudowy dróg krajowych.⁸⁸

Nie były również dotrzymane przez ministra właściwego do spraw środowiska terminy: zatwierdzenia projektu prac geologicznych oraz pisemnego zawiadomienia o przyjęciu bez zastrzeżeń dokumentacji geologicznej – określone na 2 miesiące, odpowiednio w art. 35 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz art. 45 ust. 1a ustawy z dnia 4 lutego 1994 r. Prawo geologiczne i górnicze⁸⁹.

Przepisy, które w poważnym stopniu uniemożliwiały budowę infrastruktury transportowej, zawiera także ustawa o ochronie przyrody z dnia 16 kwietnia 2004 r. Na powstające opóźnienia inwestycji wpływ mają również działania proekologicznych organizacji pozarządowych, wykorzystujących jako pretekst zapisy programu Natura 2000. W 2004 r. Minister Środowiska przekazał Komisji Europejskiej listę specjalnych obszarów ochrony siedlisk oraz obszarów specjalnej ochrony ptaków. Dodatkowo istnieją obszary, które nie zostały umieszczone na listach przekazanych przez Polskę do Komisji Europejskiej, a które spełniają kryteria obszarów Natura 2000 i zostały zgłoszone do Komisji przez organizacje pozarządowe. Zgodnie ze stanowiskiem Komisji Europejskiej dla wszystkich tych obszarów należy stosować postępowanie w sprawie oceny oddziaływania przedsięwzięcia lub planu na obszar Natura 2000 i należy uzyskać, zgodnie z ustawą o ochronie przyrody, zezwolenie wojewody.

Takie postępowanie powoduje, że realizacja szeregu inwestycji drogowych jest albo utrudniana albo wstrzymywana. Problem ten pozostaje nierozwiązany także z uwagi na niewypracowanie skutecznej formuły współdziałania pomiędzy poszczególnymi instytucjami uczestniczącymi w procesie przygotowania inwestycji, która mogłaby skutecznie rozwiązywać powstające konflikty o charakterze ekologicznym.

Problemy dla GDDKiA stwarza postępowanie z budową dróg na gruntach o nieuregulowanym stanie własności, gdyż przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych pomijają to zagadnienie.

Niezadowolający postęp w zakresie budowy autostrad był także skutkiem nierozwiązanego problemu dot. utworzenia jednolitego i wewnętrznie spójnego modelu ich budowy i finansowania. Zasady finansowania budowy i utrzymania infrastruktury drogowej w Polsce są niefunkcjonalne. Budowa i utrzymanie dróg krajowych są równocześnie finansowane z różnych planów finansowych, tj. z budżetu państwa, Krajowego Funduszu Drogowego oraz Programu rzeczowo-finansowego budowy dróg. Plany te często pokrywają się ze sobą, pomimo że każdy z nich powinien mieć inny zakres.

⁸⁷ Określonych w art. 48 ust. 4 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz.150)

⁸⁸ Por. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ew.185/2003/P03/066/KKT.

⁸⁹ J.t. Dz. U. z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm.

Przedstawiona sytuacja nie sprzyjała przejrzystości zarówno programowania, jak i realizacji inwestycji. Negatywny wpływ na powyższy stan miały niespójne działania kolejnych rządów w zakresie stworzenia jednolitego i wewnętrznie zgodnego modelu ich budowy i finansowania. Kolejne rządy oraz ich ministrowie właściwi do spraw transportu zamiast budować autostrady, głównie tworzyły i ciągle modyfikowały nierealne plany i programy ich budowy. W rezultacie GDDKiA nie miała niezbędnej stabilności oraz była narażona na powtarzające się wstrząsy reorganizacyjne i kadrowe⁹⁰. Poprawy sytuacji nie przyniosło zlikwidowanie w 2002 r. Agencji Budowy i Eksploatacji Autostrad i włączenie jej zadań do GDDKiA. W nowej strukturze nie stworzono możliwości wykorzystania doświadczeń Agencji. Doszło do osłabienia nadzoru nad wydanymi już koncesjami. Generalny Dyrektor DKiA nie dokonał podziału zadań pomiędzy jednostkami organizacyjnymi GDDKiA w zakresie niezbędnym do wykonywania kontroli koncesyjnych przedsięwzięć autostradowych. W wyniku zaistniałej sytuacji praktycznie ustały, wykonywane poprzednio przez Agencję, kontrole terenowych jednostek administracji drogowej w zakresie wykonywania koncesji⁹¹.

Utrudnieniem dla GDDKiA w stosowaniu przepisów dot. zarządzania drogami krajowymi (głównie w sprawie przebiegu i parametrów technicznych dróg krajowych) były sprzeczności pomiędzy przepisami rozporządzeń ministra właściwego do spraw transportu, wydanymi stosownie do upoważnień zawartych w ustawie z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych. Sytuacja taka wynikała z tego, że przy wydawaniu rozporządzeń w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg krajowych lub w sprawie zaliczenia dróg do kategorii dróg krajowych nie były jednocześnie dokonywane stosowne zmiany w rozporządzeniach w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych.

- Według rozporządzenia Ministra Transportu z dnia 27 września 2006 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg krajowych⁹², z dniem 1 stycznia 2007 r. kategorii drogi krajowej został pozbawiony odcinek drogi Nr 74 - ul. Lubelska (od al. 1-go Maja do ul. Wojska Polskiego), ul. Wojska Polskiego (od ul. Lubelskiej do ul. Starowiejskiej), ul. Starowiejska (od ul. Wojska Polskiego do ul. Legionów) w miejscowości Zamość. Natomiast wg rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 14 marca 2005 r. w sprawie ustalenia przebiegu dróg krajowych w województwach lubelskim, lubuskim, łódzkim, małopolskim, opolskim, podkarpackim, podlaskim, świętokrzyskim, warmińsko-mazurskim, wielkopolskim⁹³ droga krajowa Nr 74 nadal przebiega wymienionymi ulicami.

Zarządzanie ruchem na drogach utrudnione było wskutek niezdefiniowania używanego w przepisach określenia „generalny pomiar ruchu”, który był różnie rozumiany przez instytucje nie uczestniczące

⁹⁰ Por. Informacja NIK o wynikach kontroli funkcjonowania transportu drogowego i kolejowego w latach 1990-2004. Warszawa, listopad 2005 r., Nr Ew. 161/2005/P/05/067/KKT.

⁹¹ Por.. Informacja o wynikach kontroli budowy autostrad w Polsce. NIK, Warszawa, grudzień 2003 r., Nr ewid. 185/2003/P03/066/KKT.

⁹² Dz. U. Nr 172, poz. 1238 – zob. pozycja 18 w załączniku do rozporządzenia.

⁹³ Dz. U. Nr 55, poz. 486 – zob. pozycja 8 w załączniku nr 1.

w zarządzaniu ruchem na drogach publicznych. Określenie „generalny pomiar ruchu”, używane jest w następujących aktach prawnych:

- W § 3 rozporządzenia Ministra Środowiska z dnia 2 października 2007 r. w sprawie wymagań w zakresie prowadzenia pomiarów poziomów w środowisku substancji lub energii przez zarządzającego drogą, linią kolejową, linią tramwajową, lotniskiem, portem (Dz. U. Nr 192, poz. 1392), w § 95 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116) i w zał. 2 do rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 26 lutego 1996 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać skrzyżowania linii kolejowych z drogami publicznymi i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 33, poz. 144 ze zm.)

Barierą sprawnego zarządzania przez GDDKiA ruchem na drogach było opieszałe znowelizowanie rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach⁹⁴. Stwierdzono, że prowadzone w Ministerstwie od października 2005 r. prace nad zmianą tego aktu prawnego zostały bez uzasadnionej przyczyny przerwano na okres 9 miesięcy, tj. od 1 lutego do 24 września 2007 r.

3.2.12. Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone nieprawidłowości miały wymierny skutek finansowy, w łącznej wysokości 37.348,9 tys. zł.

Z tej kwoty największą pozycję (tj. 35.984 tys. zł) stanowiły nieprawidłowości polegające na sprzecznym z zasadami gospodarki finansowej jednostek sektora finansów publicznych (określonymi w ustawie z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych) realizowaniu w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu wydatków, tj. mimo braku planu finansowego.

Finansowe rezultaty kontroli dot. wydatkowania kwot z naruszeniem prawa⁹⁵ wynosiły 77,7 tys. zł. Kwotę tę wydatkowano w Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze, na zakup nieruchomości pod budowę autostrady płatnej, ze środków na wykup gruntu pod drogi krajowe (ze środków rozdziału 60011 zamiast rozdziału 60005).

Również w tym Oddziale w Zielonej Górze wydatkowano niegospodarnie kwotę 4,8 tys. zł na zakup sprzętu biurowego po zawyżonej cenie.

⁹⁴ Dz. U. Nr 220, poz. 2181.

⁹⁵ Tj. rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 11 grudnia 2006 r. w sprawie wydatków budżetu państwa, które w 2006 r. nie wygasają z upływem roku budżetowego (Dz. U. Nr 232, poz. 1689).

4. Informacje dodatkowe o przeprowadzonej kontroli

4.1. Przygotowanie kontroli

Zgodnie z założeniami programu kontroli, badaniami objęto Centralę GDDKiA oraz 9 Oddziałów GDDKiA obejmujących swym zasięgiem działania obszary województw, na terenie których w największym zakresie prowadzone były prace przygotowawcze lub realizacyjne budowy dróg krajowych. Skontrolowano również działalność ministra właściwego do spraw transportu w zakresie wykonywania zadań wiążących się ze sprawowaniem nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA. Przeprowadzona kontrola była pierwszym, kompleksowym badaniem NIK w tym zakresie. Przy sporządzaniu Informacji zbiorczej z wyników kontroli wykorzystano również wyniki wcześniejszych kontroli NIK, które dotyczyły poszczególnych obszarów działania GDDKiA.

4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

Spośród 11 skontrolowanych jednostek, w 10 protokoły kontroli podpisane zostały bez zastrzeżeń. W przypadku kontroli Centrali GDDKiA Dyrektor Generalny DKiA zgłosił kontrolerom zastrzeżenia do ustaleń zawartych w protokole. Ze względu na fakt, że nie wszystkie zastrzeżenia zostały uwzględnione przez kontrolujących, Generalny Dyrektor zgłosił zastrzeżenia do Dyrektora Departamentu Komunikacji i Systemów Transportowych NIK. Po rozpatrzeniu tych zastrzeżeń zostały one uwzględnione w całości.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny oraz uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. W związku z pozytywną oceną działalności Oddziału GDDKiA w Rzeszowie wystąpienie skierowane do kierownika tej jednostki nie zawierało wniosków. Minister Infrastruktury wniósł zastrzeżenia do jednej z ocen zawartych w skierowanym do niego wystąpieniu pokontrolnym. Pozostali adresaci wystąpień pokontrolnych nie wnieśli zastrzeżeń do ocen i wniosków zawartych w wystąpieniach.

Zastrzeżenia Ministra Infrastruktury dotyczyły oceny NIK wskazującej na nieefektywną współpracę Departamentu Planowania Strategicznego i Polityki Transportowej Ministerstwa Transportu z GDDKiA w sprawie uzyskania środków finansowych w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko na 2007 r. Kolegium NIK nie uwzględniło wniesionych zastrzeżeń i oddaliło je w całości.

W toku kontroli w Oddziale GDDKiA w Łodzi kontrolujący, wobec stwierdzenia nieprawidłowości w organizacji ruchu drogowego powodującej powstanie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, na podstawie art. 51 ust. 1 ustawy o NIK, poinformował dyrektora Oddziału o istniejącym zagrożeniu i wezwał do podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia. Kierownictwo Oddziału podjęło działania, które usunęły przyczynę zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego.

W toku kontroli zasięgnięto, w trybie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK, informacji w 5 jednostkach nieobjętych kontrolą, tj. przedsiębiorstwach budownictwa drogowego.

NIK skierowała do skontrolowanych jednostek 63 wnioski pokontrolne, z których 41 zrealizowano, 1 nie został przez skontrolowaną jednostkę uwzględniony, a pozostałe znajdują się w trakcie realizacji.

Wnioski skierowane do **Ministra Infrastruktury** dotyczyły:

1. Wprowadzenia w Ministerstwie odpowiednich procedur i organizacji pracy, mających na celu zapewnienie wykonywania skuteczniejszego nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA.
2. Usunięcia przyczyn sprzyjających powstawaniu nieprawidłowości w zakresie przygotowywania i wydawania rozporządzeń Ministra Infrastruktury.

Wnioski skierowane do **Generalnego Dyrektora DKiA** dotyczyły:

1. Wprowadzenia do Regulaminu organizacyjnego GDDKiA oraz do innych wewnętrznych przepisów, wszystkich zadań nałożonych ustawami i rozporządzeniami na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.
2. Wykonywania wszystkich zadań ustawowych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w szczególności zadań w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji drogowych.
3. Dostosowania zatrudnienia i organizacji pracy do potrzeb odpowiadających zakresowi działania GDDKiA.
4. Dostosowania organizacji kontroli finansowej i audytu wewnętrznego do zgodności z przepisami ustawy o finansach publicznych.
5. Przeprowadzania kontroli organizacji ruchu drogowego oraz prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury.
6. Przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków według zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

Wnioski skierowane do **Oddziałów GDDKiA** dotyczyły m.in.:

- Ujęcia w regulaminie organizacyjnym Oddziału wszystkich zadań realizowanych przez komórki organizacyjne.
- Wykorzystywania środków przyzanych na realizację zadań Oddziału w stopniu zgodnym z założeniami planowymi.
- Zwiększenia skuteczności pozyskiwania nieruchomości na cele drogowe.
- Dostosowania organizacji audytu wewnętrznego i kontroli finansowej w Oddziale do zasad określonych w ustawie o finansach publicznych.
- Sporządzenia projektów organizacji ruchu drogowego dla wszystkich odcinków zarządzanych dróg.
- Doprowadzenie organizacji ruchu na zarządzanych drogach do zgodności z zatwierdzoną organizacją ruchu oraz wyeliminowanie znaków drogowych, których konstrukcja jest nie zgodna z przepisami.
- Przeprowadzania kontroli organizacji ruchu drogowego w sposób wymagany stosownymi przepisami.

- Prowadzenia ewidencji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu w sposób określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.
- Określenia organizacyjnych zasad postępowania w Oddziale z zabytkami drogownictwa.
- Przyjmowania, rozpatrywania i ewidencjonowania skarg i wniosków w Oddziale według zasad określonych w Kodeksie postępowania administracyjnego.

W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne **Minister Infrastruktury** poinformował, iż w celu usprawnienia sprawowania nadzoru nad GDDKiA został zwiększony kadrowo w Ministerstwie Departament Dróg i Autostrad oraz opracowany i przyjęty do realizacji „Szczegółowy tryb nadzoru nad działalnością GDDKiA w zakresie realizacji programu inwestycyjnego określonego w Programie budowy dróg krajowych na lata 2008-2012 oraz w harmonogramach realizacji projektów autostradowych realizowanych w systemie partnerstwa publiczno-prywatnego”, w którym określone zostały cele, zasady, instrumenty oraz tryb nadzoru sprawowanego nad GDDKiA.

Ponadto poinformował:

- o podpisaniu w dniu 8 marca 2008 r. rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczenia na drogach;
- o decyzji stanowiącej, że w momencie zakończenia prac nad rozporządzeniami dotyczącymi zmian kategorii dróg krajowych będą rozpoczynane prace nad zmianą rozporządzeń dotyczących ustalenia przebiegu dróg krajowych;
- że definicja „generalnego pomiaru ruchu” zostanie wprowadzona do przepisów dotyczących warunków technicznych dróg publicznych lub innego aktu normatywnego w randze rozporządzenia Ministra Infrastruktury przy najbliższej nowelizacji tych przepisów.

Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK, iż w celu realizacji wniosków pokontrolnych podjął działania polegające, m.in. na:

- wystąpieniu do Ministra Infrastruktury o wprowadzenie zmian w Statucie GDDKiA, które umożliwią wprowadzenie do Regulaminu organizacyjnego GDDKiA oraz do innych wewnętrznych przepisów, wszystkich zadań nałożonych ustawami i zarządzeniami na Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad;
- rozpoczęciu naboru pracowników na uzyskane w 2008 r. dodatkowe 400 etatów – co umożliwi likwidację dotychczasowych braków kadrowych;
- przygotowywaniu nowych działań organizacyjnych i legislacyjnych mających na celu usprawnienie procesów przygotowania inwestycji drogowych;
- ujęciu w planie audytu wewnętrznego na 2008 r. zadań określonych po dokonaniu analizy obszarów ryzyka w zakresie działania GDDKiA;

- przygotowaniu zmian w Regulaminie Organizacyjnym GDDKiA oraz w Regulaminie Organizacyjnym Oddziału GDDKiA, które mają zapewnić zgodną z przepisami realizację zadań w zakresie zarządzania ruchem drogowym.

Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA poinformowali o podjęciu działań organizacyjnych mających na celu realizację wniosków pokontrolnych, tj. o:

- wystąpieniu do Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad o zapewnienie środków finansowych na sporządzenie brakujących projektów organizacji ruchu,
- doprowadzeniu faktycznej organizacji ruchu do zgodności z zatwierdzoną organizacją,
- przeznaczeniu części zwiększonej na 2008 r. liczby etatów na uzupełnienie braków w zespołach odpowiedzialnych za organizację i nadzór nad bezpieczeństwem ruchu drogowego.

5. Załączniki

5.1. Wykaz skontrolowanych podmiotów oraz jednostek organizacyjnych NIK, które przeprowadziły w nich kontrole

- 1/. **Departament Komunikacji i Systemów Transportowych NIK**, przeprowadził kontrolę w:
 - Ministerstwie Komunikacji,
 - GDDKiA,
 - Oddziałach GDDKiA w Opolu i Warszawie.
- 2/. **Delegatury NIK w Bydgoszczy, Łodzi, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Wrocławiu i Zielonej Górze**, przeprowadziły kontrolę w Oddziałach GDDKiA mających siedzibę w tych miastach.

5.2. Lista osób zajmujących kierownicze stanowiska, odpowiedzialnych za kontrolowaną działalność

W okresie objętym kontrolą stanowiska **Ministra właściwego do spraw transportu** pełnili:

- Pan Jerzy Polaczek – od 31 października 2005 r. do 5 maja 2006 r., jako Minister Transportu i Budownictwa, a następnie do dnia 16 listopada 2007 r., jako Minister Transportu;
- Pan Cezary Grabarczyk – od 16 listopada 2007 r., jako Minister Infrastruktury.

Stanowisko **Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad** pełnił Pan Zbigniew Kotlarek.

5.3. Wykaz organów, którym przekazano informacje o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Minister Infrastruktury
6. Przewodniczący Sejmowej Komisji do spraw Kontroli Państwowej
7. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury

5.4. Wykaz podstawowych aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

- Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (j.t. Dz. U. z 2007 r. Nr 19, poz. 115 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2005 r. Nr 108, poz. 908 ze zm.).

- Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (j.t. Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2571 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. Nr 80, poz. 721 ze zm.).
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.).
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 stycznia 2005 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 8, poz. 57 ze zm.) – *wygasto 31 grudnia 2006 r.*
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 13 lutego 2007 r. w sprawie ustalenia Programu rzeczowo-finansowego dla inwestycji drogowych realizowanych z wykorzystaniem środków Krajowego Funduszu Drogowego (Dz. U. Nr 28, poz. 188 ze zm.).
- Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 lipca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu (Dz. U. Nr 131, poz. 923).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 31 maja 2004 r. w sprawie wysokości stawek opłat za zajęcie pasa drogowego dróg, których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. U. Nr 129, poz. 1369).
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie opłat za przejazd autostradą (Dz. U. Nr 102, poz. 1075).
- Zarządzenie Nr 5 Ministra Infrastruktury z dnia 29 marca 2002 r. w sprawie nadania statutu Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (Dz. Urz. MI Nr 3, poz. 8 ze zm.).