Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych

Lata 2015–2018 (do 30 czerwca)

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, sierpień 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- W 2016 roku względem 2015 roku odnotowano znaczny spadek procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym: z 60,6% do 51,8%.
- W latach 2015–2017 odnotowano ciągły wzrost wydatków GDDKiA na drogi krajowe, w tym na ich utrzymanie.
- Wcześniejsze kontrole NIK wykazały błędy w nadzorze GDDKiA nad jakością wykonanych robót.
- Do NIK docierały sygnały o niskiej jakości wykonanych robót na drogach krajowych.

02 Co kontrolowaliśmy?

Czy podejmowane przez GDDKiA działania prowadziły do poprawy stanu technicznego dróg krajowych, w tym:

- Czy w ramach kontroli okresowych rzetelnie określano stan techniczny dróg?
- Czy dokonując doboru zadań remontowych kierowano się stanem technicznym drogi wynikającym z kontroli okresowych oraz istotnością dla funkcjonowania systemu transportowego kraju?
- Czy nadzór nad przygotowaniem i realizacją prac remontowych zapewniał właściwą jakość i trwałość nawierzchni drogi?
- Czy podmioty odpowiedzialne za budowę, utrzymanie i remonty dróg krajowych zapewniały finansowanie tych zadań ze wszystkich dostępnych źródeł, a podział środków pomiędzy budowę i remonty uwzględniał potrzeby finansowe w zakresie remontów dróg i możliwości realizacyjne?
- Czy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmował skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków na remonty dróg?
- Czy podejmowano działania służące ochronie dróg przed niewłaściwym użytkowaniem?

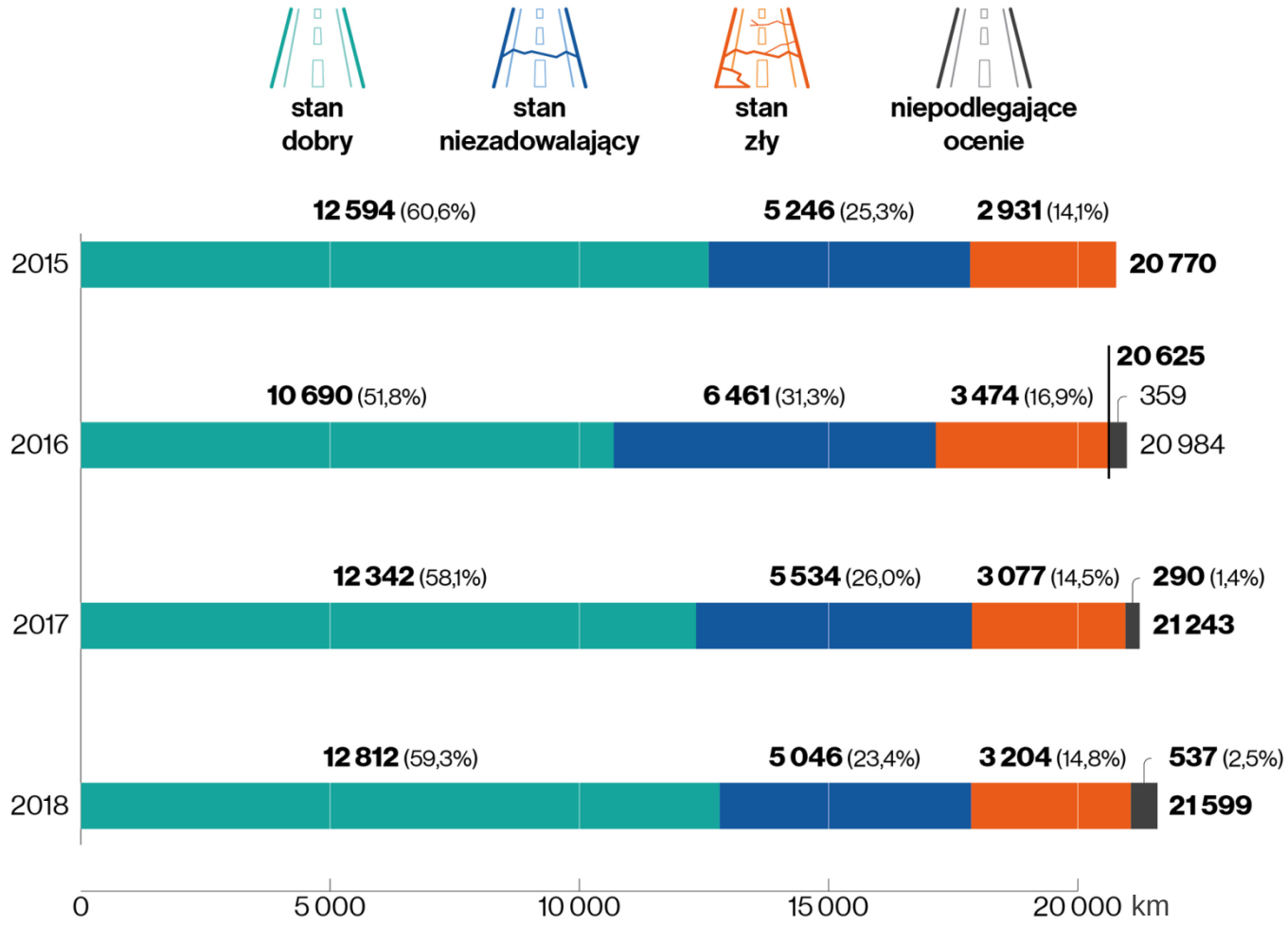
03 Kogo kontrolowaliśmy?

Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, w tym:

- Centralę GDDKiA w Warszawie
- Siedem Oddziałów GDDKiA w:
  - Białymstoku,
  - Bydgoszczy,
  - Olsztynie,
  - Opolu,
  - Szczecinie,
  - Warszawie,
  - Zielonej Górze.

Dane statystyczne w celach porównawczych zebrano za lata 2013–2014.

Stwierdzony stan – stan nawierzchni dróg krajowych w latach 2015–2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych pozyskanych z GDDKiA.

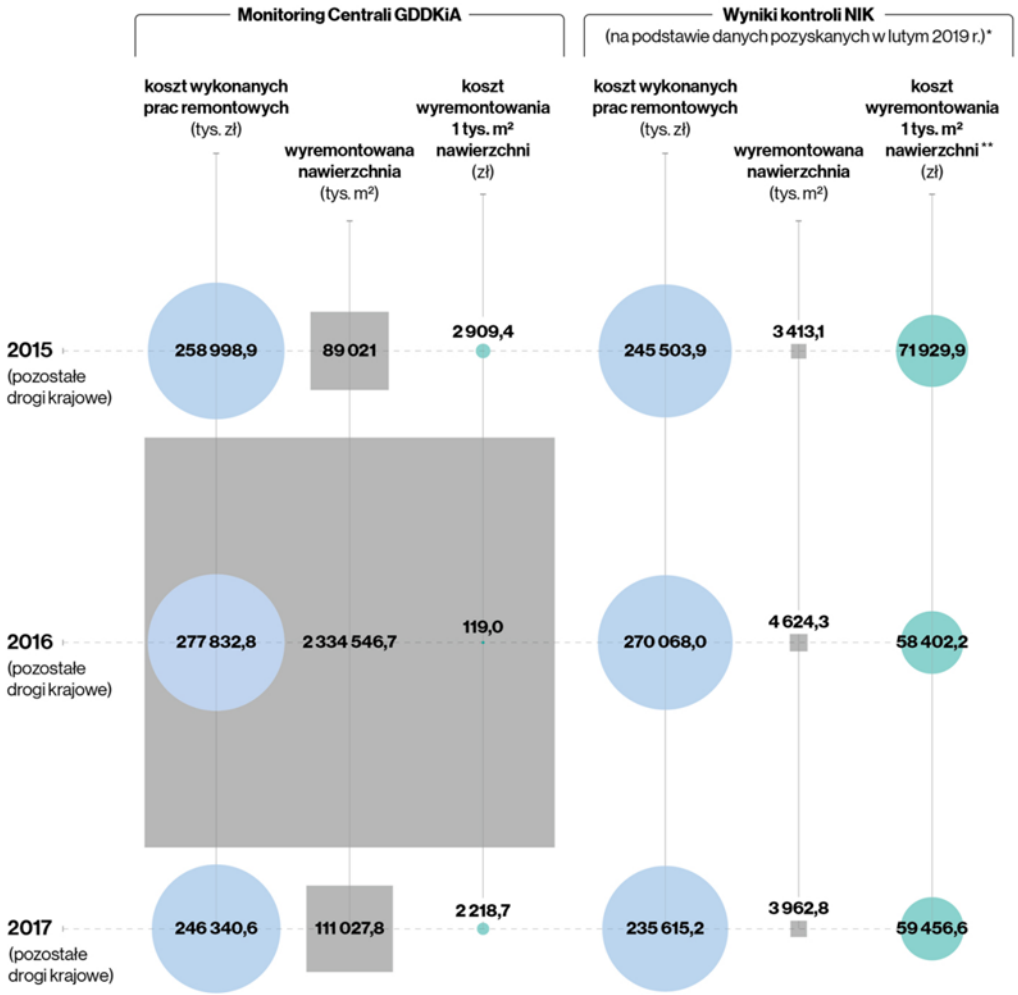
05 Stwierdzony stan – Plan Działań na Sieci Dróg

Plan Działań na Sieci Dróg (PDnSD) – zbiór potrzeb w zakresie remontów, przebudów/rozbudów na sieci dróg krajowych opracowywany na podstawie wyników corocznej Diagnostyki Stanu Nawierzchni

- Dobór zadań do remontów i przebudów był niejasny:
  - pozycja danego zadania w PDnSD nie miała swojego bezpośredniego odzwierciedlenia w tym, czy dane zadanie zostanie ostatecznie skierowane do realizacji i uwzględnione w planie wydatków bieżących i majątkowych na dany rok budżetowy;
  - realizacja zadań, które zostały wskazane przez ministra właściwego do spraw transportu poza przyjętym planem – jako priorytety działań (zadań o niższym priorytecie w PDnSD lub spoza PDnSD).

Stwierdzony stan – nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg

Nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg krajowych (bez dróg ekspresowych i autostrad) na przykładzie robót konserwacyjnych – remontu cząstkowego nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco



** Koszt wyremontowania 1 tys. m² nawierzchni podany w „zł" obliczono na podstawie: kosztów wykonanych prac remontowych w „zł", a nie w „tys. zł" i niezaokrąglonych danych dot. ilości wyremontowanej nawierzchni.

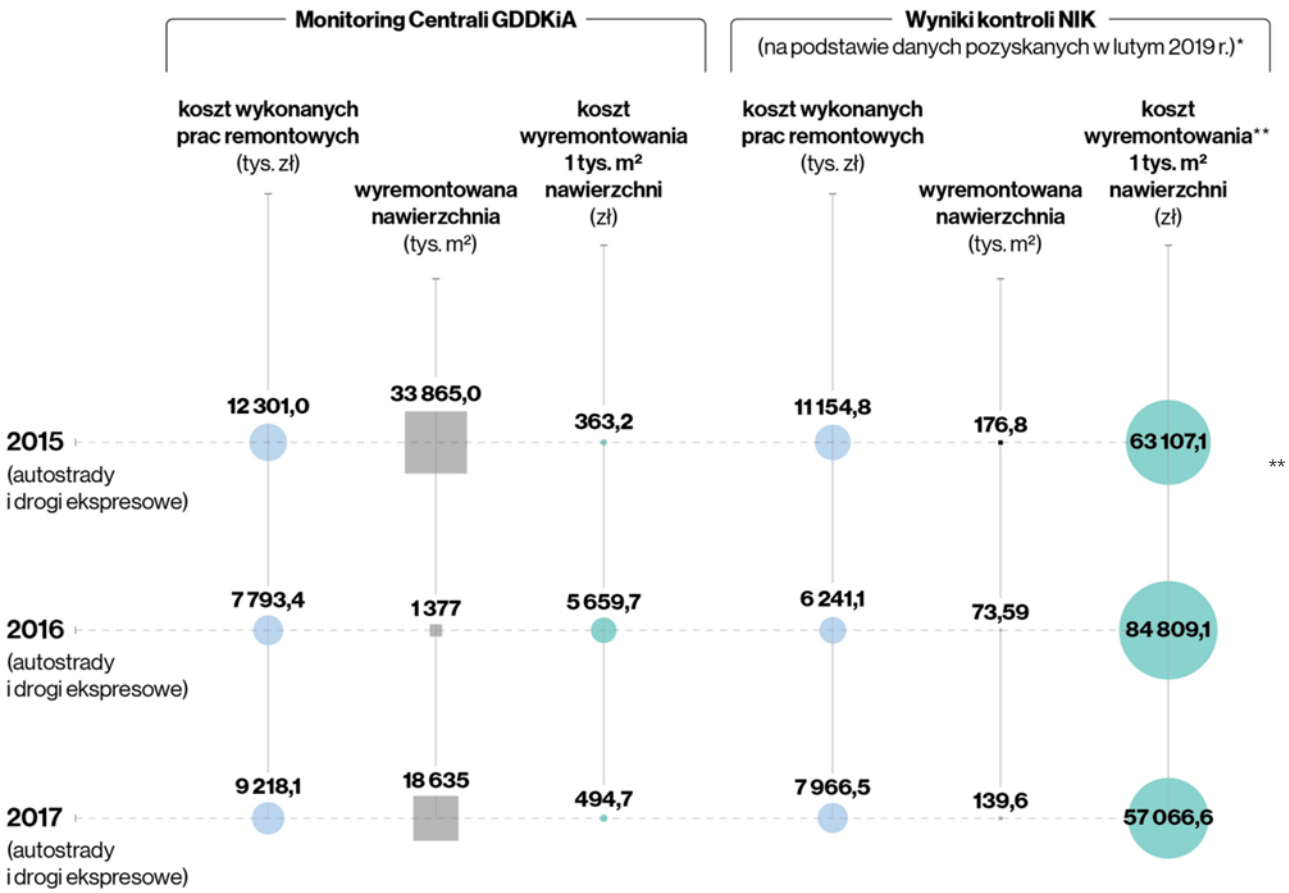
W Centrali GDDKiA nie weryfikowano danych przekazywanych przez Oddziały w powyższym zakresie. Rzeczywiste kwoty i liczba wykonanych robót były wynikiem weryfikacji tych danych na żądanie NIK

* W oparciu o dane przedstawione przez GDDKiA

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg cd.

Nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych na przykładzie robót konserwacyjnych – remontu cząstkowego nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco



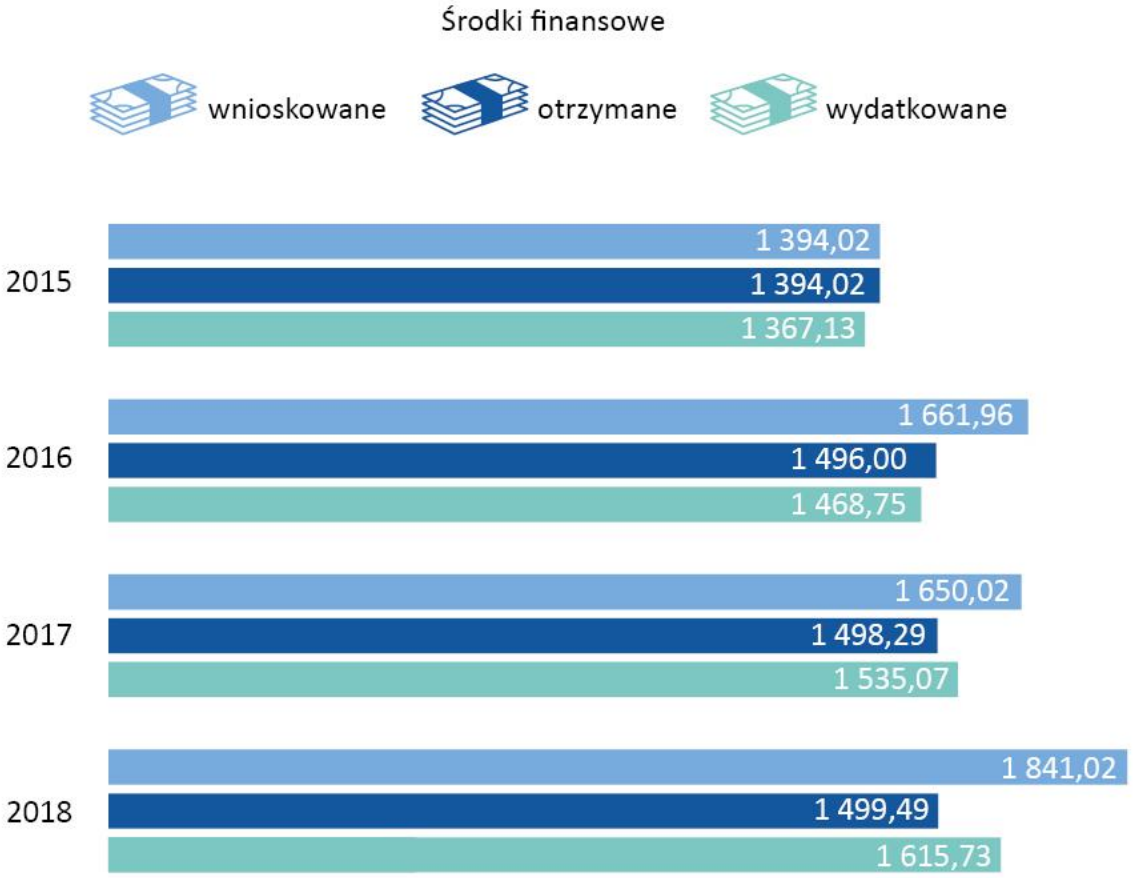
** Koszt wyremontowania 1 tys. m² nawierzchni podany w „zł" obliczono na podstawie: kosztów wykonanych prac remontowych w „zł", a nie w „tys. zł" i niezaokrąglonych danych dot. ilości wyremontowanej nawierzchni.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

W Centrali GDDKiA nie weryfikowano danych przekazywanych przez Oddziały w powyższym zakresie. Rzeczywiste kwoty i liczba wykonanych robót były wynikiem weryfikacji tych danych na żądanie NIK

* W oparciu o dane przedstawione przez GDDKiA

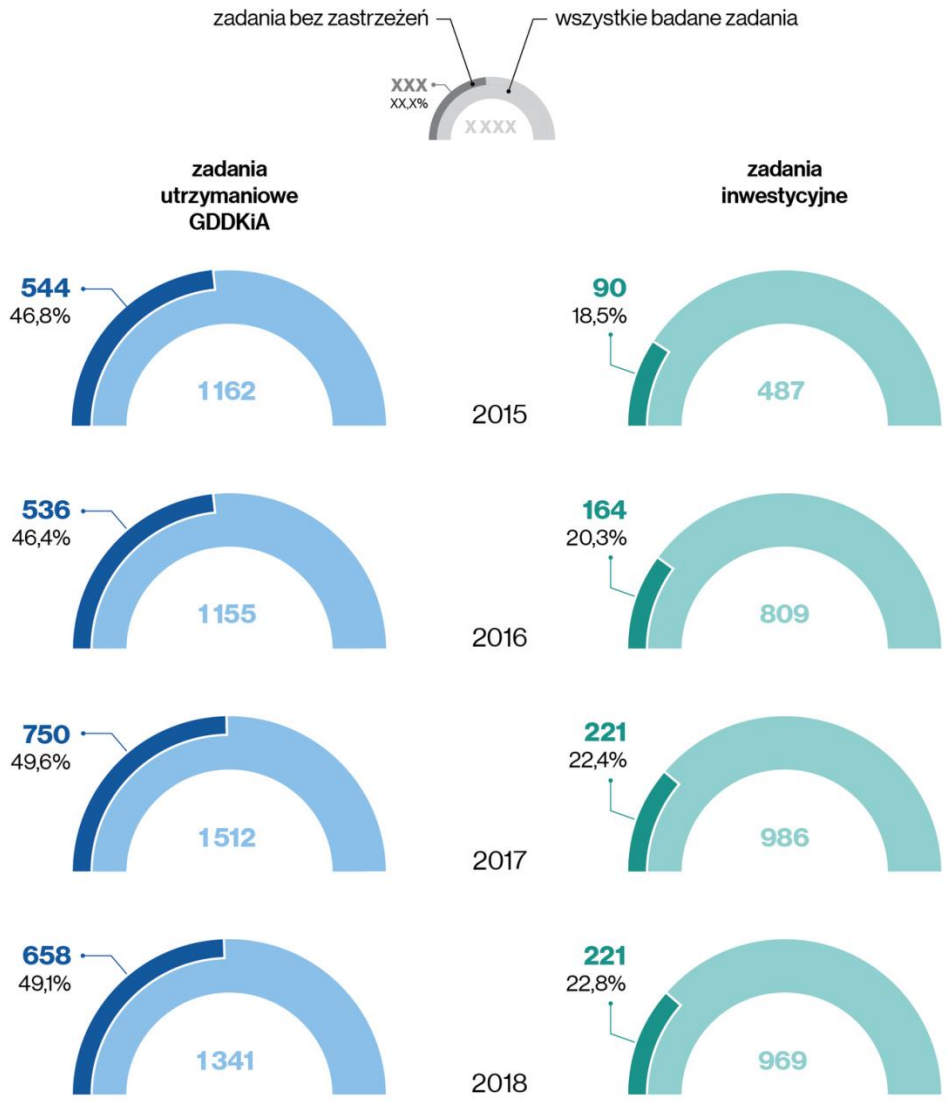
Stwierdzony stan – wysokość środków finansowych na bieżące utrzymanie dróg [w mln zł]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych pozyskanych z GDDKiA.

Stwierdzony stan – Monitoring Jakości Robót

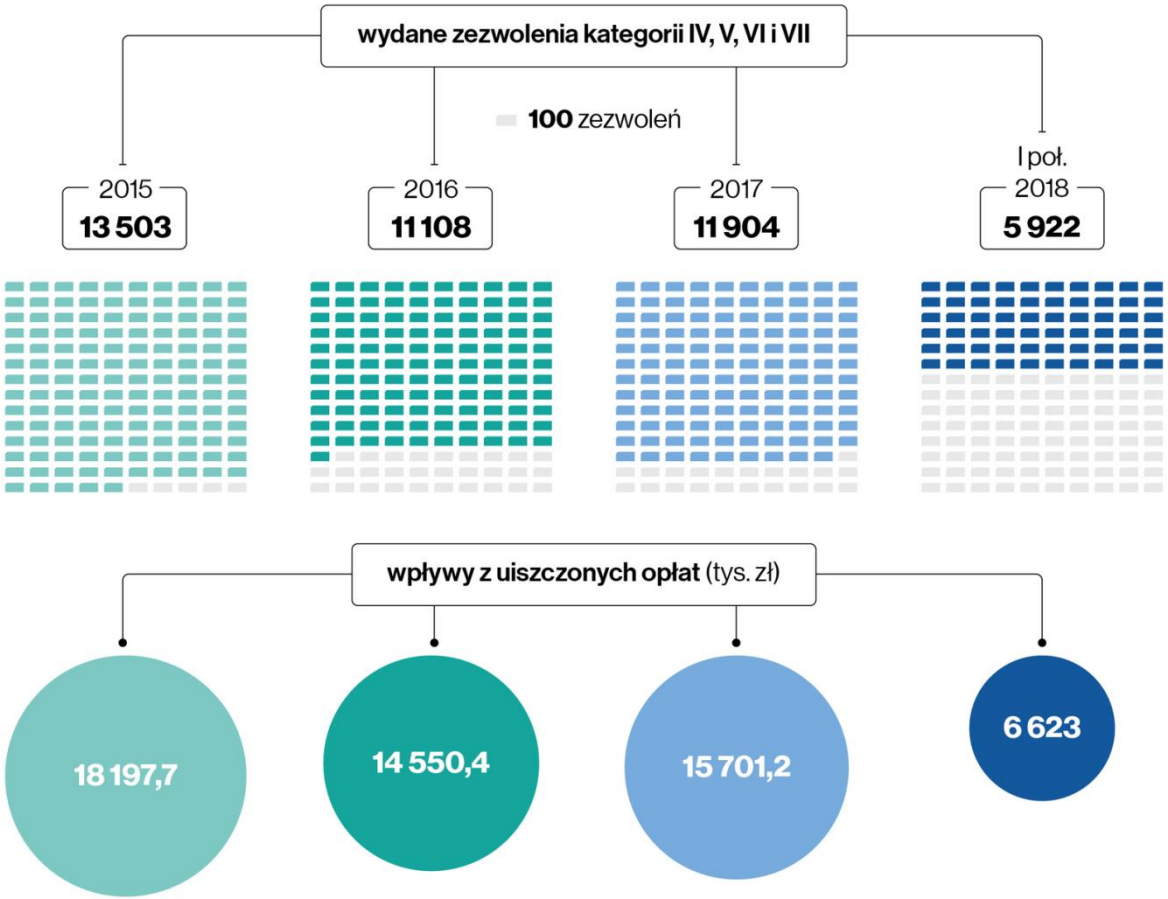
Monitoring Jakości Robót – wyniki badań laboratoryjnych
w latach 2015-2018



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli i danych pozyskanych z GDDKiA.

Stwierdzony stan – zezwolenia wydawane przez GDDKiA

Liczba zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych wydanych przez Centralę oraz 16 Oddziałów GDDKiA
w latach 2015-2018 (do 30 czerwca)



Kategorie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych są szczegółowo określone w załączniku Nr 1 do ustawy Prawo o ruchu drogowym i uzależnione są m.in. od kategorii drogi, po której ma się odbyć przejazd, wymiarów, rzeczywistej masy całkowitej i nacisku osi pojazdu/zespołu pojazdów

Zezwolenia kategorii VII wydawane są dla tych najcięższych i największych pojazdów/zespołów pojazdów, których m.in. rzeczywista masa całkowita przekracza 60 ton

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Ocena ogólna

Działania podejmowane przez GDDKiA w latach 2015–2018 (do 30 czerwca) mające na celu poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych nie były w pełni skuteczne i efektywne. Przyczyną tego był m.in. niejasny sposób doboru zadań do przebudów i remontów, nieanalizowanie przez Centralę GDDKiA efektywności wydatków na bieżące utrzymanie sieci dróg oraz brak skutecznego nadzoru Generalnego Dyrektora DKiA nad podległymi mu komórkami i jednostkami organizacyjnymi.

Uwagi – do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

W ocenie NIK celowym byłoby opracowanie przez Generalnego Dyrektora DKiA procedury prowadzenia okresowych przeglądów stanu technicznego dróg wynikających z prawa budowlanego – obejmującej szczegółowy opis sposobu przeprowadzania kontroli, ich harmonogram, jednolity wzór protokołu kontroli i jednolitą skalę ocen lub metodologię dokonywania oceny opisowej.

Wnioski

W Informacji o wynikach kontroli sformułowano:

- Wniosek de lege ferenda do Ministra Infrastruktury o zmianę obowiązujących przepisów m.in. w zakresie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych w odniesieniu do wyroku TSUE z 21 marca 2019 r. (sygn. C-127/17).
- Szereg wniosków organizacyjnych, w tym:
  - do Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora DKiA o opracowanie programu dostosowania sieci dróg do nośności 11,5 t/oś;
  - do Ministra Infrastruktury i Ministra Cyfryzacji o umożliwienie prowadzenia postępowań o wydanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych w formie elektronicznej;
  - do Generalnego Dyrektora DKiA i Dyrektorów Oddziałów GDDKiA m.in. o zwiększenie nadzoru nad podległymi komórkami i usprawnienie systemu zarządzania ryzykiem.

Działania po kontroli

W dniu 23 kwietnia 2019 r. NIK poinformowała Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego o ustaleniach kontroli w zakresie inwestycji pn. „Rozbudowa, na terenie województwa mazowieckiego, drogi krajowej nr 8 Warszawa – Białystok do parametrów drogi ekspresowej na odcinku Wyszków – granica województwa podlaskiego – odcinek 1a Wyszków – węzeł Poręba (z węzłem) od km 516+482,66 do km 529+470,00” i długości ok. 12,99 km.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

Najwyższa Izba Kontroli

Departament Infrastruktury