LLO.430.003.2015
Nr ewid. 224/2015/P/15/086/LLO

Informacja o wynikach kontroli

WYKONYWANIE PRZEZ GENERALNĄ DYREKCJĘ DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD ZADAŃ ZWIĄZANYCH Z UTRZYMANIEM I REMONTAMI DRÓG

DELEGATURA W ŁODZI

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

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi:
Przemysław Szewczyk

Akceptuję:
Wojciech Kutyła

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli:

Zatwierdzam:
Krzysztof Kwiatkowski

Prezes Najwyższej Izby Kontroli
dnia 17. lutego 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

Spis treści

1. ZAŁOŻENIA KONTROLI 5

2. PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI 7
   2.1. Ogólna ocena kontrolowanej działalności 7
   2.2. Uwagi końcowe i wnioski 8

3. INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE 11
   3.1. Organizacja i finansowanie zadań z zakresu utrzymania i remontów dróg 11
      3.1.1. Zapewnienie odpowiednich środków na finansowanie zadań utrzymaniowych i remontowych sieci dróg krajowych 11
      3.1.2. Optymalizacja kosztów 14
      3.1.3. Utrzymaj standard 15
      3.1.4. Umowy koncesyjne 17
   3.2. Utrzymanie dróg 18
      3.2.1. Wykonywanie remontów nawierzchni 18
      3.2.2. Bieżące utrzymanie dróg 20
      3.2.3. Kontrole stanu technicznego dróg 25
      3.2.4. Objazdy i kontrole dróg 26
      3.2.5. Realizacja zadań powierzonych innym podmiotom, związanych z utrzymaniem dróg krajowych 29
      3.2.6. Realizacja prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg 34
      3.2.7. Utrzymanie zieleni przydrożnej 35
      3.2.8. Kamery monitorujące jako element zarządzania procesem utrzymania dróg 39
   3.3. Organizacja robót drogowych 39
   3.4. Spór kompetencyjny 44

4. INFORMACJE DODATKOWE 47
   4.1. Przygotowanie kontroli 47
   4.2. Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli 47
   4.3. Finansowe rezultaty kontroli 50

5. ZAŁĄCZNIKI 52

Zdjęcia na okładce od lewej:
1. Winterdienst – Streufahrzeug Schneepflug im Einsatz: © Petair – Fotolia.com
2. Droga S8 przy węźle Rzgów: © Dominik Gołacki, Zbigniew Łabęcki
3. Autobahnalltag: © Aamon – Fotolia.com

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

A, S, DK	autostrada (A), droga ekspresowa (S) lub droga krajowa (DK) inna niż autostrada i droga ekspresowa, posiadająca oznaczenie: białe litery na czerwonym tle (droga klasy G – droga główna lub GP – droga główna ruchu przyśpieszonego)
brd	bezpieczeństwo ruchu drogowego
Drogowy obiekt inżynierski	obiekt mostowy, tunel, przepust i konstrukcja oporowa
Modele utrzymania dróg:	
– utrzymaj standard	kompleksowe zlecenie prac utrzymaniowych firmom zewnętrznym (z wyłączeniem prac związanych z nawierzchnią), zgodnie z określonym standardem, poprzez wieloletni kontrakt z jednym wykonawcą
– model tradycyjny (siły własne)	model zapewniający utrzymanie drogi zgodnie z określonym standardem poprzez wykonywanie wszystkich bieżących prac utrzymaniowych (z wyłączeniem prac związanych z nawierzchnią) przez pracowników GDDKiA
– model mieszany	model zapewniający utrzymanie drogi zgodnie z określonym standardem, opierający się o prace realizowane na podstawie zawartych umów/kontraktów z wykonawcami oraz prac realizowanych siłami własnymi
Optymalizacja wydatków, ekonomika wydatków	działania polegające na wdrożeniu, rekomendacji, bądź wyznaczaniu najlepszego rozwiązania z punktu widzenia wydatkowania środków finansowych na utrzymanie sieci drogowej, przynoszące np. redukcję nieuzasadnionych wydatków
Pas drogowy	wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą
Pas ruchu	każdy z podłużnych pasów jezdni wystarczający do ruchu jednego rzędu pojazdów wielośladowych, oznaczony lub nieoznaczony znakami drogowymi
Remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych, innych niż użyte w stanie pierwotnym, nie zmieniający jej parametrów technicznych
Utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zapobiegających degradacji nawierzchni, elementów drogi, obiektów inżynierskich i wyposażenia pasa drogowego, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej
– bieżące	obejmujące m.in. utrzymanie zieleni przydrożnej, znaków poziomych i pionowych, elementów odblaskowych, naprawę nawierzchni dróg, poboczy, utrzymanie czystości pasa drogowego
– zimowe	obejmujące m.in. przygotowanie materiałów do usuwania śliskości, działania profilaktyczne, w tym np. osłonę dróg przed zawiewaniem, obsługę meteorologiczną, usuwanie śniegu z dróg, usuwanie śliskości zimowej
Zieleń przydrożna	roślinność umieszczona w pasie drogowym, mająca na celu np. ochronę użytkowników drogi przed oślepianiem, ochronę drogi przed zaśnieżaniem, ochronę przyległego terenu przed hałasem, zanieczyszczeniem powietrza, wody i gleby
Zarządca drogi	organ administracji rządowej lub j.s.t., do właściwości którego należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg
ZUD	zimowe utrzymanie dróg
MIiR	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad

1 ZAŁOŻENIA KONTROLI

Temat i numer kontroli

„Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg" (P/15/086).

Kontrola została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli, a jej tematyka mieściła się w priorytetowych kierunkach kontroli na 2014 r. – *Zachowanie dziedzictwa narodowego, zasobów naturalnych i ładu przestrzennego*.

Uzasadnienie podjęcia kontroli

Gospodarcze i społeczne znaczenie właściwego całorocznego utrzymania dróg krajowych, w tym organizowania i prowadzenia prac remontowych, przesądziło o konieczności zbadania realizacji zadań w tym zakresie przez właściwe organy. Należy zauważyć, że drogi krajowe stanowią strategiczne ciągi komunikacyjne, po których odbywa się nie tylko transport w Polsce, ale też tranzyt międzynarodowy. Są one intensywnie użytkowane i odpowiednio szybciej się zużywają. Wymagają więc częstszych prac remontowych i to wykonywanych na bieżąco. Na koniec 2014 r. ponad 38,3% sieci dróg krajowych wymagała przeprowadzenia różnego rodzaju remontów, z czego przeszło 13% (2.724 km) dróg osiągnęło poziom krytyczny (tj. wymagających natychmiastowych remontów), a 25,1% (5.189 km) dróg – niezadawalający stan techniczny, na których remont musi zostać wykonany w ciągu najbliższych kilku lat[1].

Efektywność utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich w należytym stanie, w szczególności w aspekcie stanu technicznego, zależy w głównej mierze od dostępności środków finansowych. Na koniec 2014 r.[2] szacowane, łączne potrzeby remontowe nawierzchni, poboczy i elementów systemu odwodnienia, dzięki którym możliwe byłoby wyeliminowanie występowania na całej sieci drogowej odcinków w stanie złym, wynoszą ponad 3 mld zł. Aby jednak wyeliminować odcinki nie tylko w stanie złym, ale również w stanie niezadawalającym na całej sieci drogowej potrzeba ok. 7,1 mld zł.
Brak środków finansowych jest równie często podnoszonym w publikacjach i środkach masowego przekazu tematem, z jakim boryka się zarządca sieci dróg krajowych[3].

Cel kontroli, podstawa prawna, kryteria kontroli

Celem kontroli była ocena skuteczności działań na rzecz przygotowania i realizacji zadań w zakresie całorocznego, kompleksowego utrzymania dróg krajowych oraz remontów tych dróg.

Główne zagadnienia objęte kontrolą dotyczyły:
w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju:

- zapewnienia odpowiednich środków na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg krajowych;
- działań na rzecz określenia spójnych celów w przedmiotowym zakresie;
- skuteczności sprawowania nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad,

[1] Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2014 r., opracowany przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad. Długości dróg podane w rozwinięciu na jezdnie.

[2] Jw.

[3] http://www.gazetaprawna.pl (artykuł z października 2012 r.), „Efektywność zarządzania utrzymaniem dróg krajowych w Polsce", raport przygotowany w ramach Ernst&Young „Sprawne państwo".

w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad i jej oddziałach w: Gdańsku, Krakowie, Olsztynie, Łodzi, Szczecinie i we Wrocławiu:

- przygotowania organizacyjnego i finansowego do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych w zakresie ich utrzymania i przeprowadzania remontów;
- realizacji prac związanych z utrzymaniem i remontami dróg, powierzanych podmiotom zewnętrznym oraz zadań wykonywanych siłami własnymi;
- działań w zakresie zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa jazdy użytkowników dróg krajowych;
- skuteczności sprawowania nadzoru nad jakością zadań z zakresu utrzymania i remontów dróg.

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[4], z zastosowaniem kryteriów legalności, celowości, gospodarności i rzetelności (art. 5 ust. 1 ustawy o NIK). Kontrola została przeprowadzona w okresie od 13 stycznia do 20 sierpnia 2015 r. Okres objęty kontrolą 2013–2015 (I półrocze).

W kontroli nie brały udziału inne organy kontroli, rewizji oraz inspekcji.

[4] Dz. U. z 2015 r., poz. 1096; zw. dalej ustawą o NIK.

2 PODSUMOWANIE WYNIKÓW KONTROLI[5]

2.1 Ogólna ocena kontrolowanej działalności

Działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju[6] – organu właściwego w sprawach określania kierunków rozwoju sieci drogowej i sprawującego nadzór nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad[7] (tj. zarządcą sieci dróg krajowych) oraz Generalnego Dyrektora – zmierzające do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na utrzymanie i remonty dróg krajowych nie przyniosły oczekiwanego rezultatu. Pomimo wielokrotnych prób pozyskania odpowiednich środków, ostatecznie nakłady finansowe na remonty dróg na 2014 r. stanowiły niespełna 25% potrzeb w tym zakresie, a na 2015 r. – blisko 19%, natomiast na utrzymanie – nieco ponad 80% w 2014 r. i w 2015 r. Doprowadziło to do sytuacji, w której odcinki dróg, posiadające nawierzchnię w stanie krytycznym i wymagające natychmiastowych prac, nie zostały wyremontowane w zaplanowanym czasie, bądź remontu w ogóle nie zrealizowano.

Minister Infrastruktury i Rozwoju[8] oraz Generalny Dyrektor nie realizowali zadań związanych z optymalizacją kosztów, jakie ponoszone były na utrzymanie dróg krajowych, bądź realizowali je w ograniczonym zakresie. Organy te nie przeprowadzały także szczegółowych analiz i kalkulacji w tym zakresie oraz nie monitorowały wydatków w podziale na bieżące i zimowe utrzymanie dróg krajowych, w tym autostrad i dróg ekspresowych. Powyższe nie stanowiło przeszkody do zarekomendowania, a nawet wdrożenia modelu kompleksowego utrzymania dróg – „Utrzymaj standard". Wyniki kontroli wykazały przypadki (Olsztyna i Szczecina), że model ten nie był dla zarządcy dróg finansowo najkorzystniejszy.

Wszystkie kontrolowane oddziały Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad[9], niezgodnie z przyjętymi zasadami, realizowały obligatoryjne objazdy i kontrole dróg. Nierzetelne wykonywanie obowiązków przez pracowników oddziałów oraz nieskuteczny nadzór nad wykonawcami usług bieżącego utrzymania dróg spowodowały, że na poddanych kontroli odcinkach dróg krajowych stwierdzono m.in. zaśmiecenie terenu[10], zniszczone lub uszkodzone bariery energochłonne i znaki pionowe oraz nieczytelne (wytarte) oznakowanie poziome.

Co prawda, Najwyższa Izba Kontroli nie stwierdziła bezpośrednich skutków zaniedbań, m.in. z uwagi na sprzyjające warunki atmosferyczne w okresie zimowym, to jednak należy zauważyć, że realizacja prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg (ZUD) w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad[11] oraz w jej oddziałach w Gdańsku, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu nie zawsze była właściwa.

Kontrolowane oddziały GDDKiA w Łodzi, Olsztynie i w Szczecinie nie podejmowały skutecznych działań egzekwujących od wykonawców zimowego utrzymania dróg w sprzęt, który określony został w umowach z tymi wykonawcami. W konsekwencji, doprowadziło to do sytuacji, w której pojazdy utrzymujące drogi krajowe w okresie zimowym nie posiadały aktualnych okresowych badań technicznych oraz parametrów wymaganych przez GDDKiA.

---

5 W informacji wykorzystano także ustalenia wynikające z kontroli I/15/005 *„Utrzymanie zieleni przydrożnej"*, przeprowadzonej w Oddziale GDDKiA w Łodzi i Oddziale GDDKiA w Warszawie, a także wyniki ankiet internetowych przeprowadzonych wśród użytkowników dróg.

6 Rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. utworzone zostało Ministerstwo Rozwoju, w drodze przekształcenia dotychczasowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U., poz. 2076).

7 Zw. dalej Generalnym Dyrektorem DKiA lub Generalnym Dyrektorem.

8 Zw. dalej Ministrem lub ministrem właściwym ds. transportu.

9 Zw. dalej oddziałami GDDKiA lub oddziałami.

10 Np. pas drogi, pobocze.

11 Zw. dalej GDDKiA.

Kontrola wykazała problemy we współpracy pomiędzy oddziałami GDDKiA[12], a Państwową Strażą Pożarną, podczas występowania zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych. Problemy te identyfikowano w szczególności w zakresie wskazania podmiotu właściwego do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych i płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych wskutek zdarzeń drogowych lub wad środków transportu na zarządzanych drogach. W konsekwencji, spór kompetencyjny pomiędzy służbami drogowymi i ratowniczymi w trakcie zdarzeń drogowych doprowadził do sytuacji, w której kierowcy oczekiwali na przywrócenie przejezdności niektórych dróg nawet kilka godzin.

GDDKiA nie podejmowała skutecznych działań, wpływających na przejezdność dróg i zmniejszenie utrudnień w ruchu, w trakcie wykonywania robót drogowych. Nie zajmowała się również problematyką przepustowości dróg krajowych w aspekcie komfortu przejazdu, w szczególności w zakresie oszczędności czasu kierowców stojących „w korkach" i kosztów tego przejazdu.

Ustalenia kontroli doraźnej w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej[13], przeprowadzonej w Oddziale GDDKiA w Łodzi i w Oddziale GDDKiA w Warszawie wskazują, iż prace porządkowe i pielęgnacyjne na analizowanych odcinkach dróg krajowych woj. łódzkiego i mazowieckiego były niewystarczające w stosunku do potrzeb. Stwierdzono bowiem brak bieżącej pielęgnacji i zaniedbane tereny z przerośniętą oraz niewykoszoną trawą, chwastami i uschniętymi drzewami. Ponadto oddziały GDDKiA nie posiadały szczegółowych danych o kwotach wydatków[14] ponoszonych na utrzymanie zieleni za ekranami akustycznymi, co oznacza – w ocenie NIK – że nie monitorowały one w wystarczającym zakresie racjonalności i zasadności ponoszonych wydatków w miejscach pasa drogowego, co w konsekwencji nie dawało szansy na podjęcie stosownych kroków celem ich optymalizacji.

2.2 Uwagi końcowe i wnioski

W celu podniesienia bezpieczeństwa i komfortu jazdy podróżnych oraz doskonalenia systemu zarządzania i utrzymania sieci dróg krajowych w Polsce, niezbędne jest podjęcie przez Ministra Infrastruktury i Budownictwa działań polegających na:

- spowodowaniu przeprowadzenia szczegółowych analiz i kalkulacji (bilans korzyści: wad i zalet), mających na celu określenie, która z form powierzania zadań (modeli utrzymania) z zakresu utrzymania dróg krajowych – w kontekście jakości wykonania usług – jest bardziej efektywna i oszczędna;
- podjęciu działań w kierunku dostosowania parkingów, na które usuwane są pojazdy przewożące towary niebezpieczne, zlokalizowanych na Miejscach Obsługi Podróżnych (MOP) i Obwodach Utrzymania Autostrady (OUA) wzdłuż odcinka II autostrady A2 do wymagań określonych

[12] Dotyczy oddziałów GDDKIA w Krakowie, w Łodzi, w Olsztynie, we Wrocławiu.

[13] Kontrola doraźna I/15/005 „Utrzymanie zieleni przydrożnej".

[14] Według katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci drogowej (zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 14 listopada 2011 r., ze zm.) prace utrzymaniowe związane z zielenią przydrożną przyporządkowane zostały do grupy *Estetyka*, w podziale na: pielęgnacja lub wycinka drzew i krzewów, usuwanie wiatrołomów, frezowanie pni, itp.; przeglądy zadrzewienia wraz z wyceną drewna; koszenie i sianie trawy; nasadzenia (drzewa, krzewy). W części bieżącego utrzymania drogowych obiektów mostowych w grupie utrzymania czystości (w podziale na drogowe i autostradowe obiekty mostowe) wymieniono m.in. wydatki na utrzymanie czystości powierzchni mostowej oraz stożków i skarp, koszenie trawy i wycinkę krzewów i samosiejek.

w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r.[15]. W sytuacji, w której Minister uznałby, że realizacja tego wniosku wymaga podjęcia działań w kierunku zmian legislacyjnych, to powinien takie działania zainicjować. Zapewniłoby to wewnętrzną spójność systemu prawa w odniesieniu do organizacji parkingów, na które usuwane miałyby być pojazdy przewożące towary niebezpieczne.

Aby zapewnić prawidłową realizację zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg niezbędne jest także podjęcie przez:

Ministra Finansów, działań polegających na:

- wypracowaniu, wspólnie z ministrem właściwym ds. transportu, skutecznych działań w kierunku zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na bieżące utrzymanie sieci dróg krajowych oraz remonty tych dróg, celem zmniejszenia zjawiska degradacji dróg.

Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, działań polegających na:

- monitorowaniu wydatków ponoszonych na bieżące i zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych w celu ich optymalizacji oraz na utrzymanie zieleni przydrożnej, w szczególności za ekranami akustycznymi w celu ekonomicznej zasadności takiego utrzymania;
- podjęciu działań, w ramach realizowanych umów w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej, zmierzających do osiągnięcia celów określonych w „Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej na potrzeby Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad", dotyczących zminimalizowania lub wyeliminowania działań – nasadzeń zieleni i jej pielęgnacji – w miejscach niezalecanych Wytycznymi;
- uporządkowaniu i zaktualizowaniu Wytycznych zimowego utrzymania dróg, celem zoptymalizowania terminów ujętych w Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg;
- zapewnieniu w umowach zawieranych pomiędzy poszczególnymi oddziałami a wykonawcami bieżącego/kompleksowego utrzymania dróg jednolitych kryteriów, standardów w zakresie częstotliwości i terminów wykonywania tych usług;
- zapewnieniu przez oddziały egzekwowania od wykonawców realizacji usług zimowego utrzymania dróg sprzętem spełniającym wymagania ilościowe i parametry techniczne;
- zapewnieniu skuteczniejszej organizacji prac utrzymaniowych i remontowych w celu zminimalizowania utrudnień i zwiększenia przepustowości ruchu w ramach koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych oraz przyjęcie takiej metodyki wyznaczania czasookresu prac, która zapewni terminowe ich wykonanie, przy możliwie najmniejszych utrudnieniach dla podróżujących, ale również przy uwzględnieniu charakteru i technologii robót oraz wynikającego z tego tytułu rodzaju utrudnień i czasookresu ich prowadzenia;
- zamieszczaniu na stronie internetowej GDDKiA aktualnych, kompletnych i rzetelnych informacji dla użytkowników dróg krajowych o realizowanych na drogach robotach i utrudnieniach w ruchu;
- podjęciu systemowych działań nadzorczych wobec oddziałów GDDKiA w świetle ujawnionych w toku kontroli nieprawidłowości i uwag;

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

- podjęciu stosownych działań systemowych w zakresie wypracowania właściwych rozwiązań – zarówno na szczeblu centralnym i w oddziałach GDDKiA – na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe. NIK podkreśla, że zasadniczym znaczeniem dla sprawnego postępowania w razie zaistniałych zdarzeń drogowych, a przede wszystkim dla zagwarantowania bezpieczeństwa podróżnych, jest zapewnienie dobrej współpracy pomiędzy właściwymi służbami i organami.

Niezależnie od przedstawionych wyżej wniosków, kierowanych pod adresem ministrów (Infrastruktury i Budownictwa oraz Finansów), a także Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, NIK uznaje za niezbędne podjęcie odpowiednich działań również przez Prezesa Rady Ministrów, które rozwiązałyby istniejący obecnie spór kompetencyjny pomiędzy zarządcą dróg krajowych a Państwową Strażą Pożarną i Policją, opisany w rozdziale 3.4. niniejszej informacji.

Formułując taki wniosek, Najwyższa Izba Kontroli ma na uwadze, że powszechnie obowiązujące przepisy prawa – co prawda – w sposób dostateczny regulują kompetencje i obowiązki, jakie wynikają dla zarządcy dróg oraz odpowiednich służb w związku ze zdarzeniami komunikacyjnymi, niemniej jednak, w praktyce ich właściwe stosowanie nie jest przestrzegane. W szczególności zatem, odpowiednie działania i decyzje Prezesa Rady Ministrów powinny zapewnić właściwą realizację obowiązków przez różne szczeble administracji rządowej i samorządowej, jakie powstają w związku ze zdarzeniami komunikacyjnymi.

3 INFORMACJE SZCZEGÓŁOWE

3.1 Organizacja i finansowanie zadań z zakresu utrzymania i remontów dróg

3.1.1. Zapewnienie odpowiednich środków na finansowanie zadań utrzymaniowych i remontowych sieci dróg krajowych

Organy odpowiedzialne za finansowanie zadań z zakresu utrzymania i remontów dróg krajowych nie zapewniły skutecznego modelu finansowania dróg, a wysokość środków przekazanych GDDKiA nie zagwarantowała właściwego utrzymania i stanu technicznego dróg. Świadczy o tym zwiększająca się od 2009 r. liczba dróg o złym stanie nawierzchni. Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że niski stan środków finansowych przeznaczonych na remonty może przyczynić się do dalszej degradacji sieci dróg krajowych, wpłynąć negatywnie na bezpieczeństwo użytkowników i utrudniać korzystanie z nich.

Minister właściwy do spraw transportu wielokrotnie podejmował próby zabezpieczenia odpowiednich środków finansowych na utrzymanie i remonty dróg, zmierzające m.in. do:

- zmian ustawowych umożliwiających finansowanie remontów na sieci dróg ze środków Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) w wysokości ok. 1,5 mld zł rocznie;
- uchwalenia odrębnego programu lub załącznika do Programu Budowy Dróg Krajowych, uwzględniającego remonty i utrzymanie już istniejącej infrastruktury drogowej.

Działania te nie przyniosły zamierzonych rezultatów i nie zapewniły skutecznego modelu finansowania tych zadań. Minister Finansów nie wyraził bowiem zgody na działania zaproponowane przez resort transportu podając, że znaczący wzrost kwoty w KFD może ograniczyć możliwości inwestycyjne, a także negatywnie wpłynąć na zdolność Funduszu do zaciągania nowych zobowiązań. Minister Finansów negatywnie odniósł się do propozycji zaplanowania przez resort transportu rocznych wydatków na remonty istniejącej sieci drogowej w wysokości nie mniejszej niż 2 mld zł. Nie zgodził się również z propozycją w zakresie wyłączenia wydatków na obsługę administracyjną GDDKiA poza limit określony w art. 5 ustawy o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego[16], z uwagi na brak możliwości zapewnienia finansowania GDDKiA z innych środków oraz brak podstaw do wyłączenia wydatków administracyjnych określonych ww. ustawie.

Realizując postulat ministra właściwego ds. transportu o zwiększenie limitu wydatków na 2015 r. przeznaczonych na infrastrukturę drogową do kwoty 3.918,5 mln zł (5.232,6 mln zł na finansowanie infrastruktury transportu lądowego, w tym 1.407,9 mln zł na infrastrukturę drogową) w celu zrealizowania niezbędnych zadań w zakresie sieci dróg krajowych zgodnie z potrzebami GDDKiA, Minister Finansów zwiększył limit środków pochodzących z wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych – przeznaczonych na zadania finansowane przez ministra ds. transportu – o 116 mln zł (do kwoty 5.349 mln zł, w tym na infrastrukturę drogową – 2.871 mln zł).

Mając na celu zapewnienie środków finansowych, GDDKiA podejmowała działania na realizację niezbędnych prac zmierzających do poprawy standardu użytkowania dróg oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego, informując o powyższym Ministerstwo. Mimo to, nakłady finansowe na remonty dróg na 2014 r. stanowiły niespełna 25% potrzeb w tym zakresie, a na 2015 r. – blisko 19%, które według ministerstwa transportu[17] zabezpieczały środki jedynie

[16] Dz. U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2251, ze zm. Zgodnie z art. 5 wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą drogową, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego ds. transportu, ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie mniejszej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

[17] Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, skierowane do Dyrektora Departamentu Budżetu tegoż Ministerstwa z dnia 21 marca 2013 r.

na najpilniejsze zadania, wymagające natychmiastowych zabiegów. Zaplanowane na 2013 r. środki finansowe przeznaczone na remont sieci drogowej w stosunku do potrzeb wyniosły ponad 80%, z uwagi na ujęcie w planie finansowym kwoty 165.000 tys. zł pochodzącej z KFD[18]. Również niewystarczające środki przeznaczane były na bieżące utrzymanie sieci drogowej. Przekazane kwoty stanowiły nieco ponad 80% potrzeb, tj. 83,4% określonych przez GDDKiA potrzeb na 2013 r., 81,4% – na 2014 r. i 83,3% – na 2015 r.

Ustalenia kontroli wskazują także na duże dysproporcje pomiędzy potrzebami finansowymi zgłaszanymi przez kontrolowane oddziały, wynikającymi z obowiązku utrzymania dróg w należytym stanie technicznym i estetycznym, a wielkością środków przyznanych przez jednostkę nadrzędną, limitowanych w ustawie budżetowej. I tak np.:

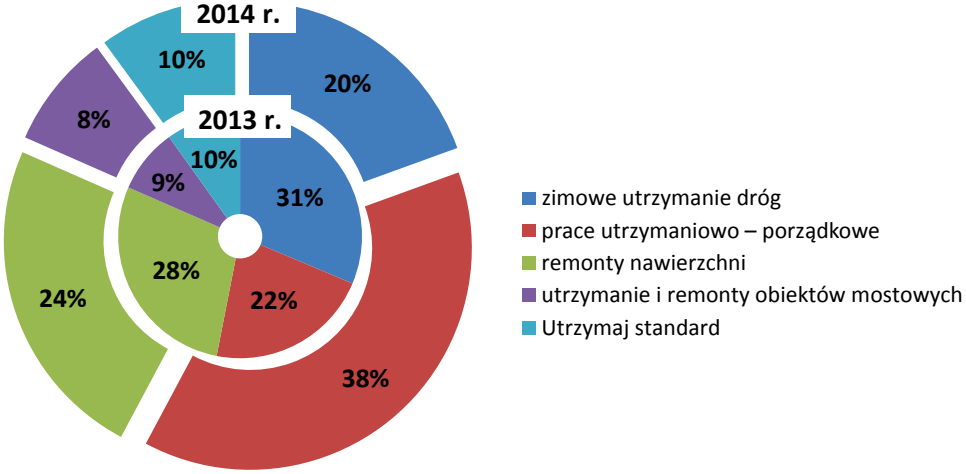
- *W **Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** w 2013 r. pierwotnie przyznany limit środków w kwocie 103.103,5 tys. zł zabezpieczał jedynie 75,6% potrzeb ogółem. Po zmianach planu, w 2013 r. dysponowano ostatecznie kwotą 113.656,2 tys. zł. Deficyt środków, w stosunku do zgłoszonych na etapie planowania 136.390,0 tys. zł, wynosił 16,7% i zamykał się kwotą 22.733,8 tys. zł. W 2014 r. wielkość środków finansowych pozostających ostatecznie do dyspozycji Oddziału w wysokości 111.393,6 tys. zł, pozwalała na pokrycie kosztów zgłoszonych na etapie planowania potrzeb jedynie w 76,4%.*
- *W **Oddziale GDDKiA w Gdańsku**, na zapotrzebowanie środków finansowych na 2013 r. w łącznej kwocie 101.300,0 tys. zł, Oddział otrzymał niespełna 65.000 tys. zł, tj. 63,6%j. Na 2014 r. z kwoty zgłoszonej 101.500,0 tys. zł, otrzymał 57.298,6 tys. zł, tj. 56,4%.*
- *W **Oddziale GDDKiA w Krakowie** limit środków przyznanych na remonty w 2013 r. w wysokości 99.690,1 tys. zł stanowił 26,5% potrzeb zgłaszanych przez Oddział, a na bieżące utrzymanie – limity zaspokajały potrzeby w 61,7% (środki przyznane 72.232,7 tys. zł). Środki przyznane na remonty w 2014 r. w wysokości 19.340,2 tys. zł stanowiły 4,9% zgłoszonych potrzeb, a środki na bieżące utrzymanie – 73,6% zgłoszonych potrzeb (105.606,3 tys. zł).*
- ***W Oddziale GDDKiA w Olsztynie** limit środków przyznanych na wszystkie 7 rejonów wyniósł w 2013 r. 73.834,8 tys. zł, a w 2014 r. – 74.066,3 tys. zł, podczas gdy kwoty zapotrzebowań składanych tylko przez 3 analizowane rejony stanowiły odpowiednio 69,1% (51.000,0 tys. zł) i 94% (69.635,0 tys. zł) ogółu przyznanego limitu dla całego Oddziału.*

Z przyznanych środków finansowych, kontrolowane oddziały realizowały plan wydatków związanych z utrzymaniem i remontami dróg w wysokości 645.619,37 tys. zł w 2013 r. i 553.194,20 tys. zł w 2014 r.[19], na poziomie zbliżonym do 100%. Przyczynami niewykorzystania w 100% środków finansowych były w szczególności oszczędności wynikłe z procedury przetargowej, brak konieczności wykonania części robót utrzymaniowych z uwagi na korzystne warunki atmosferyczne, a także zarezerwowanie środków na wypadek wystąpienia nieprzewidzianych zjawisk atmosferycznych (które de facto nie wystąpiły).

[18] Zgodnie z art. 34 ust. 1 ustawy z dnia 7 grudnia 2012 r. o zmianie niektórych ustaw w związku z realizacją ustawy budżetowej – Dz. U z 2012 r. poz. 1456 ze zm. (jako jednorazowe wsparcie finansowe w 2013 r.).

[19] W GDDKiA w latach 2013–2014 na bieżące utrzymanie i remonty dróg według planu po zmianach została przeznaczona kwota odpowiednio 1.841.936,9 tys. zł i 1.608.879,6 tys. zł, w tym w 2013 r – 165.000,0 tys. zł z Krajowego Funduszu Drogowego (z którego finansowano remonty dróg).

Wykres nr 1
Struktura wydatków na utrzymanie i remonty dróg krajowych oddziałów GDDKiA w latach 2013–2014



Źródło: Opracowanie własne NIK.

Środki przyznawane na remonty dróg i zabiegi utrzymaniowe pozwalały na zaspokojenie jedynie części zgłaszanych przez oddziały potrzeb. To zmusiło GDDKiA do ograniczenia liczby zadań realizowanych przez oddziały, określonych w Planie Działań na Sieci Drogowej. Zadania remontowe, planowane w oparciu o System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN)[20] ujmowane były w tym planie w ściśle określonej kolejności (od poz. 20 do 120[21]), według matematycznego algorytmu oraz kryteriów zaakceptowanych przez Ministerstwo[22], wskazujących pilność wykonania tych zadań. Zgodnie z powyższymi założeniami, w pierwszej kolejności, tj. w pierwszych pozycjach planu, ustalone zostały – poprzez nadanie zadaniom wartości punktowej – odcinki dróg wymagające natychmiastowych działań oraz stwarzające największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników.

Ustalenia kontroli wskazują jednak, że remonty dróg wykonywane były niezgodnie z kolejnością zadań ujętych w Planie oraz w ograniczonym zakresie. Na lata 2013–2014 z zaplanowanych 172,66 km dróg do remontów, w tym okresie zabiegi takie wykonano na odcinkach o długości 24,43 km , co stanowiło zaledwie 14,1% realizacji planu. Minister podając powody niedotrzymania deklarowanych najpilniejszych prac stwierdził, iż w planie wskazane są jedynie sugerowane lata realizacji, co oznacza, że mogą być one realizowane dopiero w momencie pełnego ich przygotowania. Wyjaśnienie to nie znajdywało potwierdzenia w faktach, stwierdzono bowiem przypadki, kiedy nie zrealizowano zadań, mimo że przedmiotowa dokumentacja była przygotowana. Ponadto, w notatce skierowanej do Sekretarza Stanu w sprawie środków finansowych niezbędnych do właściwego zarządzania siecią dróg krajowych oraz metodologii hierarchizacji zadań w zakresie remontów i przebudów, Generalny Dyrektor jednoznacznie wskazał, iż zadania w Planie zostały uporządkowane w ściśle ustalonej kolejności, od najpilniejszych do wykonania[23].

20 Diagnostyka sieci drogowej GDDKiA. System gromadzi dane o cechach eksploatacyjnych nawierzchni, tj. spękaniach oraz częściowo o ugięciach, równości podłużnej, głębokości kolein (równości poprzecznej), stanie powierzchni oraz właściwościach przeciwpoślizgowych (szorstkości).

21 Do pozycji 19 Planu nie ujęto zadań remontowych.

22 Kryteriami umieszczania zadań w Planie są m.in. wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i struktura ruchu ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych.

23 Biorąc pod uwagę wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i strukturę ruchu oraz wskaźnik liczby zabitych i rannych.

W ocenie NIK tylko ścisłe powiązanie planu z diagnostyką sieci drogowej gwarantowało inwestowanie środków publicznych na najbardziej potrzebnych odcinkach dróg krajowych, eliminując dowolność w ich dysponowaniu. W związku z tym, że Plan zawierał wykaz najpilniejszych zadań mających na celu poprawę stanu nawierzchni dróg, a jedynym obiektywnym kryterium wyboru był stan techniczny drogi, zarządca dróg krajowych tak powinien zorganizować etap przygotowawczy, by realizacja planu mogła zapewnić właściwe, zgodne z założeniami wykonanie zadań w nim zawartych.

3.1.2. Optymalizacja kosztów

Zaangażowanie ministra właściwego ds. transportu, jak i Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w prace związane z optymalizacją kosztów w obszarze utrzymania sieci drogowej było ograniczone.

W Ministerstwie nie przeprowadzono szczegółowych analiz i kalkulacji, dotyczących problematyki bieżącego utrzymania dróg krajowych, ani nie wyliczano wskaźników techniczno – ekonomicznych w tym zakresie. Minister – jako organ określający kierunki rozwoju sieci drogowej i sprawujący nadzór nad Generalnym Dyrektorem – nie był nawet w posiadaniu planów, które zawierałyby podział wydatków przeznaczonych na zimowe utrzymanie sieci drogowej oraz planów w zakresie utrzymania i remontów dróg krajowych dla poszczególnych oddziałów GDDKiA.

GDDKiA nie wyodrębniała w planach kwot wydatków na zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, uznając, że dane takie nie mają dla GDDKiA znaczenia operacyjnego. Nie dysponowała również danymi liczbowymi dotyczącymi wysokości wydatków związanych z utrzymaniem zieleni przy ekranach akustycznych. NIK nie podziela stanowiska GDDKiA, bowiem w celu przejrzystego i efektywnego wydatkowania publicznych środków finansowych, zasadnym jest posiadanie przez zarządcę sieci dróg publicznych szczegółowej wiedzy o wysokości wydatków ponoszonych na utrzymanie zieleni przydrożnej i zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, w celu monitorowania racjonalności tych wydatków. W opinii Najwyższej Izby Kontroli, zimowe utrzymanie dróg znacząco wpływa na łączny koszt utrzymania dróg, a brak szczegółowych informacji o wydatkach ponoszonych na utrzymanie zieleni za ekranami akustycznymi nie pozwala na monitorowanie ekonomicznej zasadności tego utrzymania.

Szczegółowa kontrola w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej[24] przeprowadzona w oddziałach GDDKiA w Łodzi i w Warszawie wykazała, że pomimo wydatkowania w latach 2013–2014 kwoty na utrzymanie zieleni przydrożnej w wysokości 27.312,9 tys. zł (oraz zawarcia umów na kwotę 836.900,3 tys. zł, których przedmiotem było m.in. utrzymanie zieleni), oddziały nie posiadały szczegółowej wiedzy o kwotach wydatków ponoszonych na utrzymanie zieleni przy ekranach akustycznych. Pomimo tego przyjęły zasadę zlecania jej utrzymania w całym pasie drogi niezależnie od rzeczywistych uwarunkowań w otoczeniu drogi. Należy zauważyć, że choć w GDDKiA nie występuje prawny obowiązek identyfikowania wydatków w podziale na poszczególne miejsca pasa drogowego, to biorąc pod uwagę ich wysokość oraz treść zaleceń wynikających z „Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej na potrzeby Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad"[25], hierarchizujących ważność robót utrzymaniowych, dla racjonalnego i optymalnego

[24] W ramach kontroli doraźnej I/15/005 Utrzymanie zieleni przydrożnej.

[25] Zarządzenie nr 10 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 lutego 2013 r. (ze zm.), zw. dalej Wytycznymi utrzymania zieleni przydrożnej.

wydatkowania środków publicznych wskazanym byłoby posiadanie bardziej szczegółowej wiedzy w tym zakresie. Umożliwiałoby to tym samym zasadność wydatkowania środków finansowych na ten cel.

3.1.3. Utrzymaj standard

Ministerstwo nie dysponowało wystarczającymi danymi dotyczącymi kosztu utrzymania 1 km drogi w zależności od modelu, w jakim ta droga była utrzymywana („Utrzymaj standard", mieszany, tradycyjny). Nie inicjowało działań mających na celu określenie, która z praktykowanych form powierzania zadań z zakresu utrzymania dróg krajowych – w kontekście jakości wykonania usług, z uwzględnieniem racjonalnych oczekiwań kierowców – jest bardziej efektywna i oszczędna. W Ministerstwie oszacowano jedynie przewidywany na 2015 r. koszt bieżącego utrzymania 1 km drogi w ramach tradycyjnego modelu utrzymania, skalkulowany na podstawie dotychczasowych doświadczeń oraz na podstawie prowadzonych rozmów, konsultacji i spotkań roboczych. Również GDDKiA nie posiadała wystarczających danych o wydatkach na utrzymanie dróg w modelu „Utrzymaj standard". Mimo tego, organy te za najbardziej ekonomiczny i optymalny model kompleksowego utrzymania dróg uznały system „Utrzymaj Standard" (US), a nawet zleciły oddziałom jego wdrożenie. Zdaniem Ministerstwa model „Utrzymaj standard" ma potencjał do generowania oszczędności na poziomie 10–40% w stosunku do tradycyjnego systemu utrzymania. Wprawdzie Ministerstwo posiadało analizy – sprowadzone z GDDKiA na potrzeby kontroli – przeprowadzone przez Zespół ds. Modelu Zarządzania Utrzymaniem (powołany przez GDDKiA) oraz niezależnych ekspertów[26], niemniej jednak autorzy tych raportów podkreślali, że wprawdzie model „Utrzymaj standard" został uznany za docelowy, ale możliwy do wprowadzenia w czasie nie krótszym niż 10–15 lat; podjęta próba porównania kosztów nie doprowadziła również do określenia wyraźnej tendencji. Eksperci zaznaczyli ponadto, że kalkulacje kosztów przedstawiały jedynie wartości szacunkowe, a analizy wynikające z raportów nie powinny być traktowane jako zapewnienie lub gwarancja osiągnięcia przedstawionych w nich wartości ekonomicznych w przyszłości. Należy zauważyć, że w 2010 r. GDDKiA sama stwierdziła[27], iż dokonanie oceny modeli utrzymania dróg (US, utrzymanie siłami własnymi, zlecanie firmom zewnętrznym) w oparciu o porównanie kosztów ich funkcjonowania było niemożliwe, ponieważ poziom kosztów utrzymania takiego samego odcinka drogi był uzależniony od zbyt wielu zmiennych.

Istotnym z punktu widzenia wdrożenia tego modelu jest również fakt, że GDDKiA od 2012 r. do dnia zakończenia kontroli (30 kwietnia 2015 r.) nie zrealizowała w pełni zaleceń rekomendowanych w 2012 r. przez ekspertów zewnętrznych[28], mających na celu uzyskanie pełnych korzyści z modelu US, tj. opracowanie jednolitych kryteriów przetargowych w zależności od klas dróg krajowych oraz kryteriów oceny ofert dla kontraktów US. W złożonych wyjaśnieniach Generalny Dyrektor potwierdził, że kryteria takie są w trakcie wypracowywania ostatecznej formy. Najwyższa Izba Kontroli zauważa jednak, że kryteria te powinny zostać opracowane w okresie przed zaleceniem oddziałom GDDKiA zawierania umów na utrzymanie dróg w systemie US, w celu ujednolicenia zasad dla wszystkich oferentów.

---

26 Raport PwC Polska sp. z o.o. z 2012 r. „Porównanie skutków finansowych dla GDDKiA modeli utrzymania dróg na przykładzie wybranego odcinka drogi ekspresowej".

27 Raport pt.: „Model systemu utrzymania dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA" opracowany przez Zespół ds. Modelu Zarządzania Utrzymaniem z 2010 r. powołany przez GDDKiA".

28 Raport „Porównanie skutków finansowych dla GDDKiA modeli utrzymania dróg na przykładzie wybranego odcinka drogi ekspresowej".

W ocenie NIK, Generalny Dyrektor przedwcześnie uznał utrzymanie dróg krajowych w modelu US jako bardziej ekonomiczne. Na podstawie udostępnionych kontrolerom NIK dwóch przypadków pełnych i porównywalnych wyliczeń[29] ustalono, że utrzymanie drogi w systemie US nie było tańsze od pozostałych funkcjonujących systemów[30]:

- *analiza kosztów utrzymania drogi S22 w systemie mieszanym (**woj. warmińsko-mazurskie**) wykazała, że były one niższe od kosztów jej utrzymania w modelu „Utrzymaj standard" aż o 1.662,47 tys. zł (32,62 tys. zł/km), tj. o 73%. W pierwszych trzech kwartałach 2013 r. przy stosowanym modelu „Utrzymaj standard" koszt ten wyniósł ogółem 2.278,0 tys. zł (44,69 tys. zł/km), natomiast w pierwszych trzech kwartałach 2012 r. (stosowany „model mieszany") koszty wniosły ogółem 615,53 tys. zł (12,08 tys. zł/km);*
- *koszt utrzymania S3 (**woj. zachodniopomorskie**) w modelu Utrzymaj standard w 2014 r. (w miesiącach styczeń – luty) wyniósł 39.815 zł i był wyższy od kosztu utrzymania tej drogi w modelu mieszanym w 2015 r. (w tych samych miesiącach i przy tych samych założeniach metodologicznych) o 13.075 zł.*

W ocenie NIK rozliczenie ryczałtowe zimowego utrzymania dróg w systemie US nie zawsze jest adekwatne do wydatków ponoszonych przez wykonawcę (np. łagodna zima), podczas gdy model tradycyjny prowadzenia, np. akcji zimowej pozwala na ponoszenie faktycznych kosztów utrzymania, co wykazała przedmiotowa kontrola przeprowadzona w oddziałach GDDKiA. Bilans korzyści: zalet i wad tego systemu wymaga więc dodatkowych, pogłębionych analiz przez GDDKiA.

W kontekście ustaleń, podkreślenia wymaga szczególna rola ministra właściwego ds. transportu w zakresie kontrolowanej działalności, który stoi na czele administracji drogowej. Wynika ona zarówno z okoliczności, że Minister kieruje działem administracji rządowej, jakim jest transport[31], jak i z przepisów ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[32]. Odpowiada więc za sprawy funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad[33], jak również za określanie kierunków rozwoju sieci drogowej oraz sprawowanie nadzoru nad GDDKiA. Wyżej wymienione regulacje stanowią więc podstawę prawną dla ministra właściwego do spraw transportu do działań mających na celu właściwą organizację, również w aspekcie ekonomicznym, procesu utrzymania i remontów dróg. Natomiast na Generalnym Dyrektorze – centralnym organie administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych biorącym współudział w realizacji polityki transportowej, spoczywa główny obowiązek właściwego utrzymania dróg i remontów dróg. Ponadto rolą Generalnego Dyrektora – jako wykonawcy budżetu, który dysponuje środkami publicznymi – jest dokonywanie wydatków w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów oraz optymalnego doboru metod i środków służących osiągnięciu założonych celów. Wraz z ministrem właściwym ds. transportu, współodpowiadają za optymalizację kosztów ponoszonych m.in. na utrzymanie dróg krajowych. Tak więc ich rola i znaczenie pozostają poza obszarem dyskusji.

29 W dwóch oddziałach GDDKiA stwierdzono przypadki, w których drogi o tych samych parametrach technicznych i tej samej klasy drogi, zarządzane były uprzednio w modelu „utrzymaj standard", a obecnie w modelu „mieszanym".

30 W kalkulacji kosztów obu modeli utrzymania dróg zostały wzięte pod uwagę te same zmienne.

31 Zob. rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1257), wcześniej: rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i rozwoju (Dz. U. z 2013 r., poz. 1391) i rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2011 r. Nr 248, poz. 1494 ze zm.).

32 Dz. U. z 2015 r., poz. 460, ze zm.; zw. dalej ustawa o drogach publicznych.

33 Ustawa z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej Dz. U. z 2015 r., poz. 812 ze zm.

Odwołując się do struktury organizacyjnej tych jednostek należy zauważyć, że w świetle regulaminów organizacyjnych, do zadań poszczególnych komórek organizacyjnych należało inicjowanie i wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich (Departament Zarządzania Ruchem i Departament Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA[34]) oraz dokonywanie ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych i prowadzonych działań, a także przygotowanie propozycji rozwiązań systemowych[35] (Departament Dróg i Autostrad Ministerstwa). W zakresie wymienionych zadań mieści się, zdaniem NIK, określanie kierunków poprawy efektywności zarządzania już istniejącą siecią dróg krajowych.

3.1.4. Umowy koncesyjne

Minister Infrastruktury i Rozwoju – w obszarze swoich kompetencji – nie podejmował działań w celu rozwiązania problemu dostosowania parkingów, na które powinny być usuwane pojazdy przewożące materiały niebezpieczne wzdłuż odcinka II autostrady A2, do obowiązujących wymagań w tym zakresie[36].

Zadania w zakresie m.in. utrzymania i wykonywania remontów na odcinku II autostrady płatnej A2 pomiędzy Świeckiem, a Nowym Tomyślem, minister właściwy ds. transportu powierzył podmiotowi zewnętrznemu, zawierając z nim umowę w systemie koncesyjnym na budowę i eksploatację tej drogi[37]. W umowie określono wymagania/standardy dotyczące utrzymania drogi w zakresie m.in. oznakowania pionowego i poziomego, utylizacji padłych zwierząt, utrzymania ekranów akustycznych, zieleni oraz utrzymania zimowego. W ramach realizacji umowy opracowany został m.in. plan działań ratowniczych, mający na celu w szczególności zapewnienie szybkiego i sprawnego systemu alarmowania w sytuacji zaistnienia zagrożenia, skrócenia czasu dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia oraz koordynację działań jednostek ratowniczych PSP, Zespołów Ratownictwa Medycznego oraz innych podmiotów ratowniczych.

W Planie działań ratowniczych, opracowanym we wrześniu 2011 r. dla koncesyjnego odcinka II autostrady A2 zamieszczono zapis, że wszystkie parkingi dla samochodów przewożących materiały niebezpieczne (8 parkingów na terenach MOP i OUA) nie spełniały wymagań określonych w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych parkingów. Należy podkreślić, iż plan ten nie precyzował, które warunki przedmiotowego rozporządzenia nie zostały spełnione oraz nie wskazywał innych (zastępczych) miejsc usuwania samochodów przewożących towary niebezpieczne. Plan został uzgodniony z służbami odpowiedzialnymi za prowadzenie akcji ratunkowej w przypadku zdarzenia z udziałem pojazdu przewożącego materiały niebezpieczne, tj. Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu i w Gorzowie Wielkopolskim.

---

34 Zarządzenie nr 29 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 24 sierpnia 2012 r. zmieniające zarządzenie w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

35 Do 31 grudnia 2013 r. Od 1 stycznia 2014 r. zadanie to zostało ograniczone do przygotowania analiz i opracowywania strategii finansowania dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA w perspektywie krótko – i długookresowej (z uwzględnieniem w szczególności środków pochodzących z Krajowego Funduszu Drogowego).

36 W planach ratowniczych dla autostrad: A1 odcinek Rusocin–Czerniewice, A2 odcinek Nowy Tomyśl–Konin oraz A4 odcinek Katowice–Kraków nie zostało określone precyzyjnie spełnianie (bądź nie) wymogów zgodności tych parkingów z rozporządzeniem w sprawie warunków technicznych parkingów.

37 Umowy w systemie koncesyjnym zawarto również z koncesjonariuszami na: A1 na odc. od Rusocina do Nowych Marzów (etap I) i od Nowych Marzów do Czerniewice (etap II), A2 na odc. Nowy Tomyśli–Konin, A4 na odc. Katowice (węzeł Murckowska)–Kraków (węzeł Balice).

NIK nie podziela stanowiska Sekretarza Stanu w Ministerstwie, że usuwanie takich pojazdów jest zadaniem własnym powiatu i odpowiedzialność za realizację tego zadania, co do zasady ponosi starosta. Zgodnie z art. 97 ust. 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie materiałów niebezpiecznych[38], nadzór nad przewozem tych towarów oraz nad jednostkami realizującymi zadania z nim związane, sprawuje właśnie minister ds. transportu. W kontekście powyższego niepokojący wydaje się fakt braku podjęcia inicjatyw przez ministra właściwego ds. transportu, mających istotne znaczenie dla bezpieczeństwa innych użytkowników dróg oraz ochrony środowiska naturalnego.

3.2 Utrzymanie dróg

Według stanu na koniec 2014 r. kontrolowane oddziały GDDKiA w: Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i we Wrocławiu zarządzały łącznie 7.821,1 km dróg krajowych, co stanowiło 44,6% wszystkich dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA (bez odcinków koncesyjnych o długości 466,2 km), w tym autostrad i dróg ekspresowych – 1.160,433 km (tj. 14,8%). Szczegółową analizą objęte zostały po trzy rejony z każdego oddziału GDDKiA (za wyjątkiem Oddziału GDDKiA w Łodzi, gdzie analizie poddanych zostało 5 rejonów), w których skontrolowano łącznie 2.308 km dróg, stanowiących powyżej 25% dróg w danym Oddziale[39].

Struktura organizacyjna kontrolowanych oddziałów GDDKiA była dostosowana do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych w zakresie ich utrzymania i przeprowadzania remontów. Prawidłowo przygotowywały projekty planów rzeczowo – finansowych w zakresie utrzymania oraz remontów dróg i drogowych obiektów inżynierskich, stosując obiektywne założenia i stosownie do uwarunkowań finansowych niezależnych od jednostki. Określanie potrzeb na wydatki bieżące (w tym remontowe) odbywało się głównie w oparciu o zapotrzebowania składane przez podległe rejony na podstawie szacunkowej analizy kosztów cyklicznie powtarzalnych czynności utrzymania dróg z roku poprzedniego (z wyszczególnieniem pozycji określonych w katalogu robót) oraz informacji wynikających z okresowych przeglądów dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. Pomimo tego, ich działania w ramach prawidłowego – bieżącego i zimowego – utrzymania sieci dróg krajowych, zwiększającego bezpieczeństwo i wygodę w ruchu, realizowane były w sposób wybiórczy i nierzetelny. Stwierdzono w szczególności nierzetelne dokonywanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg, nieterminową i niepełną realizację prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg, nienależyte utrzymanie zieleni przydrożnej, brak lub niewystarczającą weryfikację parametrów technicznych sprzętu wykorzystywanego do zimowego utrzymania dróg, a co więcej – nieegzekwowanie od wykonawców ZUD zobowiązań umownych w zakresie wymogów ilościowych i parametrów technicznych wykorzystywanego sprzętu.

3.2.1 Wykonywanie remontów nawierzchni

W 2013 r. i w 2014 r. łączne wydatki na remonty nawierzchni w kontrolowanych oddziałach GDDKiA wyniosły odpowiednio 183.767,260 tys. zł i 128.627,051 tys. zł. Ustalenia kontroli wskazują, że zabiegi remontowe na drogach krajowych, planowane w oparciu o System Oceny Stanu Nawierzchni (stanowiący podstawę do sporządzenia planów działań na sieci) wykonywane były w ograniczonym

[38] Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.

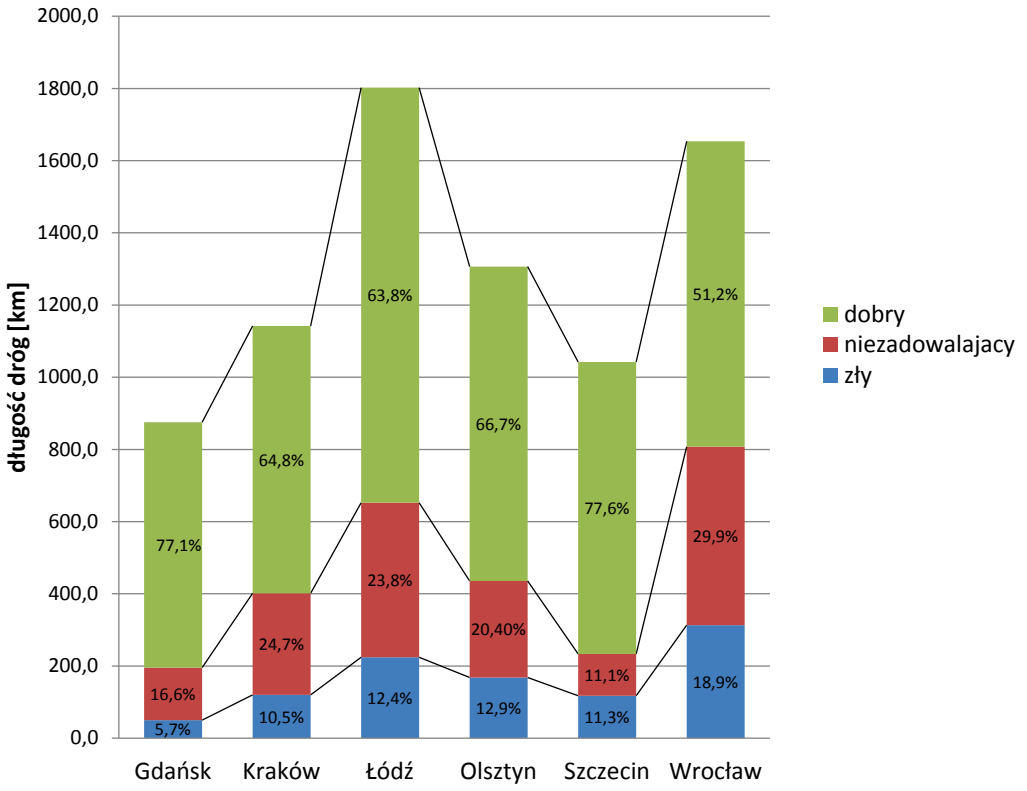
[39] Oddział GDDKiA w Gdańsku – 266 km (33% dróg będących w zarządzie Oddziału); w Krakowie – 303 km (31,2%); w Łodzi – 567 km (42,3%); w Olsztynie – 524 km (40,3%); w Szczecinie – 264 km (25,3%); we Wrocławiu – 384 km (26%).

zakresie, z powodu niewystarczających środków finansowych. Oddziały otrzymywały bowiem niższe kwoty, które pozwalały jedynie na realizację prac na części odcinków dróg zaplanowanych do remontu. Z przyznanych środków finansowych, kontrolowane oddziały GDDKiA realizowały plan wydatków na poziomie zbliżonym do 100% (pow. 99,5%).

Pomimo przeprowadzanych remontów i zabiegów naprawczych, z wyjątkiem woj. zachodniopomorskiego, wzrosła długość odcinków, których stan techniczny oceniany był jako zły lub niezadowalający. Sytuacja taka znajduje odzwierciedlenie, porównując okresy 2014 r. do 2013 r.:

- ***w woj. dolnośląskim:*** *zmniejszył się o 1,4 pkt % udział dróg w stanie technicznym złym, jednakże wzrósł o 1,7 pkt % udział dróg w stanie niezadowalającym i zmalał o 0,4 pkt % udział dróg w stanie dobrym;*
- ***w woj. łódzkim:*** *stan techniczny dróg ocenianych jako dobry zmalał średnio o 13,9% (od 6,5% do 36,9%), a odsetek dróg o stanie technicznym złym (za wyjątkiem Rejonu w Piotrkowie Tryb.) wzrósł średnio o 30,7% (od 7,9% do 50,7%). W rejonach w Sieradzu i w Wieluniu zwiększyła się długość dróg w stanie dobrym z uwagi na oddanie do użytkowania łódzkiego odcinka drogi ekspresowej S8;*
- ***w woj. małopolskim:*** *liczba dróg w stanie złym wzrosła z 74,3 km do 119,9 km , tj. z 6,5% do 10,4% łącznej długości jezdni, a w stanie niezadowalającym – wzrosła ze 157,3 km do 281,7 km , tj. z 13,6% do 24,4%;*
- ***w woj. pomorskim:*** *wprawdzie stan dróg w stanie złym zmalał o 3,8% (z 52 km do 50,063), jednakże liczba dróg w stanie dobrym zmalała o 4,5% (z 711 km do 679 km), a w stanie niezadowalającym wzrosła o 28,453 km, tj. o 24,3%;*
- ***w woj. warmińsko-mazurskim:*** *nastąpił spadek liczby dróg w stanie dobrym o 10,1% (tj. z 969,011 km do 871,155 km) oraz wzrost liczby dróg w stanie niezadowalającym i złym – odpowiednio o 47% (tj. z 181,43 km do 266,83 km) i o 18,1% (ze 142,589 km do 168,362 km);*
- ***w woj. zachodniopomorskim*** *nastąpił niewielki wzrost liczby dróg w stanie złym (z 116,690 km do 117,732 km) oraz dróg w stanie dobrym z 798,078 km do 808,497 km (tj. o 1,3%). Liczba dróg w stanie niezadowalającym spadła ze 127,109 km do 115,732 km.*

Wykres nr 2
Stan techniczny dróg w poszczególnych oddziałach GDDKiA, według stanu na koniec 2014 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK

Według ocen dokonanych przez zarządców dróg[40], co potwierdziły również oględziny wykonane przez kontrolerów NIK, w stanie dobrym i zadowalającym było 65,14% dróg (największy udział w woj. zachodniopomorskim, pomorskim i warmińsko-mazurskim), w stanie niezadowalającym – 22,15%. Stan zły (klasa D) osiągnęło 12,7% dróg krajowych będących w zarządzie wszystkich kontrolowanych oddziałów. Największy udział procentowy odcinków w stanie niezadowalającym i złym był w **województwie dolnośląskim** (odpowiednio 29,9% i 18,9% dróg), **małopolskim** (odpowiednio 24,4% i 10,4%) oraz w **woj. łódzkim** (odpowiednio 23,6% i 12,4%). Jedynie w **woj. pomorskim** udział procentowy dróg, których nawierzchnia była w złym stanie technicznym wyniósł poniżej 10% i kształtował się na poziomie niespełna 6%[41]. Na zły stan dróg w szczególności miały wpływ nierówności nawierzchni (spękania, koleiny) i utrata właściwości przeciwpoślizgowych (szorstkości). Ustalenia NIK wskazują ponadto, że w 2014 r. w porównaniu do 2013 r., zanotowano spadek stanu dobrego dróg o 320,8 km , tj. o 9,3%. Natomiast długość dróg w stanie złym w 2014 r. wzrosła o 21,7%, a w stanie niezadowalającym – o 25%.

3.2.2 Bieżące utrzymanie dróg

Przeprowadzane w trakcie kontroli oględziny wybranych odcinków dróg krajowych wskazały na niewystarczający nadzór zarządcy dróg krajowych nad bieżącym ich utrzymaniem oraz nad wykonawcami tych usług**.** Wykazały one m.in.:

- ***Oddział GDDKiA w Gdańsku:*** *skontrolowano 6 odcinków 4 dróg o łącznej dł. 260 km . Ustalono, że nawierzchnia odcinków dróg nr 20 w R. Kościerzyna i nr 25 w R. Człuchów była w złym stanie technicznym z widocznymi deformacjami, koleinami lub spękaniami i ubytkami; na drodze nr 21 w R. Słupsk stwierdzono uszkodzenia poboczy, słupków prowadzących i oznakowania pionowego. Ponadto stwierdzono zanieczyszczenia peronu przystanku autobusowego na odcinkach DK6 i S5.*

Zdjęcie nr 1
DK20 w km od 233+007 do km 251+700 uszkodzenia nawierzchni zabezpieczone powierzchniowo

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Joanna Andrzejewska.

[40] Stan dobry i zadowalający (poziom pożądany) – nawierzchnie nowe, odnowione i eksploatowane, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie nie wymagające zabiegów. Stan niezadowalający (poziom ostrzegawczy) – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych. Stan zły (poziom krytyczny) – nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające niezwłocznych zabiegów naprawczych.

[41] Dane wg stanu na koniec 2014 r.

Zdjęcie nr 2
Obwodnica Chojnic węzeł Chojnaty, przyczółek wiaduktu nad drogą krajową, graffiti

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Joanna Andrzejewska.

- ***Oddział GDDKiA w Łodzi:*** *skontrolowano 13 dróg o łącznej dł. 567 km . Ustalono m.in. uszkodzone i brudne oznakowanie pionowe (np. DK 92, 72, 60, 14, 91, 91d), zniszczone, brakujące lub brudne słupki prowadzące (np. DK 70, A1), uszkodzone bariery ochronne (np. DK 14, 70, 1, 91, 91d, A1). Ponadto stwierdzono pomazane ekrany akustyczne i wiadukty (np. DK 1, 72, 91, 91d, A1), zaśmiecone jezdnie i pobocza (np. DK 72, 92, 1, 91), martwe zwierzęta (DK 91, 91d).*

Zdjęcie nr 3
DK72, km 162+390, brudny ekran akustyczny w Rawie Mazowieckiej

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Dominik Gołacki, Zbigniew Łabęcki.

Zdjęcie nr 4
DK72, km 80+200 wytarte oznakowanie poziome, koleiny

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Dominik Gołacki, Zbigniew Łabęcki.

- ***Oddział GDDKiA we Wrocławiu:*** *skontrolowano 9 dróg o łącznej dł. 368,6 km. W przypadku 7 dróg (o dł. 291,2 km) oględziny wykazały wykrzywione, połamane i brudne słupki prowadzące (np. droga nr 8, 25, 46 i A4), nieczytelne lub brakujące oznakowanie poziome (np. droga nr 33, 46, 39, 15). Ponadto na DK25 stwierdzono zdeformowane pobocza (tj. rozjeżdżone przez samochody) oraz martwe zwierzęta (droga nr 33).*
- ***Oddział GDDKiA w Olsztynie:*** *skontrolowano 9 dróg o łącznej długości 352,384 km. Ustalono m.in. koleiny i spękania podłużne i poprzeczne (np. S22, DK7, 51, 16) oraz uszkodzone bariery energochłonne (DK7). Ponadto stwierdzono zaśmiecenia i martwe zwierzę (S7, DK15, 7), konary i pnie przydrożnych drzew po ich wycince (DK7 na ok. 22 km), pomazane bądź uszkodzone ekrany akustyczne i obiekty inżynierskie (S7, DK16, 7).*

Zdjęcie nr 5
Droga krajowa S7 – graffiti na podporze wiaduktu drogowego przy MOP Lutek (km 9+900 strona lewa)

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Adam Rączkiewicz, Marian Staszewski.

Zdjęcie nr 6
DK7 w km 209+300 strona prawa – miejscowe skoleinowanie nawierzchni

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Adam Rączkiewicz, Marian Staszewski.

- ***Oddział GDDKiA w Szczecinie:*** *stwierdzono m.in. ubytki, nierówności podłużne i spękania nawierzchni jezdni DK20 i DK6. Na poboczu A6 w km 17+350 – miejscowe rozmycie wierzchniej warstwy, a na DK 13 – brak odpowiedniego zabezpieczenia skarpy rowu przed rozmyciem przez wody opadowe.*

Zdjęcie nr 7
DK20 km 70+700, Suliszewo

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Karol Kośnik.

Zdjęcie nr 8
DK20 km 40+860, Stargard Szczeciński

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Karol Kośnik.

Ustalenia kontroli wskazujące na niezadowalający stan dróg krajowych (w szczególności klasy G – dróg głównych i GP – dróg głównych ruchu przyśpieszonego) oraz poziom ich utrzymania potwierdziły wyniki ankiety internetowej[42]. Wskazują one[43], że dla ponad 36% ankietowanych, stan dróg krajowych klasy A i S jest zadowalający, a dla blisko 29% – dobry. Stan zły lub bardzo zły tych dróg oceniło jedynie odpowiednio 4,8% i 5,1% ankietowanych. Połowa respondentów wskazała, iż podróżowanie po autostradach i drogach ekspresowych raczej zapewnia bezpieczne korzystanie z tych dróg.

Natomiast w przypadku dróg klasy G i GP – stan niezadowalający i zadowalający oceniło około 30% ankietowanych. Stan zły lub bardzo zły tych dróg oceniło odpowiednio 16,8% i 10,6% ankietowanych. Dla jedynie 2,3% drogi te uważane są za bezpieczne (co trzeci użytkownik uznał, że nie zapewniają one bądź raczej nie zapewniają bezpiecznego korzystania z nich).

Wśród najczęściej występujących na drogach krajowych robót związanych z utrzymaniem dróg, respondenci wskazali remonty (A i S – 84,7%, DK – 92,6%), koszenie trawy i wycinkę drzew (A i S – 67,3%, DK – 61,9%) oraz odśnieżanie i zwalczanie śliskości (A i S – 58,7%, DK – 54,2%).

42 W okresie od 10 marca 2015 r. do 6 maja 2015 r. na stronie Internetowej NIK zamieszczona była ogólnodostępna ankieta dotycząca zagadnień wywiązywania się z obowiązku GDDKiA gwarantującego właściwą organizację i rzetelną realizację prac związanych z utrzymaniem i remontami dróg, mająca na celu pozyskanie opinii, jakie działania podejmuje zarządca sieci dróg krajowych w kierunku zwiększenia komfortu i bezpieczeństwa jazdy użytkowników tych dróg, poprzez m.in. organizację prac porządkowo – remontowych pod kątem minimalizacji utrudnień w ruchu, czy wypracowanie standardów utrzymania dróg odpowiadające racjonalnym oczekiwaniom kierowców. Informacje o prowadzonym badaniu wraz z ankietą zamieszczone zostały również na stronie PKN ORLEN SA. (od 27 marca 2015 r. do 6 maja 2015 r.). Uzyskano ponad 6.000 (6.006) wypełnionych ankiet.

43 Dane procentowe podane wyłącznie dla osób korzystających regularnie z dróg (np. wykonujących zawód przedstawiciela medycznego/handlowego lub będących zawodowymi kierowcami. Pełne wyniki ankiet zamieszczono w załączniku nr 1.

Roboty te, w ocenie niemal 50% ankietowanych miały miejsce często i powodowały utrudnienia w ruchu: zwężenie, zmniejszenie liczby pasów (A i S – 90,6%, DK – 80,7%), ograniczenie prędkości (A i S – 85,0%, DK – 85,4%) oraz ruch wahadłowy (A i S – 49,8%, DK – 86,0%).
Z informacji[44] uzyskanych od jednostek Państwowej Straży Pożarnej, Policji i wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego wynika, że w latach 2013–2014 wystąpiły zdarzenia w ruchu drogowym, których przyczyną był nieodpowiedni stan dróg, tj. uszkodzone oraz podmyte pobocza, brak lub nieczytelne oznakowanie pionowe i poziome, zanieczyszczone pasy jezdni i poboczy (śmieci, padłe zwierzęta, nieusunięte po wycince konary drzew, nieusunięte elementy pojazdów po wypadkach), a także oblodzone nawierzchnie i śliskość jezdni spowodowana płynami ropopochodnymi po wypadkach i kolizjach drogowych.

Na przykład, **na terenie woj. łódzkiego** 3.942 wypadki i kolizje (tj. 7,2% wszystkich zdarzeń) spowodowane były zanieczyszczeniami znajdującymi się na drogach, a 4.178 (tj. 7,7%) – oblodzeniem i zaśnieżeniem. Występowanie na drogach kolein, garbów i wybojów było przyczyną 1.587 wypadków i kolizji (2,9%). Na drogach **woj. małopolskiego** zdarzenia spowodowane były przede wszystkim śliskością w okresach zimowych, śliskością spowodowaną rozlaniem paliwa na jezdni oraz nieprawidłowo zabezpieczonymi robotami drogowymi. Na drogach **woj. warmińsko – mazurskiego** w latach 2013–2015 (do lutego) doszło do 129 kolizji oraz jednego wypadku, spowodowanego niewłaściwym stanem technicznym dróg. W wyniku oblodzenia drogi krajowej nr 16 doszło do groźnego wypadku ze skutkiem śmiertelnym, gdzie kierujący autobusem na oblodzonej drodze stracił panowanie nad pojazdem i wjechał do przydrożnego rowu. Piaskarki na miejscu zdarzenia pojawiły się dopiero po kilku godzinach, a kierowcy do tego czasu mieli problemy z poruszaniem się po drodze.

3.2.3. Kontrole stanu technicznego dróg

W zakresie przeprowadzania okresowych przeglądów stanu technicznego dróg i drogowych obiektów inżynierskich kontrola wykazała zróżnicowany stan realizacji zadań według przyjętych zasad określonych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad[45] oraz prawa powszechnie obowiązującego[46].

W okresie objętym kontrolą trzech zarządców dróg krajowych (analizowane rejony w **oddziałach GDDKiA: w Gdańsku, w Krakowie i w Szczecinie**) terminowo i zgodnie z zakresem przedmiotowym wywiązywało się z obowiązku przeprowadzania okresowych kontroli stanu technicznego analizowanych odcinków dróg (tj. 24 odcinki o łącznej dł. ponad 833 km) i obiektów inżynierskich (tj. ponad 600). W protokołach z przeglądów (rocznych i pięcioletnich) wskazywano usterki oraz zalecenia wskazujące na konieczność wykonania napraw i remontów uwzględniających wpływ stanu obiektów drogowych na bezpieczeństwo ruchu. Zalecenia wynikające z prowadzonych przeglądów były podstawą do sporządzania wykazu potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów skontrolowanych obiektów.

44 Informacje uzyskane w trybie art. 29 pkt 2 lit. „f" ustawy o NIK.

45 Instrukcja przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, wprowadzona zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 7 lipca 2011 r. (ze zm.).

46 Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2010 r., Nr 243, poz. 1623 ze zm.), zw. dalej ustawą Prawo budowlane.

Nieprawidłowości w zakresie realizacji obowiązku prowadzenia kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich, zwiększające ryzyko obniżenia poziomu bezpieczeństwa użytkowników ruchu drogowego**,** stwierdzono w:

- ***Oddziale GDDKiA w Łodzi:*** *spośród 42 kontroli pięcioletnich odcinków dróg, 6 kontroli (14,3%) przeprowadzono w niepełnym zakresie, tj. pominięto część dotyczącą estetyki drogi i otoczenia, stan techniczny chodników, oznakowanie poziome, bariery energochłonne i ekrany oraz czystość pasa drogowego. Nie przeprowadzano przeglądów okresowych przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm (1.866 przepustów, tj. 57,2% ogółu obiektów inżynierskich). W latach 2013–2014, 192 z 326 (58,9%) protokołów przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich/mostowych zostało sporządzonych w innych miesiącach niż marzec i październik*[47]*. I tak: w R. w Sieradzu sporządzono niespełna 94% protokołów w niewłaściwych miesiącach, w R. w Kutnie – 57%, a w r. w Łowiczu – 45,6%.*
- ***Oddziale GDDKiA we Wrocławiu:*** *żaden (z analizowanej próby 15 protokołów kontroli, co stanowiło 1,6% ogółu z trzech rejonów) z przeglądów drogowych obiektów inżynierskich nie został przeprowadzony zgodnie z terminami wynikającymi ze sporządzonych harmonogramów tych kontroli. Z opóźnieniem wynoszącym od 20 dni do 161 dni przeprowadzono 10 kontroli, 2 powyżej 161 dni, a przed terminem – 3 kontrole (od 41 dni do 157 dni).*

Kierownicy tych jednostek tłumaczyli te nieprawidłowości niesprzyjającymi warunkami atmosferycznymi, absencją pracowników merytorycznych, wykonywaniem innych, nieprzewidzianych prac interwencyjnych, a także realizacją prac sprzętem dzielonym z innymi służbami.

Co prawda, wyniki kontroli wskazały, że w trzech jednostkach (**oddziały GDDKiA w Łodzi, w Olsztynie i we Wrocławiu**) kontrole obiektów inżynierskich[48] przeprowadzone zostały przez osoby nieposiadające członkostwa w Izbie Inżynierów Budownictwa (Olsztyn, Wrocław) oraz posiadające uprawnienia budowlane ograniczone do dróg lokalnych, dojazdowych oraz wewnętrznych (Łódź), nie mniej jednak Izba nie stwierdziła nierzetelności, wykazała natomiast naruszenie przepisów ustawy Prawo budowlane. W związku z powyższym, skierowane zostały zawiadomienia do Prokuratur (Rejonowej w Kutnie i Okręgowej w Elblągu[49]) wobec pracowników oddziałów (odpowiednio GDDKiA w Łodzi i GDDKiA w Olsztynie) w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstwa, które podjęły stosowne działania w tym zakresie.

3.2.4. Objazdy i kontrole dróg

Objazdy i kontrole dróg – istotne z uwagi na bezpieczeństwo użytkowników dróg – mają na celu weryfikację stanu technicznego dróg, obejmującą m.in. stan nawierzchni dróg i drogowych obiektów inżynierskich, utrzymanie barier energochłonnych, ekranów akustycznych oznakowania pionowego i poziomego oraz utrzymanie zieleni. Niewystarczający był nadzór zarządców dróg krajowych nad realizacją obowiązków w zakresie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg.

Zaniechanie czynności związanych z tymi obowiązkami oraz właściwym ich dokumentowaniem, szczególnie w przypadku dróg o dużym natężeniu ruchu, stanowiło ryzyko zbyt późnego stwierdzenia ewentualnego zdarzenia powodującego nieprawidłowy stan drogi, a w konsekwencji opóźnienia podjęcia prac usuwających tę nieprawidłowość przez wykonawców usług. Brak pełnej dokumentacji w tym zakresie może mieć również

47 Obowiązek wynikający z Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich.

48 W Oddziale GDDKiA w Łodzi dotyczy sześciu kontroli okresowych stanu technicznego odcinków dróg krajowych w Rejonie Kutno, w latach 2012–2014. W Oddziale GDDKiA w Olsztynie dotyczy pięciu kontroli okresowych rocznych stanu technicznego odc. dróg krajowych nr 7, S7 i nr 22, w latach 2013–2014. W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu dotyczy kontroli obiektów inżynierskich rocznych i pięcioletnich przeprowadzonych w 2013 r. na drodze S8.

49 Prokuratorzy skierowali do Sądów (Rejonowego w Kutnie i Rejonowego w Elblągu) wnioski o warunkowe umorzenie postępowania karnego.

bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego, a brak możliwości lokalizacji uszkodzeń drogi ogranicza skuteczne ich usuwanie.

Ustalenia kontroli ujawniły nieprawidłowości w realizacji czynności dokonywania obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych[50] przez pracowników kilku oddziałów. W czterech[51] oddziałach (na 6 skontrolowanych) stwierdzono przypadki istotnych zaniedbań tego obowiązku, polegające na niezachowaniu wymaganej terminowości (tj. godzin wykonywania objazdów) i częstotliwości przeprowadzania objazdów oraz objęciu objazdami tylko wybranych odcinków dróg[52]. Wyniki kontroli wskazują ponadto, że w 5 oddziałach[53] nie dochowano należytej staranności podczas dokumentowania czynności objazdów i kontroli w dziennikach objazdów, tj. w dokumentach służących do ewidencjonowania stwierdzonych podczas objazdów usterek, braków i uszkodzeń na drodze oraz ich lokalizacji, a także potwierdzania usuwania tych nieprawidłowości[54]. Przykładowo:

- ***W Oddziale GDDKiA w Gdańsku*** *w dziennikach objazdów DK 22 i 25 łącznie w 151 przypadkach nie wpisano terminu realizacji zalecenia pokontrolnego oraz – także dla DK 20 i 21 (35 przypadków) – daty faktycznego wykonania zlecenia, a w 96 przypadkach nie wpisano terminu zalecanego usunięcia usterki.*
- ***W Oddziale GDDKiA w Łodzi*** *na A2 (w V i X 2013 r.) oraz na drodze nr 71 i 72 klasy GP (w III, V i X 2013 r. oraz II, III, V i X 2014 r.) nie zostały przeprowadzone objazdy w porze nocnej. Kilkanaście razy nie przeprowadzono objazdów A2, DK 14 i 14a klasy GP na całej wymaganej długości, przeprowadzano tylko raz dziennie (A2 i S8), bądź w pojedynczych przypadkach (w tym na drodze 14 i 14a) – w ogóle nie dokonywano objazdów. Wpisów do dzienników dokonywały osoby, które faktycznie nie realizowały tej czynności.*
- ***W Oddziale GDDKiA w Olsztynie*** *w 264 przypadkach w dziennikach nie wskazano godzin objazdów dróg ekspresowych (S22 i S7), w 35 przypadkach nie wykonano drugiego objazdu po godz. 14.00 (kolejne objazdy wykonywano dopiero w następnej dobie). W 13 przypadkach nie wykonywano „popołudniowego" objazdu na całej długości administrowanego odcinka S7 na terenie Rejonu w Olsztynie – pominięto odcinki o długościach od około 3 km do 18 km.*

Znamienne jest, że pracownicy **oddziałów GDDKiA w Gdańsku, Łodzi i we Wrocławiu** nie przeprowadzali kontroli wpisów w dziennikach objazdów bądź nie kwestionowali tych zapisów w dziennikach, pomimo ich weryfikacji pod kątem poprawności.

Pracownicy oddziałów odpowiedzialni za dokonywanie objazdów stwierdzili wręcz, że niewykonanie takich objazdów w żaden sposób nie powoduje braku możliwości identyfikacji wystąpienia utrudnień na drodze z uwagi na istniejącą współpracę z Policją i Strażą Pożarną oraz dzięki użytkownikom dróg, którzy mają możliwość całodobowego przekazywania do Punktu Informacji Drogowej wiadomości o zauważonych zagrożeniach (oddziały GDDKiA: we Wrocławiu i w Łodzi). Ponadto przedstawiciel Oddziału GDDKiA w Łodzi stwierdził, że z wytycznych w sprawie przeprowadzania objazdów i kontroli dróg nie wynika, by czynności te realizować na całym odcinku drogi wyłącznie przez zarządcę drogi, dlatego też objazdów dokonywali również wykonawcy utrzymania dróg.

---

50 Na podstawie zarządzenie nr 36 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych oraz § 11 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (D. U. Nr 67, poz. 582), zwanego dalej rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 2005 r.

51 W oddziałach GDDKiA w Krakowie, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu.

52 Analizą objęto dzienniki objazdów z lutego, marca, maja, października 2013 r. i 2014 r. oraz ze stycznia 2015 r. (tj. 273 dni).

53 W oddziałach GDDKiA w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu.

54 Prowadzenie dziennika objazdu określone jest wzorem w § 9 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 2005 r.

Najwyższa Izba Kontroli nie podziela stanowisk prezentowanych w wyjaśnieniach kierowników jednostek kontrolowanych, bowiem objazdy – umożliwiające nie tylko kontrolę stanu dróg, ale również nadzór nad prawidłowością wywiązywania się wykonawców z zobowiązań umownych – winny być przeprowadzane przez właściwego zarządcę drogi oddzielnie dla każdej kategorii drogi. Potwierdzają to również Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych GDDKiA z 2009 r., zgodnie z którymi *„służby drogowe powinny dokonywać objazdów w każdych warunkach pogodowych, dających możliwość prawidłowej oceny stanu oznakowania dróg"*.

Oddziały GDDKiA w Krakowie, Łodzi, Olsztynie i Szczecinie nieprawidłowo prowadziły również karty drogowe pojazdów służbowych[55], a informacje w nich zawarte były niezgodne z zapisami w dziennikach objazdów. Przykładowo, w **Oddziale GDDKiA w Krakowie** zapisy w kartach drogowych wykazały, że w 67 przypadkach nie odnotowano dokonanych objazdów po godz. 14.00. W części kart drogowych sporządzonych w 2013 r. (A4 i S7) nie wyszczególniono trasy objazdów. W **Oddziale GDDKiA w Łodzi** niedbale wypełniano karty drogowe, odnotowując w nich m.in. rozpoczęcie podróży w Kutnie, mimo że dnia poprzedniego zakończona została w miejscowości oddalonej od Kutna o 54 km , wskazując jednocześnie taki sam stan licznika dla obu miejscowości. Wystąpiły również przypadki, że dany pracownik w tym samym czasie rozpoczynał podróż służbową dwoma różnymi samochodami z dwóch różnych miejscowości. W **Oddziale GDDKiA w Szczecinie** w dziennikach i w kartach pojazdów nie rozpisano szczegółowo faktycznie przejechanych tras. W karcie pojazdu za X 2013 r. we wszystkich pozycjach wpisano tę samą trasę DK 10, DK 13 i A6, natomiast podana liczba przejechanych kilometrów była w każdym wpisie inna i wahała się od 80 km do 276 km. Jedynie w **Oddziale GDDKiA we Wrocławiu** zapisy w dziennikach objazdów dróg były spójne z kartami pojazdu.

Ponadto w **Oddziale GDDKiA w Łodzi** dopuszczono do innych uchybień i nieprawidłowości związanych z organizacją wykonywania objazdów i kontroli dróg, polegających w szczególności na:

- niezapewnieniu, wobec pracowników wykonujących objazdy i kontrole dróg, co najmniej 11-godzinnego odpoczynku od pracy w każdej dobie, wynikającego z art. 132 ust. 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy[56] oraz Regulaminu Pracy w GDDKiA. Przykładowo, pracownicy ci świadczyli pracę nieprzerwanie przez 25 godzin, bądź przez 20 godzin z 1,5-godzinną przerwą;

- niezapewnieniu co najmniej 35-godzinnego odpoczynku tygodniowego, obejmującego co najmniej 11 godz. odpoczynku dobowego. Skutkiem tego w skrajnym przypadku pracownik Rejonu w Łowiczu świadczył pracę dla Oddziału (bezpośrednio lub pośrednio) przez 30 dni w styczniu 2014 r., bez zapewnienia mu tego prawa. Dodatkowo niezapewnienie 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku stwierdzono dwudziestokrotnie w stosunku do 7 innych zatrudnionych w rejonach w Sieradzu i w Łowiczu. W związku z występowaniem w 2014 r. nagminnych przypadków naruszenia ww. zasad, Delegatura NIK w Łodzi o powyższych faktach - będących w zakresie właściwości Państwowej Inspekcji Pracy – poinformowała Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi, który podjął stosowne działania w tym zakresie;

- wpisywaniu do dzienników objazdów nieprawidłowego stanu utrzymania dróg dopiero po przeprowadzeniu oględzin i wskazaniu ich pracownikom Oddziału przez inspektorów NIK;

[55] Karta służąca ewidencjonowaniu podróży pojazdem służbowym.

[56] Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm.; zw. dalej Kodeks pracy.

- wykonywaniu w I kwartale 2014 r. przez dyżurnych zimowego utrzymania dróg rejonów w Łowiczu, Opocznie i Radomsku w czasie pełnionych przez nich dyżurów – na podstawie umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi[57] – dodatkowych zadań na rzecz Oddziału, nieokreślonych tymi umowami, i polegających na dokonywaniu przez nich objazdów i kontroli dróg pojazdami służbowymi Oddziału. W konsekwencji, pomimo iż pracownicy Oddziału nie pełnili dyżurów w czasie i w miejscach wskazanych w tych umowach (czyli zlecona usługa nie została faktycznie wykonana) Oddział wypłacił Wykonawcy kwotę 17.316 zł, co naruszało art. 44 ust. 3 pt 3 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[58]. Działanie takie, Najwyższa Izba Kontroli uznaje za niegospodarne wydatkowanie środków publicznych przez Oddział GDDKiA w Łodzi. Było to również nie tylko niezgodne z zawartymi umowami, ale także ograniczało możliwość sprawnej realizacji przez dyżurnych podstawowych zadań o wysokim stopniu odpowiedzialności. NIK dostrzega, że powyższe praktyki miały miejsce od 2007 r. O powyższych okolicznościach wskazujących na możliwość naruszenia dyscypliny finansów publicznych skierowane zostało zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych. Z uwagi na fakt mogący świadczyć o możliwości występowania mechanizmów korupcjogennych w tym zakresie, Delegatura NIK w Łodzi poinformowała również Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi. Dyrektor Delegatury CBA w Łodzi poinformował, że podejmowanie czynności w tej sprawie nie znajduje uzasadnienia.

3.2.5. Realizacja zadań związanych z utrzymaniem dróg krajowych, powierzonych innym podmiotom

Przyjęty w oddziałach GDDKiA system utrzymania dróg polegał na zlecaniu podmiotom zewnętrznym – w drodze postępowań przetargowych – prac w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania sieci dróg krajowych. Niektóre prace (np. utrzymanie zieleni, sprzątanie pasa drogowego, mycie znaków drogowych, uzupełnianie ubytków nawierzchni dróg masą na zimno) wykonywane było również siłami własnymi przez pracowników oddziałów.

W związku z nieprawidłowościami związanymi z udzielaniem zamówień publicznych w **Oddziale GDDKiA w Łodzi** oraz w **Oddziale GDDKiA w Olsztynie**, które skutkowały skierowaniem zawiadomień do odpowiednich organów stwierdzono, że:

- *pracownicy **Oddziału w Olsztynie** uznali oferty wykonawcy za prawidłowe, pomimo iż nie spełniały one wymogów Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (SIWZ) w zakresie parametrów technicznych sprzętu. W konsekwencji, z wykonawcą tym Oddział zawarł dwie umowy na łączną kwotę 1.897,08 tys. zł i opłacił faktury w wysokości 210.370,00 zł z tytułu świadczonych usługi. W związku z powyższym, Delegatura NIK w Olsztynie skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych, który umorzył postępowanie wyjaśniające z uwagi na brak w zarzucanym czynie znamion naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Na przedmiotowe postanowienie Delegatura NIK w Olsztynie skierowała zażalenie do Głównego Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych i zaskarżyła je w całości, zarzucając mu obrazę przepisów ustawy o naruszeniu dyscypliny finansów publicznych oraz błąd w ustaleniach faktycznych przyjętych za podstawę umorzenia;*
- ***w Oddziale w Łodzi** z postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na pełnienie dyżurów przy ZUD w rejonach w Kutnie i w Wieluniu niewyłączone zostały dwie osoby, których małżonkowie świadczyli pracę na rzecz wybranego wykonawcy, ubiegającego się nie tylko o udzielenie zamówienia, ale którego oferty zostały wybrane w tych postępowaniach. W ocenie NIK, wskazani członkowie komisji przetargowych powinni zostać wyłączeni z takich postępowań, z uwagi na uzasadnione wątpliwości, co do ich bezstronności; istnieje tu zatem mechanizm korupcjogenny. Z uwagi na fakt, że niewyłączenie z postępowania wyżej wskazanych osób wypełnia znamiona naruszenia dyscypliny finansów publicznych oraz wskazuje na możliwość występowania mechanizmów korupcjogennych, Delegatura NIK w Łodzi skierowała zawiadomienie do Rzecznika Dyscypliny Finansów*

[57] Zgodnie z umowami podmioty miały zapewnić kierowników, pracowników – dyżurnych na pełnienie dyżurów przy zimowym utrzymaniu dróg krajowych.

[58] Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

Publicznych oraz poinformowała Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi. Dyrektor Delegatury CBA w Łodzi poinformował, że podejmowanie czynności w tej sprawie nie znajduje uzasadnienia. Ponadto NIK skierowała zawiadomienie do Prokuratury o podejrzeniu popełnienia czynu, polegającego na zeznaniu nieprawdy w oświadczeniach składanych przez członków komisji przetargowych.

Zawarte przez oddziały GDDKiA umowy z wykonawcami bieżącego i zimowego utrzymania dróg przewidywały kompleksowe ich utrzymanie w zakresie estetyki drogi oraz naprawy nawierzchni, poboczy, chodników i systemu odwodnienia, niezależnie od modelu utrzymania drogi. W **oddziałach GDDKiA w Łodzi i w Olsztynie** umowy te – w ramach jednego Oddziału GDDKiA – nie zapewniały jednolitych kryteriów, wymagań i standardów przy wykonywaniu powierzonego zadania w zakresie częstotliwości i terminów wykonywania usług oraz prawa do dokonywania przez zamawiającego kontroli sprawności stanu technicznego nośników dla sprzętu do ZUD. Wyniki kontroli wskazują, że w niektórych umowach kompleksowego/bieżącego utrzymania dróg[59] wręcz nie wskazywano częstotliwości prac oraz standardów utrzymania zieleni przydrożnej, ekranów akustycznych, barier ochronnych i znaków pionowych.

W oddziałach GDDKiA w Łodzi i w Szczecinie stwierdzono, że weryfikowanie i egzekwowanie przez pracowników tych oddziałów zgodności parametrów technicznych i wymogów ilościowych sprzętu wykorzystywanego do ZUD z ofertami oraz ze zobowiązaniami umownymi było nierzetelne[60].

- *W **Oddziale GDDKiA w Szczecinie**, w dniu oględzin (tj. w dniu obowiązywania umowy) w punkcie ZUD nie stwierdzono pługu odśnieżnego oraz 2 samochodów, które realizowały w tym czasie inne kontrakty handlowe w Szczecinie i w Gryficach. W odniesieniu do pięciu innych brakujących sprzętów (2 nośników, 2 pługów i 1 równiarki) GDDKiA nie potrafiła ustalić miejsca ich stacjonowania.*

Zdjęcie nr 9
Zepsuta, naprawiana w hali równiarka

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Mirela Zając.

[59] Droga w woj. łódzkim: S8, S14, DK14; drogi w Rejonie w Ostródzie i w R. w Olsztynie.

[60] W pozostałych oddziałach GDDKiA stwierdzono pojedyncze przypadki rozbieżności, np.:
– brak w 4 pojazdach czujników posypu (po 2 w Krakowie i we Wrocławiu);
– moc silnika i ładowność (Gdańsk, Olsztyn) oraz pojemność zbiorników uszorstniających (Łódź) były niższe niż wymagane w SIWZ; w 5 przypadkach ładowność przekraczała wymagania określone w SIWZ (Szczecin).

Zdjęcie nr 10
Części niesprawnej równiarki

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Mirela Zając.

Zdjęcie nr 11
Części niesprawnej równiarki

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Mirela Zając.

- ***W Oddziale GDDKiA w Łodzi*** *w dniu oględzin sprzętu (tj. w dniu obowiązywania umowy) wykorzystywanego do utrzymania autostrady A2, w bazie znajdowało się tylko 6 pojazdów (na 11 zadeklarowanych), w tym 4 pługo--solarki, które nie spełniały wymogów co do długości lemiesza i pojemności solarek*[61]*, czego zamawiający nie zweryfikował. Analiza programu ewidencjonującego pracę sprzętu wykazała, że 5 pojazdów stacjonujących na terenie OUA w Strykowie i Nieborowie w okresie obowiązywania umowy*[62]*, opuściło teren bazy i poruszało się w okolicy innych miast woj. łódzkiego. Ustalenia kontroli wyraźnie wskazują, że wykonawca, utrzymujący autostradę A2, naruszył warunki umowy – zgodnie z którą będzie on świadczyć usługę przez 6 miesięcy od daty zawarcia umowy, a więc od 30 października 2014 r. do 30 kwietnia 2015 r. – wycofując w sezonie zimowym niezbędny sprzęt do ZUD na 1,5 mies. przed końcem obowiązywania przedmiotowej umowy.*

Dobre praktyki

Dobrą praktyką były natomiast działania podejmowane przez **Oddział GDDKiA w Gdańsku**, polegające na kontroli nośników specjalistycznego sprzętu do ZUD oraz pracowników pod kątem wymaganych uprawnień i trzeźwości. Kontrole te były przeprowadzane przez Wydział Prewencji i Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Gdańsku oraz przez Pomorskiego Wojewódzkiego Inspektora Transportu Drogowego, na wniosek Oddziału GDDKiA. Wpływały one na poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg (kierowców i pasażerów). W wyniku tych kontroli służby stwierdziły usterki aż w 25 pojazdach (37,3% poddanych kontroli), co spowodowało zatrzymanie 15 dowodów rejestracyjnych. Istotne z uwagi na bezpieczeństwo kierowców tych pojazdów, a także pozostałych użytkowników dróg usterki techniczne nośników dotyczyły nieszczelnych układów pneumatycznych, wycieków płynów eksploatacyjnych, nadmiernego zużycia lub wręcz pęknięcia opon, pękniętej szyby czołowej, a także niesprawnych świateł i sygnału dźwiękowego.

Mimo występowania przypadków niesprawnych pojazdów także w oddziałach w Łodzi i w Olsztynie, w jednostkach tych nie skorzystano z możliwości zapewnienia kontroli Inspekcji Transportu Drogowego[63] nad spełnieniem przez niektórych wykonawców usług ZUD wymagań dotyczących stanu technicznego pojazdów:

- *na terenie woj. warmińsko – mazurskiego 12 pojazdów realizujących usługi ZUD w sezonie 2014/2015 (11,3% pojazdów zaoferowanych do ZUD) nie posiadało aktualnych okresowych badań technicznych, a pomimo tego 10 z nich świadczyło usługi ZUD na rzecz Oddziału;*
- *na terenie woj. łódzkiego 5 pojazdów (na 95) realizujących zadania ZUD nie posiadało ważnego badania technicznego*[64]*.*

Powyższe nieprawidłowości zostały ujawnione dopiero przez inspektorów NIK podczas przeprowadzania oględzin sprzętu.

W toku badań kontrolnych dotyczących realizacji zadań, kontrolerzy NIK ustalili także inne nieprawidłowości, nie mające co prawda bezpośredniego związku z realizacją tych zadań, niemniej jednak istotne z punktu widzenia rzetelności, bezstronności oraz transparentności wykonywanych obowiązków przez pracowników, a także ich wiarygodności. W dwóch przypadkach przełożyło się to na skutki finansowe.

61 W pozostałych dwóch przypadkach tabliczki znamionowe nie były czytelne.

62 Umowa nr 3/10/U/2014 z 30 października 2014 r.

63 W Olsztynie możliwość taka określona została w załączniku do SIWZ – szczegółowe specyfikacje techniczne robót zimowego utrzymania dróg – pkt 3.3.1. „Nośniki pługów". W Łodzi zawarto porozumienie z ITD.

64 Informacje ustalone na podstawie Centralnej Ewidencji Pojazdów. W CEP brak było w ogóle informacji o 4 pojazdach, a w odniesieniu do 14 pojazdów nie było danych dot. ważności ubezpieczenia OC i ważności badania technicznego.

- ***W Oddziale GDDKiA w Gdańsku*** powierzono wykonywanie czynności w Wydziale Zamówień Publicznych osobie skierowanej przez wykonawcę realizującego w tym czasie usługi dla Oddziału, m.in. w zakresie utrzymania dróg na podstawie już zawartych umów, a jednocześnie będącego potencjalnym wykonawcą przyszłego zamówienia[65]. Za realizację zadań w okresie od listopada 2014 r. do marca 2015 r., polegającą w szczególności na współudziale w przygotowywaniu postępowań o udzielenie zamówienia publicznego oraz prowadzenie sprawozdawczości, gromadzenie i archiwizowanie dokumentacji w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg, Oddział wydatkował kwotę w wysokości 25.815,24 zł. W ocenie NIK, sytuacja powyższa wskazuje na możliwość niezachowania przez zamawiającego bezstronności oraz transparentności prowadzonych postępowań. Osoba taka nie powinna zostać wyznaczona do pracy w komórce merytorycznej właściwej w sprawach zamówień publicznych z uwagi na powiązania z jednym z wykonawców usług utrzymania dróg. Istotną, w ocenie NIK, nieprawidłowością jest również potwierdzenie przez pracowników Oddziału w protokole odbioru usługi jej wykonania, pomimo iż faktycznie nie została ona zrealizowana we wskazanym terminie i w pełnym zakresie. W konsekwencji, Oddział, wydatkował kwotę 5.475,96 zł jeszcze przed dniem wykonania usługi.

  W związku z ujawnionymi nieprawidłowościami, Delegatura NIK w Gdańsku skierowała zawiadomienie do Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Gdańsku.

- **W Oddziale GDDKiA w Krakowie:**

– pracownik Rejonu Nowy Targ potwierdził w protokole odbioru z 16 grudnia 2014 r., iż zlecone wykonawcy roboty na DK47 o wartości 2.604.035,10 zł zostały zrealizowane terminowo i w pełnym zakresie. Kwota ta została wypłacona wykonawcy w dniu 18 grudnia 2014 r. Faktycznie jednak, niektóre z tych robót o wartości 541.069 zł nie zostały zrealizowane. Nie wykonano montażu 813 aktywnych punktowych elementów odblaskowych na dł. 3000 m (299.997 zł) oraz barier segmentowych (57.072 zł); budowy chodnika w km 16+080 do km 16+960 wzdłuż DK47 (ponad 184.000 zł). Jak wynikało z wyjaśnień, pracownik Rejonu świadomie potwierdził nieprawdę, tłumacząc swoje postępowanie tym, że środki finansowe pochodzące z KFD musiały zostać wydatkowane do końca 2014 r. Zrealizowanie przedmiotowych prac nastąpiło dopiero w II kwartale 2015 r., tj. w trakcie kontroli NIK. Delegatura NIK w Krakowie złożyła zawiadomienia do Prokuratury w sprawie uzasadnionego podejrzenia popełnienia przestępstw z art. 271 § 1 i 231 § 1, w związku z art. 11 § 2 Kodeksu karnego[66]. Prokuratura jednak odmówiła wszczęcia śledztwa z uwagi na znikomą szkodliwość społeczną czynu, argumentując tę decyzję m.in. rodzajem i charakterem naruszonego dobra, rozmiarami wyrządzonej lub grożącej szkody, jak również wagą naruszonych przez sprawcę obowiązków. Delegatura NIK w Krakowie skierowała zażalenie na postanowienie Prokuratora do Sądu Rejonowego dla Krakowa – Śródmieście w Krakowie i zaskarżyła je w całości. Sąd uwzględnił zażalenie i uchylił zaskarżone postanowienie.
– pracownik zlecił, w ramach ww. prac opłaconych w pełnym zakresie, wykonanie chodnika na odcinku w km 16+080 do 16+960 DK47, pomimo uprzednio zamierzonej oraz realizowanej w marcu i w kwietniu 2015 r. przebudowy odcinka tej jezdni;
– pracownik Rejonu Nowy Targ zlecił wykonanie humusowania skarpy wraz z obsianiem trawy o wartości 51.660 zł w grudniu 2014 r., kiedy wegetacja roślin nie była możliwa.

[65] Postępowanie o udzielenie zamówienia rozpoczęło się w dniu 8 kwietnia 2015 r.

[66] Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.), zw. dalej ustawą Kodeks karny.

- **W Oddziale GDDKiA w Łodzi**:

– 4 pracowników[67] wykonywało czynności związane z odbiorem usługi (tj. sprawdzenie pod względem merytorycznym faktur oraz zatwierdzenie protokołu odbioru usługi) polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usługę na rzecz Oddziału. NIK zauważa, że opisane sytuacje wskazują na możliwość konfliktu interesów oraz stanowią naruszenie zasad wynikających z wewnętrznej regulacji GDDKiA[68]. O wyżej ujawnionych okolicznościach wskazujących na możliwość wystąpienia mechanizmów korupcjogennych, Delegatura NIK w Łodzi poinformowała Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi, według której „podejmowanie czynności w tej sprawie nie znalazło uzasadnienia", gdyż ujawnione czyny skutkowały odpowiedzialnością za naruszenie przepisów pracowniczych oraz odpowiedzialnością za naruszenie dyscypliny finansów publicznych;

– wykonawcy usług bieżącego utrzymania dróg rozliczani byli wbrew postanowieniom zawartych umów, tj. niezgodnie z miesięcznymi terminami określonymi w tych umowach (rozliczenie prac następowało rzadziej niż raz w miesiącu i obejmowało okresy kilku- lub kilkunastodniowe, bądź do rozliczenia przedkładano różne faktury obejmujące ten sam czas realizacji prac) oraz na podstawie dokumentacji niezawierającej protokołów odbioru usług ZUD.

3.2.6. Realizacja prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg

Podstawowe zadania dotyczące przygotowania zarządcy dróg krajowych do sezonu zimowego określone zostały w Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych, stanowiącym załącznik nr 5 do Wytycznych zimowego utrzymania dróg wprowadzonych zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r. Realizacja przez oddziały GDDKiA zadań w zakresie wykonania prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg w skontrolowanym przez NIK okresie, nie była zadowalająca. Generalny Dyrektor oraz większość oddziałów GDDKiA[69] i podległych im rejonów nieterminowo i nie w pełnym zakresie realizowali prace wymagane Ramowym harmonogramem prac przygotowawczych do ZUD.

Kierownicy tych jednostek wyjaśnili, że głównymi powodami niedotrzymania zakresów i terminów prac objętych ramowym harmonogramem, były m.in. dodatnie temperatury, korzystne prognozy długoterminowe, ogólnodostępne prognozy pogody, a także przeszacowana i nieprawidłowo przyjęta powierzchnia jezdni dla nowej drogi.

- ***GDDKiA*** *nie zorganizowała zebrania informującego o organizacji zimowego utrzymania dróg z udziałem mediów i Policji, nie zachowała terminu przeprowadzenia szkolenia dyżurnych obsługujących zimowe utrzymanie dróg i Punkty Informacji Drogowej. Nie zawarła także w wymaganym terminie umów z Instytutem Meteorologii i Gospodarki Wodnej na osłonę meteorologiczną dróg.*
- ***W Oddziale GDDKiA w Łodzi*** *w szczególności z 3-miesięcznym opóźnieniem w 2014 r. przeprowadzono szkolenia dyżurnych obsługujących ZUD i PID; w 2013 r. takiego szkolenia nie przeprowadzono. Kontrole przygotowania do ZUD w 2013 r. przeprowadzono z opóźnieniem wynoszącym do 26 dni, a w 2014 r. – do 17 dni. W 2013 r. z opóźnieniem 16-dniowym, a w 2014 r. – 42-dniowym przygotowano sprzęt do ZUD oraz wykonano przeglądy i remonty tego sprzętu. W R. w Sieradzu w 2013 r., a w 2014 r. w R. w Kutnie, w Opocznie i w Piotrkowie Tryb. nie zgromadzono minimum 25% środków chemicznych. W 2013 r. i w 2014 r. nieterminowo (od 4 do 24 dni) wykonano osłonę bierną przed zaśnieżeniem.*

[67] Rejon w Kutnie – 3 pracowników i w Wieluniu – 1 pracownik.

[68] Zarządzenie nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 6 marca 2012 r. Polityka antykorupcyjna w GDDKiA.

[69] Oddziały GDDKiA: w Gdańsku, w Łodzi, w Olsztynie i we Wrocławiu.

- ***W Oddziale GDDKiA w Olsztynie*** *z opóźnieniem wynoszącym od 2 dni (w R. Szczytno w sezonie 2012/2013 i 2013/2014) do 17 dni (R. Giżycko w sezonie 2012/2013 i 2013/2014) realizowano kontrolę przygotowania rejonów do ZUD. R. w Elblągu, Ostródzie i Olsztynie nie zgromadziły odpowiedniej ilości środków chemicznych do zwalczania śliskości jezdni.*
- ***W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu*** *w szczególności w R. Oleśnica w 2013 r. nieterminowo przeprowadzono dwie spośród trzech kontroli sprzętu do ZUD (po 10 i 12 dniach). W 2014 r. nieterminowo przeprowadzono: trzy kontrole sprzętu (od 16 do 23 dni), szkolenia kierowców ZUD (od 18 do 28 dni) oraz dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 49 i 52 dniach). W Rejonie Oleśnica do 30 października 2012 r. nie zgromadzono odpowiedniej ilości środków chemicznych do zwalczania śliskości w sezonie zimowym 2012/2013. W 2013 r. w Rejonie Wrocław nieterminowo realizowano m.in. szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 54 dniach), a w 2014 r. przeglądy i remonty sprzętu do ZUD (po 23 dniach). Szkolenie kierowców obsługujących ZUD zrealizowano po 18 dniach, a szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID po 42 i 46 dniach. W R. Kłodzko w 2014 r. po terminach zakończono dla strefy I, II i III: przygotowanie do eksploatacji sprzętu odśnieżnego i do zwalczania śliskości (odpowiednio po 22 oraz 11 dniach), szkolenie kierowców obsługujących ZUD (po 74 oraz 47 dniach), szkolenie dyżurnych obsługujących ZUD i PID (po 63 oraz 47 dniach), przygotowania do sezonu zimowego (po 51 oraz 32 dniach).*

Co prawda, Najwyższa Izba Kontroli uznała za wiarygodne podane przez kierowników tych jednostek wyjaśnienia, niemniej jednak zauważa, że użytkownicy dróg krajowych powinni mieć pewność, iż zarządca tych dróg dołoży należytej staranności w kierunku właściwego ich utrzymania w okresie jesienno-zimowym, w tym w szczególności doprowadzi do przeszkolenia dyżurnych obsługujących ZUD i PID, realizujących zadania o wysokim stopniu odpowiedzialności. W szczególnych bowiem warunkach zaniechanie obowiązków, bądź zbyt późne ich realizowanie, może skutkować zagrożeniem dla bezpieczeństwa ruchu drogowego.

3.2.7. Utrzymanie zieleni przydrożnej

Utrzymanie zieleni w pasie dróg krajowych realizowane było siłami własnymi przez podległe oddziałom rejony lub na podstawie umów zawartych z podmiotami zewnętrznymi.

W toku oględzin wybranych odcinków dróg krajowych woj. łódzkiego i mazowieckiego[70] wykazano, iż działania związane z należytym utrzymaniem zieleni przydrożnej były niewystarczające. Stwierdzono bowiem zaniedbane tereny i brak bieżących pielęgnacji oraz prowadzenie prac tylko w części pasa drogowego. Wskazano również istotne różnice pomiędzy utrzymaniem zieleni w pasie drogi przy wewnętrznej stronie ekranów akustycznych (widzianej z poziomu jezdni), a utrzymaniem po zewnętrznej stronie tych ekranów. Należy zauważyć, iż oddziały – w umowach zawieranych z wykonawcami w zakresie utrzymania czystości i zieleni przydrożnej[71] – przyjęły zasady utrzymania zieleni w całym pasie drogowym, niezależnie od rzeczywistych uwarunkowań w otoczeniu drogi. Co prawda, w momencie zlecania tychże prac wykonawcom (zawierania umów na realizację inwestycji), w GDDKiA nie obowiązywały jeszcze Wytyczne utrzymania zieleni przydrożnej, zgodnie z którymi przy ekranach akustycznych zaleca się wprowadzać zieleń tylko na odcinkach ekranów, dla których z uwagi na walory krajobrazowe pożądane jest wprowadzenie elementów maskujących ekrany (np. bliska zabudowa mieszkaniowa, obszary chronionego krajobrazu, ewentualnie uzgodnienia z lokalnym samorządem); nie zaleca się wprowadzenia zieleni po wewnętrznej stronie ekranu

[70] Oględziny przeprowadzone w ramach kontroli doraźnej I/15/005. W ramach kontroli planowej P/15/086 nie przeprowadzano oględzin w zakresie zieleni przydrożnej.

[71] Umowy zawierane w 2012 r. oraz w lutym 2013 r.

z uwagi na warunki i koszty eksploatacji. Niemniej jednak – zdaniem NIK – zasadnym byłoby zminimalizowanie działań (nasadzeń zieleni i jej pielęgnacji) w miejscach niezalecanych, a skoncentrowanie ich w lokalizacji oczekiwanej.

Ustalenia kontroli NIK wskazują, że na poddanych oględzinom odcinkach dróg administrowanych przez **Oddział GDDKiA w Warszawie**, najgorzej było w pasie drogi ekspresowej S2 na odcinku pomiędzy Węzłem Opacz a Węzłem Puławska[72], gdzie uwagi w zakresie pielęgnacji zieleni dotyczyły aż 62,2% długości analizowanego odcinka. Stwierdzono zachwaszczenie terenu (głównie za ekranami akustycznymi), zaśmiecenie terenu, a także przerośniętą trawę i uschnięte, niewykoszone przed zimą trawy i chwasty. Na niewielkich odcinkach dróg S7 i DK61[73] (odpowiednio 4,4% i 3,8%) – w szczególności za ekranami akustycznymi – stwierdzono uschnięte drzewa, trawę i pnącza, niewykoszoną trawę oraz odrosty wyciętych drzew.

Zdjęcie nr 12
Droga ekspresowa S2 w km od 469+400 do 469+530 (od zewnętrznej strony kręgów betonowych pełniących funkcję ekranów akustycznych)

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Andrzej Pietrzyk.

[72] Na odcinkach w km: od 461+080 do 461+230 oraz od 469+400 do 469+700 str. prawa wraz z zielenią przydrożną przy łącznicach Ł-01 i Ł-08. Prace utrzymaniowe wykonywane były w ramach prac gwarancyjnych.

[73] S7: w km od 333+500 do 335+100, DK61: w km od 33+800 do 35+888.

Zdjęcie nr 13
Droga ekspresowa S7, w km od 333+560 do km 333+620 – przerośnięta trawa i chwasty po zewnętrznej stronie ekranów

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autor Andrzej Pietrzyk.

Podobna sytuacja wystąpiła na drogach administrowanych przez **Oddział GDDKiA w Łodzi.** Podczas oględzin kontrolowanych odcinków dróg szybkiego ruchu (A1, A2, S8) oraz dróg głównych i głównych ruchu przyśpieszonego[74] stwierdzono w szczególności uschnięte drzewa, przerzedzoną trawę, a także przerośniętą oraz niewykoszoną trawę i chwasty. Przykładowo, na terenie MOP Mogiły chwasty sięgały powyżej 1 m. Na poboczach, skarpach i przeciwskarpach na drodze ekspresowej S8 wysokość traw sięgała blisko 2 m.

[74] Dot. dróg krajowych w rejonach w Opocznie, Radomsku i Wieluniu.

Zdjęcie nr 14
Droga ekspresowa S8 MOP Sięganów Południe – niewykoszona trawa

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Dominik Gołacki, Zbigniew Łabęcki.

Zdjęcie nr 15
Droga S8 przy węźle Rzgów – trawa w pasie zieleni przy łącznicy sięgająca powyżej 70 cm

Źródło: Materiały kontrolne NIK. Autorzy Dominik Gołacki, Zbigniew Łabęcki.

Powyższe wskazuje na brak egzekwowania od wykonawców właściwej realizacji warunków umownych w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej w należytym stanie estetycznym oraz niesprawowaniu nadzoru nad tymi wykonawcami.

3.2.8. Kamery monitorujące, jako element zarządzania procesem utrzymania dróg

Zarządzanie procesem utrzymania dróg realizowane było w oparciu o opracowane i wdrożone w GDDKiA zasady zawierające system jednolitych kryteriów w zakresie: opracowywania planów rzeczowo – finansowych, zgodnie z katalogiem robót w zakresie zimowego i bieżącego utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich; systemu oceny stanu nawierzchni, pobocza i odwodnienia dróg; systemu raportowania i sprawozdawczości, za pomocą którego monitorowano wydatkowanie środków finansowych, czy pracę rejonów przy zimowym utrzymaniu dróg (ZimaWin, BUDWin[75]).

Kontrolowani zarządcy dróg krajowych w ograniczonym zakresie wykorzystywali system kamer monitorujących zainstalowanych wzdłuż dróg krajowych do zarządzania utrzymaniem tych dróg. Znikoma liczba kamer monitorujących zainstalowanych na drogach krajowych pozwalała bowiem jedynie na „punktową" obserwację wizualną otoczenia, a informacje o warunkach panujących na drogach i prowadzonych pracach remontowo – utrzymaniowych nie dawały możliwości rzetelnej analizy i oceny usług świadczonych przez wykonawców realizujących prace na drogach. Za potwierdzeniem powyższego przemawia fakt, iż np.:

- *na terenie **woj. zachodniopomorskiego** liczba dróg objęta systemem kamer wynosiła od 2,7 km do 13,6 km, tj. od 0,7% do 1,3% ogólnej długości dróg w województwie;*
- *na terenie **woj. łódzkiego** liczba dróg, na których zainstalowany jest system kamer wyniosła nieco ponad 7% w stosunku do ogólnej długości dróg w województwie;*
- *w **woj. dolnośląskim** kamery obejmowały swoim zasięgiem jedynie od 0,29% do 14,52% poszczególnych dróg w województwie;*
- *w **woj. warmińsko-mazurskim** łączna długość odcinków objętych obrazem z kamer wyniosła 4 km na koniec 2013 r. i 3 km – na koniec 2014 r.*

Mając na uwadze powyższe fakty, nie można zgodzić się z argumentacją zarządców dróg, że kamery monitorujące (obejmujące zaledwie paręset metrów drogi, a w skrajnym przypadku – 150 m drogi) wykorzystywane są przede wszystkim jako jedno ze źródeł informacji o rzetelności pracy wykonawców, o stanie nawierzchni, np. w zimowym utrzymaniu dróg oraz służą do bieżącego zarządzania ruchem. Słusznie natomiast zauważyli dyrektorzy **Oddziału GDDKiA w Gdańsku** i **Oddziału GDDKiA w Szczecinie**, że kamery są urządzeniami wspomagającymi zarządzanie drogami, ale nie zastąpią działań pracowników w terenie, stanowiąc jedynie uzupełnienie tych działań.

3.3 Organizacja robót drogowych

Jednostki odpowiedzialne za system zarządzania i utrzymania sieci dróg krajowych nie podejmowały działań w celu określenia, czy i w jaki sposób organizacja robót drogowych (remontowych i utrzymaniowych) wpływa na przepustowość dróg i utrudnienia dla użytkowników dróg w trakcie wykonywania tych prac. Nie realizowały zadań (bądź realizowały je w ograniczonym zakresie) w celu zapewnienia/zwiększenia komfortu przejazdu drogami krajowymi w aspekcie oszczędności czasu i redukcji kosztów przejazdu użytkowników dróg. Ustalenia kontroli wskazują ponadto, że w ramach koordynacji robót remontowych nie uwzględniono racjonalnych oczekiwań kierowców, co świadczy o braku systemowego podejścia GDDKiA do minimalizacji utrudnień na drodze, w związku z powadzonymi na niej robotami.

[75] **ZimaWin** – program służący do gromadzenia i przechowywania informacji o stanie dróg krajowych w okresie zimowym, stanie pogody i nawierzchni, ilości pracującego sprzętu i zatrudnionych pracownikach oraz przejezdności dróg. **BUDWin** – program służący do monitorowania kosztów ponoszonych w ramach bieżącego utrzymania dróg oraz tworzenia comiesięcznych raportów przekazywanych do Centrali GDDKiA.

Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju oraz GDDKiA nie dokonywali analiz i kalkulacji w zakresie przejezdności dróg pod kątem minimalizacji utrudnień i oszczędności czasu przejazdu oraz w odniesieniu do strat dla gospodarki i kierowców. Nie określali również zasad/wytycznych dotyczących zależności pomiędzy natężeniem ruchu a terminami prowadzenia prac utrzymaniowo – remontowych, pomimo iż w świetle regulaminów organizacyjnych do zadań tych jednostek należało inicjowanie i wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich (Departament Zarządzania Ruchem i Departament Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA) oraz dokonywanie ocen i analiz, w tym analiz skuteczności obowiązujących rozwiązań prawnych i prowadzonych działań, a także przygotowanie propozycji rozwiązań systemowych (Departament Dróg i Autostrad Ministerstwa).

Kontrola NIK przeprowadzona w oddziałach GDDKiA wykazała, że również i te jednostki nie analizowały wpływu organizacji robót drogowych na przejezdność tych dróg.

Podstawę do takich analiz stanowiły umowy zawierane przez oddziały GDDKiA z wykonawcami usług, które określały, że roboty drogowe należało przeprowadzać w sposób niezagrażający uczestnikom ruchu drogowego, przy zachowaniu minimalnych utrudnień ruchu pojazdów i pieszych, a prowadzenie robót powinno odbywać się zgodnie z projektem tymczasowej organizacji ruchu, zatwierdzonym przez GDDKiA, bądź zawierały klauzule o możliwości wydania pisemnych zaleceń dotyczących minimalizacji utrudnień w okresach szczególnego ich nasilenia. Te postanowienia umów w rzeczywistości nie funkcjonowały. Postanowień dotyczących minimalizacji utrudnień w ruchu nie zawierano w projektach tymczasowej organizacji ruchu, jak również nie wydawano pisemnych poleceń wykonawcom robót w przedmiotowym zakresie.

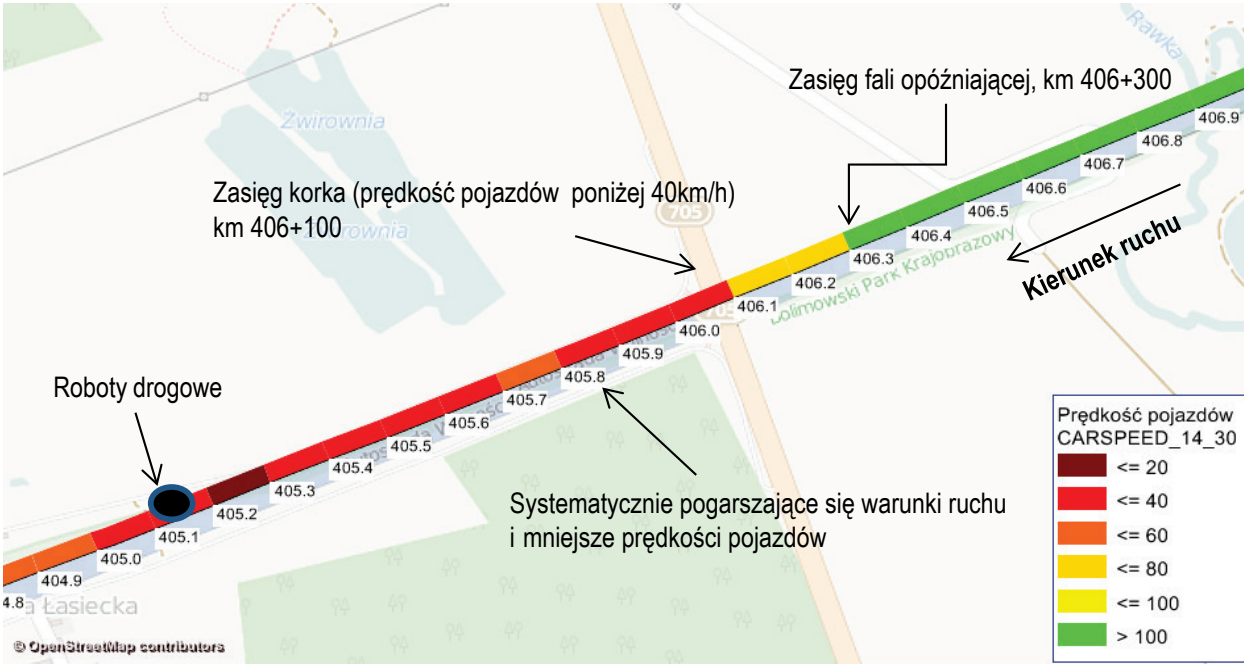
Problem powyższy charakteryzują następujące przykłady:

- pracownicy Oddziału GDDKiA w Łodzi w ograniczonym zakresie uzgadniali z wykonawcami robót utrzymaniowo–remontowych dokładne terminy i przedziały godzinowe – szczególnie w okresach wzmożonego natężenia ruchu – w celu zapewnienia płynnej przejezdności dróg oraz ograniczenia do minimum utrudnień spowodowanych tymi pracami. W zakresach obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności tych osób nie określono odpowiedzialności za ustalenie z wykonawcami szczegółowych terminów (i godzin) prowadzenia robót w pasie drogowym; ich zadanie ograniczało się jedynie do odebrania w terenie tymczasowej organizacji ruchu. Jedynymi praktykowanymi wyznacznikami wejścia wykonawcy w pas drogowy były dobre warunki pogodowe i fakt, że prace nie kolidowały z innymi robotami na danym odcinku drogi. W konsekwencji, wykonawcy zajmowali pas ruchu np. w porach największego natężenia ruchu, a prace prowadzone były w piątki po południu, tj. w godzinach największego szczytu komunikacyjnego. Wynikiem nieegzekwowania od wykonawców dokładnych terminów prac w pasie drogowym, na autostradzie A2 (w km 405+100) w dniu 29 maja 2015 r., tj. w piątek w godzinach od 7:45 do 22:10 prowadzone były roboty gwarancyjne polegające na wymianie dylatacji. Roboty te wymagały zajęcia prawego pasa ruchu i pasa awaryjnego. Dodatkowo, w tym samym kierunku (Łódź – Poznań) o godz. 14.40 w km 406,2 doszło do kolizji drogowej. Analiza wpływu obu zdarzeń na warunki ruchu sporządzona przez biegłego, powołanego prze NIK[76]

[76] Biegły powołany w celu dokonania analizy wpływu zdarzeń na warunki ruchu i koszty użytkowników, mające miejsce w dniu 29 maja 2015 r. (tj. w piątek) w godzinach popołudniowych na autostradzie A2, polegające na: 1. realizacji przez Oddział GDDKiA w Łodzi robót wymagających zajęcia prawego pasa ruchu i pasa awaryjnego w wyniku naprawy dylatacji na 405,1 km na odc. 0,7 km na autostradzie A2 w kierunku Łodzi i Poznania; 2. wystąpieniu wypadku drogowego w 406 km na autostradzie A2.

wykazała, że od godz. 14.00 następował dynamiczny wzrost natężenia ruchu oraz wydłużenie czasu przejazdu. Skutkiem tej sytuacji było obniżenie prędkości samochodów – poniżej 40 km/h[77], formowanie się korka i wzrost zasięgu fali opóźniającej, tj. miejsca, od którego kierowcy zmuszeni są redukować prędkość (w ciągu godziny długość zatoru zwiększyła się o 300 m, a kierowcy zmniejszali prędkość na odcinku 1,2 km przed robotami drogowymi). Odblokowanie pasów drogi po zakończeniu czynności przy zdarzeniu drogowym nastąpiło o godz. 17.40, ale jeszcze o godz. 20.00 średni czas przejazdu odcinka ok. 15 km wyniósł aż 106 min, podczas gdy w stanie „normalnym" wynosi on ok. 9–10 minut. W szczytowym momencie długość korka przekroczyła 15,4 km (w godz. 17.50–18.00). Biegły w swojej opinii zwrócił również uwagę, że o godz. 14.40 zasięg zatłoczenia oddalony był o 200 m od lokalizacji pierwszych znaków pionowych ograniczających prędkość pojazdów i informujących o zamknięciu pasów ruchu, co świadczy o niedostosowaniu tymczasowej organizacji ruchu do rzeczywistych warunków ruchu i możliwości wystąpienia korka. W opinii biegłego, powstały na drodze zator spowodował znaczące utrudnienia dla podróżujących i był wynikiem niekorzystnego nałożenia się na siebie prowadzonych prac remontowych oraz zdarzenia drogowego. **Jednocześnie podkreśla, że prowadzony remont miał pośredni wpływ na wystąpienie o godz. 14.40 zdarzenia drogowego.**

Rycina A
Średnia prędkość samochodów w godz.: 14:30–14:40

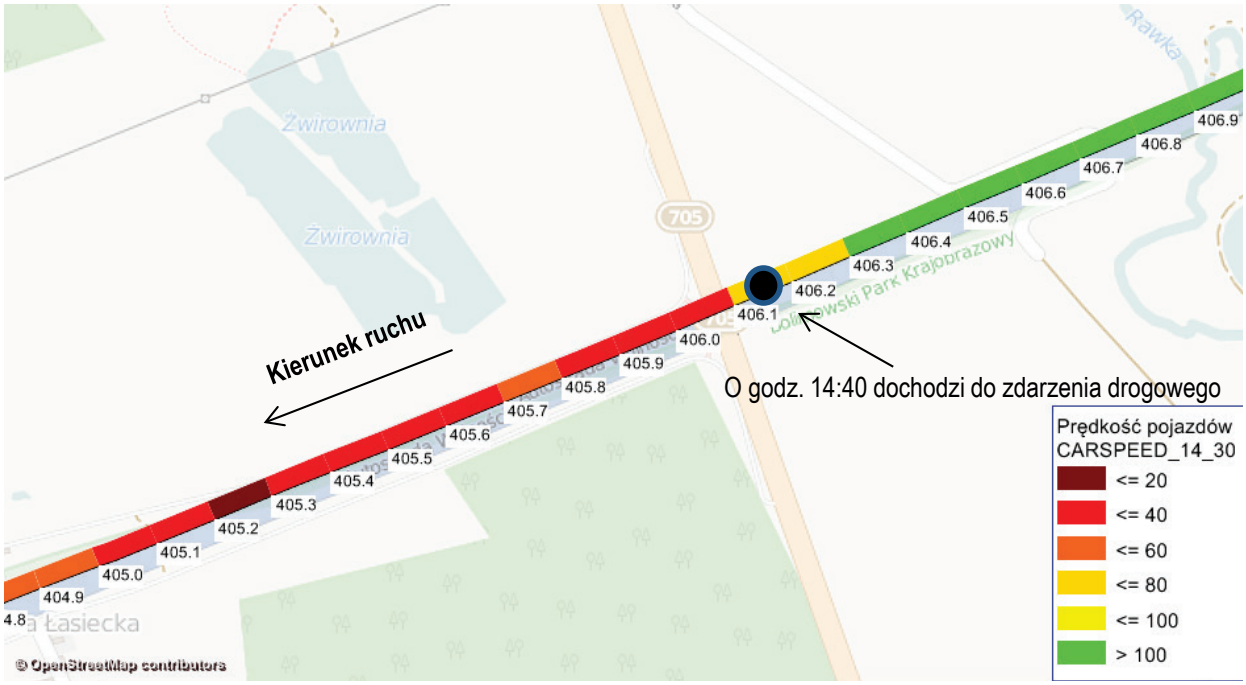


Źródło: Dane uzyskane na podstawie opracowania biegłego pn. „Sprawozdanie i opinia w zakresie analizy wpływu na warunki ruchu i koszty użytkowników zdarzeń, mających miejsce w dniu 29 maja 2015 r. na autostradzie A2".

[77] Prędkość poniżej 40 km/h uznawana jest umownie za próg przejścia do stanu zatłoczenia w przypadku dróg szybkiego ruchu.

Rycina B

Średnia prędkość samochodów w godz.: 14:30–14:40



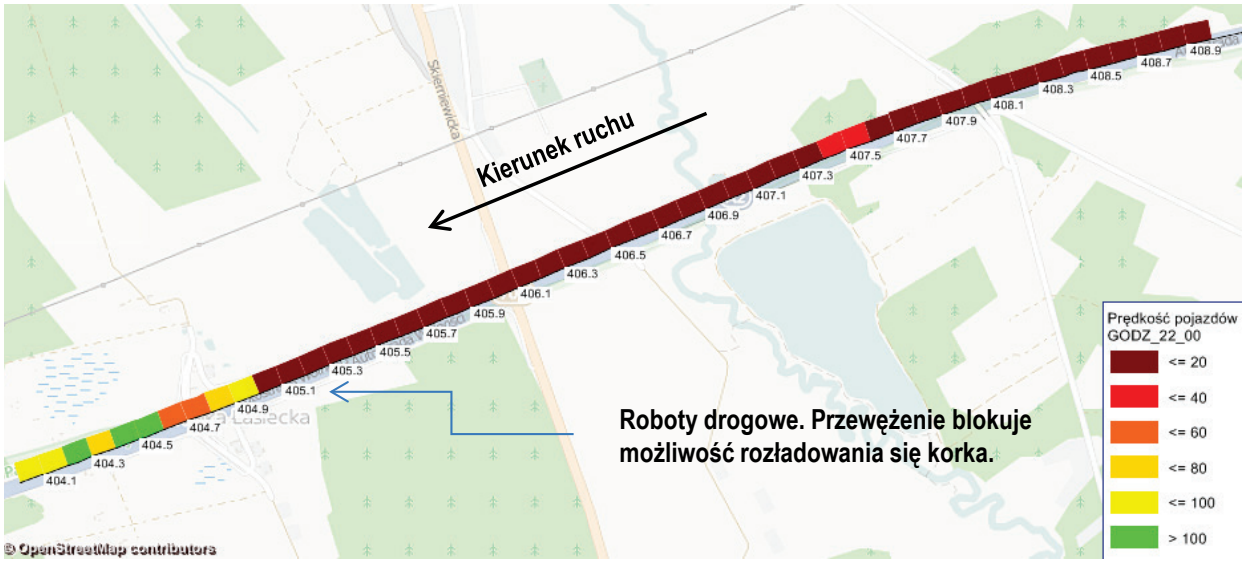
Źródło: Dane uzyskane na podstawie opracowania biegłego pn. „Sprawozdanie i opinia w zakresie analizy wpływu na warunki ruchu i koszty użytkowników zdarzeń, mających miejsce w dniu 29 maja 2015 r. na autostradzie A2".

Rycina C

Średnia prędkość pojazdów o godz. 17.50–18.00. Zasięg kolejki pojazdów „korka" w km 420,4.
O godz. 18.00–18.10 służby ratunkowe kończą akcję ratunkową i odblokowują przejazd; utrzymujące się przewężenie w km 405,1 przy pracach remontowych blokuje możliwość rozładowania się korka

Źródło: Dane uzyskane na podstawie opracowania biegłego pn. „Sprawozdanie i opinia w zakresie analizy wpływu na warunki ruchu i koszty użytkowników zdarzeń, mających miejsce w dniu 29 maja 2015 r. na autostradzie A2".

Rycina D
Średnia prędkość w godz.: 22:00–22:10;
od godz. 18.00 do 22.00 na odcinku przed prowadzonym remontem nic się nie zmienia



Źródło: Dane uzyskane na podstawie opracowania biegłego pn. „Sprawozdanie i opinia w zakresie analizy wpływu na warunki ruchu i koszty użytkowników zdarzeń, mających miejsce w dniu 29 maja 2015 r. na autostradzie A2".

W ocenie NIK, popartej opinią biegłego, termin prowadzenia prac remontowych (piątek po południu) należy uznać za wyjątkowo niekorzystny dla użytkowników dróg.

Kwestię następstw opisywanych wyżej zdarzeń, tj. realizowania prac drogowych w piątek w godzinach popołudniowych na autostradzie A2 oraz późniejsze wystąpienie kolizji drogowej, należy rozpatrywać w kilku aspektach.

Pierwszy z nich – to organizacja robót remontowych w okresie największego natężenia ruchu, za które odpowiedzialny jest zarządca drogi. Roboty te, obok kolizji drogowej, spowodowały bardzo duże utrudnienia w ruchu. Gigantyczny korek w szczytowym momencie osiągnął długość ponad 15 km.

Drugi aspekt – to koszty poniesione przez kierowców „stojących w korku"[78]. Łączny koszt straty czasu użytkowników wynikający z dłuższego czasu przejazdu (czas oczekiwania na dalszą jazdę – nawet do 106 min., podczas gdy w „normalnym czasie" wynosi ok. 9–10 min.) wyniósł ponad 847 tys. zł. Przy założeniu braku kolizji drogowej, koszt ten wynikający jedynie z prowadzenia robót wyniósłby ok. 433 tys. zł. Natomiast w sytuacji wcześniejszego zakończenia remontu lub jego przerwania i przywrócenia stałej organizacji ruchu w przypadku, kiedy długość kolejki pojazdów przekraczałaby miejsce oznakowania z ograniczeniem prędkości, koszt straty czasu użytkowników drogi wyniósłby jedynie ok. 6 tys. zł[79].

Trzeci problem – to odpowiednie planowanie prac remontowych, które powinno uwzględniać czasową zmienność ruchu wraz z opracowanymi zasadami postępowania w przypadku wystąpienia stanów awaryjnych.

78 Koszty skutków zmiany warunków ruchu powodowanych zdarzeniami drogowymi (kolizje, wypadki) oraz pracami remontowymi oszacowano stosując metody zalecane w Drogowej Niebieskiej Księdze.

79 Dane uzyskane na podstawie opinii biegłego.

- Innym przykładem były roboty realizowane w dniu 29 maja 2015 r. (tj. w piątek), polegające na koszeniu trawy i powodujące zwężenie jednego pasa jezdni na A4 pomiędzy Katowicami a Mysłowicami. Spowodowały one zator, w którym kierowcy stali nawet przez kilkadziesiąt minut[80].

Żaden z oddziałów GDDKiA nie przeprowadzał ani nie zlecał badań statystycznych w zakresie straty czasu kierowców stojących „w korkach" na drogach krajowych, nie wyliczał również wskaźników opóźnień, pokazujących, o ile niska przepustowość dróg wydłuża czas potrzebny kierowcom na dotarcie do miejsca docelowego. Brak tych badań tłumaczono w następujący sposób:
– Oddział GDDKiA w Szczecinie tłumaczył, iż zapewniona przez układ drogowy przepustowość jest wystarczająca dla zagwarantowania płynnej jazdy (zatory na drogach krajowych występują sporadycznie), gdyż wzrost natężenia występuje jedynie w sezonie turystycznym, zwłaszcza na trasach doprowadzających do Morza Bałtyckiego;
– Oddział GDDKiA w Olsztynie twierdził, iż występują jedynie lokalne utrudnienia w ruchu;
– Oddział GDDKiA w Łodzi tłumaczył, że dodatkowe analizy i wskaźniki nie przyczynią się do pogłębienia już posiadanej wiedzy o dobrze zidentyfikowanych problemach występujących na sieci drogowej w woj. łódzkim;
– Oddział GDDKiA w Gdańsku twierdził, że analizy straty czasu kierowców stojących w korkach są częścią efektywności ekonomicznej inwestycji drogowych i są elementem procesu zamierzenia inwestycyjnego.

NIK nie podziela wyjaśnień prezentowanych przez pracowników tych oddziałów, bowiem wnioski te nie zostały wyciągnięte w oparciu o analizę danych statystycznych, a więc nie mogły być w żaden sposób zweryfikowane.

NIK ustaliła, że w łódzkim Oddziale GDDKiA w 4 przypadkach zarządca drogi nie poinformował kierowców o pracach drogowych na newralgicznych odcinkach dróg. Ponadto informacje zamieszczone na stronie internetowej GDDKiA nie wskazywały na utrudnienia, które de facto powstały.

Na stronie internetowej łódzkiego Oddziału GDDKiA w serwisie dla kierowców wskazywano nierzetelne informacje dotyczące zapowiedzi o pracach remontowych na drogach krajowych. Opisane w tym rozdziale roboty na autostradzie A2, według listy utrudnień nie powodowały zatoru w ruchu drogowym (wskazano zerowy czas oczekiwania). Nieprawdziwe dane dotyczyły również prac na DK91 (remont nawierzchni), DK1 oraz A1 (roboty cząstkowe oraz naprawa barier). W tych przypadkach kierowcy zostali błędnie poinformowani odpowiednio o wprowadzeniu ruchu wahadłowego oraz o braku zajęcia lewego pasa ruchu na prawej jezdni.

3.4 Spór kompetencyjny

Niedostateczna była współpraca pomiędzy zarządcą dróg krajowych a Państwową Strażą Pożarną i Policją w sytuacji zdarzeń komunikacyjnych na drogach krajowych, w zakresie podmiotu właściwego do usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych z powierzchni drogi powstałych na skutek tych zdarzeń. Obowiązujące liczne procedury

[80] www.dziennikzachodni.pl/artykul/3881933,uwazajcie –ogromny-korek-na-a4

w takich przypadkach, wymiana korespondencji pomiędzy GDDKiA, w tym jej oddziałami, a wyżej wymienionymi jednostkami, jak też uregulowania prawne nie gwarantowały tej współpracy na odpowiednim poziomie, w szczególności co do jej skuteczności.

Trwający spór kompetencyjny ustalono na podstawie przeprowadzonych kontroli NIK w oddziałach GDDKiA w Krakowie, w Łodzi, w Olsztynie i we Wrocławiu. Wynikał on z informacji, jakie kontrolerzy pozyskali od właściwych miejscowo jednostek PSP i Policji, które wskazały na brak lub utrudniony kontakt tych podmiotów z zarządcą drogi, jego nieobecność, a nawet odmowę przyjęcia miejsca zdarzenia oraz podjęcia decyzji o wznowieniu ruchu po wycieków płynów eksploatacyjnych. Rozbieżności w ocenie zaistniałej sytuacji spowodowały, że również PSP uchylała się (a nawet odmawiała) podjęcia działań przez jednostki wezwane do zabezpieczenia zdarzeń drogowych, gdzie niezbędne było zneutralizowanie wycieków paliwa i innych płynów eksploatacyjnych.

W trakcie kontroli ujawniły się dwa odmienne stanowiska:

- według GDDKiA zabezpieczenie i unieszkodliwienie, jak również usuwanie zanieczyszczeń powstałych w pasie drogi (np. ropopochodnych) z uszkodzonych pojazdów, należy do specjalistycznych grup ratownictwa medycznego i ekologicznego. Zdaniem przedstawicieli oddziałów, pracownicy GDDKiA nie pracują 24 godziny na dobę i nie mają takiego obowiązku, by zgłaszać się na każde żądanie PSP w dowolnej porze dnia i nocy (…). Wykonują oni swoje zadania – wynikające z ustawy o drogach publicznych – jedynie w sytuacji zniszczonych elementów infrastruktury drogowej (koordynują roboty w pasie drogowym, wprowadzają ograniczenia lub zamykają drogi i wyznaczają objazdy). To stanowisko sprawia, że GDDKiA odmawiała przejęcia drogi od straży pożarnej, która z kolei oczekiwała odbioru drogi, na której pozostawały jeszcze ślady niezakończonych działań ratowniczych (np. zużyty sorbent). Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi wręcz wskazała, że *„kierownik Rejonu podejmuje decyzje o dalszych działaniach i jeżeli uzna, że zachodzi taka konieczność, wysyła pracownika, lub zgłasza się osobiście"*.
- według PSP i Policji czynności związane z przywróceniem przejezdności drogi w sytuacji wycieków płynów eksploatacyjnych ze środków transportu mają charakter robót interwencyjnych, zabezpieczeniowych i utrzymaniowych, w związku z czym należą do zarządcy drogi. Istnieje więc konieczność wezwania drogowców w celu podjęcia ww. prac oraz przekazania zarządcy drogi miejsca prowadzenia działań ratowniczych.

W ocenie NIK, z faktu, że na służbach ratowniczych ciążą określone ustawowo obowiązki w przedmiotowym zakresie, nie można wyprowadzić wniosku, że zarządca drogi nie jest zobowiązany co najmniej do zapewnienia koordynacji działań. Zgodnie bowiem z art. 20 ustawy o drogach publicznych zarządca dróg zobowiązany jest m.in. do utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch oraz 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. Z kolei według § 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego[81], kierowanie działaniem ratowniczym ustaje z chwilą przekazania terenu, obiektu lub mienia objętego działaniem ratowniczym m.in. zarządcy drogi.

[81] Dz. U. z 2011 r. Nr 46, poz. 239.

Skutkiem braku wyjaśnienia sporu kompetencyjnego, a w związku z tym należytej współpracy pomiędzy GDDKiA a PSP i Policją były następujące stwierdzone w toku tej kontroli fakty:
– parokrotnie DK16 została doprowadzona do stanu przejezdności dopiero po kilku godzinach, w wyniku paraliżu drogowego spowodowanego oblodzeniem tej drogi; GDDKiA nie zareagowała na sugestie Policji, która proponowała zarządcy zmianę sposobu utrzymania drogi w okresie zimowym oraz szybszą reakcję na powstające utrudnienia w ruchu;
– piaskarki na drodze DK16 – zablokowanej wskutek oblodzenia – pojawiły się po kilku godzinach;
– na DK7 (obwodnica miejscowości Miłomłyn) zarządca drogi przybył na miejsce zdarzenia po ok. 3 godzinach od momentu powiadomienia go przez PSP, a po kolejnej godzinie – inspektor ds. utrzymania dróg; w okolicy Węzła Elbląg Wschód spór pomiędzy PSP a drogowcami, o ustalenie w czyich właściwościach leży usunięcie plamy oleju, trwał kilka godzin;
– opieszałość w działaniu służb ratowniczych i drogowców przy przywróceniu przejezdności na DK3 w woj. dolnośląskim, trwała kilka godzin[82] (od chwili stwierdzenia zagrożenia do jego usunięcia minęło 5 godzin).

[82] Przypadek opisany na podstawie raportu nr 573/2013 z dnia 14 października 2013 r. Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (woj. dolnośląskiego).

4 INFORMACJE DODATKOWE

4.1 Przygotowanie kontroli

Kontrola została przeprowadzona w okresie od 13 stycznia do 20 sierpnia 2015 r. w GDDKiA oraz w sześciu oddziałach GDDKiA. Doboru jednostek przewidzianych do kontroli dokonano w sposób celowy, kierując się podstawowym kryterium, jakim był stan techniczny nawierzchni dróg krajowych będących w zarządach poszczególnych oddziałów. Skontrolowano również działania ministra właściwego ds. transportu w zakresie wykonywania zadań wiążących się z zapewnieniem odpowiednich środków na finansowanie zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg oraz ze sprawowaniem nadzoru nad Generalnym Dyrektorem DKiA.

Przedmiotowa kontrola była pierwszym kompleksowym badaniem NIK organów administracji rządowej (Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz GDDKiA) w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg oraz przeprowadzania remontów na tych drogach.

4.2 Postępowanie kontrolne i działania podjęte po zakończeniu kontroli

W toku kontroli zasięgano informacji w 60 jednostkach nieobjętych kontrolą[83], głównie w komendach powiatowych i wojewódzkich Policji oraz Państwowej Straży Pożarnej, a także w wojewódzkich centrach zarządzania kryzysowego, w szczególności w sprawach stwierdzonych przez te służby nieprawidłowości w zakresie utrzymania i stanu technicznego dróg krajowych, zagrażających bezpieczeństwu w ruchu drogowym bądź utrudniających ruch.

W toku kontroli[84], powołani zostali:
– specjalista i biegły (w dziedzinie drogownictwa) w celu zbadania, czy poddany oględzinom sprzęt wykorzystywany do zimowego utrzymania dróg i utrzymania ekranów akustycznych spełniał wymagania ilościowe i parametry techniczne określone w umowach zawartych z wykonawcami usług oraz, czy wymagania dla sprzętu stawiane przez zamawiającego są zasadne i optymalne z punktu widzenia prawidłowego realizowania tych zadań;
– biegły w dziedzinie drogownictwa, w celu dokonania analizy wpływu zdarzeń mających miejsce w dniu 29 maja 2015 r. (tj. w piątek) w godzinach popołudniowych na autostradzie A2, na warunki ruchu i koszty użytkowników.

W charakterze świadka przesłuchano 30 osób.

Do kierowników wszystkich skontrolowanych jednostek skierowano wystąpienia pokontrolne, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do 7[85] wniesione zostały 62 zastrzeżenia. W stosownych uchwałach Zespołów Orzekających Komisji Rozstrzygających NIK oraz Kolegium NIK, 7 zastrzeżeń uwzględniono w całości, 16 – w części, a 39 oddalono.

W związku z ustaleniami kontroli i stwierdzonymi nieprawidłowościami NIK skierowała do kierowników skontrolowanych jednostek 41 wniosków pokontrolnych.

---

83 W trybie art. 29 pkt. 2 lit. f ustawy o NIK.

84 W trybie art. 49 ustawy o NIK.

85 Zastrzeżenia wniesione przez Dyrektora (bądź Z-cę Dyrektora posiadającego odpowiednie pełnomocnictwa) Oddziału GDDKiA: w Gdańsku, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i we Wrocławiu oraz przez Podsekretarza Stanu (z up. Ministra Infrastruktury i Rozwoju) i Radcę Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (z up. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad).

Wnioski adresowane do Ministra Infrastruktury i Rozwoju dotyczyły m.in.:

– podjęcia działań w kierunku dostosowania parkingów, na które usuwane będą pojazdy przewożące towary niebezpieczne, zlokalizowanych na MOP i OUA wzdłuż autostrady A2 II odcinek;

– kontynuowanie działań zmierzających do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na remonty dróg krajowych.

Do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad NIK wniosła m.in. o:

– wprowadzenie jednolitych kryteriów przetargowych w zależności od klasy dróg krajowych oraz kryteriów oceny ofert dla kontraktów Utrzymaj standard;

– terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg.

W wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do **dyrektorów oddziałów GDDKiA**, Najwyższa Izba Kontroli wniosła w szczególności o:

– weryfikowanie ofert wykonawców usług ZUD w zakresie spełniania wymaganych w SIWZ parametrów sprzętu oraz egzekwowanie od wybranych wykonawców realizacji usługi sprzętem spełniającym te parametry;

– dokonywanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych oraz dokumentowanie ich przebiegu zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w GDDKiA;

– rzetelną weryfikację zapisów czynności objazdów, w ramach bieżącego nadzoru;

– terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg;

– wyznaczanie wykonawcom robót powodujących utrudnienia w ruchu drogowym przedziałów czasowych, w których prace takie nie powinny być wykonywane lub powinny zostać ograniczone z uwagi na wzmożone natężenie ruchu drogowego;

– zapewnienie właściwej organizacji pracy z zachowaniem przepisów z zakresu prawa pracy;

– wdrożenie takich przedsięwzięć nadzorczych, które skutecznie zapobiegać będą nierzetelnej i nieterminowej realizacji zadań w zakresie utrzymania dróg.

Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych zrealizowali część wniosków pokontrolnych (30 wniosków), jak również podjęli działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ich realizacji (11).

Na podstawie art. 62a ustawy o NIK, Prezes Najwyższej Izby Kontroli poinformował Minister Infrastruktury i Rozwoju oraz p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad o niektórych ustaleniach, ocenach i wnioskach, szczególnie istotnych z punktu widzenia prawidłowego zarządzania podległymi Generalnemu Dyrektorowi jednostkami objętymi kontrolą, w tym – z uwagi na stwierdzone w Oddziale GDDKiA w Łodzi liczne nieprawidłowości w zakresie utrzymania

i remontów dróg krajowych[86] – zastosowaniu wobec Dyrektor Oddziału GDDKiA w Łodzi oceny wskazującej na niezasadność zajmowania przez nią stanowiska. Generalny Dyrektor, w nadesłanej odpowiedzi, poinformował o zajętym stanowisku oraz o podjętych działaniach.

W związku z ustaleniami kontroli, Najwyższa Izba Kontroli skierowała do:

– **Prokuratury** – zawiadomienia dotyczące:

- ujawnienia faktów wskazujących na podejrzenie popełnienia przestępstw z art. 271 § 1 i 231 § 1 w związku z art. 11 § 2 ustawy Kodeks karny, polegających na poświadczeniu przez pracownika Rejonu Nowy Targ Oddziału GDDKiA w Krakowie nieprawdziwych faktów w protokole odbioru robót (**Delegatura NIK w Krakowie**);
- podejrzenia popełnienia przestępstwa z art. 91 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane, polegającego na wykonywaniu kontroli okresowych stanu technicznego obiektów budowlanych przez pracowników (Oddział GDDKiA w Olsztynie oraz Oddział GDDKiA w Łodzi) nieposiadających prawa wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, wymaganego na podstawie art. 12 ust. 7 w związku z art. 12 ust. 1 pkt 5 ustawy Prawo budowlane (**Delegatura NIK w Łodzi** oraz **Delegatura NIK w Olsztynie**);
- podejrzenia popełnienia czynu z art. 233 § 6 w związku z 233 § 1 ustawy Kodeks karny, polegającego na zeznaniu nieprawdy przez pracowników Oddziału GDDKA w Łodzi w oświadczeniach składanych przez członków komisji przetargowych (**Delegatura NIK w Łodzi**).

– **Delegatury Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Gdańsku** – zawiadomienie dotyczące ujawnienia faktów wskazujących na możliwość wystąpienia mechanizmów korupcjogennych polegających na powierzeniu przez Oddział GDDKiA w Gdańsku wykonywania zadań w Wydziale Zamówień Publicznych osobie niebędącej pracownikiem Oddziału zatrudnionej przez firmę zewnętrzną uczestniczącą w postępowaniach przetargowych w GDDKiA (**Delegatura NIK w Gdańsku**);

– Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych – zawiadomienia dotyczące:

- nieodrzucenia, na podstawie art. 89 ust. 1 ustawy Pzp, ofert na usługi zimowego utrzymania dróg niespełniających wymogów SIWZ w zakresie parametrów technicznych sprzętu (**Delegatura NIK w Olsztynie**);
- dokonania zapłaty za pełnienie dyżurów przy ZUD, mimo że zlecona usługa nie została faktycznie wykonana (**Delegatura NIK w Łodzi**); w tym zakresie poinformowano również **Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi;**
- niewyłączenia z postępowań o udzielenie zamówienia publicznego osób, które powinny zostać wyłączone z takich postępowań (**Delegatura NIK w Łodzi**); w tym zakresie poinformowano również **Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi.**

[86] Ustalenia będące podstawą zastosowania takiej oceny dotyczyły w szczególności: nieterminowego i niepełnego wykonania prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg; realizowania obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z zasadami oraz nierzetelne dokumentowanie tych czynności, wykonywania przez dyżurnych ZUD w czasie pełnionych przez nich dyżurów dodatkowych zadań; udziału w przetargach na dyżury przy ZUD osób, które powinny zostać wyłączone z takich postępowań, ze względu na uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności; realizacji przez pracowników Oddziału czynności związanych z odbiorem usługi polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usługę na rzecz Oddziału.

Ponadto Delegatura NIK w Łodzi poinformowała:

- **Okręgowego Inspektora Pracy w Łodzi** o stwierdzonych przypadkach naruszenia zasad wynikających z ustawy Kodeks pracy, a także regulaminu pracy w GDDKiA;
- **Delegaturę Centralnego Biura Antykorupcyjnego w Łodzi** o stwierdzonych przypadkach realizacji przez pracowników Oddziału GDDKiA w Łodzi czynności związanych z odbiorem usługi, polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usługę na rzecz Oddziału.

W związku z nieprawidłowościami ujawnionymi w toku kontroli doraźnej „Utrzymanie zieleni przydrożnej" (I/15/005) NIK skierowała do dyrektorów oddziałów GDDKiA: w Łodzi i w Warszawie łącznie 6 wniosków pokontrolnych dotyczących m.in. egzekwowania od wykonawców prac pielęgnacyjnych pełnej realizacji podjętych zobowiązań oraz terminowego i pełnego wywiązywania się z obowiązków określonych w Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej. Do stwierdzonych – w wystąpieniu pokontrolnym skierowanym do Dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi – nieprawidłowości, ocen i uwag wniesionych zostało 8 zastrzeżeń. Uchwałą Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej w NIK 3 zastrzeżenia uwzględniono w całości, 4 – w części, a 1 oddalono. Z uwagi na fakt, że zastrzeżenia Oddziału GDDKiA w Warszawie zgłoszone zostały przez osobę nieuprawnioną (Z-cę Dyrektora Oddziału), w trybie art. 54 ust. 4 ustawy o NIK Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi postanowieniem odmówił przyjęcia zgłoszonych zastrzeżeń, które to postanowienie Prezes NIK utrzymał w mocy[87]. Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych zrealizowali część wniosków pokontrolnych (5 wniosków) oraz podjęli działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości (1 wniosek).

4.3 Finansowe rezultaty kontroli

Stwierdzone w toku postępowania kontrolnego nieprawidłowości, które miały wymierny skutek finansowy wyniosły łącznie **2.507.128,15 zł**. Stanowiły one kwoty wydatkowane:

– w następstwie działań stanowiących naruszenie prawa i polegały na:

- wypłacie wynagrodzeń dla wykonawcy za zlecenie dotyczące poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w wysokości **541.069 zł**, dokonane przed terminem faktycznego wykonania tego zlecenia, w wyniku poświadczenia nieprawdy przez upoważnionych do tego pracowników **Oddziału GDDKiA w Krakowie** o wykonaniu w 2014 r. przez wykonawcę w pełnym zakresie robót o łącznej wartości 2.604.035,10 zł na odcinku Chabówka – Nowy Targ, mimo że część robót została zakończona i odebrana dopiero w maju 2015 r.;
- opłaceniu przez pracowników **Oddziału GDDKiA w Olsztynie** faktur w kwocie **210.370 zł** od początku sezonu zimowego 2014/2015 do 28 kwietnia 2015 r. wystawionych przez wykonawcę z tytułu realizacji dwóch umów na zimowe utrzymanie dróg w sezonie 2014/2015 – 2016/2017 w Rejonie Ostróda (zadanie nr 2 i 3), tj. wykonawcy wyłonionemu na podstawie oferty, która – na podstawie art. 89 ust. 1 pkt 2 ustawy Pzp – powinna zostać odrzucona jako niezgodna ze Specyfikacją Istotnych Warunków Zamówienia w zakresie wymaganej przez

[87] Zgłaszający zastrzeżenia nie przedłożył upoważnienia kierownika jednostki kontrolowanej do zastępowania go w sprawach dotyczących kontroli NIK, w tym do podpisywania zastrzeżeń. P.o. Dyrektora Oddziału złożył zażalenie na postanowienie Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi o odmowie przyjęcia zgłoszonych zastrzeżeń.

Zamawiającego minimalnej mocy ciągników, bądź też Wykonawca powinien z tego powodu zostać wykluczony na podstawie art. 22 ust. 2 pkt 4 ww. ustawy, jako niespełniający warunków udziału w postępowaniu.

– z naruszeniem zasad należytego zarządzania finansami i polegały na:
  - niecelowym i niegospodarnym wydatkowaniu kwoty **51.660 zł** wskutek dokonania przez pracowników **Oddziału GDDKiA w Krakowie** zapłaty w grudniu 2014 r. za wykonanie prac (w grudniu 2014 r.) polegających na humusowaniu wraz z obsianiem trawy skarp wzdłuż drogi nr 47 na odcinku Rabka – Nowy Targ, mimo że w okresie zimowym wegetacja roślin nie była możliwa; w okresie późniejszym wystąpiła konieczność dosiewania trawy w tych miejscach;
  - niegospodarnym wydatkowaniu środków publicznych w wysokości **17.316,32 zł** wynikającym z sytuacji, w której pracownicy **Oddziału GDDKiA w Łodzi** świadczyli jednocześnie usługi na pełnienie dyżurów przy ZUD[88] i wykonywali czynności na rzecz tego Oddziału (tj. dokonywali w tym czasie objazdów i kontroli dróg), skutkiem czego Oddział uregulował wynagrodzenie dla podmiotu, z którym zawarł umowę, pomimo iż usługa ta *de facto* nie została wykonana.

– stanowiące potencjalne skutki nieprawidłowości i polegające na:
  - planowanej do zapłaty przez pracowników **Oddziału GDDKiA w Olsztynie** kwoty wynagrodzeń dla wykonawcy (oferta Wykonawcy powinna zostać odrzucana lub powinien on zostać wykluczony) w wysokości **1.686.712,83 zł**, wynikającej z dwóch umów na zimowe utrzymanie dróg w sezonach 2014/2015 – 2016/2017 w Rejonie Ostróda dla zadania nr 2 i 3 (w kwocie odpowiednio 973.268,73 zł i 923.814,10 zł brutto), pomniejszona o wynagrodzenie już wypłacone w kwocie 210.370 zł (stan na dzień 28.04.2015).

[88] Usługa realizowana na podstawie umów zawartych na pełnienie dyżurów przy zimowym utrzymaniu dróg krajowych.

Wyniki ankiety dotyczącej komfortu jazdy użytkowników sieci dróg krajowych (ankieta internetowa)

Odpowiedzi udzielone przez użytkowników autostrad (A) i dróg ekspresowych (S):				
	w ramach strony www.nik.gov.pl		w ramach programu lojalnościowego VITAY klientów PKN ORLEN S.A.	
	Liczba	Procent (%)	Liczba	Procent (%)
1. Czy jest Pani/Pan użytkownikiem dróg krajowych?	**1 859**	**100**	**4 147**	**100**
tak	1 731	93,1	3 793	91,5
nie	128	6,9	354	8,5
2. Jak często Pani/Pan korzysta z dróg krajowych?	**1 731**	**100**	**3 793**	**100**
regularnie (zawodowy kierowca, przedstawiciel medyczny/handlowy, itp.)	256	14,8	930	24,5
przynajmniej kilka razy w miesiącu	672	38,8	1 311	34,6
1–2 razy w miesiącu	363	21,0	722	19,0
1–2 razy w kwartale	312	18,0	555	14,6
1–2 razy do roku	128	7,4	275	7,3
3. Czy w trakcie użytkowania przez Panią/Pana dróg krajowych realizowane były roboty związane z utrzymaniem tych dróg?	**1 731**	**100**	**3 793**	**100**
tak	1 393	80,5	3 251	85,7
nie	338	19,5	542	14,3
4. Jak często miała miejsce taka sytuacja?	**1 393**		**3 251**	
sporadycznie	667	47,9	1 554	47,8
często	537	38,5	1 389	42,7
bardzo często	104	7,5	205	6,3
regularnie	85	6,1	103	3,2
5. Jakie to były roboty?	**1 393**		**3 251**	
remonty	1 168	83,8	2 736	84,2
mycie znaków drogowych	193	13,9	760	23,4
malowanie pasów	351	25,2	793	24,4
utrzymanie czystości	384	27,6	1 012	31,1
mycie ekranów akustycznych	116	8,3	314	9,7
koszenie trawy, wycinanie drzew	748	53,7	1 750	53,8
odśnieżanie, zwalczanie śliskości (sypanie soli, piasku)	648	46,5	1 390	42,8

6. Czy według Pani/Pan roboty te spowodowały utrudnienia w ruchu?	**1 393**		**3 251**	
nie było istotnych utrudnień	590	42,4	1 644	50,6
tak	803	57,6	1 607	49,4
7. Jakie to były utrudnienia?	**803**		**1 607**	
ruch wahadłowy	324	40,3	715	44,5
zwężenie, zmniejszenie liczby pasów	727	90,5	1 390	86,5
ograniczenie prędkości	677	84,3	1 311	81,6
8. Czy Pani/Pana zdaniem stan sieci polskich dróg krajowych zapewnia bezpieczne korzystanie z nich?	**1 731**	**100**	**3 793**	**100**
zapewnia	229	13,2	466	12,3
raczej zapewnia	811	46,9	2 149	56,7
raczej nie zapewnia	302	17,4	663	17,5
nie zapewnia	366	21,1	448	11,8
nie mam zdania	23	1,3	67	1,8
9. Jak ocenia Pani/Pan stan dróg krajowych, jako użytkownik tych dróg?	**1 731**	**100,0**	**3 793**	**100,0**
bardzo dobry	149	8,6	253	6,7
dobry	421	24,3	1 167	30,8
zadowalający	579	33,4	1 534	40,4
niezadowalający	355	20,5	577	15,2
zły	115	6,6	154	4,1
bardzo zły	111	6,4	96	2,5
nie mam zdania	1	0,1	12	0,3
10. Czy zauważyła Pani/Pan ubytki na pasie jezdni lub na poboczu?	**1 731**	**100,0**	**3 793**	**100,0**
tak	1 039	60,0	2 181	57,5
nie	692	40,0	1 612	42,5
11. Jakiego rodzaju były to ubytki?	**1 039**		**2 181**	
koleiny	715	68,8	1 340	61,4
spękania	850	81,8	1 685	77,3
nierówna nawierzchnia	786	75,6	1 539	70,6
uszkodzona lub zniszczona infrastruktura (np. nieczytelne znaki drogowe, uszkodzone drogowe obiekty inżynierskie – wiadukty, mosty, przepusty, tunele)	316	30,4	493	22,6
nieodśnieżona nawierzchnia (zalegający śnieg, błoto pośniegowe)	287	27,6	503	23,1

brudne ekrany akustyczne	310	29,8	472	21,6
zaśmiecony pas jezdni lub pobocze	280	26,9	476	21,8
zły stan poboczy (np. pobocze nieutwardzone, pobocze rozmyte przez wodę, obniżona i nierówna powierzchnia pobocza)	468	45,0	773	35,4
nieskoszona trawa na poboczach i w rowach, zasłaniająca widoczność	216	20,8	331	15,2
drzewa znajdujące się w pasie drogowym, zasłaniające widoczność	170	16,4	304	13,9
12. Czy przed wyjazdem, korzysta Pani/Pan z serwisu dla kierowców oraz z telefonicznych Punktów Informacji Drogowej, zamieszczonych na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zawierających informacje o warunkach drogowych, aktualnych remontach, stanie nawierzchni dróg)?	**1 731**	**100,0**	**3 793**	**100**
zawsze korzystam	42	2,4	92	2,4
raczej korzystam	174	10,1	449	11,8
raczej nie korzystam	635	36,7	1 756	46,3
nie słyszałam/em o takiej stronie	880	50,8	1 496	39,4
Odpowiedzi udzielone przez użytkowników dróg głównych (G) i dróg głównych ruchu przyśpieszonego (GP):				
1. Czy jest Pani/Pan użytkownikiem dróg krajowych:	**1 859**	**100**	**4 147**	**100**
tak	1 654	89,0	3 498	84,4
nie	205	11,0	649	15,6
2. Jak często Pani/Pan korzysta z dróg krajowych:	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
regularnie (zawodowy kierowca, przedstawiciel medyczny/handlowy, itp.)	473	28,6	1 403	40,1
przynajmniej kilka razy w miesiącu	895	54,1	1 564	44,7
1–2 razy w miesiącu	173	10,5	313	8,9
1–2 razy w kwartale	93	5,6	145	4,1
1–2 razy do roku	20	1,2	73	2,1
3. Czy w trakcie użytkowania przez Panią/Pana dróg krajowych realizowane były roboty związane z utrzymaniem tych dróg?	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
tak	1 383	83,6	3 033	86,7
nie	271	16,4	465	13,3
4. Jak często miała miejsce taka sytuacja?	**1 383**		**3 033**	
sporadycznie	564	40,8	1 229	40,5
często	590	42,7	1 427	47,0
bardzo często	152	11,0	275	9,1
nagminnie	77	5,6	102	3,4

5. Jakie to były roboty?	**1 383**		**3 033**	
remonty	1 295	93,6	2 788	91,9
mycie znaków drogowych	145	10,5	600	19,8
malowanie pasów	702	50,8	1 447	47,7
utrzymanie czystości	366	26,5	900	29,7
mycie ekranów akustycznych	71	5,1	164	5,4
koszenie trawy, wycinanie drzew	718	51,9	1 663	54,8
odśnieżanie, zwalczanie śliskości (sypanie soli, piasku)	727	52,6	1 449	47,8
6. Czy według Pani/Pan roboty te spowodowały utrudnienia w ruchu?	**1 383**		**3 033**	
nie było istotnych utrudnień	373	27,0	1 068	35,2
tak	1 010	73,0	1 965	64,8
7. Jakie to były utrudnienia?	**1 010**		**1 965**	
ruch wahadłowy	814	80,6	1 609	81,9
zwężenie, zmniejszenie liczby pasów	836	82,8	1 536	78,2
ograniczenie prędkości	864	85,5	1 635	83,2
8. Czy Pani/Pana zdaniem stan sieci polskich dróg krajowych zapewnia bezpieczne korzystanie z nich?	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
zapewnia	33	2,0	136	3,9
raczej zapewnia	400	24,2	1 317	37,7
raczej nie zapewnia	491	29,7	1 139	32,6
nie zapewnia	692	41,8	836	23,9
nie mam zdania	38	2,3	70	2,0
9. Jak ocenia Pani/Pan stan dróg krajowych, jako użytkownik tych dróg?	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
bardzo dobry	8	0,5	36	1,0
dobry	99	6,0	423	12,1
zadowalający	422	25,5	1 217	34,8
niezadowalający	559	33,8	1 118	32,0
zły	334	20,2	451	12,9
bardzo zły	229	13,8	240	6,9
nie mam zdania	3	0,2	13	0,4

10. Czy zauważyła Pani/Pan ubytki na pasie jezdni lub na poboczu?	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
tak	1 529	92,4	3 001	85,8
nie	125	7,6	497	14,2
11. Jakiego rodzaju były to ubytki?	**1 529**		**3 001**	
koleiny	1 393	91,1	2 702	90,0
spękania	1 353	88,5	2 562	85,4
nierówna nawierzchnia	1 369	89,5	2 479	82,6
uszkodzona lub zniszczona infrastruktura (np. nieczytelne znaki drogowe, uszkodzone drogowe obiekty inżynierskie – wiadukty, mosty, przepusty, tunele)	698	45,7	1 134	37,8
nieodśnieżona nawierzchnia (zalegający śnieg, błoto pośniegowe)	611	40,0	1 005	33,5
brudne ekrany akustyczne	353	23,1	501	16,7
zaśmiecony pas jezdni lub pobocze	615	40,2	1 049	35,0
zły stan poboczy (np. pobocze nieutwardzone, pobocze rozmyte przez wodę, obniżona i nierówna powierzchnia pobocza)	1 089	71,2	1 893	63,1
nieskoszona trawa na poboczach i w rowach, zasłaniająca widoczność	466	30,5	840	28,0
drzewa znajdujące się w pasie drogowym, zasłaniające widoczność	543	35,5	995	33,2
12. Czy przed wyjazdem, korzysta Pani/Pan z serwisu dla kierowców oraz z telefonicznych Punktów Informacji Drogowej, zamieszczonych na stronie internetowej Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (zawierających informacje o warunkach drogowych, aktualnych remontach, stanie nawierzchni dróg)?	**1 654**	**100**	**3 498**	**100**
zawsze korzystam	37	2,2	88	2,5
raczej korzystam	143	8,6	383	10,9
raczej nie korzystam	625	37,8	1 599	45,7
nie słyszałam/em o takiej stronie	849	51,3	1 428	40,8

Stan prawny dotyczący kontrolowanej działalności

Podstawowym aktem prawnym regulującym m.in. zasady utrzymania dróg publicznych i problematykę zarządzania tymi drogami jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych[89] (ustawa o drogach publicznych).

Drogi publiczne (wg art. 2 ust. 1) ze względu na pełnione funkcje w sieci drogowej dzielą się na: krajowe, wojewódzkie, powiatowe i gminne. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1), a drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne własność odpowiednio samorządu województwa, powiatu lub gminy.

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, wykonujący zadania zarządcy dróg krajowych i realizującym budżet państwa w tym zakresie (art. 18 ust. 1). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

Do zarządcy drogi (wg art. 20) należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- 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;
- utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew i krzewów.

Do zarządcy drogi należy również (wg art. 20a) budowa, przebudowa, remont i utrzymanie: parkingów dla postoju pojazdów wykonujących usługi transportowe oraz miejsc wykonywania kontroli ruchu i transportu drogowego.

Stosownie do postanowień art. 4 pkt 20 przywołanej ustawy utrzymaniem drogi jest wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Natomiast remontem drogi (art. 4 pkt 19) jest wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.

Działalność obejmującą m.in. budowę, utrzymanie i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określającą zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach reguluje ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane[90] (ustawa Prawo budowlane).

Obiekty budowlane w czasie ich użytkowania poddawane są przez właściciela lub zarządcę kontroli (art. 62 ust. 1):

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, a także instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych;

89 Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.

90 Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.

- okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu i jego otoczenia; kontrolą należy objąć instalację elektryczną i piorunochronną.

Obowiązek prowadzenia dla każdego budynku i obiektu budowlanego – przez właściciela lub zarządcę drogi – książki obiektu budowlanego, stanowiącej dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego, wynika z art. 64 ust. 1 niniejszej ustawy. Książkę obiektu budowlanego należy prowadzić dla dróg i obiektów mostowych (art. 64 ust. 2 pkt 3).

Minister Infrastruktury w załączniku do rozporządzenia z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego[91] określił wzór książki obiektu budowlanego, a także termin i sposób dokonywania w niej wpisów.

Zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej oraz kontrolę udzielania zamówień publicznych określa ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych[92] (ustawa Pzp).

Jednostki sektora finansów publicznych dokonują zakupów dostaw, usług i robót budowlanych na zasadach określonych w przepisach o zamówieniach publicznych (art. 3 ust. 1 pkt 1 Pzp). Art. 4 określa przypadki wyłączenia z tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro (pkt 8) oraz koncesji na roboty budowlane i koncesji na usługi w rozumieniu ustawy o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z art. 7 ust. 1, zamawiający przygotowuje i przeprowadza postępowanie o udzielenie zamówienia w sposób zapewniający zachowanie uczciwej konkurencji oraz równe traktowanie wykonawców. Postępowanie o udzielenie zamówienia jest jawne (art. 8 ust. 1); z zastrzeżeniem wyjątków określonych w ustawie, prowadzi się je z zachowaniem formy pisemnej (art. 9 ust. 1).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego[93] stanowi m.in, że zadania w zakresie budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz zarządzania nimi finansowane są przez ministra właściwego do spraw transportu za pośrednictwem Generalnego Dyrektora DKiA albo drogowych spółek specjalnego przeznaczenia w odniesieniu do dróg krajowych (art. 3 ust. 1 pkt 1). Wydatki na ww. zadania finansowane lub dofinansowane przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej w wysokości nie niższej niż 18% planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych (art. 5). Natomiast w granicach miast na prawach powiatu zadania w zakresie finansowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania, ochrony i zarzadzania drogami publicznymi, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, finansowane są z budżetów tych miast (art. 3 ust. 3).

Postępowanie o zawarcie umowy koncesyjnej oraz elementy tej umowy określa ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi[94]. Zgodnie z art. 22 tej ustawy, umowa koncesji zawiera m.in.: określenie przedmiotu koncesji, termin wykonania przedmiotu koncesji, okres obowiązywania umowy koncesji, normy jakościowe, wymagania i standardy stosowane przy wykonywaniu przedmiotu koncesji, uprawnienia koncesjodawcy w zakresie

91 Dz. U z 2003 r. Nr 120, poz. 1134.
92 Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.
93 Dz. U z 2005 r. Nr 267, poz. 2251 ze zm.
94 Dz. U. z 2015 r., poz. 113.

kontroli wykonywania koncesji przez koncesjonariusza, warunki i zakres odpowiedzialności stron z tytułu niewykonania lub nienależytego wykonania umowy. Okres, na który zostaje zawarta umowa koncesji, powinien uwzględniać zwrot nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji i nie może być dłuższy niż: 30 lat – w przypadku koncesji na roboty budowlane; 15 lat – w przypadku koncesji na usługi. W sytuacji, gdy przewidziany okres zwrotu nakładów koncesjonariusza poniesionych w związku z wykonywaniem koncesji jest dłuższy niż ww. okresy, umowa może zostać zawarta na okres dłuższy (art. 24 ust. 1 i 2).

Uprawnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do kontroli budowy i eksploatacji autostrad płatnych w zakresie przestrzegania warunków umowy wynikają z ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym[95]. Generalny Dyrektor DKiA uprawniony jest w szczególności do wstępu na teren nieruchomości, na której prowadzona jest budowa lub eksploatacja autostrady oraz żądania pisemnych lub ustnych wyjaśnień, okazania dokumentów i innych informacji mających związek z przedmiotem kontroli (art. 63d ust. 1 i 2). W przypadku stwierdzonych podczas kontroli nieprawidłowości, Generalny Dyrektor DKiA może wezwać spółkę do ich usunięcia w wyznaczonym przez niego terminie (art. 63d ust. 3).

Odpowiedzialność wykonawcy za jakość wykonanych robót drogowych została uregulowana w ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny[96] (**k.c.**), w tytule XVI (art. 647–658). W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.).

W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 oraz art. 556 i następne k.c.).

[95] Dz. U. z 2015 r., poz. 641 ze zm.

[96] Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm. (zmiany od 25.12.2014 r.).

Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej tematyki

1. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r., poz. 460 ze zm.).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.).
3. Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie materiałów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.)
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm.).
5. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).
7. Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2005 r. Nr 267, poz. 2251 ze zm.).
8. Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r., poz. 113).
9. Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1635 ze zm.).
10. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 r., poz. 641 ze zm.).
11. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm.).
12. Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.).
13. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003 r. w sprawie parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne (Dz. U. Nr 161, poz. 1567). Obecnie obowiązuje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 13 listopada 2012 r. w sprawie warunków technicznych parkingów, na które usuwane są pojazdy przewożące towary niebezpieczne (Dz. U. z 2012 r., poz. 1293).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (Dz. U. z 2011 r., Nr 46, poz. 239).
16. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430 ze zm.).
17. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 16 maja 2012 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. z 2012 r., poz. 608)
18. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 30 maja 2000 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogowe obiekty inżynierskie i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 63, poz. 735 ze zm.).
19. 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 nadanym drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67, poz.582).
20. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego (Dz. U. Nr 120, poz. 1134).

21. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2011 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (Dz. U. z 2011 r., Nr 248, poz. 1494 ze zm.), zmienione rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 3 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej.
22. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 27 listopada 2013 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U. z 2013 r., poz. 1391), nieaktualny z dniem 22 września 2014 r.
23. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Infrastruktury i Rozwoju (Dz. U. z 2014 r., poz. 1257), nieaktualne z dniem 16 listopada 2015 r.

Wykaz skontrolowanych jednostek

P/15/086

Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
Delegatura NIK w Łodzi	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	– Maria Wasiak, od 22 września 2014 r. – Elżbieta Bieńkowska, od 27 listopada 2013 r. do 22 września 2014 r. – Sławomir Nowak, od 18 listopada 2011 r. do 27 listopada 2013 r.	Minister
Delegatura NIK w Łodzi	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	– Tomasz Rudnicki, od 24 kwietnia 2015 r. – Ewa Tomala-Borucka, od 13 lutego 2013 r. – Lech Witecki, od 12 maja 2008 r.	p.o. Dyrektora Generalnego
Delegatura NIK w Gdańsku	Oddział GDDKiA w Gdańsku	Robert Marszałek, od 1 marca 2011 r.	Dyrektor Oddziału
Delegatura NIK w Krakowie	Oddział GDDKiA w Krakowie	– Jacek Gryga – Tomasz Pałasiński, od 5 marca 2014 r.	Dyrektor Oddziału
Delegatura NIK w Łodzi	Oddział GDDKiA w Łodzi	– Iwona Renata Zatorska-Sytyk, od 1 grudnia 2011 r.	Dyrektor Oddziału
Delegatura NIK w Olsztynie	Oddział GDDKiA w Olsztynie	– Mirosław Nicewicz, od 23 października 2006 r.	Dyrektor Oddziału
Delegatura NIK w Szczecinie	Oddział GDDKiA w Szczecinie	– Tadeusz Rajkiewicz,od 31 maja 2008 r.	Dyrektor Oddziału
Delegatura NIK we Wrocławiu	Oddział GDDKiA we Wrocławiu	– Robert Radoń, od 31 maja 2008 r.	Dyrektor Oddziału

I/15/005

Jednostka organizacyjna NIK	Nazwa jednostki	Imię i nazwisko kierownika jednostki	Stanowisko
Delegatura NIK w Łodzi	Oddział GDDKiA w Łodzi	– Iwona Renata Zatorska-Sytyk, od 1 grudnia 2011 r.	Dyrektor Oddziału
	Oddział GDDKiA w Warszawie	– Elżbieta Brenda, od 2 grudnia 2009 r. do 31 stycznia 2013 r. – Łukasz Lendner, od 1 lipca 2013 r., (od 23 stycznia 2013 r. oddelegowany do kierowania Oddziałem) – Tomasz Kwieciński, od 14 lipca 2015 r.	Dyrektor Oddziału p.o. Dyrektora Oddziału

Zestawienie ocen kontrolowanych jednostek

Nazwa jednostki	Ocena	Główne nieprawidłowości dotyczące kontrolowanej działalności
P/15/086 Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg		
Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju	Ocena opisowa – podejmowanie działań zmierzających do opracowania i uchwalenia odrębnego programu lub załącznika do już istniejącego Programu Budowy Dróg Krajowych, w zakresie remontów i utrzymania	– brak działań w zakresie dostosowania wzdłuż A2 parkingów, na które usuwane są pojazdy przewożące towary niebezpieczne; – niezachowanie miesięcznego terminu, przy rozpatrywaniu skarg i wniosków.
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Ocena opisowa – właściwe przygotowanie organizacyjne i kadrowe, podejmowane działania w celu zapewnienia odpowiednich środków finansowych niezbędnych do poprawy standardu użytkowania dróg	– brak realizacji zaleceń rekomendowanych przez ekspertów zewnętrznych w celu uzyskania pełnych korzyści z modelu US; – nieterminowe i niepełne wykonanie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg.
Oddział GDDKiA w Gdańsku	Ocena opisowa – właściwe przygotowanie organizacyjne do realizacji zadań, terminowe przeprowadzanie okresowych kontroli stanu nawierzchni, właściwe planowanie i wykonywanie prac dotyczących utrzymania zieleni	– nierzetelne dokumentowanie czynności objazdów i kontroli dróg oraz niewłaściwy nadzór nad dokumentowaniem objazdów dróg; – dopuszczenie do wykonywania czynności administracyjnych w Wydziale Zamówień Publicznych osoby powiązanej z wykonawcą usług w zakresie utrzymania dróg.
Oddział GDDKiA w Krakowie	Pozytywna, mimo stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie: przygotowania organizacyjno – finansowego, kontroli stanu nawierzchni oraz realizacji prac siłami własnymi; Negatywna – w zakresie: realizacji programu poprawy bezpieczeństwa ruchu, przeglądu drzewostanu oraz sprawowanego nadzoru.	– realizowanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z przyjętymi zasadami nierzetelne dokumentowanie tych czynności; – nieterminowa i nieprawidłowa realizacja udzielonego zlecenia dotyczącego poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego; – nierzetelne realizowanie wytycznych dotyczących utrzymania zieleni przydrożnej.
Oddział GDDKiA w Łodzi	Ocena negatywna	– udział w przetargach na dyżury przy zimowym utrzymaniu dróg osób, które powinny zostać wyłączone z takich postępowań; – realizacja przez pracowników Oddziału czynności związanych z odbiorem usługi polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usług na rzecz Oddziału; – realizowanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z przyjętymi zasadami oraz nierzetelne dokumentowanie tych czynności, a wręcz przypadki potwierdzenia faktów, które nie miały miejsca; – nieterminowe i niepełne wykonanie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg; – nieuwzględnienie przez Oddział, w ramach koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych, racjonalnych oczekiwań kierowców oraz nieuzgadnianie z wykonawcami tych robót dokładnych terminów i przedziałów godzinowych – szczególnie w okresach wzmożonego natężenia ruchu – w celu zapewnienia płynnej przejezdności dróg.

Oddział GDDKiA w Olsztynie	Ocena opisowa – właściwe przygotowanie organizacyjne, rzetelne przygotowanie planów rzeczowo – finansowych, naliczanie i egzekwowanie od wykonawców usług kar umownych, zawarte umowy z wykonawcami przewidywały kompleksowe utrzymanie dróg	– nierzetelna weryfikacja ofert na usługi w zakresie zimowego utrzymania dróg; – nieegzekwowanie od wykonawców, realizowania usług ZUD sprzętem spełniającym wymogi zawartych umów; – realizowanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z przyjętymi zasadami oraz nierzetelne dokumentowanie tych czynności; – dopuszczenie do wykonywania przeglądów stanu technicznego dróg przez osobę niespełniającą wymogów w zakresie pełnienia samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie.
Oddział GDDKiA w Szczecinie	Ocena opisowa – właściwe przygotowanie organizacyjne, zawarte umowy z wykonawcami przewidywały kompleksowe utrzymanie dróg	– nieweryfikowanie wykonywania umów ze zobowiązaniami określonymi w zawartych umowach.
Oddział GDDKiA we Wrocławiu	Ocena pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości – właściwe przygotowanie organizacyjne, zawarte umowy z wykonawcami przewidywały kompleksowe utrzymanie dróg, naliczanie i egzekwowanie od wykonawców usług kar umownych	– realizowanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z przyjętymi zasadami oraz nierzetelne dokumentowanie tych czynności; – nieterminowa realizacja prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg.
I/15/005 Utrzymanie zieleni przydrożnej		
Oddział GDDKiA w Łodzi	Ocena opisowa – zawarcie dla wszystkich dróg woj. łódzkiego umów obejmujących swoim zakresem utrzymanie zieleni przydrożnej	– realizacja zadań niezgodnie z Wytycznymi zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej; – istniejące różnice w utrzymaniu zieleni widzianej z poziomu jezdni i zieleni w pasie za ekranami akustycznymi.
Oddział GDDKiA w Warszawie	Ocena opisowa – zawarcie dla wszystkich dróg woj. mazowieckiego umów obejmujących swoim zakresem utrzymanie zieleni przydrożnej	– realizacja zadań niezgodnie z Wytycznymi zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej; – istniejące różnice w utrzymaniu zieleni widzianej z poziomu jezdni i zieleni w pasie za ekranami akustycznymi; – nieprzestrzeganie terminów nasadzeń nowych drzew, w ramach działań kompensacyjnych.

Szczegółowe tabele i zestawienia liczbowe

Wysokość środków planowanych, wnioskowanych przez GDDKiA oraz przekazanych do GDDKiA, w latach 2013–2014 (w tys. zł)

Źródło finansowania	Plan pierwotny/plan po zmianach na 31.12 na lata		Środki wnioskowane/przekazane** na lata	
	2013 r.	2014 r.	2013 r.	2014 r.
ogółem	**1.886.936,9/ 1.841.936,9**	**1.576.505,0/ 1.608.879,6**	**1.837.105,3**	**1.599.745,5**
w tym:				
a. środki budżetowe	1.721.936,9/ 1676.936,9	1.576.505,0/ 1.608.879,6	1.672.105,8	1.599.745,5
– utrzymanie sieci dróg krajowych	1.272.274,7/ 1.279.476,2	1.326.530,0 1.310.551,2	1.275.127,9	1.303.022,8
– remonty dróg krajowych	449.662,2/ 397.460,7	249.975,0/ 298.328,4	396.977,9	296.722,7
b. Krajowy Fundusz Drogowy	165.000,0/ 165.000,0	–	164.999,5	–

Stan techniczny nawierzchni dróg krajowych będących w zarządzie oddziałów GDDKiA (w km)

L.p.	GDDKiA Oddział w:	Dobry		Niezadawalający		Zły	
		2013 r.	2014 r.	2013 r.	2014 r.	2013 r.	2014 r.
1.	Gdańsku	711	679,455	117	145,453	52	5,8
2.	Krakowie	924,179	740,133	157,265	281,654	74,322	119,972
3.	Łodzi*	1116,463	1149,719	371,667	428,278	238,806	224,145
4.	Olsztynie	969,011	871,155	181,429	266,83	142,589	168,362
5.	Szczecinie	798,078	808,497	127,109	115,648	116,690	117,732
6.	Wrocławiu	853,403	846,046	466,134	494,860	335,352	313,109

* nie uwzględniono 12,225 km z uwagi na brak informacji o części parametrów przyjmowanych do wyznaczania ocen szczegółowych