KIN.430.003.2019
Nr ewid. 96/2019/P/18/033/KIN

Informacja o wynikach kontroli

# ZAPEWNIENIE NALEŻYTEGO STANU TECHNICZNEGO NAWIERZCHNI DRÓG KRAJOWYCH

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

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

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

**Informacja o wynikach kontroli**
**Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych**

Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Tomasz Emiljan

**Akceptuję:**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Wojciech Kutyła

**Zatwierdzam:**
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 8.07.2019 r.

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

**www.nik.gov.pl**

# SPIS TREŚCI

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ ..... 4

1. WPROWADZENIE ..... 6

2. OCENA OGÓLNA ..... 9

3. SYNTEZA ..... 11

4. WNIOSKI ..... 15

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI ..... 18

5.1. Ocena stanu technicznego dróg ..... 18
5.2. Dobór zadań w zakresie remontu, przebudowy i utrzymania dróg krajowych w aspekcie ich stanu technicznego ..... 32
5.3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań ..... 44
5.4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań ..... 57
5.5. Ochrona dróg ..... 63

6. ZAŁĄCZNIKI ..... 71

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe ..... 71
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych ..... 75
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności ..... 85
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli ..... 87
6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli ..... 88

Zdjęcie na okładce:
© materiał kontrolny NIK

# Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|---|---|
| **MI** | Minister Infrastruktury |
| **GDDKiA** | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad |
| **Generalny Dyrektor DKiA** | Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, zarządca dróg krajowych |
| **DK** | droga krajowa |
| **DSN** | Diagnostyka Stanu Nawierzchni |
| **KFD** | Krajowy Fundusz Drogowy |
| **PBDK** | Program Budowy Dróg Krajowych |
| **PDnSD** | Plan Działań na Sieci Dróg – zbiór potrzeb w zakresie remontów, przebudów/rozbudów na sieci dróg krajowych opracowywany na podstawie wyników corocznej Diagnostyki Stanu Nawierzchni |
| **PLMN** | Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych |
| **PI** | Program Inwestycji |
| **SST** | Szczegółowe Specyfikacje Techniczne |
| **STWiORB** | Specyfikacja Techniczna Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych |
| **TSUE** | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| **brd** | bezpieczeństwo ruchu drogowego |
| **droga** | budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiącą całość techniczno-użytkową, przeznaczoną do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowaną w pasie drogowym |
| **zarządca drogi** | organ administracji rządowej lub jednostka samorządu terytorialnego, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg |
| **utrzymanie drogi** | wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej |
| **remont drogi** | wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym; |
| **przebudowa drogi** | wykonywanie robót, w których wyniku następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi, niewymagających zmiany granic pasa drogowego |
| **budowa drogi** | wykonywanie połączenia drogowego między określonymi miejscami lub miejscowościami, a także jego odbudowę i rozbudowę; |
| **ochrona drogi** | działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu |
| **nacisk osi** | suma nacisków, jaką na drogę wywierają koła znajdujące się na jednej osi pojazdu |
| **pojazd nienormatywny** | pojazd lub zespół pojazdów, którego naciski osi wraz z ładunkiem lub bez ładunku są większe od dopuszczalnych, przewidzianych dla danej drogi w przepisach o drogach publicznych, lub którego wymiary lub rzeczywista masa całkowita wraz z ładunkiem lub bez niego są większe od dopuszczalnych, przewidzianych w przepisach ustawy prawo o ruchu drogowym |

# Wykaz przyjętych skrótów aktów prawnych

| | |
|---|---|
| **prawo o ruchu drogowym** | ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.). |
| **ustawa o drogach publicznych** | ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.). |
| **prawo budowlane** | ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.). |
| **ustawa o finansach publicznych** | ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869). |
| **ustawa o rachunkowości** | ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.). |
| **kpa** | ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.) |
| **rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg** | rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67 poz. 582). |
| **rozporządzenie w sprawie warunków technicznych dróg** | 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. z 2016 r., poz. 124) |

# 1. WPROWADZENIE

**Pytanie definiujące cel główny kontroli**

Czy podejmowane przez GDDKiA działania prowadziły do poprawy stanu technicznego dróg krajowych?

**Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli**

1. Czy w ramach kontroli okresowych rzetelnie określano stan techniczny dróg?
2. Czy dokonując doboru zadań remontowych kierowano się stanem technicznym drogi wynikającym z kontroli okresowych oraz istotnością dla funkcjonowania systemu transportowego kraju?
3. Czy nadzór nad przygotowaniem i realizacją prac remontowych zapewniał właściwą jakość i trwałość nawierzchni drogi?
4. 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?
5. Czy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmował skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków na remonty dróg?
6. Czy podejmowano działania służące ochronie dróg przed niewłaściwym użytkowaniem?

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA, do którego należy m.in. wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych oraz realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych. Generalny Dyrektor DKiA realizuje swoje zadania przy pomocy GDDKiA, która wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. Generalny Dyrektor DKiA działający przy pomocy GDDKiA jest zarządcą dróg krajowych i tym samym jest odpowiedzialny za utrzymanie tych dróg w należytym stanie technicznym, tj. w stanie, który umożliwia bezpieczne i komfortowe korzystanie z tych dróg przez ich użytkowników.

Sieć dróg publicznych w Polsce – zarówno krajowych, jak i wojewódzkich, powiatowych i gminnych – wynosiła 419 634,4 km na koniec 2015 r., 420 236,1 km na koniec 2016 r. i 422 302,8 km na koniec 2017 r. Długość dróg krajowych według danych GDDKiA wynosiła odpowiednio 17 542,8 km na koniec 2015 r. (4,18% ogółu dróg publicznych), 17 633,4 km na koniec 2016 r. (4,20% ogółu dróg publicznych) oraz 17 648,4 km na koniec 2017 r. (4,18% ogółu dróg publicznych)[1]. Krajowa infrastruktura drogowa wymaga dużych nakładów na rozwój i zapewnienie odpowiednich standardów istniejącej sieci, aby możliwe było sprostanie potrzebom rynku, wynikającym ze wzrostu wymiany towarowej oraz stale rosnącego ruchu pasażerskiego. Sieć dróg krajowych, chociaż stanowi jedynie 4,2% sieci dróg publicznych ogółem to przenosi ponad 60% ruchu. Konieczna jest zatem systematyczna poprawa stanu technicznego polskiej sieci dróg krajowych w celu wyeliminowania jej podstawowych ograniczeń oraz jej rozbudowa[2].

Wydatki GDDKiA na infrastrukturę i transport z budżetu państwa wyniosły w latach 2015–2018 odpowiednio: 2781,3 mln zł, 2872,9 mln zł, 4178,2 mln zł oraz 4054,2 mln zł.

Wydatki GDDKiA ze środków Unii Europejskiej w latach 2015–2018 wyniosły odpowiednio 2741,9 mln zł, 6227,8 mln zł, 7711,1 mln zł oraz 7145,2 mln zł.

Ponadto finansowanie części zadań drogowych pochodziło z KFD, które wyniosło odpowiednio: 8658,8 mln zł w 2015 roku, w tym 2727,3 mln zł z ww. budżetu środków europejskich – jako refundacje na zasilenie i realizację inwestycji z KFD, 12 782,9 mln zł w 2016 r., z czego 6227,8 mln zł z ww. budżetu środków europejskich, 11 847,5 mln zł w 2017 r., w tym 7711 mln zł z budżetu środków europejskich i 10 847,4 mln zł w 2018 r., w tym 7142,7 mln zł z ww. budżetu środków europejskich.

[1] Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego.

[2] Zgodnie z informacjami zawartymi w PBDK.

**Jednostki kontrolowane**

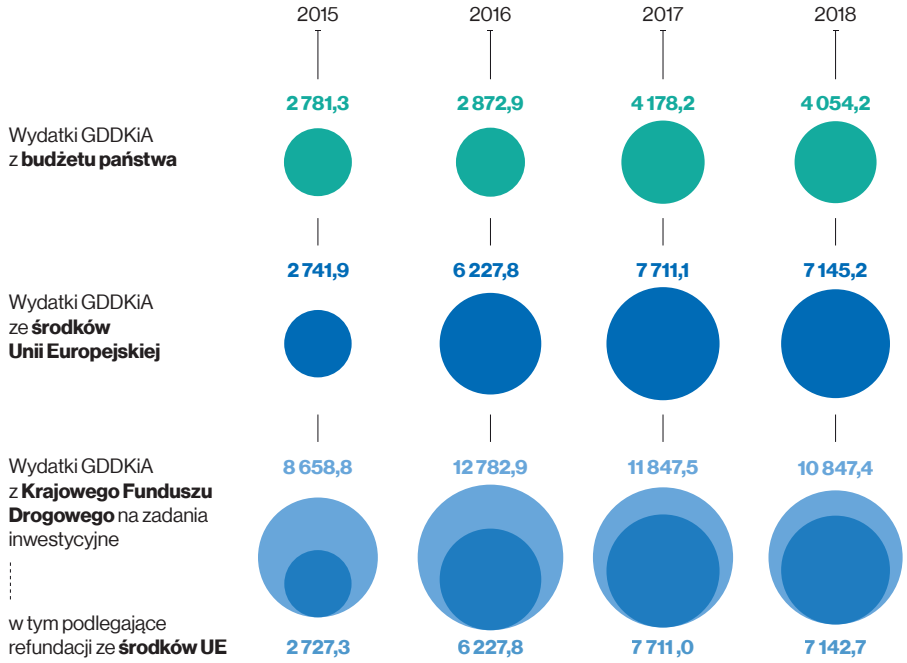
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, w tym Centrala w Warszawie oraz siedem Oddziałów w: Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze

**Okres objęty kontrolą**

Lata 2015–2018 (do 30 czerwca) oraz dane na koniec roku 2013 i 2014 w celach statystycznych

Infografika nr 1

Wydatki GDDKiA na transport i infrastrukturę transportową w latach 2015–2018 (w mln zł)




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

W celu oceny stanu technicznego dróg, GDDKiA corocznie przeprowadzała kampanię diagnostyczną w ramach DSN. Wyniki tych badań były podstawą określania potrzeb w zakresie przebudów, remontów i bieżącego utrzymania dróg krajowych – w tym celu tworzono Plan Działań na Sieci Dróg.

Jednakże, podstawowym dokumentem określającym cele i priorytety zarówno inwestycyjne, jak i w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejącej oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego był Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)[3]. Dokument ten zawierał [1] szczegółową diagnozę – przedstawienie stanu obecnego i proponowanych działań, [2] szczegółowe dane dotyczące samego Programu, w tym ramy prawne, cele Programu, priorytety inwestycyjne, [3] ocenę oddziaływania Programu na środowisko, [4] Finansowanie Programu oraz [5] Monitorowanie i ewaluację Programu.

Ponadto, GDDKiA równolegle realizowała takie programy jak np.: [1] Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych; [2] Program Budowy Ciągów Pieszo–Rowerowych; [3] Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

Zarządzanie utrzymaniem nawierzchni dróg krajowych obejmuje zadania, które są realizowane przez GDDKiA. Cykliczne prowadzona diagnostyka stanu nawierzchni jezdni i odpowiednia reakcja zarządcy na wyniki przeprowadzanych przeglądów pozwalają na zarządzanie w czasie stanem technicznym dróg.

[3] PBDK został ustanowiony Uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)". Poprzednio obwiązywał PBDK na lata 2011–2015.

Procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych w latach 2001–2017, wzrósł z 28,5% do 58,1% (średniorocznie procentowy udział dróg w stanie dobrym rósł o 1,85%). W 2015 r. GDDKiA zarządzała siecią dróg krajowych o łącznej długości 20 770 km (w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię), z czego 12.594 km (60,6%) było w stanie dobrym, w 2016 r. z 20 984 km zarządzanych dróg 10 690 km (51,8% – ocenie poddano 20 625 km dróg) było w stanie dobrym, a w 2017 r. z 21 243 km zarządzanych dróg w stanie dobrym było 12 342 km (58,1%). Od 2016 roku przy ocenie stanu technicznego nawierzchni zastosowano nowe metodologie wyznaczania kategorii ruchu pojazdów mające wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni. Tym samym, jako punkt odniesienia należałoby traktować wyniki pomiarów na koniec 2016 roku.

Kontrolą objęto lata 2015–2018 (do 30 czerwca) zwracając uwagę na sposób typowania dróg do zabiegów mającym na celu polepszenie ich stanu technicznego lub zapobiegnięcie ich dalszej degradacji oraz czy działania Generalnego Dyrektora DKiA w zakresie zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych były wystarczające i przynosiły oczekiwany efekt.

# 2. OCENA OGÓLNA

## Poprawa stanu technicznego dróg w cieniu błędów w zarządzaniu

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.

Od 2016 roku przy ocenie stanu technicznego nawierzchni zastosowano nowe metodologie wyznaczania kategorii ruchu pojazdów mające wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni, w związku z czym wyniki DSN za 2015 rok nie stanowiły oceny przedmiotowej działalności GDDKiA. Jako punkt odniesienia należałoby traktować wyniki pomiarów na koniec 2016 roku. Tym samym, udział procentowy dróg krajowych w stanie dobrym z 51,8% na koniec 2016 roku zwiększył się do 58,1% na koniec 2017 roku, przy jednoczesnym spadku udziału dróg w stanie niezadowalającym z 31,3% do 26% oraz w stanie złym z 16,8% do 14,5%. Podobny trend utrzymał się w roku 2018 r., gdzie drogi w stanie dobrym stanowiły 59,3%, w stanie niezadowalającym 23,4%, zaś w stanie złym 14,8% (dane na koniec 2018 roku podano w celach porównawczych).

Zdaniem NIK wpływ na poprawę stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych ma dbałość GDDKiA o jakość wykonywanych robót drogowych i wykorzystywanych przez Wykonawców materiałów, a pośrednio również rzetelne określanie stanu nawierzchni dróg krajowych oraz ciągłe udoskonalanie tego procesu – działania Generalnego Dyrektora DKiA powinny być w tym zakresie kontynuowane.

W ocenie NIK, GDDKiA rzetelnie określała stan nawierzchni dróg krajowych. Nie zdefiniowano jednakże celu końcowego do osiągnięcia w zakresie procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym. Analizując procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym na przestrzeni lat 2001–2018, wzrósł on z 28,5% do 59,3% (średniorocznie procentowy udział dróg w stanie dobrym rósł o 1,81%). Mimo poprawy poziomu tego wskaźnika, w ocenie NIK w dalszym ciągu nie zapewniono należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych. Przy założeniu wskaźnika oczekiwań użytkowników dróg w zakresie procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym na poziomie niemal 100%, powyższe wskazuje, że by osiągnąć ten poziom, potrzeba kolejnych 22 lat (utrzymując dotychczasowy wzrost), co jest nie do zaakceptowania, biorąc pod uwagę, że dotyczy to dróg publicznych o najwyższej kategorii, a więc dróg najważniejszych w kraju, w tym stanowiących część transeuropejskiej sieci transportowej. Ponadto, Generalny Dyrektor DKiA nie objął swym nadzorem sposobu prowadzenia kontroli okresowych dróg, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 prawa budowlanego, przez co sposób ich prowadzenia był zróżnicowany, a skala ocen niejednolita – w zależności od Oddziału GDDKiA. W toku kontroli jednostkowych stwierdzono nieprawidłowości przy wykonywaniu tychże kontroli, a także przy prowadzeniu ewidencji dróg.

Niezależnie od powyższego, stwierdzono w toku kontroli NIK nieprawidłowości polegające w szczególności na gromadzeniu nierzetelnych danych dotyczących liczby wykonanych robót w ramach bieżącego utrzymania dróg. Świadczą one o braku skutecznego nadzoru Generalnego Dyrektora DKiA nad podległymi mu komórkami i jednostkami organizacyjnymi. Źródłem nieprawidłowości w zakresie zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych jest przede wszystkim nieskuteczność systemu zarządzania ryzykiem. W systemie tym nie identyfikowano i nie rejestrowano ryzyk związanych z planem działalności GDDKiA, jej misją i celami.

## OCENA OGÓLNA

Dobór zadań związanych z przebudową, rozbudową i remontem dróg nie był przejrzysty. Wysoka pozycja zadania w rankingu Planu Działań na Sieci Dróg nie była gwarancją, że dany odcinek drogi zostanie niezwłocznie poddany wymaganym zabiegom naprawczym. Ponadto, w GDDKiA nie opracowano koncepcji dostosowania sieci dróg do nośności 11,5 t/oś, a działania w tym zakresie były doraźne – w kontekście wyroku TSUE z dnia 21 marca 2019 r. powinno to stanowić priorytet działań GDDKiA.

Ustalenia kontroli wykazały, że GDDKiA rzetelnie sprawowała nadzór nad jakością stosowanych materiałów oraz wykonywanych robót w toku realizowanych zadań na drogach krajowych, choć i w tym obszarze badań NIK stwierdziła pojedyncze nieprawidłowości – odbiór robót przed otrzymaniem wyników badań laboratoryjnych. W celu zapewnienia należytej jakości wykorzystywano wszystkie 16 akredytowanych laboratoriów drogowych, którymi dysponowała GDDKiA.

Jednakże, w ocenie NIK, GDDKiA nierzetelnie prowadziła monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej w latach 2015–2017. Monitoring ten wykazywał dane nieodzwierciedlające rzeczywistej liczby wykonanych robót przez Oddziały GDDKiA. Wskazuje to na nieanalizowanie przez Centralę GDDKiA efektywności wydatków na bieżące utrzymanie sieci dróg. Wskazać, przy tym należy, że od 2018 r. GDDKiA wdraża nowy model sprawozdawczości w zakresie bieżącego utrzymania dróg.

W celu realizacji zadań na drogach krajowych zapewniono finansowanie zarówno ze środków pochodzących z budżetu państwa, jak i środków Unii Europejskiej i KFD. Pierwotny plan wydatków ulegał niezbędnym modyfikacjom adekwatnie do potrzeb i możliwości realizacyjnych poszczególnych działań. Tym samym, zdaniem NIK, GDDKiA podejmowała skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków na remonty dróg. Wykonanie planu wydatków w tym działaniu wynosiło odpowiednio: 98,9% w 2015 r., 99,5% w 2016 r. i 99,1% w 2017 r.

Do zwiększenia ochrony dróg przyczyniła się budowa przez GDDKiA stacji do ważenia pojazdów w ruchu oraz miejsc do ważenia pojazdów. Obowiązek ich budowy Generalny Dyrektor DKiA wpisał do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego na budowę dróg. Jednakże, w ocenie NIK działania GDDKiA w zakresie ochrony dróg przed ich niewłaściwym użytkowaniem były niewystarczające. Stwierdzono liczne nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych. Ponadto, obowiązujący system zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych jest niezgodny z prawem unijnym. Zgodnie bowiem z wyrokiem TSUE z dnia 21 marca 2019 r., Polska narusza obowiązek państw członkowskich, dotyczący zapewnienia możliwości ruchu pojazdów o nacisku pojedynczej osi napędowej 11,5 t. Naruszeniem jest wymóg posiadania zezwolenia na przejazd pojazdu, którego nacisk osi napędowej przekraczał wartości dopuszczalne dla danej drogi (np. 8t i 10t), ale nie przekraczał 11,5 t.

# 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Poprawa stanu nawierzchni dróg krajowych

Od 2015 roku podstawowym sposobem oceny stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych była tzw. Diagnostyka Stanu Nawierzchni. Wyniki DSN były również podstawą typowania dróg do przebudowy i remontów.

W latach 2015–2017 ocenie poddano odpowiednio 98,6%, tj. 20 470,117 km dróg, 98,3%, tj. 20 625,085 km dróg oraz 98,6%, tj. 20 952,834 km dróg w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię.

W GDDKiA od 2016 roku przy ocenie stanu technicznego nawierzchni zastosowano nowe metodologie wyznaczania kategorii ruchu pojazdów mające wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni. Tym samym udział procentowy dróg krajowych w stanie dobrym z 51,8% na koniec 2016 roku zwiększył się do 58,1% na koniec 2017 roku, przy jednoczesnym spadku udziału dróg w stanie niezadowalającym z 31,3% do 26% oraz w stanie złym z 16,8% do 14,5%. [str. 20–21, 23–27]

DSN

W większości przypadków kontrolowane Oddziały GDDKiA realizowały corocznie kampanię diagnostyczną zgodnie z zakresem i harmonogramem ustalonym przez Centralę GDDKiA – wyjątek stanowił Oddział GDDKiA w Białymstoku, Olsztynie i Zielonej Górze.

W toku prowadzonych kampanii diagnostycznych Departament Zarządzania Siecią Dróg w Centrali GDDKiA prowadził nadzór merytoryczny nad pomiarami (monitoring realizacji zakresów i sprawności sprzętu). Z prowadzonego monitoringu sporządzano odrębny raport do użytku wewnętrznego GDDKiA. [str. 20–21, 23–25]

Kontrole okresowe

Generalny Dyrektor DKiA nie wprowadził wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu, metodologii, harmonogramu przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, nie określił również jednolitej skali ocen. Za wypełnienie obowiązków określonych w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 prawa budowlanego odpowiedzialni byli dyrektorzy oddziałów GDDKiA. Skutkowało to tym, że sposób prowadzenia tych kontroli był zróżnicowany, a skala ocen niejednolita.

Jako dobrą praktykę NIK wskazuje określenie przez trzech Dyrektorów Oddziałów GDDKiA (w Bydgoszczy, Olsztynie i Opolu) wewnętrznych regulacji lub wytycznych dotyczących prowadzenia kontroli okresowych, o których mowa w art. 62 ust. 1 i 2 prawa budowlanego.

Niejasny sposób doboru zadań do remontów

Mimo to, przy prowadzeniu rocznych i pięcioletnich kontroli stwierdzono nieprawidłowości polegające na wykonaniu kontroli pięcioletniej w niepełnym zakresie przewidzianym w prawie budowlanym, nie sprawdzeniu wykonania zaleceń z poprzednich kontroli, czy też nierzetelnym sporządzeniu protokołu kontroli. [str. 19–20, 21–23]

GDDKiA identyfikowała potrzeby remontowe oraz te związane z przebudową i rozbudową dróg krajowych, tworząc w tym przypadku listy rankingowe zadań o najwyższym priorytecie. Jednakże, wysoka pozycja w rankingu nie była gwarancją, że dany odcinek drogi zostanie niezwłocznie poddany wymaganym zabiegom naprawczym. Wpływ na to niejednokrotnie miały priorytety działań wskazywane przez ministra

właściwego do spraw transportu, w tym np. konieczność dostosowania sieci dróg do nośności 11,5t/oś oraz przyznawane limity finansowe. Tym samym sposób typowania dróg do przebudów i remontów nie był przejrzysty i może stwarzać ryzyko, że działania Generalnego Dyrektora DKiA służące poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych będą podejmowane w pierwszej kolejności na drogach, które nie wymagają pilnej interwencji i mają niską pozycję w Planie Działań na Sieci Dróg. NIK wskazuje, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA. Ponadto, organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W przypadku dróg krajowych zarządcą drogi jest Generalny Dyrektor DKiA. 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) rodzi ryzyko, że działania Generalnego Dyrektora DKiA służące poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych będą nieskuteczne. [str. 28–31]

**Monitoring bieżącego utrzymania dróg**

Prowadzony przez Centralę GDDKiA monitoring bieżącego utrzymanie dróg w zakresie liczby wykonanych robót był nierzetelny. Centrala GDDKiA w żaden sposób nie weryfikowała danych przekazywanych przez Oddziały GDDKiA, efektem czego Centrala nie dysponowała rzeczywistymi danymi nt. liczby wykonanych robót w ramach bieżącego utrzymania dróg. Przykładowo z tabel monitoringu sporządzonych przez Centralę za 2017 rok (na podstawie danych przekazywanych przez Oddziały), w ramach bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych wykonano roboty konserwacyjne – remont cząstkowy nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco w liczbie 18 635 tys. $m^2$ za kwotę 9218,1 tys. zł (płacąc 495 zł/tys. $m^2$). W rzeczywistości wykonano 139,6 tys. $m^2$ za kwotę 7966,5 tys. zł wykonano (faktyczny koszt jednostkowy to 57 066,6 zł/tys. $m^2$). [str. 39–40]

**Monitoring jakości wykonanych robót**

W okresie objętym kontrolą GDDKiA sprawowała rzetelny nadzór nad jakością wykonywanych robót zarówno w zakresie budów, przebudów, rozbudów jak i remontów oraz bieżącego utrzymania dróg krajowych. GDDKiA dysponowała 16 specjalistycznymi laboratoriami drogowymi, które wykonywały badania próbek materiałów użytych przez wykonawców robót w celu oceny spełnienia wymogów określonych przez GDDKiA specyfikacji technicznych w zakresie ich jakości, jak i jakości wykonanych robót (np. odpowiedniego zagęszczenia mieszanek, odpowiedniej szorstkości warstwy asfaltowej i betonowej czy równości nawierzchni). GDDKiA na bieżąco monitorowała wyniki tych badań podejmując stosowne działania interwencyjne w stosunku do wykonawców robót.

Również w tym obszarze NIK stwierdziła nieprawidłowości, gdzie np. w Oddziale GDDKiA w Białymstoku nie przeprowadzano badań kontrolnych dotyczących oceny właściwości przeciwpoślizgowych (tzw. współczynnika tarcia) przed dokonaniem odbioru końcowego remontu DK 19. [str. 40–46]

Rzeczowo-finansowe wykonanie wydatków

GDDKiA podejmowała działania w celu maksymalnego wykorzystania przyznanych środków finansowych na budowę, przebudowę, remonty i bieżące utrzymanie zarządzanych przez siebie dróg krajowych. W ciągu roku dokonywano licznych zmian w planie wykonania budżetu adekwatnie do zmieniającej się sytuacji w realizacji planów rzeczowych. W zakresie remontów dróg krajowych w każdym roku plan wydatków zrealizowano blisko w 100%. Mimo to, w okresie objętym kontrolą, na mocy decyzji ministra właściwego ds. transportu dokonano blokady planowanych wydatków GDDKiA na kwoty odpowiednio: 23 909,3 tys. zł w 2015 r., 177 410,1 tys. zł w 2016 r. i 20 630,7 tys. zł w 2017 r.

Środki na realizację zadań związanych z budową, przebudową, remontami i utrzymaniem dróg krajowych pochodziły zarówno z budżetu państwa jak i środków Unii Europejskiej i KFD. Wydatki GDDKiA z budżetu państwa na Funkcję: 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju oraz Funkcję: 19. Infrastruktura transportowa wyniosły w latach 2015–2017 odpowiednio: 2 852 217,3 tys. zł, 2 948 507 tys. zł oraz 4 254 613,8 tys. zł, z czego na bieżące utrzymanie dróg (które obejmuje m.in. remonty cząstkowe nawierzchni drogi) wzrosły z 1 367 128,1 tys. zł w 2015 r. do 1 535 069,2 tys. zł w 2017 r. Plan na 2018 r. (wg. stanu na 30 czerwca) przewidywał wydatki w tym działaniu w wysokości 1 568 785,7 tys. zł.

Ponadto większość wydatków na drogi krajowe pochodziła z Krajowego Funduszu Drogowego (KFD), które w latach 2015–2017 wyniosły odpowiednio: 8658,8 mln zł, 12 782,9 mln zł oraz 11 847,5 mln zł. Wydatki KFD w głównej mierze zostały poniesione na finansowanie budowy dróg ekspresowych, budowy autostrad, czy też na budowę obwodnic miast. Środki z KFD przeznaczane również były na przebudowy dróg krajowych oraz Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. [str. 46–51]

Ochrona dróg

W zakresie ochrony dróg przed niewłaściwym użytkowaniem, w zarządzie GDDKiA znajdowały się 93 stacje do ważenia pojazdów w ruchu oraz 234 miejsca do ważenia pojazdów. Ponadto, GDDKiA wpisała budowę systemów preselekcji pojazdów i miejsc administracyjnego ważenia i kontroli pojazdów do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego na budowę dróg, co NIK wskazuje jako dobrą praktykę mającą na celu ochronę dróg przed ich niszczeniem jak i poprawę bezpieczeństwa użytkowników dróg. [str. 52, 56–57]

Nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazd pojazdu nienormatywnego

W toku kontroli stwierdzono nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych – nieprawidłowości te występowały zarówno w Centrali jak i w dwóch Oddziałach GDDKiA, a dotyczyły np. braku uzgodnień trasy przejazdu z innymi zarządcami dróg, naruszenia przepisów kpa przy wydawaniu zezwoleń, czy też błędów w prowadzonych rejestrach wydanych zezwoleń. Tym samym, w ocenie NIK GDDKiA niezgodnie z obowiązującymi normami prawa oraz nierzetelnie realizowała zadania związane z ochroną dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych, a Generalny Dyrektor DKiA nie zapewnił odpowiednich narzędzi pracownikom odpowiedzialnym za wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych. [str. 52–56]

## SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

**Braki i błędy w dokumentacji drogi**

Kontrola w siedmiu Oddziałach GDDKiA wykazała, że dla wszystkich dróg będących w zarządzie GDDKiA prowadzono ewidencję dróg, tj. wszystkim odcinkom założono wymagane książki drogi. Jednakże stwierdzono przy tym liczne nieprawidłowości związane z prowadzeniem tych książek i danych zawartych w ich częściach składowych, np. dziennikach objazdów dróg. Dzienniki te niejednokrotnie były prowadzone z naruszeniem obowiązujących przepisów i nie zawierały wszystkich wymaganych informacji.

W ocenie NIK opisane wyżej nieprawidłowości miały charakter formalny i nie miały wpływu na stan techniczny zarządzanych przez GDDKiA dróg, tym samym nie obniżały oceny ogólnej kontrolowanych Oddziałów GDDKiA w ramach niniejszej kontroli, jednak skala, zakres i powszechność występowania tych nieprawidłowości świadczą o nieskuteczności kontroli zarządczej w poszczególnych Oddziałach GDDKiA i niewystarczającym nadzorze nad sposobem prowadzenia dokumentacji dróg. [str. 18–19]

**Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej**

Ustalenia kontroli wykazały niewłaściwe funkcjonowanie kontroli zarządczej w obszarze zarządzania ryzykiem. Zdaniem NIK właściwe dokumentowanie systemu zarządzania ryzykiem w GDDKiA mogłoby prowadzić do polepszenia skuteczności działań GDDKiA w zakresie należytego zapewnienia stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych. Tym samym, w ocenie NIK Generalny Dyrektor DKiA stoi przed wyzwaniem związanym z udoskonaleniem procesów zarządzania i nadzoru nad podległymi komórkami. [str. 16]

# 4. WNIOSKI

Generalny Dyrektor DKiA

1) Kontynuacja prac nad wprowadzaniem nowego modelu zarządzania bieżącym utrzymaniem dróg z wykorzystaniem wdrażanego od 2018 r. informatycznego modułu bieżącego utrzymania dróg,
2) Usprawnienie systemu zarządzania ryzykiem stanowiącego jeden z elementów kontroli zarządczej,
3) Zwiększenie wykorzystania uprawnień nadzorczych komórek merytorycznych Centrali GDDKiA nad działalnością Oddziałów.

Ponadto, 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. Niewątpliwie wypracowanie takich procedur mogłoby przyczynić się do ograniczenia nieprawidłowości w tym zakresie. Ponadto, dowolność w sposobie oceny dróg przy przeglądach okresowych rodzi ryzyko, że drogi w podobnym stanie będą różnie ocenione.

NIK wnioskuje również o realizację zadań związanych z przebudową i remontem dróg krajowych zgodnie z przyjętymi założeniami do PDnSD, tj. o realizację zadań zgodnie z kolejnością wynikającą z planu, co zapewni transparentność działań podejmowanych przez GDDKiA na sieci zarządzanych dróg. 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) rodzi ryzyko, że działania Generalnego Dyrektora DKiA służące poprawie stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych będą nieskuteczne. NIK wskazuje przy tym, że zgodnie z ustawą o drogach publicznych, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA. Ponadto, organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy z zakresu planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg, jest zarządcą drogi. W przypadku dróg krajowych zarządcą drogi jest Generalny Dyrektor DKiA.

Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA

1) Zwiększenie nadzoru nad komórkami organizacyjnymi podległymi Dyrektorom Oddziałów, w zakresie należytego wykonywania nałożonych na nie obowiązków, w szczególności dotyczących:
   - prowadzenia kontroli rocznych polegających na sprawdzeniu stanu technicznego dróg i pięcioletnich obejmujących sprawdzenie stanu technicznego oraz przydatności do użytkowania dróg, ich estetyki i otoczenia,
   - odbioru wykonanych robót przy poszczególnych zadaniach na drogach krajowych,
   - wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych,
   - prowadzenia ewidencji dróg, w tym książek drogi, dzienników objazdów dróg i map techniczno-eksploatacyjnych,

2) Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej, zwłaszcza w zakresie identyfikowania i analizowania ryzyk.

**Minister Infrastruktury i Minister Cyfryzacji**

Ponadto, Najwyższa Izba Kontroli wnioskuje o rozważenie celowości umożliwienia prowadzenia postępowań o wydanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych wszystkich kategorii w formie elektronicznej, za pośrednictwem e-usług administracji publicznej przy wykorzystaniu takich narzędzi jak np. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) oraz profil zaufany (eGO). Powyższe znacznie usprawniłoby działanie organów wydających zezwolenia – zarządców dróg.

Wskazać przy tym należy, że do GDDKiA w latach 2015–2018 (do 30 czerwca) wpłynęło odpowiednio 15 589, 13 544, 15 294 i 7569 wniosków o wydanie zezwoleń kategorii IV–VII, zaś wydano odpowiednio 13 503, 11 108, 11 904 i 5922 zezwoleń. W pozostałych przypadkach wnioski zostały bez rozpoznania, zostały wycofane przez wnioskodawców lub w niewielkim zakresie wydano decyzje odmowne.

**Minister Infrastruktury i Generalny Dyrektor DKiA**

NIK wnioskuje o opracowanie programu dostosowania sieci dróg do nośności 11,5 t/oś, co w kontekście wymogów unijnych wydaje się priorytetowym zadaniem po stronie Ministra Infrastruktury i Generalnego Dyrektora DKiA – do dnia zakończenia kontroli nie opracowano założeń takiego programu.

Zgodnie z dyrektywą Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającą dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym (Dz. Urz. UEL 235 z 17.09.1996 r„ s. 59)[4], od 31 grudnia 2010 r. nie mogą być wprowadzane żadne ograniczenia poruszania się pojazdów spełniających wymogi ww. dyrektywy na głównych drogach tranzytowych wymienionych w załączniku I do decyzji 1692/96/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UEL 288 z 09.09.1999 r., s. 1)[5]. Tym samym państwa członkowskie, w tym Polska powinny zapewniać nieograniczony ruch pojazdom o nacisku 11,5 t/oś.

**Minister Infrastruktury**

NIK wnioskuje 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), tj. skutkujących tym, że dla pojazdów, których dopuszczalny nacisk na pojedynczą oś napędową wynoszący 11,5 t, nie będzie wymagane zezwolenie na przejazd pojazdu nienormatywnego po drogach krajowych, a także po części pozostałych dróg publicznych, których dopuszczalny nacisk na pojedynczą oś wynosi mniej niż 11,5 t.

[4] Dyrektywa zwana dalej: „dyrektywą Rady 96/53/WE".

[5] Decyzja 1692/96 została zastąpiona decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 661/2010/UE z dnia 7 lipca 2010 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej (Dz. Urz. UEL 204 z 05.08.2010 r., s. 1), ta zaś z kolei została zastąpiona rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylającym decyzję nr 661/2010 (Dz. Urz. UEL 348 z 20.12.2013 r., s. 1).

## WNIOSKI

TSUE w wyroku z dnia 21 marca 2019 r. (sygn. C-127/17), orzekł, że nakładając na przedsiębiorstwa transportowe wymóg posiadania specjalnych zezwoleń umożliwiających poruszanie się po niektórych drogach publicznych, Rzeczpospolita Polska uchybiła zobowiązaniom ciążącym na niej na podstawie przepisów art. 3 i 7 dyrektywy Rady 96/53/WE, zmienionej dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/719 z dnia 29 kwietnia 2015 r. (Dz. Urz. UEL 115 z 06.05.2015 r., s. 1), w związku z pkt 3.1 i 3.4 załącznika I do tej dyrektywy 96/53.

# 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

## 5.1. Ocena stanu technicznego dróg

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

Długość dróg

GDDKiA zarządzała drogami krajowymi o łącznej długości 17 542,819 km na koniec 2015 r., 17 633,355 km na koniec 2016 r., 17 648,426 km na koniec 2017 r. oraz 17 670,387 km dróg na 30 czerwca 2018 r. Objęte kontrolą Oddziały[6] GDDKiA zarządzały:

- Oddział w Białymstoku: 941,154 km dróg na koniec 2015 r., 943,856 km dróg na koniec 2016 r., 944,204 km dróg na koniec 2017 r. oraz 944,696 na 30 czerwca 2018 r.,
- Oddział w Bydgoszczy odpowiednio: 1005,349 km , 1005,145 km , 1006,168 km oraz 1006,168 km ,
- Oddział w Olsztynie: 1299,364 km , 1299,323 km , 1299,334 km oraz 1299,341 km ,
- Oddział w Opolu: 754,465 km , 754,465 km , 747,828 km oraz 747,828 km ,
- Oddział w Szczecinie: 1041,877 km , 1041,877 km , 1041,877 km oraz 1041,877 km
- Oddział w Warszawie: 2273,522 km , 2273,522 km , 2275,606 km oraz 2283,754
- Oddział w Zielonej Górze: 792,102 km , 792,167 km , 792,140 km oraz 794,075 km .

Zarządzanie ryzykiem jako element kontroli zarządczej

W GDDKiA nienależycie dokumentowano proces kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem. Było to niezgodne z Zarządzeniem Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA. Zgodnie z tym Zarządzeniem w ramach zarządzania ryzykiem kierownicy komórek organizacyjnych zobowiązani byli do rejestrowania ryzyk. Tymczasem, w GDDKiA arkusze oceny ryzyka i zbiorczy rejestr ryzyk powstały w 2012 roku i do dnia rozpoczęcia kontroli nie były aktualizowane.

W GDDKiA w okresie od 1 stycznia 2014 r. do 19 października 2016 r. nie aktualizowano [1] analizy i oceny ryzyka oraz analizy i oceny stosowanych mechanizmów kontroli, [2] arkuszy oceny ryzyka oraz [3] zbiorczego rejestru ryzyk. Obowiązek tworzenia i aktualizowania takich dokumentów wynikał z zarządzenia nr 81 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 grudnia 2011 r. w sprawie ustalenia zasad systemu kontroli zarządczej w GDDKiA. Dodatkowo, w okresie od 19 października 2016 r. do 8 grudnia 2017 r. w GDDKiA nie prowadzono rejestru zidentyfikowanych i ocenionych ryzyk, do tworzenia którego zobowiązani byli m.in. kierownicy komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA, co było niezgodne z Zarządzeniem Nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 19 października 2016 r. w sprawie kontroli

[6] W strukturze organizacyjnej GDDKiA wyodrębniono 16 Oddziałów, w: Białymstoku, Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Opolu, Poznaniu, Rzeszowie, Szczecinie, Warszawie, Wrocławiu i Zielonej Górze.

zarządczej w GDDKiA – obowiązującym do 8 grudnia 2017 r. (z chwilą zastąpienia go przez Zarządzenie Nr 43 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 grudnia 2017 r. w sprawie ustalenia opisu systemu kontroli zarządczej w GDDKiA). Dyrektor Generalny DKiA wyjaśniła, że proces zarządzania ryzykiem powinien być adekwatny i błędem jest zarówno niezarządzanie ryzykiem oraz niedokumentowanie tej procedury, jak i nadmierna biurokratyzacja tego procesu. Dyrektor wyjaśniła również, że GDDKiA realizuje obowiązek zapewnienia zarządzania ryzykiem (rozumiany jako systematyczne działania polegające na identyfikacji, analizie oraz monitorowaniu potencjalnych zdarzeń mogących wywrzeć negatywny wpływ na realizację celów i zadań GDDKiA) poprzez wykorzystanie mechanizmów zarządzania ryzykiem (w tym jego identyfikację) w szczególności w ramach:

– informacji pozyskiwanych w toku bieżących objazdów dróg krajowych, w ramach których także identyfikowane są zagrożenia dla zapewnienia należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych dokumentowane m.in. w dziennikach objazdów dróg;
– informacji pozyskiwanych bezpośrednio od interesariuszy np. użytkowników dróg w ramach funkcjonowania Punktów Informacji Drogowej,
– prowadzonych narad utrzymaniowych i inwestycyjnych podczas których po kolei omawiane są konkretne inwestycje, zagrożenia, z czego wynikają i co można zrobić, żeby zagrożenia, ew. opóźnienia zlikwidować,
– ustaleń audytów i kontroli wewnętrznych oraz zewnętrznych.

NIK nie podziela stanowiska GDDKiA w powyższym zakresie. GDDKiA przedstawia zarządzanie ryzykiem jedynie jako działanie przeprowadzane na bieżąco, jako element rutynowego działania pracowników, w odniesieniu do np. konkretnie realizowanych zadań inwestycyjnych. Świadczy to o niezrozumieniu tego procesu i myleniu poziomów, na których ryzykiem się zarządza. Należy odróżnić ryzyka strategiczne od ryzyk operacyjnych, tj. ryzyka mogące wystąpić przy np. budowie czy przebudowie drogi od ryzyk związanych z działalnością, misją i celami organizacji mających odniesienie do planu działalności tej jednostki.

**Ograniczenia w ruchu pojazdów**

Oddziały GDDKiA w związku ze złym stanem technicznych dróg niejednokrotnie wprowadzały ograniczenia w ruchu pojazdów na zarządzanych przez siebie drogach i obiektach inżynierskich. Według stanu na 30 czerwca 2018 r. ograniczenia obowiązywały na drogach krajowych znajdujących się w zarządzie sześciu z siedmiu kontrolowanych Oddziałów GDDKiA (za wyjątkiem Oddziału w Białymstoku). Kontrolowane Oddziały wprowadziły ograniczenia na łącznie 41 odcinkach dróg o długości 84,014 km oraz na 21 obiektach inżynierskich jak mosty i wiadukty. Ograniczenia trwały nawet ponad 12 lat.

**Przykłady**

*W **Oddziale GDDKiA w Olsztynie** ograniczenia w ruchu pojazdów z powodu złego stanu technicznego wprowadzono na dwóch odcinkach DK nr 16, tj.: [1] na odcinku o długości 1.420 m pomiędzy miejscowościami Biskupiec – Borki Wielkie (od km 36+400 do km 37+820) wprowadzono 21 listopada 2017 r. stałą organizację ruchu ograniczającą prędkość z 90 km/h do 70 km/h*

*w związku z osiadaniem konstrukcji drogi (naprawa odcinka została rozpoczęta 11 października 2018 r.); [2] na moście w miejscowości Mikosze, gm. Orzysz (od km 259+951 do km 259+978) wprowadzono 20 czerwca 2007 r. stałą organizację ruchu ograniczającą nośność tego obiektu z 50 do 20 ton z uwagi na jego zły stan technicznych (realizację inwestycji obejmującej rozbiórkę istniejącego i budowę nowego mostu zaplanowano na 2019 r. – umowa z 19 grudnia 2018 r.).*

*W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** ograniczenia w ruchu pojazdów występowały na ośmiu odcinkach dróg o łącznej długości 56,051 km . Najwięcej ograniczeń występowało na DK 18[7], na której w 2014 roku ograniczono prędkość maksymalną do 70 km /h na ponad 52–kilometrowym odcinku jezdni południowej. Ograniczenie prędkości związane ze stanem nawierzchni wprowadzono także w miejscowości Brzózka na niespełna półkilometrowym odcinku DK 32 (ograniczenie do 60 km /h)[8] oraz 371 metrach DK 92b w Rzepinie (ograniczenie do 50 km /h)[9]. Natomiast ograniczenia w ruchu pojazdów na obiektach inżynierskich występowały łącznie na szesnastu obiektach, w tym na ośmiu z powodu ich złego stanu technicznego[10], na sześciu z powodu ograniczenia skrajni pionowej drogi przez słupy energetyczne, oznakowanie wiaduktów i sygnalizacje, na jednym z powodu ograniczonej nośności[11] oraz na jednym z powodu ograniczenia prędkości[12].*

**Ewidencja środków trwałych**

Z ustaleń wcześniejszej kontroli NIK *„Wykonywanie przez GDDKiA obowiązków inwestora przy realizacji inwestycji drogowych" (P/12/076)* wynika, że księgi rachunkowe w zakresie ewidencji środków trwałych prowadzono z naruszeniem przepisów art. 4, 13, 17 i 20 ustawy o rachunkowości. Nie ujęto w nich bowiem żadnej drogi pozostającej w zarządzie GDDKiA. Z przytoczonych przepisów ww. ustawy wynika wymóg rzetelnego przedstawiania sytuacji majątkowej i finansowej jednostki, w tym ujmowania w księgach rachunkowych wszystkich składników aktywów i pasywów. Art. 17 ust. 1 pkt 1 stanowi, że konta ksiąg pomocniczych prowadzi się w szczególności dla środków trwałych oraz dokonywanych od nich odpisów amortyzacyjnych lub umorzeniowych. Zgodnie z art. 20 ust. 1 do ksiąg rachunkowych okresu sprawozdawczego należy wprowadzić w postaci zapisu każde zdarzenie, które nastąpiło w tym okresie sprawozdawczym.

W związku z wynikami kontroli P/12/076 i realizacją wniosku pokontrolnego, Generalny Dyrektor DKiA poinformował NIK o ujęciu w ewidencji

[7] Na drodze tej odnotowano łącznie dwanaście ograniczeń (jedno dotyczy ograniczenia prędkości, pozostałe jedenaście obiektów inżynieryjnych wyłączonych z eksploatacji lub takich którym rozebrano ustroje nośne).Zadanie przebudowy tego odcinka polegające na dostosowaniu go do parametrów autostrady figurowało w PBDK na lata 2014–2023.

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

[9] Ograniczenie to obowiązuje od grudnia 2016 roku.

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

[11] W lipcu 2014 r. administracyjnie ograniczono nośność z 15t na 7,5t.

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

księgowej za 2012 r. wszystkich dróg i obiektów mostowych będących w zarządzie GDDKiA, w wyniku czego nastąpił wzrost wartości środków trwałych w tej ewidencji o 135 mld zł. Ustalenia kontroli wskazują, że ewidencja ta jest na bieżąco aktualizowana.

Pomimo tego, ustalono, że sześć z siedmiu kontrolowanych Oddziałów GDDKiA ujęło w ewidencji środków trwałych wartość wszystkich zarządzanych dróg. Wyjątkiem w tym przypadku był **Oddział GDDKiA w Szczecinie,** *w którym nie ujęto w ewidencji księgowej środków trwałych wartości jednego odcinka zarządzanych dróg krajowych 20c o długości 470 m.*

W związku z realizacją wyników kontroli P/18/033, *Dyrektor Oddziału GDDKiA w Szczecinie 2 kwietnia 2019 r. poinformował o zrealizowaniu wniosku pokontrolnego i wprowadzeniu do ewidencji środków trwałych wartość drogi krajowej nr 20c.*

**Przykłady**

*Ponadto, stwierdzono, że na dzień 30 czerwca 2018 r.* ***w Oddziale GDDKiA w Olsztynie*** *wartość 43 z 44 odcinków dróg (po umorzeniu) wynosiła 7210,5 tys. zł, a znajdujących się na nich obiektów inżynierskich – 1780,9 tys. zł. Wartość początkowa odcinków dróg wynosiła 9220,9 tys. zł, a obiektów inżynierskich 2131,5 tys. zł. Jeden odcinek drogi (S51c od km 2+278 do 14+572) wraz z obiektami inżynierskimi (29 obiektów) nie został ujęty w ewidencji środków trwałych z uwagi na prowadzone czynności odbioru końcowego.*

Ewidencja dróg

Do zadań zarządcy drogi należy m.in. prowadzenie ewidencji dróg w jednej z dwóch alternatywnych form: pisemnej lub elektronicznej. Powinna ona zawierać, zgodnie z przepisem § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg, m.in.: książkę drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapę techniczno-eksploatacyjną dróg publicznych.

Zarządca drogi jest zobowiązany prowadzić dla każdego odcinka drogi książkę drogi. Dokument ten jest przeznaczony do dokonywania zapisów dotyczących przeprowadzonych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Wzór książki drogi oraz sposób jej prowadzenia został określony w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Ustalenia kontroli wskazują, że we wszystkich skontrolowanych Oddziałach, dla każdej drogi prowadzono odrębną ewidencję, w tym książki drogi, dzienniki objazdów dróg, oraz mapy techniczno-eksploatacyjne (w skali 1:100.000). Ewidencja dróg była prowadzona na bieżąco i aktualizowana nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający – zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg.

Dziennik objazdu dróg prowadzi zarządca oddzielnie dla każdej kategorii drogi. W dzienniku zamieszcza się m.in. datę objazdu, nr ewidencyjny odcinka drogi, trasę objazdu, zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację, zalecenia pokontrolne i termin realizacji oraz datę wykonania zalecenia.

W każdym z kontrolowanych Oddziałów GDDKiA kontrolerzy NIK dokonali sprawdzenia ewidencji dróg na próbie pięciu odcinków: w tym najdłuższego, najkrótszego oraz trzech losowo wybranych spośród pozostałych odcinków dróg pozostających w zarządzie Oddziału.

Nieprawidłowości i uchybienia dotyczące prowadzonej ewidencji dróg stwierdzono w sześciu z siedmiu kontrolowanych Oddziałów – za wyjątkiem Białegostoku.

Nieprawidłowości dotyczyły przede wszystkim niekompletnych zapisów w dziennikach objazdów dróg (**Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, Olsztynie, Szczecinie**, **w Opolu**), braków i błędów w książkach drogi, w tym wykazywanie kontroli rocznych jako kontroli pięcioletnich w wykazie kontroli (**Oddział GDDKiA w Zielonej Górze)** lub niewykazywania kontroli okresowych w dziale V książki drogi **(Oddział GDDKiA w Warszawie)**. Ponadto stwierdzono przypadki odmiennego opisu parametrów technicznych dróg, niż wynikało to z książki drogi **(Oddział GDDKiA w Zielonej Górze).**

### 2. Plan kontroli okresowych i DSN

Obowiązek przeprowadzania kontroli drogowych obiektów inżynierskich wynika z art. 20 pkt 10 ustawy o drogach publicznych. Drogi, jako liniowy obiekt budowlany, podlegają również obowiązkowemu przeglądowi wynikającemu z przepisów art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego. Stosownie do tych przepisów obiekty powinny być w czasie ich użytkowania poddawane:

1) okresowej kontroli, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego obiektu (dalej: „kontrole roczne"),

2) okresowej kontroli, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego oraz przydatności obiektu do użytkowania (dalej: „kontrole pięcioletnie").

Organizacja kontroli okresowych

Generalny Dyrektor DKiA nie wprowadził wewnętrznych regulacji dotyczących sposobu, metodologii, harmonogramu przeprowadzania rocznych i pięcioletnich kontroli stanu technicznego dróg, nie określił również jednolitej skali ocen. Za wypełnienie obowiązków określonych w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 ustawy prawo budowlane odpowiedzialni byli dyrektorzy oddziałów GDDKiA.

W czterech z siedmiu kontrolowanych oddziałów nie opracowano wewnętrznych instrukcji określających zasady przeprowadzania kontroli wskazanych w art. 62 ust 1 pkt 1 i 2 Prawa budowlanego, w tym wskazujących wzór protokołu z tych kontroli oraz skalę ocen stosowaną dla oceny stanu dróg (nie było wymogu opracowania takich instrukcji). W pozostałych Oddziałach, tj. **w Bydgoszczy** i **Olsztynie** Dyrektorzy wprowadzili stosowne wewnętrzne zarządzenia, zaś w **Oddziale GDDKiA w Opolu** Dyrektor opracowywał Wytyczne w tym zakresie (w 2010, w 2015 i 2017 roku).

**Przykłady**

Dyrektor **Oddziału GDDKiA w Białymstoku** wyjaśnił: „*Wobec faktu, że zasady przeprowadzania kontroli rocznych i pięcioletnich obiektów budowlanych wynikających z Prawa budowlanego są jasno określone w samej ustawie, Oddział nie widział potrzeby tworzenia dokumentów dodatkowych. Należy zauważyć, że Prawo budowlane nie narzuca ani sposobu dokonywania tychże kontroli ani też formy ich dokumentowania. Kontroli mogą dokonywać jedynie osoby posiadające stosowne uprawnienia budowlane i to tym osobom ustawodawca pozostawił decyzję dotyczącą zarówno sposobu dokonywania kontroli jak i formy ich dokumentowania*."

W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** corocznie (za wyjątkiem 2017 roku) opracowywano szczegółowy harmonogram realizacji tych kontroli. Harmonogramy opracowywali Naczelnicy Wydziału Dróg i Sieci Drogowej oraz Wydziału Dróg i Mostów. W pozostałych Oddziałach nie opracowywano szczegółowych harmonogramów realizacji tych kontroli (nie było takiego wymogu) – w czterech oddziałach ograniczono się do wskazywania miesięcy, w których te kontrole należało przeprowadzić (**Oddział GDDKiA w Białymstoku** – od października do listopada, **Oddział GDDKiA w Bydgoszczy** – do 31 października, **Oddział GDDKiA w Olsztyni**e – do 30 kwietnia, **Oddział GDDKiA w Opolu** – wrzesień-październik). W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku** harmonogramy wprowadzono od 2018 roku, zaś w **Oddziale w Bydgoszczy** od 2017 r.

Organizacja DSN

Od 2015 roku podstawowym sposobem oceny stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych była tzw. Diagnostyka Stanu Nawierzchni[13]. Wyniki DSN były również podstawą typowania dróg do przebudowy i remontów.

Na mocy Zarządzenia Nr 34 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki stanu nawierzchni i jej elementów[14], wprowadzono do stosowania, opracowanie zatytułowane „Diagnostyka Stanu Nawierzchni i jej elementów – wytyczne stosowania", stanowiące załącznik do tego zarządzenia. Wytyczne DSN określały m.in. działania w ramach diagnostyki stanu nawierzchni w 2015 roku i latach kolejnych, zasady i tryb działań oraz zakresy odpowiedzialności komórek merytorycznych GDDKiA.

DSN swym zakresem obejmowała następujące parametry techniczno–eksploatacyjne nawierzchni (zwane dalej parametrami):

- spękania (pozwalające uzyskać wstępne informacje dotyczące nośności),
- równość podłużna,
- głębokość kolein (równość poprzeczna),
- stan powierzchni,
- właściwości przeciwpoślizgowe (współczynnik tarcia),

[13] Poprzednie wytyczne systemu oceny nawierzchni dróg krajowych były określone w Zarządzeniu nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 4 marca 2002 r. w sprawie wprowadzenia wytycznych Systemu Oceny Stanu Nawierzchni oraz Zarządzeniu Nr 3 Generalnego Dyrektora DKIA z 19 stycznia 2007 r. w sprawie strategii realizacji pomiarów dla potrzeb Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Systemu Oceny Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) w 2007 roku i latach następnych.

[14] Zmienione Zarządzeniem nr 60 Generalnego Dyrektora DKiA z 2 grudnia 2015 r.

– ugięcia nawierzchni, wskaźnik krzywizny ugięcia nawierzchni (są to dane uzupełniające pozwalające określić pozostałą trwałość nawierzchni; pomiary wykonywane są w zakresie niezbędnym do określenia technologii robót naprawczych),
– makrotekstura (parametr pomocniczy).

Każdy z ocenianych parametrów kwalifikowany był według czterostopniowej skali:

– Klasa A – stan dobry: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie dobrym (nawierzchnie nowe lub przebudowane),
– Klasa B – stan zadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie zadowalającym (nawierzchnie nowe, odnowione, dopuszczalne występowanie sporadycznych uszkodzeń, nawierzchnie niewymagające zabiegów),
– Klasa C – stan niezadowalający: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie niezadowalającym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające zaplanowania zabiegów naprawczych),
– Klasa D – stan zły: oceniany odcinek o nawierzchni w stanie złym (nawierzchnie z uszkodzeniami wymagające niezwłocznych zabiegów naprawczych).

Kryteria oceny wyznaczają trzy poziomy decyzyjne stanu technicznego nawierzchni, dla którego wyróżnia się cztery klasy.

Poziom pożądany (dobry) – w poziomie pożądanym znajdują się nawierzchnie nowe, odnowione oraz eksploatowane, których stan techniczny nie wymaga planowania zabiegów remontowych; poziom pożądany obejmuje dwie klasy stanu nawierzchni: klasę A, która oznacza nawierzchnie w stanie dobrym, oraz klasę B, która oznacza nawierzchnie w stanie zadowalającym.

Poziom ostrzegawczy (niezadowalający) – jest to poziom określający stan nawierzchni, w którym uzasadnione jest co najmniej wykonanie szczegółowych badań stanu technicznego w celu wykonania zabiegu poprawiającego stan nawierzchni; poziom ostrzegawczy obejmuje klasę C, która oznacza nawierzchnie w stanie niezadowalającym.

Poziom krytyczny (zły) – jest to poziom określający stan nawierzchni, w którym wymagane jest natychmiastowe wykonanie szczegółowych badań technicznych w celu wykonania zabiegu; poziom krytyczny obejmuje klasę D, która oznacza nawierzchnie w stanie złym.

Corocznie, Departament Zarządzania Drogami i Mostami przesyłał Oddziałom GDDKiA wytyczne (strategie) realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN, wskazując m.in. wstępny zakres pomiarów cech eksploatacyjnych nawierzchni oraz ramowy harmonogram kampanii DSN.

Corocznie, przyjmowano następujące założenia dotyczące zakresu kampanii diagnostycznej, przykładowo na 2015 rok:

– pomiary równości – 50% długości sieci w obie strony, na wszystkich pasach ruchu,

– pomiary właściwości przeciwpoślizgowych – 33% długości sieci, pomiary w obie strony, w przypadku odcinków z m.in. dwoma pasami w jednym kierunki – tylko pas zewnętrzny,

– pomiary ugięć – na odcinkach planowanych remontów.

Od 2016 roku zakresem kampanii diagnostycznej objęto dodatkowy parametr, pn. „automatyczna ocena wizualna nawierzchni" – około 50% długości sieci w rozwinięciu na pasy jezdni, a w 2017 roku 33% długości sieci.

Harmonogram kampanii diagnostycznej przewidywał prowadzenie pomiarów w okresie od marca-kwietnia do października-listopada danego roku – z możliwością odstępstw w przypadku nieprzewidzianych okoliczności, jak np. złe warunki pogodowe.

Zgodnie z przyjętą metodologią, za przeprowadzenie kampanii diagnostycznej odpowiedzialne były Oddziały GDDKiA według swojej właściwości miejscowej.

### 3. Prawidłowość przeprowadzania kontroli okresowych i DSN

Kontrole okresowe dróg – roczne i pięcioletnie

Kontrolom okresowym rocznym i pięcioletnim poddano odpowiednio: 99,1% dróg w 2015 r. – 17 390,396 km , 99,5% dróg w 2016 r. – 17 547,147 km , 99,4% dróg w 2017 r. – 17 542,990 km i 96% dróg w 2018 r. – 17 068,561 km (wg. stanu na 30 czerwca). Różnice w długości dróg poddanych kontrolom okresowym w stosunku do długości zarządzanych dróg przez GDDKiA wynikały m.in. z: wyłączenia odcinków dróg przekazanych wykonawcom przebudów lub budów dróg oraz oddania nowo wybudowanych odcinków dróg do użytkowania.

**Przykłady**

*W **Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy**, długość odcinków dróg poddanych kontrolom wynosiła w 2015 r. – 1 126,141 km (100%), w 2016 r. – 1 125,937 km (100%), w 2017 r. – 1 126,277 km (99,6%), w 2018 r. – 1 142,433 km (100%).*

*Nie przeprowadzono kontroli okresowej na niżej wymienionych odcinkach dróg, z następujących powodów:*

– w latach 2015–2016 na odcinku DK nr 95 (2 jezdnie) – dojazd do punktu poboru opłat przy węźle autostradowym A1 Grudziądz, o długości dł. 0,340 km – na mocy porozumienia obowiązki zarządcy drogi sprawował Prezydent Grudziądza,

– w 2017 r. na odcinku 15,380 km – różnica w długości DK nr 15 pomiędzy „starym" przebiegiem tej drogi przez miasto Inowrocław, a obwodnicą Inowrocławia (2 jezdnie) oraz odcinek 0,776 km przejęty od Oddziału w Poznaniu – w związku z wybudowaniem trasy S-5.

*W **Oddziale GDDKiA w Opolu** w latach 2015–2016 kontrolami okresowymi objęto wszystkie odcinki dróg zarządzanych przez Oddział, a w 2017 r. – odcinki zarządzanych dróg o łącznej długości 835,875 km, tj. 97,8%, przy czym niepełna realizacja przeglądów okresowych wynikała z przekazania odcinków DK46, DK94 i DK94c innym zarządcom dróg.*

Kontrole roczne i pięcioletnie dokumentowano w formie protokołów, których wzór określono wewnętrznymi zarządzeniami lub wytycznymi w trzech oddziałach GDDKiA (w **Bydgoszczy, Olsztynie i Opolu**).

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wszystkich objętych kontrolą Oddziałach kontrole roczne i pięcioletnie przeprowadzane były przez pracowników oddziałów posiadających uprawnienia budowlane w odpowiedniej specjalności, co było zgodne z art. 62 ust. 4 Prawa budowlanego.

Oceny stanu technicznego dróg w ramach kontroli rocznych i pięcioletnich dokonywano na sposób opisowy lub przy zastosowaniu (zależnie od oddziału) cztero-sześciostopniowej skali ocen (***Oddział GDDKiA w Szczecinie*** *– stan dobry, zadowalający, niezadowalający i zły,* ***Oddział GDDKiA w Warszawie*** *– ocena bardzo dobra, dobra, zadowalająca, dostateczna, niezadowalająca i zła*).

**Przykład**

*Ponadto, w* ***Oddziale GDDKiA w Olsztynie*** *pomimo wprowadzenia zarządzenia w sprawie kontroli okresowych, nie określono w nim kryteriów i skali ocen stanu technicznego dróg i ich elementów. Skutkowało to zróżnicowanym określaniem tego stanu przez osoby wykonujące kontrole. W części protokołów sporządzanych wg wzoru określonego załącznikiem nr 2 do ww. zarządzenia stan ten był określany jako „dobry" lub „pozytywny" (np. kontrole przeprowadzane przez pracowników rejonów Olsztyn i Szczytno), a w innych z pominięciem takich ocen (np. Rejon w Ełku). W tych przypadkach w ocenie stanu technicznego (punkt 4 wzoru określonego załącznikiem nr 2) zamieszczano opis stanu faktycznego, np. „obiekt jest eksploatowany w pełnym zakresie pod względem nośności" lub „ograniczenia skrajni poziomej i pionowej nie występują", przy czym w ogólnej ocenie stanu technicznego (punkt 7 wzoru określonego załącznikiem nr 2) znajdowało się wyłącznie określone wzorem sformułowanie „Obiekt może być użytkowany bez ograniczeń. Nie zagraża życiu i zdrowiu ludzi i bezpieczeństwu mienia i środowiska."*

**Nieprawidłowości przy kontrolach okresowych dróg – rocznych i pięcioletnich**

Nieprawidłowości związane z wykonywaniem kontroli okresowych rocznych i pięcioletnich stwierdzono w czterech Oddziałach GDDKiA i dotyczyły tego, że:

1. *W* ***Oddziale GDDKiA w Białymstoku*** *w trakcie przeprowadzonych 27 października 2016 r. kontroli rozszerzonych drogi nr 8 (od km 637+602 do km 640+468 i od km 647+841 do km 681+568) oraz drogi nr 65 (od km 142+314 do km 162+911 i od km 168+691 do km 214+873), kontrolą nie objęto znajdujących się na nich instalacji elektrycznych i piorunochronnych (oświetlenia, przepompowni, stacji meteo) w zakresie stanu sprawności połączeń, osprzętu, zabezpieczeń i środków ochrony od porażeń, oporności izolacji przewodów oraz uziemień instalacji i aparatów. Było to niezgodne z art. 62 ust. 1 pkt 2 Prawa Budowlanego.*
2. *W* ***Oddziale GDDKiA w Olsztynie****, w sześciu protokołach kontroli (23% zbadanych) nie odnotowano wykonania dziewięciu wniosków z poprzednich kontroli. Dotyczyły one m.in.: remontów chodników, wycinki drzew, uzupełniania i ścinki poboczy.*
3. *W* ***Oddziale GDDKiA w Warszawie*** *w protokole z 2017 r. (protokół nr 4/2017 z przeglądu w dniach 10–11 sierpnia 2017 r.) odcinka DK 62 od km 297+970 do km 332+775 zapisane zostało, że wszystkie zalecenia z 2016 r. zostały wykonane, podczas gdy w tym samym protokole ponownie zawarto*

*zalecenia dotyczące m.in. konieczności remontu, odbudowy nawierzchni na tych samych odcinkach drogi, co w roku poprzednim.*

4. *W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** w sześciu spośród czternastu protokołów kontroli okresowych zrealizowanych w badanym okresie na pięciu objętych badaniem odcinkach dróg zarządzanych przez Oddział stwierdzono brak odniesienia się do sprawdzenia wykonania zaleceń pokontrolnych zawartych w poprzednim protokole z kontroli stanu technicznego, co było niezgodne z art. 62 ust. 1a prawa budowlanego.*

DSN

W latach 2015–2017 DSN poddano odpowiednio 98,6% dróg w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię (20 470,117 km ), 98,3% dróg (20 625,085 km) oraz 98,6% dróg (20 952,834 km ). Na dzień zakończenia kontroli nie opracowano całościowych wyników DSN za 2018 rok – dane bazowe DSN były w trakcie weryfikacji i uzupełniania danych pomocniczych. DSN nie poddawano odcinków dróg w trakcie remontów, przebudów wieloletnich, takich które miały zabezpieczone finansowanie (podpisane umowy).

W większości przypadków kontrolowane Oddziały GDDKiA realizowały corocznie kampanię diagnostyczną zgodnie z zakresem i harmonogramem ustalonym przez Centralę GDDKiA – wyjątek stanowiły Oddziały GDDKiA w **Białymstoku, Olsztynie i Zielonej Górze**.

**Przykłady**

*W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku** w 2015 roku nie dokonano pomiaru stanu spękań i stanu powierzchni przy pomocy automatycznej oceny wizualnej nawierzchni pomimo, że w strategii realizacji kampanii pomiarowej w ramach DSN na ten rok założono wykonanie tego pomiaru dla około 40% – 50% długości sieci w rozwinięciu na pasy jezdni. Wynikało to z braku należytego wykonania (przez wykonawcę zewnętrznego) umowy na realizację tych pomiarów.*

*W **Oddziale GDDKiA w Olsztynie** w każdym roku z lat 2015–2018 przekraczano terminy przeprowadzenia kampanii diagnostycznych w ramach DSN określone w harmonogramach. Przekroczenia te wynikały z przyczyn niezależnych od Oddziału (niekorzystne warunki atmosferyczne w 2016 r. i 2017 r. oraz znaczne obciążenie pomiarami kontrolnymi wykonywanymi także na zlecenie innego oddziału – 2018 r.). O każdym przypadku i przyczynach opóźnienia Oddział informował Departament Zarzadzania Siecią Dróg Krajowych GDDKiA, uzyskując zgodę na przedłużenie terminu wykonania badań (do końca listopada danego roku).*

*W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** w kontrolowanym okresie zrealizowano kampanię diagnostyczną w innym zakresie niż wynikało to ze strategii przekazywanej corocznie przez Centralę GDDKiA w Warszawie.*

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

- *w zakresie pomiarów równości podłużnej, poprzecznej i makrotekstury w 45,6% (880,270 km ), 40,3% (782,038 km ), 25,6% (508,930 km ) i 48,5% (963,450 km ) z 50,0% długości sieci zakładanej przez Centralę GDDKiA;*
- *w zakresie pomiarów właściwości przeciwpoślizgowych w 30,2% (582,796 km), 24,9% (482,666 km ), 19,2% (382,296 km ) i 25,6% (510,100 km ) z 33,0% długości sieci zakładanej przez Centralę GDDKiA;*

– *w zakresie automatycznej oceny wizualnej w 33,5% (645,896 km )z 40–50% zakładanych przez Centralę GDDKiA w 2015 roku*[15]*, 38,62% (750,004 km) i 15,6% (310,260 km ) z zakładanych przez Centralę w 2016 i 2017 roku około 50% długości sieci oraz 30,7% (610,820 km ) z zakładanych na 2018 rok przez Centralę GDDKiA 33,0% dróg jednojezdniowych i 50,0% dróg ekspresowych i autostrad;*

– *w zakresie pomiarów ugięć w 3,05% długości sieci, tj. 58,899 km z zakładanych 40 km maksymalnego poziomu określonego przez Centralę GDDKiA na 2015 rok, 2,62% długości sieci, tj. 50,090 km z zakładanych 50 km określonych przez Centralę GDDKiA na 2016 rok, 3,17% długości sieci, tj. 63,200 km z zakładanych 50 km określonych przez Centralę GDDKiA na 2017 rok oraz 2,65% długości sieci, tj. 52,784 km z zakładanych przez Centralę GDDKiA na 2018 rok 50 km .*

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

Zdjęcie nr 1
Zestaw do automatycznych pomiarów uszkodzeń nawierzchni

*Źródło: GDDKiA*

W toku prowadzonych kampanii diagnostycznych Departament Zarządzania Siecią Dróg w Centrali GDDKiA prowadził nadzór merytoryczny nad

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

pomiarami (monitoring realizacji zakresów i sprawności sprzętu). Z prowadzonego monitoringu kampanii sporządzano odrębny raport do użytku wewnętrznego GDDKiA.

Po zakończonej kampanii diagnostycznej w Centrali GDDKiA – na podstawie wyników kampanii we wszystkich Oddziałach – opracowywano corocznie (do końca pierwszego kwartału) Raport o stanie technicznym nawierzchni sieci dróg krajowych.

Raporty swą treścią obejmowały takie zagadnienia jak np.: stan techniczny nawierzchni dróg krajowych – zarówno w całym kraju jak i poszczególnych oddziałach GDDKiA, wpływ tego stanu na potrzeby remontowe, zmiany stanu technicznego dróg sieci dróg krajowych, potrzeby natychmiastowe w zakresie poszczególnych rodzajów zabiegów nawierzchni notowane w ostatnich latach, jak i potrzeby finansowe wynikające ze stanu technicznego sieci dróg krajowych i opis podejmowanych przez GDDKiA działań.

## 4. Stan nawierzchni sieci drogowej

Stan nawierzchni sieci drogowej – w skali kraju

Zgodnie z corocznymi wynikami DSN stan techniczny nawierzchni dróg krajowych[16] będących w zarządzie GDDKiA przedstawiał się następująco:

- w 2015 r. GDDKiA zarządzała siecią dróg o długości 20 770 km [17] (w rozwinięciu na jedną jezdnię), z czego 12 594 km (60,6%) było w stanie dobrym, 5246 km (25,3%) w stanie niezadowalającym, a 2931 km (14,1%) w stanie złym[18],
- w 2016 r. z 20 984 km zarządzanych dróg, a 20 625 km poddanych ocenie – 10 690 km (51,8%) było w stanie dobrym, 6461 km (31,3%) było w stanie niezadowalającym, 3474 km (16,9%) w stanie złym, zaś 359 km nie podlegało ocenie[19],
- w 2017 r. z 21 243 km zarządzanych dróg[20] 12 342 km (58,1%) było w stanie dobrym, 5534 km (26%) w stanie niezadowalającym, 3077 km (14,5%) w stanie złym, zaś 290 km (1,4%) nie podlegało ocenie.

Po zakończeniu czynności kontrolnych pozyskano dane z GDDKiA w zakresie wyników DSN za 2018 rok, zgodnie z którymi z 21.599 km zarządzanych przez GDDKiA dróg[21] 12 812 (59,3%) było w stanie dobrym, 5046 km (23,4%) w stanie niezadowalającym, 3204 km (14,8%) w stanie złym, zaś 537 km (2,5%) nie podlegało ocenie.

16 Bez dróg krajowych w zarządzie koncesjonariuszy.

17 Długość poddana ocenie z uwzględnieniem danych niezagregowanych/dróg w remoncie, przebudowie.

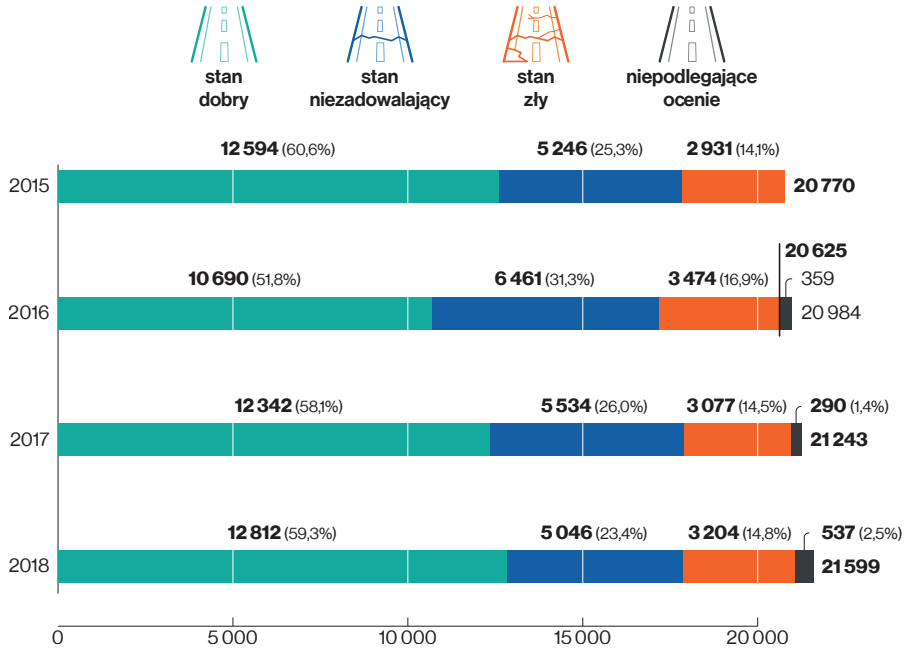
18 Do stanu złego zaliczono odcinki w remoncie/przebudowie, tj. 300,108 km .

19 Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów wieloletnich, takie które mają zabezpieczone finansowanie (podpisane kontrakty). Tych dróg nie ujęto w badanej populacji, tj. łącznej długości dróg zarządzanych przez GDDKiA.

20 Długość poddana ocenie w rozwinięciu na jedną jezdnię z uwzględnieniem danych niezagregowanych/dróg w remoncie, przebudowie.

21 Długość poddana ocenie w rozwinięciu na jedną jezdnię z uwzględnieniem danych niezagregowanych/dróg w remoncie, przebudowie.

Infografika nr 2
Stan nawierzchni dróg krajowych w latach 2015–2018




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

W zakresie zmniejszenia procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym w 2016 r. w stosunku do 2015 r. wskazać należy, że na ten wynik miały wpływ następujące okoliczności (związane przede wszystkim ze zmianą zarządzenia w sprawie DSN):

– przeprowadzenie w 2015 roku Generalnego Pomiaru Ruchu[22] (opracowanie wyników GPR nastąpiło w 2016 rok), na podstawie którego dokonano zmian dotyczących parametrów ruchu – zastosowano nową metodologię wyznaczania kategorii ruchu pojazdów „KR" (zmiany te miały wpływ na rozkład udziału procentowego uzyskiwanych wyników w odniesieniu do wskaźnika ugięcia nawierzchni oraz wskaźnika krzywizny ugięcia SCI300)[23],

– przekładający się na przyspieszenie procesu degradacji technicznej dróg, m.in. wzrost ruchu pojazdów ciężarowych (w latach 2010–2015 największe wzrosty ruchu odnotowano dla samochodów ciężarowych z przyczepami – wzrósł on o 18%) – w 2015 roku w ruchu samochodów ciężarowych na drogach krajowych zdecydowanie przeważał ruch ciągników siodłowych z naczepami 3-osiowymi, których udział w ruchu samochodów ciężarowych ogółem wynosił 67,7% (wpływ ten został uwzględniony we współczynnikach przeliczeniowych na równoważne osie standardowe stosowanych obecnie przy projektowaniu konstrukcji nawierzchni),

[22] Dalej: „GPR".

[23] Zmiana „KR" na ocenianym odcinku drogi, tj. zwiększenie, przekłada się na zmianę klasy stanu ocenianych parametrów, polegającego na obniżeniu klasy stanu parametrów, np. z B do C.

– zmiana wartości współczynnika uwzględniająca wpływ natężenia ruchu „f" przy wyznaczaniu wskaźnika spękań (WSAA) i wskaźnika stanu powierzchni (WPPA) – w związku ze zmianą sposobu wyliczania wartości liczby osi obliczeniowych dla odcinków dróg[24].

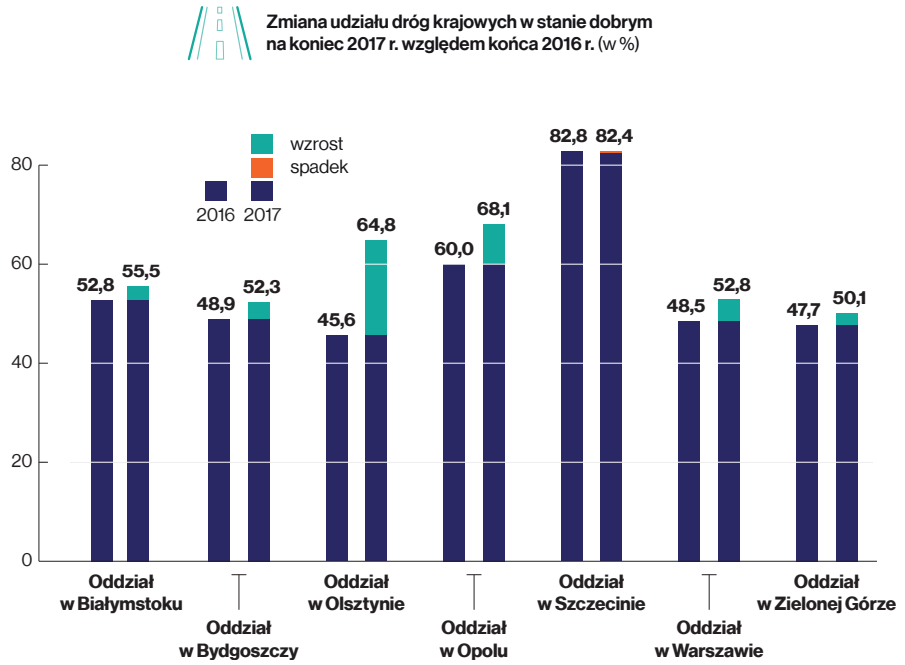
**Stan nawierzchni sieci drogowej w Oddziałach objętych kontrolą**

Wyniki kontroli jednostkowych w poszczególnych Oddziałach GDDKiA wskazują, że w sześciu z siedmiu z nich stan techniczny nawierzchni dróg krajowych uległ poprawie. Mając na uwadze, opisane wyżej okoliczności związane ze zmianą zarządzenia w sprawie DSN, jako punkt odniesienia należałoby traktować wyniki DSN z 2016 r., i tak w:

– Oddziale GDDKiA w Białymstoku – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 52,8% do 55,5% na koniec 2017 r.),
– Oddziale GDDKiA w Bydgoszczy – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 48,9% do 52,3% na koniec 2017 r.,
– Oddziale GDDKiA w Olsztynie – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 45,6% do 64,8% na koniec 2017 r.,
– Oddziale GDDKiA w Opolu – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 60% do 68,1% na koniec 2017 r.,
– Oddziale GDDKiA w Szczecinie – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zmniejszył się z 82,8% do 82,4% na koniec 2017 r.,
– Oddziale GDDKiA w Warszawie – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 48,5% do 52,8% na koniec 2017 r.,
– Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze – udział dróg krajowych w stanie dobrym na koniec 2016 zwiększył się z 47,7% do 50,1% na koniec 2017 r.

[24] Zwiększenie zidentyfikowanych wartości liczby osi obliczeniowych na ocenianym odcinku drogi, powoduje w zależności wielkości tej zmiany, zwiększenie wartości współczynnika f przyjętego do obliczeń. W efekcie technicznie przekłada się to na zmianę wyliczonej wartości wskaźników i w zależności od wielkości tej zmiany obniżenie klasy ocenianych parametrów, np. z B do C.

Infografika nr 3
Stan nawierzchni dróg krajowych w zarządzie Oddziałów GDDKiA objętych kontrolą NIK w latach 2016–2017.




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.*

Tym samym, spadek udziału dróg krajowych w stanie dobrym odnotowano jedynie w Oddziale GDDKiA w Szczecinie. Największy natomiast przyrost dróg w stanie dobrym odnotowano w Oddziale GDDKiA w Olsztynie – wzrost o 19,2%.

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

### 1. Dobór zadań do remontu i przebudowy

Plan Działań na Sieci Dróg

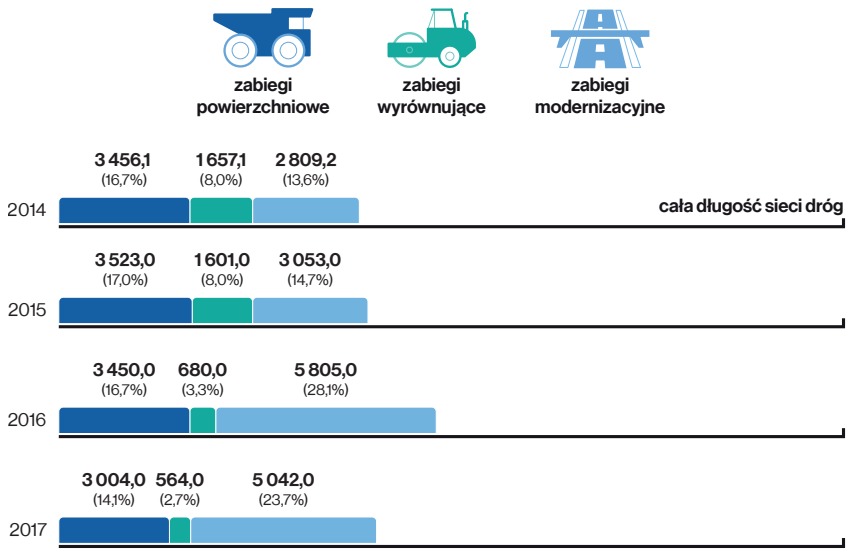
Wytyczne stosowania DSN, w pkt. 6.8.3. określały sposób wyznaczania potrzeb remontowych na odcinku drogi. Łączne potrzeby remontowe dla odcinków dróg w stanie ostrzegawczym i krytycznym obejmowały zabiegi konieczne[25] oraz zalecane[26]. Łączne potrzeby remontowe (zabiegi konieczne i zalecane) dla całej sieci dróg wymagających remontu na koniec poszczególnych lat kształtowały się następująco:

[25] Zabiegi konieczne – to zabiegi naprawcze, które należy wykonać niezwłocznie. Zabiegi konieczne dotyczą odcinków znajdujących się w stanie złym.

[26] *Zabiegi zalecane* – to zabiegi naprawcze, które należy wykonać w najbliższym czasie na odcinkach znajdujących się w stanie niezadowalającym, aby nie znalazły się one w stanie złym.

– 2014 r.: zabiegi powierzchniowe[27] 3456,1 km (16,7% całej długości sieci dróg), zabiegi wyrównujące[28] 1657,1 km (8%), zabiegi modernizujące[29] 2809,2 km (13,6%)[30],
– 2015 r.: zabiegi powierzchniowe 3523 km (17%), zabiegi wyrównujące 1601 km (7,7%), zabiegi modernizujące 3053 km (14,7%);
– 2016 r.: zabiegi powierzchniowe 3450 km (16,7%), zabiegi wyrównujące 680 km (3,3%), zabiegi modernizujące 5805 km (28,1%);
– 2017 r.: zabiegi powierzchniowe 3004 km (14,1 %), zabiegi wyrównujące 564 km (2,7%), zabiegi modernizujące 5042 km (23,7%).

Infografika nr 4
Łączne potrzeby remontowe (zabiegi konieczne i zalecane) dla całej sieci dróg wymagających remontu w latach 2014–2017 (dane w km)




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.*

Według raportów o stanie dróg krajowych na koniec lat 2015–2017, szacowane potrzeby remontowe nawierzchni, umożliwiające wyeliminowanie na całej sieci drogowej odcinków w stanie złym wynosiły: 3,0 mld zł w 2016 r., 3,5 mld zł w 2017 r. i 3,9 mld zł w 2018 r. Łączne potrzeby remontowe nawierzchni, elementów systemu odwodnienia i poboczy, dzięki którym możliwe byłoby wyeliminowanie występowania na całej sieci

[27] Zabiegi powierzchniowe – grupa zabiegów polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

[28] Zabiegi wyrównujące – grupa zabiegów poprawiających równość podłużną, likwidujących koleiny, polepszających stan powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowe.

[29] Zabiegi modernizujące – grupa zabiegów poprawiających wszystkie oceniane parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni; jeżeli na danym odcinku stan spękań lub ugięcia nawierzchni znajdują się w klasie D, to niezależnie od klas innych parametrów jako właściwy wskazywany jest zawsze zabieg modernizujący nawierzchnię.

[30] W 2014 roku ocena stanu nawierzchni została przeprowadzono w ramach Systemu Oceny Stanu Nawierzchni. DSN obowiązywało od 2015 roku.

drogowej odcinków w stanie złym i niezadowalającym wynosiły 7,6 mld zł w 2016 r., 10,4 mld zł w 2017 r. i 10,5 mld zł w 2018 r.[31].

Poza PBDK, który jest podstawowym dokumentem określającym cele i priorytety zarówno inwestycyjne, jak i w zakresie utrzymania we właściwym stanie technicznym sieci dróg już istniejącej oraz w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego GDDKiA równolegle realizowała również inne mniejsze programy jak np.: [1] Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych; [2] Program Budowy Ciągów Pieszo–Rowerowych; [3] Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

W GDDKiA opracowano również PDnSD[32], którego celem było posiadanie możliwie aktualnej wiedzy o potrzebach na sieci dróg krajowych w zakresie remontów, rozbudów i przebudów. Nadzór nad realizacją PDnSD sprawował Departament Zarządzania Siecią Dróg[33]. Pierwszy PDnSD powstał w kwietniu 2012 r. i zawierał listę zadań dotyczących remontów oraz przebudów/rozbudów dróg krajowych w perspektywie do roku 2016. Pierwotnie PDnSD zawierał 900 zadań. PDnSD był aktualizowany w maju 2014 (zawierał 963 zadania) i 2015 roku (zawierał 1034 zadania, w tym 22 remonty strukturalne dróg klasy A i S). W lipcu 2016 r. do oddzielnego planu wydzielono nakładki, tzw. zabiegi wyrównujące[34] (567 zadań), a w grudniu przebudowy/rozbudowy (778 zadań), oraz remonty (155 zadań). Zaktualizowany w kwietniu 2017 r. plan nakładek zmniejszył liczbę zadań do 375. W 2018 roku nie aktualizowano PDnSD.

PDnSD stanowił zbiór potrzeb w zakresie remontów, przebudów/rozbudów na sieci dróg krajowych zgłaszanych przez Oddziały w ramach prowadzonej aktualizacji Planu. Zadania te, w oparciu o kryteria uwzględniające wyniki badań stanu technicznego nawierzchni (wyniki DSN), wielkość i strukturę ruchu, ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych, parametry drogi, były uszeregowane według pilności realizacji – każde zadanie otrzymywało liczbę punktów obliczaną na podstawie przyjętego algorytmu[35], czego wynikiem było sporządzenie listy rankingowej uporządkowanej od zadań najwyżej punktowanych (z najwyższym priorytetem) do tych z najniższą liczbą punktów (o niskim priorytecie)[36].

---

[31] Na poziom odnotowanych potrzeb finansowych, istotny wpływ miał wzrost kosztów wykonania prac remontowych zaobserwowany w 2017 roku.

[32] Pierwszy taki plan opracowano w kwietniu 2012. Następnie aktualizowano go w lipcu 2013 r., w maju 2014 r., w maju 2015 r., w grudniu 2016 r. oraz w styczniu 2017 r. Ponadto, od 2016 r. PDnSD rozdzielono na plan remontów, przebudów i rozbudów, a od kwietnia 2017 r. na plan nakładek.

[33] Wcześniej, tj. do 9 listopada 2018 r. Departament Zarządzania Siecią Dróg Krajowych.

[34] Plan nakładek powstał po zaleceniu Audytu Wewnętrznego „Zarządzanie systemem DSN" z 2015 – opracowano odrębny plan zawierający listę odcinków do zabiegów wyrównujących.

[35] Algorytm zmieniał się w poszczególnych latach. Wg. najaktualniejszego algorytmu na dzień rozpoczęcia kontroli, tj. z 19.12.2016 r. liczba punktów była sumą wskaźników: stanu nawierzchni, ruchu pojazdów ciężkich, nienormatywnej szerokości drogi, wskaźnika specjalnego (dotyczący szczególnych warunków danej drogi, np. jeśli jest to autostrada lub droga ekspresowa lub jeśli na odcinku wprowadzono znakami pionowymi ograniczenie dopuszczalnej masy całkowitej pojazdu), rodzaju nawierzchni oraz ujednolicenia stanu sieci drogowej.

[36] Algorytm do pozycjonowania zadań do Planu Działań na Sieci Drogowej opracowanego w roku 2014 został przyjęty przez Ministra Infrastruktury w roku 2012 r. i przyjęto w nim priorytet poprawy bezpieczeństwa ruchu.

Jednakże, nie wszystkie propozycje Oddziałów zgłaszane w ramach aktualizacji PDnSD były do tego Planu włączane. Dyrektor Departamentu Zarządzania Siecią Dróg Centrali GDDKiA wyjaśnił m.in. *„W ramach procesu aktualizacji PDnSD Centrala GDDKiA zbiera z Oddziałów GDDKiA potrzeby w zakresie remontów, przebudów i rozbudów dróg. Kolejnym etapem jest weryfikacja przesłanych informacji, która polega m.in. na identyfikacji w zakresie [1] zadań, dla których wiodącą przyczyną realizacji nie jest poprawa stanu technicznego drogi lecz poprawa przepustowości, tj. zadań polegających na budowie obwodnic, dobudowie drugiej jezdni, budowie/dobudowie jezdni zbiorczej, budowie/rozbudowie węzła; [2] zadań, dla których rozpoczęto procedowanie realizacji, np. zadania posiadające opracowany/uzgodniony Program Inwestycji; w celu ich eliminacji.*

**Przykłady**

*Przykładowo, w 2015 roku do PDnSD* ***Oddział GDDKiA w Białymstoku*** *złożył propozycje remontów, przebudów albo rozbudów 60 odcinków dróg w stanie złym i niezadawalającym o łącznej długości 261 km , z czego w PDnSD na lata 2015–2018 uwzględniono 55 odcinków dróg o długości 247 km . W 2016 roku w związku z aktualizacją PDnSD Oddział wnioskował o dodanie do planu ośmiu nowych zadań na drogach o długości 29 km oraz złożył wniosek o wykreślenie z niego 10 odcinków dróg o długości 26 km , przede wszystkim w związku z planowanymi budowami dróg ekspresowych. Po dokonanej przez Centralę GDDKiA aktualizacji PDnSD, znajdowały się w nim 43 zadania związane z rozbudową albo przebudową dróg o łącznej długości 176 km (z łącznie zgłoszonych w 2017 roku przez Oddział 53 odcinków dróg o długości 237 km), w tym 35 zadań na drogach o długości 138 km przewidzianych było do realizacji w latach 2017–2018. Do końca I półrocza 2018 roku, z łącznie 63 odcinków dróg o długości 255 km znajdujących się w latach 2015–2018 w PDnSD, Oddział remontował 28 odcinków o długości 102 km (40%), w tym trzy kilometry ze środków na utrzymanie dróg. Kolejnych siedem zadań obejmujących odcinki o długości 19 km było w trakcie przygotowywania.*

*Równocześnie z aktualizacją PDnSD, Centrala GDDKiA przystąpiła do opracowania Planu Nakładek. Oddział zgłosił do niego 44 odcinki dróg w stanie złym i niezadawalającym o długości 117 km , z czego w Planie Nakładek zatwierdzonym w Centrali GDDKiA 20 lipca 2016 r. znalazły się 27 odcinki dróg o długości 89 km . W 2017 roku w związku z aktualizacją Planu Nakładek Oddział wnioskował o dodanie do planu 42 nowych odcinków dróg o długości 88 km , a w związku z przeprowadzonymi już zabiegami nie ujął w swojej propozycji 12 odcinków dróg o długości 37 km . Po dokonanej przez Centralę GDDKiA aktualizacji Planu Nakładek, znajdowało się w nim 39 odcinków dróg o długości 110 km , z 57 odcinków dróg o długości 177 km zgłoszonych w 2017 roku przez Oddział. Do końca I półrocza 2018 roku, z łącznie 55 odcinków dróg o długości 154 km znajdujących się w latach 2015–2018 w Planie Nakładek, Oddział wyremontował 37 odcinków o długości 101 km (40%), w tym 12 km ze środków na utrzymanie dróg.*

***Oddział GDDKiA w Zielonej Górze*** *w propozycjach zabiegów przekazanych do Centrali GDDKiA (do PDNSD i Planu Nakładek) ujęto w badanym okresie ponad 90% zabiegów koniecznych, wynikających z wyników kampanii pomiarowej DSN. W propozycjach Oddziału kierowanych do Centrali GDDKiA w latach 2015–2017 nie wskazano natomiast odcinków o łącznej długości około 28 km (tj. około 3,5% ogółu sieci zarządzanej przez Oddział) na pięciu drogach krajowych. W 2015 roku dotyczyło to 11 km sieci, tj. 5,22% odcinków wymagających zabiegów koniecznych, w 2016 roku 17 km sieci, tj. 6,92% takich odcinków a w 2017 roku 26,073 km sieci, tj. 9,87% takich odcinków.*

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

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

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. Plan wydatków bieżących i majątkowych w zakresie remontów i przebudów/rozbudów na dany rok powstawał przy założeniach, że w pierwszej kolejności w planie na dany rok ujmuje się zadania kontynuowane, a w przypadku zadań remontowych dodatkowo planowane remonty na drogach klasy A i S, w drugiej kolejności, w zależności od wysokości dostępnego limitu finansowego na dany rok, do planu kierowano zadania nowe z PDnSD oraz zadania, które wpisywały się w aktualne priorytety wynikające z wytycznych Ministerstwa Infrastruktury (np. przebudowa/rozbudowa, remont wskazanych przez Ministra dróg, dostosowanie istniejącej sieci dróg do przenoszenia obciążeń 11,5t/oś). Pierwotny plan w powyższym zakresie był opracowywany corocznie przez Centralę GDDKiA. Jednakże, Oddziały GDDKiA miały możliwość występowania w ciągu roku do Centrali z wnioskami o pilną realizację zadań, które nie zostały ujęte w planie na dany rok. W przypadku pozytywnej opinii oraz dostępnych rezerw finansowych, po spełnieniu przez Oddział wymagań formalnych, zadanie było wprowadzane do planu.

**Plan wydatków bieżących i majątkowych**

Corocznie, w pierwotnym planie wydatków bieżących i majątkowych uwzględniano zadania związane z przebudową i remontem i nakładkami do wysokości przyznanego limitu finansowego, i tak:

- w 2015 roku w pierwotnym planie ujęto m.in. 14 zadań remontowych dróg o łącznej długości 100,633 km , z czego osiem to zadania kontynuowane, a sześć to nowe zadania,
- w 2016 roku ujęto m.in. osiem zadań remontowych dróg o łącznej długości 100,110 km , z czego dwa to zadania kontynuowane, a sześć to nowe zadania,
- w 2017 roku ujęto m.in. 17 zadań remontowych dróg i dwie nakładki o łącznej długości 101,531 km , z czego 11 to zadania kontynuowane, a osiem to nowe zadania,
- w 2018 roku ujęto m.in. 25 zadań, w tym trzy nakładki, 21 remontów i budowę jednego odcinka testowego (14 zadań kontynuowanych, w tym dwa to zadania z wykonaną dokumentacją, pozostałych 11 zadań to zadania planowane lub z PDnSD).

Ustalenia kontroli w Centrali GDDKiA wskazują, że w ciągu roku plan podlega aktualizacji na podstawie m.in. korekt limitów zgłaszanych przez

Oddziały, co z kolei często prowadzi do powstawania rezerwy środków. W celu wykorzystania ww. rezerwy do planu są wprowadzane nowe zadania, które nie zostały ujęte w pierwszym planie na dany rok. Decyzja o wprowadzeniu zadania do planu podejmowana jest w oparciu o następujące kryteria: [1] Inwestycje drogowe – zadanie posiada uzgodniony przez Ministra Infrastruktury Program Inwestycji[37], jego realizacja jest uzasadniona i ma wyraz w wysokiej pozycji w PDnSD bądź wpisuje się w aktualne priorytety MI (np. zadanie znajduje się na wskazanym przez MI ciągu priorytetowym, mimo że w PDnSD zajmuje dalszą pozycję); [2] remonty drogowe (w tym nakładki) – zadanie zajmuje wysoką pozycję w PDnSD bądź jest na odcinku, dla którego termin docelowego zabiegu jest na tyle odległy (co wynika m.in. z odległej pozycji w PDnSD), że do tego czasu droga nie będzie nadawała się do dalszego użytkowania i pilnie należy wykonać na niej zabieg wydłużający jej trwałość; [3] Inwestycje i remonty drogowe – zadania, o które wnioskują Oddziały w ciągu roku, wynikające z pilnej potrzeby ich realizacji pod względem stanu technicznego drogi oraz ewentualnych dodatkowych czynników.

**Rezygnacja z realizacji zaplanowanych zadań**

Nie wszystkie zadania związane z przebudową/rozbudową lub remontem włączone do planu wydatków bieżących i majątkowych były realizowane, i tak np. w zakresie remontów, zrezygnowano (lub przesunięto ich realizację na kolejne lata) odpowiednio: z czterech zadań w 2015 r., dziewięciu zadań w 2016 r., 10 zadań w 2017 r. i dwóch zadań w 2018 r. (do 30 czerwca). Przyczyną rezygnacji z poszczególnych zadań było m.in. pokrywanie się zakresu rzeczowego danego przedsięwzięcia z zadaniem ujętym w PBDK lub PLMN, konieczność uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych, scalenie zadań, itp. Również w przypadku przebudów/rozbudów realizacja części zadań musiała zostać przesunięte na kolejne lata, chociażby z uwagi na przedłużające się procedury przetargowe (zagadnienie szerzej opisano w dalszej części wystąpienia pokontrolnego, w obszarze 2).

**Efekty rzeczowe**

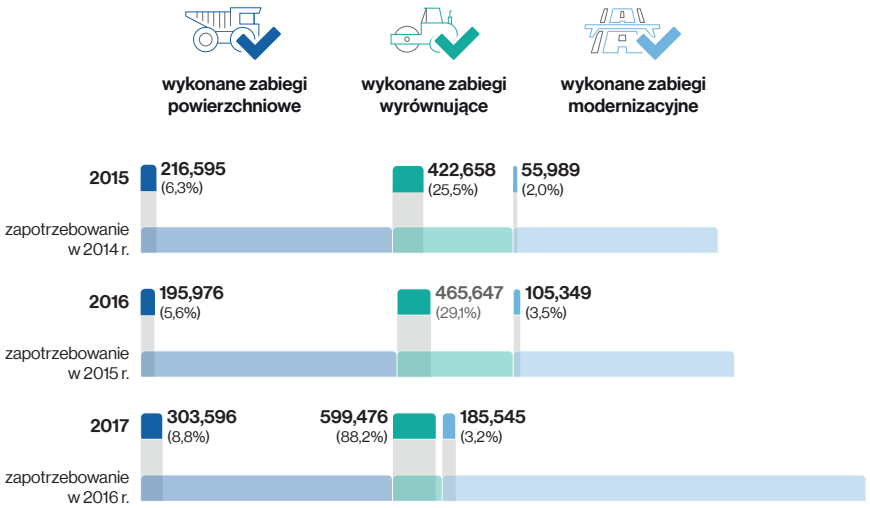
W ramach prowadzonych prac remontowych i utrzymaniowych:

- w 2015 roku zabiegi powierzchniowe objęły 216,595 km dróg krajowych (6,3% potrzeb na koniec 2014 r.), zabiegi wyrównujące 422,658 km (25,5% potrzeb), a zabiegi modernizujące 55,989 km (2% potrzeb),
- w 2016 roku zabiegi powierzchniowe objęły 195,976 km dróg krajowych (5,6% potrzeb na koniec 2015 r.), zabiegi wyrównujące 465,647 km (29,1% potrzeb), a zabiegi modernizujące 105,349 km (3,5% potrzeb),

[37] Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa (Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579), realizacja inwestycji budowlanej może być finansowana lub dofinansowana ze środków budżetu państwa jeżeli inwestor posiada uzgodniony z dysponentem program inwestycji, zawierający co najmniej: a) dane o planowanym zakresie rzeczowym inwestycji i okresie realizacji inwestycji, b) ocenę efektywności inwestycji, w tym ekonomicznej efektywności, c) dane o planowanych efektach rzeczowych inwestycji, d) harmonogram rzeczowo-finansowy inwestycji, e) szacunkowy łączny koszt inwestycji oraz dane o planowanych z poszczególnych źródeł środkach na jej finansowanie w kolejnych latach realizacji, f) dane o planowanym okresie zagospodarowania obiektów budowlanych i innych składników majątkowych, po zakończeniu realizacji inwestycji, oraz o planowanej kwocie środków finansowych i źródłach ich pochodzenia, które umożliwiają zagospodarowanie tych efektów rzeczowych inwestycji w planowanym okresie.

– w 2017 roku zabiegi powierzchniowe objęły 303,596 km dróg krajowych (8,8% potrzeb na koniec 2016 r.), zabiegi wyrównujące 599,476 km (88,2% potrzeb), a zabiegi modernizujące 185,545 km (3,2% potrzeb).

Infografika nr 5
Efekty rzeczowe prac remontowych i utrzymaniowych (dane w km)




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.*

### Bieżące utrzymanie dróg

W przypadku zadań realizowanych w ramach bieżącego utrzymania dróg, zgodnie z Zarządzeniem 59 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKIA[38], każdego roku do 15 czerwca dyrektorzy oddziałów GDDKiA przesyłali do Centrali propozycje planu wydatków bieżących na następny rok, w podziale na asortymenty: bieżące całoroczne utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, bieżące utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe, zimowe utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe, bieżące utrzymanie drogowych obiektów inżynierskich nieleżących w ciągu autostrad lub dróg ekspresowych, utrzymaj standard. Zaktualizowane propozycje do planu przesyłali do 31 października, a po otrzymaniu projektu budżetu na następny rok – w terminie 20 dni – szczegółowe propozycje wydatkowania przyznanych środków. Wskazać przy tym należy, że plany te ograniczały się do wskazania planowanych kwot wydatków w podziale na poszczególne grupy robót, nie zawierały zaś planowanego rzeczowego wykonania w zakresie robót utrzymaniowych. Pierwotny plan wydatków na utrzymanie sieci dróg krajowych w 2015 r. wynosił 1 401 000 tys. zł, w 2016 r. 1 483 053 tys. zł, w 2017 r. 1 513 509,76 tys. zł, zaś w 2018 r. 1 527 234,84 tys. zł. Szczegółowa analiza planów wydatków na bieżące utrzymanie dróg dla siedmiu Oddziałów (w Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze), wykazała m.in., że:

[38] Zarządzenie zwane dalej: „Zarządzeniem nr 59 z 2013 r.". Zarządzenie zmienione Zarządzeniem Nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA.

– na 2015 rok Oddziały te wnioskowały (ostateczne zapotrzebowanie w październiku roku poprzedniego) łącznie o 585 840 tys. zł i taką kwotę otrzymały, a wydatkowały 573 276 tys. zł (całość wydatków na utrzymanie dróg GDDKiA wyniosła 1 367 128,07 tys. zł),
– na 2016 rok Oddziały wnioskowały o 723 313 tys. zł, otrzymały 629 590 tys. zł, a wydatkowały 616 531 tys. zł (całość wydatków GDDKiA wyniosła 1 468 749,01 tys. zł),
– na 2017 rok Oddziały wnioskowały o 708 816 tys. zł, otrzymały 619 600 tys. zł, a wydatkowały 633 261 tys. zł (całość wydatków GDDKiA wyniosła 1 535 069,21 tys. zł),
– na 2018 rok Oddziały wnioskowały o 792 321 tys. zł, otrzymały 637 921 tys. zł, a według stanu na 30 czerwca 2018 r. wydatkowały 208 265 tys. zł (całość wydatków GDDKiA na utrzymanie dróg krajowych do 30 czerwca 2018 r. wyniosła 553 889,24 tys. zł).

Szczegółowy katalog robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg do stosowania w ramach planowanego asortymentu bieżącego utrzymania sieci dróg krajowych określono w Zarządzeniu nr 59 z 2013 r. Katalog robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg wyspecyfikowany w załączniku do ww. zarządzenia w części I „drogi krajowe" obejmował 15 grup rodzajowych, zawierających m.in. następujące pozycje:

– nawierzchnia dróg krajowych (roboty konserwacyjne, remonty cząstkowe, likwidacja spękań, frezowanie powierzchniowe, powierzchniowe utrwalenia, likwidacja wysadzin i przełomów, naprawa elementów wypełnienia szczelin dylatacyjnych nawierzchni betonowych),
– pobocza (remonty, uzupełnienie ubytków, profilowanie, wymiana skażonego gruntu z utylizacją),
– korpus drogi (likwidacja obrywów, uzupełnienie skarp, remont zabezpieczeń i wzmocnienie skarp);
– odwodnienie (renowacja i pogłębienie rowów, naprawa i przebudowa przepustów),
– oznakowanie (pionowe i poziome),
– zimowe utrzymanie (zwalczanie śliskości i odśnieżanie, zakupy materiałów do zimowego utrzymania – sól, chlorek wapnia, magnezu, piasek, siatka),
– utrzymaj standard (zlecenia kompleksowe – nadzorowane przez oddział oraz zlecenia rozproszone – koordynowane i nadzorowane przez oddział)[39].

[39] Z dniem wejścia w życie Zarządzenia nr 6 z 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg do katalogu dodano grupę nr 16: Utrzymanie Obwodów Drogowych (utrzymanie porządku i czystości, ochrona, dozór, monitoring zaplecza technicznego, najem pomieszczeń, dzierżawa gruntów), a grupa „utrzymaj standard" zmieniła nazwę na „utrzymanie wskaźnikowe". Kluczową zmianą w nowym katalogu było rozbicie grupy pierwszej: nawierzchnia dróg krajowych na trzy podgrupy: nawierzchnie betonowe, bitumiczne oraz inne nawierzchnie.

## WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) w ramach bieżącego utrzymania sieci dróg krajowych (z wyłączeniem autostrad i dróg ekspresowych), według danych posiadanych przez Centralę GDDKiA wykonano m.in. odpowiednio:

– roboty konserwacyjne – remonty cząstkowe nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco: 3413 tys. $m^2$ w 2015 r., 4624 tys. $m^2$ w 2016 r., 3963 tys. $m^2$ w 2017 r. i 500,33 tys. $m^2$ w 2018 r.,
– likwidacja spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni: 244 883,8 mb w 2015 r., 249 952,2 mb w 2016 r., 249 315,5 mb w 2017 r. i 12 739,9 mb w 2018 r.,
– frezowanie powierzchniowe: 799,9 tys. $m^2$ w 2015 r., 5667,9 tys. $m^2$ w 2016 r., 715 tys. $m^2$ w 2017 r. oraz 94,71 tys. $m^2$ w 2018 r.,
– remonty i uzupełnienia ubytków, profilowanie poboczy i pasa rozdziału: 2055,8 tys. $m^2$ w 2015 r., 1708,4 tys. $m^2$ w 2016 r., 513 328 tys. $m^2$ w 2017 r. i 313,81 tys. $m^2$ w 2018 r.

W przypadku bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych w ww. okresie, według danych Centrali GDDKiA, wykonano m.in. odpowiednio:

– roboty konserwacyjne – remonty cząstkowe nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco: 176,76 tys. $m^2$ w 2015 r., 73,59 tys. $m^2$ w 2016 r., 139,58 tys. $m^2$ w 2017 r. oraz 159,56 tys. $m^2$ w 2018 r.,
– likwidacja spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni: 9364,77 mb w 2015 r., 5773,48 mb w 2016 r., 14 221,76 mb w 2017 r. i 2997,84 mb w 2018 r.,
– wymiany, naprawy elementów wypełnienia szczelin dylatacyjnych nawierzchni betonowych: 105 060 mb w 2015 r., 72 508 mb w 2016 r., 43 131 mb w 2017 r. i 11 302 mb w 2018 r.,
– remonty i uzupełnienia ubytków, profilowanie poboczy i pasa rozdziału: 125,7 tys. $m^2$ w 2015 r., 118,1 tys. $m^2$ w 2016 r., 118,8 tys. $m^2$ w 2018 r. i 35,9 tys. $m^2$ w 2018 r.

**Przykłady**

*Przykładowo, **Oddział GDDKiA w Białymstoku** zgodnie z § 4 zarządzenia nr 59 z 2013, terminowo przekazywał Centrali GDDKiA propozycje planów wydatków na utrzymanie dróg[40] w latach 2015–2018. Propozycje Oddziału obejmowały m.in. asortyment bieżące całoroczne utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych (dalej: BUA) oraz asortyment bieżące utrzymanie dróg innych niż autostrady i drogi ekspresowe (dalej: BUD) z których finansowano m.in. remonty nawierzchni dróg. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że „Wysokość środków finansowych (zapotrzebowanie) określana jest na podstawie posiadanych danych z DSN, Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR), liczby kilometrów dróg w poszczególnych klasach w kolejnych latach oraz na podstawie przeprowadzonych rocznych i pięcioletnich kontroli obiektów budowlanych."*

*W asortymencie BUA Oddział wnioskował o przyznanie na lata 2015–2018 kolejno 6700 tys. zł, 5500 tys. zł, 16 700 tys. zł oraz 25 800 tys. zł. Zgodnie z pierwotnymi*

[40] Działanie 19.1.4.1. w latach 2016–2018 oraz 19.1.2.1. w 2015 roku.

*planami finansowymi Oddziału, Centrala GDDKiA przyznała w tym asortymencie kolejno 5100 tys. zł (76% kwoty wnioskowanej), 4450 tys. zł (81%), 9500 (57%) oraz 17 743 tys. zł (69%). Natomiast w asortymencie BUD Oddział wnosił o przyznanie kolejno 25 000 tys. zł, 27 000 tys. zł, 32 500 tys. zł oraz 32.000 tys. zł. Zgodnie z pierwotnymi planami finansowymi Oddziału, Centrala GDDKiA przyznała w tym asortymencie kolejno 25 522 tys. zł (102% kwoty wnioskowanej), 28 451 tys. zł (105%), 30 000 tys. zł (92%) oraz 29 062 tys. zł (91%). W związku z koniecznością dostosowania wydatków do potrzeb na koniec lat 2015–2017 oraz koniec I półrocza 2018 roku środki w asortymencie BUA zmniejszono do kolejno 3595 tys. zł, 4214 tys. zł, 6544 tys. zł oraz 9355 tys. zł, a środki w BUD zwiększono do 34 274 tys. zł, 38 973 tys. zł, 35 747 tys. zł oraz 33 024 tys. zł. Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami odnosząc się do wysokości przyznanych środków wyjaśniła, że „Środki przydzielane w asortymentach BUA i BUD w latach 2015–2018 ulegały sukcesywnym wzrostom wobec tego standard utrzymania dróg rośnie i na dzień dzisiejszy jest zadawalający."*

*Natomiast o doborze 49 zadań realizowanych na 52 odcinkach o długości 164 km finansowanych ze środków na remonty i przebudowy dróg decydowała Centrala GDDKiA, przy czym przyznając Oddziałowi na kolejne inwestycje środki finansowe nie kierowano się kolejnością zadań znajdujących się w PDnSD lub Planie Nakładek. Wiązało się to w znacznej części z planowanymi budowami dróg ekspresowych na terenie województwa podlaskiego oraz planowanym w Centrali GDDKiA dostosowaniem dróg do nośności 11,5 tony na oś. Analiza tych zadań wykazała, że w przypadku 51 odcinków stan techniczny dróg był zły lub niezadawalający i poprawił się (wg ocen z DSN) po dokonanych zabiegach. W przypadku przebudowy drogi nr 66 na odcinku Kleszczele – Połowce – granica państwa wynikało to z rozbudowy przejścia granicznego w Połowcach oraz koniecznością dostosowania drogi do nośności 11,5 tony na oś.*

*Pomimo wykonywania ww. remontów i przebudów na koniec lat 2015–2017 łączne niezaspokojone potrzeby remontowe Oddziału (wg ogólnej oceny nawierzchni w ramach DSN) dotyczyły kolejno 325, 471 oraz 445 km jezdni dróg, w tym potrzeby natychmiastowe – 102 km , 169 km oraz 134 km , z kolejno 1010 km , 1028 km i 1029 km dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię. Z wstępnych wyników ogólnej oceny stanu nawierzchni z 2018 roku wynika, że potrzeby te zmniejszały się i dotyczyły 351 km jezdni dróg, w tym potrzeby natychmiastowe – jedynie 87 km z 1058 km dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię.*

**Wypadkowość na drogach krajowych**

W latach 2015–2017 na drogach krajowych zarządzanych przez siedem oddziałów objętych kontrolą odnotowano odpowiednio 2183, 2345 oraz 2161 wypadków komunikacyjnych, w tym 389, 403 oraz 371 wypadków ze skutkiem śmiertelnym. Ustalenia kontroli wskazują, że statystyki Policji w jednostkowych przypadkach jako przyczynę zdarzeń drogowych wskazują zły stan nawierzchni drogi.

**Przykłady**

*W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku**, w latach 2015–2018 (I kwartał) na drogach krajowych województwa podlaskiego wydarzyło się kolejno 160, 148, 170 oraz 28[41] wypadków drogowych, w tym 35, 37, 47 oraz 5 wypadków śmiertelnych. W latach 2015–2018 (I kwartał) najwięcej wypadków odnotowano na drodze nr 65 na odcinku granica województwa – Białystok (63 wypadki), nr 61 na odcinku Łomża – Grajewo (47), nr 8 (S8) na odcinku granica województwa – Białystok (44), nr 66 na odcinku Zambrów – Bielsk Podlaski (36), nr 64 na odcinku Piątnica – Jeżewo Stare (35) oraz nr 19 na odcinku Białystok – Bielsk Podlaski (34).*

[41] Dla porównania w latach 2013–2014 wydarzyło się kolejno 192 i 157 wypadków.

*W żadnym z wypadków z lat 2015–2018 (I kwartał) jako przyczyna nie został wskazany niewłaściwy stan jezdni, nieprawidłowa organizacja ruchu lub nieprawidłowo zabezpieczone roboty. W przypadku zdarzenia z lutego 2016 roku na drodze krajowej nr 19 w km 14+100 wskazano, że na nawierzchni występowały koleiny (garby), jednak przyczyną tego wypadku było niedostosowanie prędkości do warunków ruchu. Odcinek ten był zgłaszany przez Oddział do PDnSD, a środki na jego remont Centrala przydzieliła w 2016 roku, w którym zakończono też remont drogi.*

*W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze**, w latach 2015–2017najwięcej wypadków odnotowano na DK S3 – łącznie 136 wypadków (33 śmiertelne), a najmniej na DK 18 – łącznie 15 wypadków (w tym 7 śmiertelnych) oraz DK 24 – łącznie 16 wypadków (w tym 3 śmiertelne). Łącznie na drogach zarządzanych przez Oddział w poszczególnych latach odnotowano odpowiednio: 181 wypadków w 2015 r. (w tym 33 śmiertelne), 176 wypadków w 2016 r. (w tym 35 śmiertelnych), 190 wypadków w 2017 r. (w tym 31 śmiertelnych). W podanym okresie stwierdzono tylko jeden wypadek związany ze złym stanem nawierzchni drogi zarządzanej przez Oddział (DK 22b w km 1+300 km).*

### Odpowiedzialność za szkody osobowe i rzeczowe użytkowników dróg

GDDKiA posiadała Polisę Ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej oraz ubezpieczenia mienia od wszystkich ryzyk na podstawie umowy zawartej 18 grudnia 2014 r.[42]. Ubezpieczonym był Skarb Państwa – Generalny Dyrektor DKiA wraz z GDDKiA, w ramach której działają: Centrala w Warszawie oraz 16 Oddziałów. Na 2018 r. GDDKiA ubezpieczenia zawarła na podstawie umowy z 7 czerwca 2017 r. oraz wniosku brokerskiego z 12 grudnia 2017 r. Zakresem ubezpieczenia objęte były szkody, których powstanie pozostaje w bezpośrednim związku z prowadzoną działalnością przez Ubezpieczonego w szczególności związane z pełnieniem funkcji zarządcy dróg, wykonywaniem władzy publicznej, w tym również z wydawaniem decyzji administracyjnych oraz składaniem oświadczeń woli.

Według stanu na 30 czerwca 2018 r. do siedmiu kontrolowanych Oddziałów GDDKiA latach 2015–2017 zgłoszono odpowiednio 73, 47 oraz 53 szkody osobowe oraz 809, 885 oraz 1.154 szkody rzeczowe. Uznano odpowiednio dziewięć, trzy i jedną szkodę osobową wypłacając odpowiednio 139 055,09 zł, 18 000,00 zł oraz 2391,55 zł. W przypadku szkód rzeczowych uznano 34, 56 oraz 24 roszczenia, wypłacając przy tym odszkodowania w wysokości odpowiednio 111 503,08 zł, 270 649,42 zł oraz 66 299,52 zł.

**Przykłady**

*W latach 2015–2018 (I półrocze) do **Oddziału GDDKiA w Opolu** zostało zgłoszonych łącznie 307 roszczeń, z których ubezpieczyciel za zasadne uznał 10 roszczeń a kwota wypłaconych odszkodowań wyniosła ogółem 46 555,12 zł.*

*W odniesieniu do 297 nieuznanych roszczeń, w 36 (12,1%) przypadkach zostały zgłoszone reklamacje, z których w 2016 r. ubezpieczyciel uznał jedną.*

*Spośród 307 zgłoszonych roszczeń 281 (91,5%) dotyczyło szkód rzeczowych, a 26 (8,5%) – szkód osobowych. Z uznanych za zasadne 10 roszczeń osiem dotyczyło szkód rzeczowych, a dwa – szkód osobowych. Kwota wypłaconych odszkodowań za szkody rzeczowe wynosiła ogółem 24 708,21 zł (53,1% wypłaconych odszkodowań), a za szkody osobowe 21 846,91 zł (46,9%).*

[42] Okres obowiązywania od 1.01.2015 r. do 31.12.2017 r.

*W **Oddziale GDDKiA w Zielonej Górze** z ww. polis ubezpieczeniowych w latach 2013–2018 (I półrocze) wypłacono użytkownikom dróg krajowych w trzynastu sprawach 35 090,55 zł tytułem odszkodowania za szkody rzeczowe (nie odnotowano wypłat związanych ze szkodami osobowymi), w tym 5 000 zł w związku z niewywiązaniem się zarządzającego drogami z obowiązku utrzymania dróg krajowych w należytym stanie technicznym (ubytki nawierzchni). Ponadto w 2018 roku Oddział wypłacił (z własnych środków) w wykonaniu wyroku Sądu Rejonowego w Zielonej Górze z 10 października 2017 r.[43] kwotę 12 452,43 zł wraz z ustawowymi odsetkami od 28 marca 2014 r. do 31 grudnia 2015 r. i dalszymi ustawowymi odsetkami za opóźnienie od 1 stycznia 2016 r., tytułem odszkodowania za uszkodzenia pojazdu powstałe wskutek najechania na niezabezpieczoną studzienkę kanalizacyjną na DK 29[44].*

Skargi i wnioski

Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA byli odpowiedzialni za rozpatrywanie skarg i wniosków w zakresie swojej właściwości miejscowej, co wynikało z regulaminów organizacyjnych tych Oddziałów. Do wszystkich siedmiu kontrolowanych Oddziałów GDDKiA wpływały skargi związane ze złym stanem technicznym dróg krajowych. Najwięcej takich skarg wpłynęło do ***Oddziału GDDKiA w Olsztynie*** *– latach 2015–2018 (I półrocze) otrzymał 33 skargi/wnioski dotyczące stanu dróg. Badanie 10[45] takich spraw wykazało m.in., że każdorazowo badano zasadność skargi/wniosku, przeprowadzając m.in. wizję w terenie. Wszystkie zbadane skargi/wnioski uznano za zasadne, dokonując niezbędnych napraw nawierzchni drogi lub też uwzględniając je w planach.*

**Przykłady**

Najmniej skarg w zakresie stanu technicznego dróg wpłynęło do ***Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy*** *– jedna skarga, dotyczącą występowania zastoisk wodnych na 235 km autostrady A-1. Skargi nie uwzględniono, jednak w celu podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego postawiono znak ostrzegawczy A-15 (śliska jezdnia).*

W zakresie sposobu załatwienia skarg stwierdzono nieprawidłowość w **Oddziale GDDKiA w Warszawie** polegającą na tym, że działając nierzetelnie Oddział udzielił odpowiedzi na skargę na punktowo zły stan nawierzchni drogi[46], że podejmie działania, które dopiero w perspektywie ośmiu lat przyniosą poprawę sytuacji pod tym względem (z chwilą wybudowania obwodnicy Pułtuska w ciągu DK 61), podczas gdy w rzeczywistości działania te zostały podjęte dużo wcześniej – po odpowiedzi udzielonej skarżącej GDDKiA prowadziła rozmowy z burmistrzem Pułtuska i spółką wodociągową w celu wykonania przez tą spółkę regulacji włazów kanalizacyjnych w technologii analogicznej do zastosowanej przy włazach należących do GDDKiA i prace te zostały wykonane.

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

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

[45] Dobór badanej próby był losowy.

[46] Skarga ta (z 18 kwietnia 2017 r.) dotyczyła konieczności naprawy nawierzchni asfaltowej w obrębie zasuw wodociągowych na ul. Kościuszki w Pułtusku. Skarżąca informowała, że samochody ciężarowe przejeżdżające przez ww. zasuwy powodują hałas uciążliwy dla mieszkańców, a także pękanie ścian budynków usytuowanych przy drodze.

## 5.3. Nadzór nad przygotowaniem i realizacją zadań

### 1. Przygotowanie i realizacja budów, przebudów i remontów

Monitoring realizacji planów rzeczowo-finansowych

Obowiązki związane z monitorowaniem i sprawozdawczością o rzeczowo-finansowym stopniu realizacji planów działalności GDDKiA wynikały bezpośrednio z regulaminów organizacyjnych Centrali i Oddziałów GDDKiA oraz wewnętrznych zarządzeń Generalnego Dyrektora DKiA, np. zarządzenie nr 59 z 2013 r. oraz później w Zarządzeniu nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 18 stycznia 2018 r. w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA[47]. Centrala GDDKiA na podstawie danych przekazywanych z Oddziałów monitorowała zarówno postępy rzeczowo-finansowe, jak i jakość wykonanych robót realizowanych przez Oddziały na zadaniach związanych m.in. z budową, przebudową i remontem dróg krajowych. GDDKiA sporządzała:

1. Raporty z informacjami o realizowanych kontraktach przez DI (Departament Inwestycji[48]) – dotyczyły zadań związanych z budowami, wymagające Programu Inwestycji[49],
2. Monitoring realizacji zadań przez DZS (Departamentu Zarządzania Siecią Dróg) związanych z przebudową, rozbudową, poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego[50] i likwidacją miejsc niebezpiecznych – inwestycje finansowane z budżetu państwa i KFD, które wymagały PI,
3. Monitoring realizacji zadań DZS dotyczący remontów dróg krajowych, w tym nakładek – zadania niewymagające PI,
4. Monitoring rzeczowo-finansowy w zakresie bieżącego utrzymania dróg,
5. Monitoring jakości wykonanych robót Wydziału Technologii (Departament Studiów[51]).

Zadanie monitorowania przebiegu realizacji inwestycji polegających na budowie dróg krajowych (Ad. pkt 1) należało do Departamentu Przygotowania i Realizacji Inwestycji. W przygotowywanych przez Centralę raportach z informacjami o realizowanych kontraktach (z podziałem na poszczególne Oddziały) wskazywano realizowane zadania (z wyszczególnieniem podstawowych informacji), ich zaawansowanie rzeczowo-finansowe, problemy/zidentyfikowane zagrożenia (w tym przyczynę, skutek, prawdopodobieństwo i planowane lub podejmowane działania). Comiesięczne monitoringi realizacji zadań przez Departament Zarządzania Siecią Dróg wymagających PI (Ad. Pkt 2) prowadzono w podziale na zadania inwestycyjne związane z przebudową i rozbudową (wpisane do planu inwestycji

[47] Zarządzenie zwane dalej: „Zarządzeniem Nr 6 z 2018 r.".

[48] Od 9 listopada 2018 r. Departament Przygotowania i Realizacji Inwestycji (DPR).

[49] Dalej: „PI".

[50] Dalej: „brd".

[51] Od 9 listopada 2018 r. Departament Technologii Budowy Dróg (DTB).

oraz zadania z uzgodnionym Programem Inwestycji[52] niewpisane do planu inwestycji). Monitoringiem objęto zaawansowanie rzeczowe i finansowe: bieżące, z lat poprzednich oraz planowane w perspektywie do roku 2026. W przypadku zadań remontowych (Ad. pkt 3) monitoring nie był tak szczegółowy i dotyczył bieżącego roku w podziale na 12 miesięcy. Wynikało to przede wszystkim z faktu, że zadania te nie wymagały Programu Inwestycji i były to z reguły zadania krótkoterminowe. Również w tym monitoringu opisywano ewentualne utrudnienia w realizacji zadania, jak np. aneksowanie umowy w związku z przedłużeniem czasu na ukończenie robót, unieważniony przetarg, przeniesienie zadania na kolejny rok.

**Nierozstrzygnięte przetargi**

Szczegółowym badaniem objęto monitoring zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg prowadzone według oddziałów GDDKiA w latach 2017–2018, obejmujące działania prowadzone także w latach wcześniejszych. Analiza monitoringu siedmiu Oddziałów GDDKiA, tj. w Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze wykazała, że na 185 przetargów ogłoszonych w latach 2014–2017 w 71 przypadkach powodem niewyłonienia wykonawcy była zbyt niska wartość szacunkowa zamówienia. Skutkowało to koniecznością uzyskania aneksu do Programu Inwestycji i ponownego ogłoszenia przetargu.

**Przykłady**

***w Oddziale GDDKiA w Olsztynie*** *w 2018 r. na 47 zadań (również zadań dotyczących poprawy brd, PLMN lub też zadań mostowych) w 22 przypadkach powodem kilkukrotnego ogłaszania przetargu był brak ofert lub kwoty ofert wyższe od szacunków GDDKiA.* W takiej sytuacji GDDKiA występowała do ministra właściwego ds. transportu z wnioskiem o uzgodnienie aneksu do Programu Inwestycji lub podpisanie zgody na odstępstwa od warunków technicznych. Jednak wskutek późniejszego niż zakładano uzgodnienia PI przez ministra nie było możliwe rozpoczęcie inwestycji zgodnie z zaplanowanymi terminami[53].
***W Oddziale GDDKiA w Szczecinie*** *w roku 2018 r., na 24 zadania – w 17 przypadkach, z powodu późniejszego niż pierwotnie zakładano w PI przyznania środków na opracowanie dokumentacji, nie było możliwości jej opracowania ani realizacji zadań w zakładanych terminach.*

**Odstąpienie wykonawców od realizacji umów**

Odnotowano również przypadki odstąpienia przez wykonawcę od realizacji umowy. W przypadku odstąpienia od umowy z przyczyn po stronie wykonawcy naliczono kary umowne, złożono pozwy, do których uzyskano tytuły wykonawcze, a windykacja należności jest w toku. Opóźnienia w realizacji inwestycji były także skutkiem wystąpienia niezinwentaryzowanych urzą-

[52] Procedurę przygotowywania i uzgadniania Programów Inwestycji dla zadań inwestycyjnych określa Zarządzenie nr 48 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 grudnia 2017 r. Zasady przygotowywania i uzgadniania Programów Inwestycji, zwanych dalej „PI" mają zastosowanie do zadań inwestycyjnych określonych w Programie Budowy Dróg Krajowych oraz budów lub przebudów, dla których szacowana wartość robót budowlanych wynosi co najmniej 100 mln zł. Dla tych zadań rozpoczęcie prac przygotowawczych (wszczęcie procedury przetargowej na opracowanie dokumentacji projektowej) możliwe jest wyłącznie po uzyskaniu zapewnienia finansowania, w postaci uzgodnionego PI przez ministra właściwego ds. transportu oraz ujęcia w planie finansowym GDDKiA.

[53] Np. O/Zielona Góra 2018 – rozbudowa drogi krajowej nr 22 polegająca na przebudowie mostu drogowego w miejscowości Wołogoszcz; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie lubuskim na DK 29 na odcinku Urad – Cybinka w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

dzeń obcych i konieczności zmian w dokumentacji lub nieprzewidzianych warunków atmosferycznych, np. opadów deszczu. Na opóźnienia inwestycji wpływ miały także np. brak podpisanej umowy międzyrządowej, który uniemożliwił wszczęcie postępowania przetargowego na budowę mostu granicznego przez rzekę Odrę w Kostrzynie w ciągu drogi krajowej nr 22 (O/Zielona Góra) lub ryzyko nie wykonania robót zaplanowanych na rok 2017 ze względu na opóźnienie realizacji robót prowadzonych przez PKP na przejeździe kolejowym znajdującym się na trasie objazdu (Olsztyn przebudowa mostu w ciągu DK 16).

**Monitoring bieżącego utrzymania dróg**

GDDKiA prowadziła również monitoring rzeczowo-finansowy w zakresie bieżącego utrzymania dróg (Ad. pkt 4). Centrala GDDKiA gromadziła dane o wykonaniu finansowym i rzeczowym wydatków na utrzymanie sieci drogowej poniesionych przez Oddziały. Oddziały miały obowiązek przekazywania do Centrali zestawień dokonanych wydatków według katalogu określonego w Zarządzeniu nr 59 z 2013 r., wynikający z § 3 tego zarządzenia[54]. W comiesięcznych monitoringach przekazywanych przez Oddziały uwzględniono rzeczowe wykonanie w podziale na asortymenty (bieżące utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad, bieżące utrzymanie drogowych obiektów mostowych oraz bieżące utrzymanie autostradowych obiektów mostowych), grupy (np. nawierzchnia dróg krajowych, pobocza, odwodnienie, oznakowanie, zimowe utrzymanie) oraz podgrupy (np. roboty konserwacyjnej mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco/na zimno, roboty konserwacyjne emulsją asfaltową i grysami, frezowanie powierzchni, renowacja i pogłębienie istniejących rowów, itp.). W monitoringu wykazywano plan i wykonanie zarówno finansowe jak i rzeczowe. Tabele monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej z informacjami o wykonaniu na koniec roku sporządzone przez Oddziały GDDKiA były podstawą sporządzanych przez Centralę sprawozdań z bieżącego utrzymania całej sieci drogowej, której zarządcą był Generalny Dyrektor DKiA. Analizą objęto sprawozdania na koniec lat od 2015 do 2017. Jednakże, ustalenia kontroli wskazują, że dane wykazywane w monitoringach bieżącego utrzymania sieci drogowej były niezgodne ze stanem faktycznym.

**Nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg**

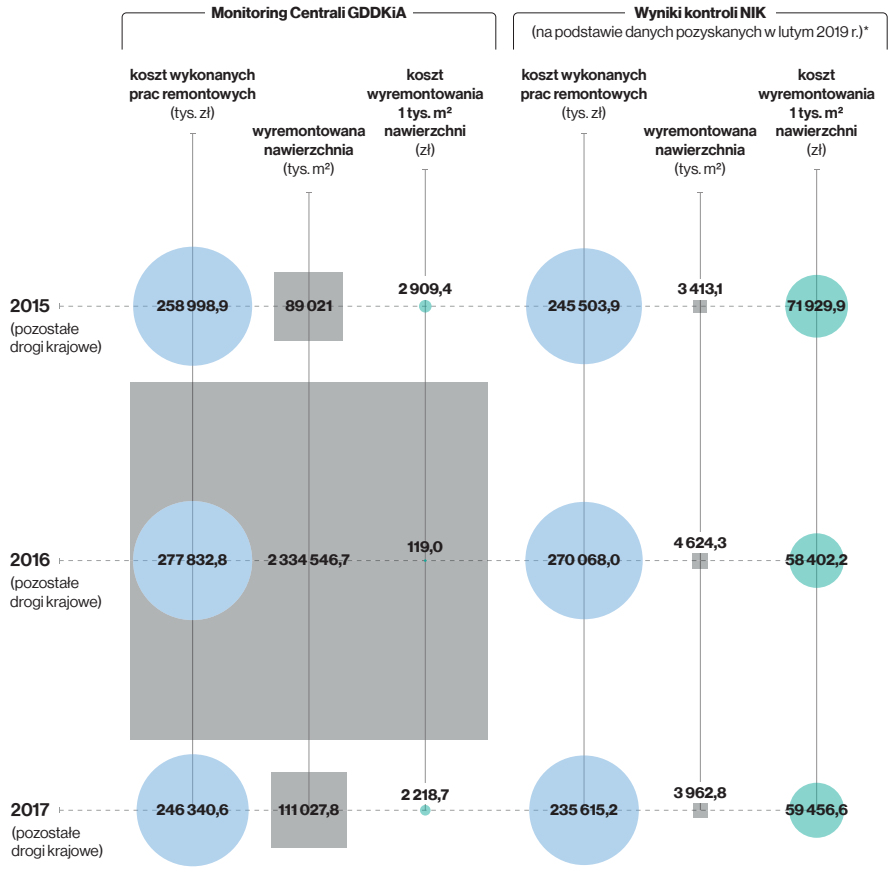
Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości polegały na tym, że **Centrala GDDKiA** nierzetelnie prowadziła monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej w latach 2015–2017. Monitoring ten wykazywał dane nieodzwierciedlające rzeczywistej liczby wykonanych robót w ramach poszczególnych asortymentów bieżącego utrzymania sieci drogowej przez Oddziały GDDKiA. Dane przekazane kontrolerom NIK w listopadzie 2018 r. jako wykonanie rzeczowe lat objętych kontrolą nie pokrywały się z danymi ostatecznie przekazanymi na potrzeby kontroli w lutym 2019 r., których kontrolerzy zażądali na etapie weryfikacji dotychczas pozyskanych danych. Przykładowo, w przypadku robót konserwacyjnych – remontu cząstkowego nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco [tys. $m^2$], w monitoringu sporządzonym przez Centralę dla dróg krajowych (bez autostrad i dróg ekspresowych) wykazano, że:

[54] Obecnie w § 3 ust. 2 Zarządzenia nr 6 z 2018 r.

– w 2015 roku za kwotę 258 998,9 tys. zł wykonano remont 89 021 tys. m$^2$ nawierzchni, zatem koszt wyremontowania jednego tys. m$^2$ wyniósł 2 909 zł; z danych pozyskanych w lutym 2019 roku wynika zaś, że za kwotę 245 503,9 tys. zł wykonano ostatecznie 3413,1 tys. m$^2$ remontów, a koszt jednostkowy wyniósł 71 929,9 zł/tys. m$^2$;
– w 2016 roku za kwotę 277 832,8 tys. zł wyremontowano 2 334 546,7 tys. m$^2$ nawierzchni, a koszt jednego tys. m$^2$ wyniósł 119 zł; po weryfikacji tych danych, za kwotę 270 068 tys. zł wyremontowano 4 624,3 tys. m$^2$ nawierzchni, a koszt wyremontowania jednego tys. m$^2$ wyniósł 58 402,2 zł;
– w 2017 r. za kwotę 246 340,6 tys. zł wyremontowano 111 027,8 tys. m$^2$ nawierzchni, a koszt jednego tys. m$^2$ wyniósł 2218,7 zł; weryfikacja danych w lutym 2019 r. wykazała natomiast, że za 235 615,2 tys. zł wyremontowano 3 962,8 tys. m$^2$, a koszt jednostkowy wyniósł 59 456,6 zł/tys. m$^2$.[55]

Infografika nr 6

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




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.*

[55] Koszt wyremontowania 1 tys. m$^2$ 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 przypadku autostrad i dróg ekspresowych dane dla tego samego rodzaju robót konserwacyjnych przedstawiały się następująco:

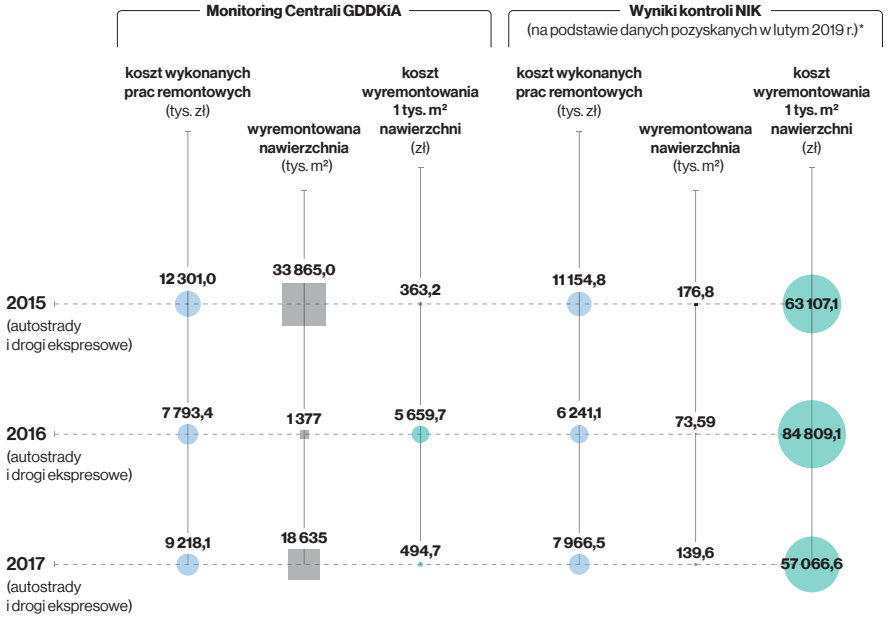
– w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2015 rok: za kwotę 12 301 tys. zł wyremontowano 33 865 tys. m$^2$ nawierzchni, a koszt jednego tys. m$^2$ nawierzchni wyniósł 363,2 zł; po weryfikacji tych danych w lutym 2019 r., za kwotę 11 154,8 tys. zł wykonano remont 176,8 tys. m$^2$ nawierzchni, a koszt jednostkowy wyniósł 63 107,1 zł/tys. m$^2$;

– w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2016 rok: za kwotę 7793,4 tys. zł wykonano 1377 tys. m$^2$ remontów, zatem koszt wyremontowania jednego tys. m$^2$ wyniósł 5659,7 zł; z danych pozyskanych w lutym 2019 r. wynika zaś, że za kwotę 6241,1 tys. zł wykonano 73,59 tys. m$^2$ remontów, więc faktyczny koszt jednostkowy to 84 809,1 zł/tys. m$^2$;

– w monitoringu sporządzonym przez Centralę za 2017 rok za kwotę 9218,1 tys. zł wykonano 18 635 tys. m$^2$ remontów, płacąc 495 zł/tys. m$^2$; z danych pozyskanych w lutym 2019 roku wynika zaś, że za kwotę 7966,5 tys. zł wykonano 139,6 tys. m$^2$, więc faktyczny koszt jednostkowy to 57 066,6 zł/tys. m$^2$.[56]

Infografika nr 7

Nierzetelny monitoring bieżącego utrzymania dróg krajowych na przykładzie robót konserwacyjnych – remontu cząstkowego nawierzchni mieszankami mineralno-asfaltowymi na gorąco.




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.*

[56] Koszt wyremontowania 1 tys. m$^2$ podany w „zł" obliczono na podstawie: kosztów wykonanych prac remontowych w „zł", a nie w „tys. zł" i niezaokrąglonych danych dot. ilości wyremontowanej nawierzchni.

Nierzetelna informacja o liczbie wykonanych zabiegów remontowych wskazuje na brak analizowania przez Centralę GDDKiA efektywności wydatków na bieżące utrzymanie sieci dróg.

Monitoring Jakości Robót

W GDDKiA prowadzono tzw. Monitoring Jakości Robót[57], na postawie miesięcznych informacji z oddziałów GDDKiA o realizowanych kontraktach i zadaniach inwestycyjnych oraz utrzymaniowych. Raporty MJR przedstawiały wszystkie kontrakty/zadania poszczególnych Oddziałów, dla których przeprowadzane były badania kontrolne i akceptacyjne w podziale na asortymenty badań: grunty, kruszywa, betony, mieszanki mineralno-asfaltowe, diagnostyka, itp. i zostały przygotowane za poszczególne miesiące w okresie objętym kontrolą. Badania były prowadzone na poszczególnych zadaniach wielokrotnie w każdym miesiącu realizacji zadania, w którym materiały lub roboty podlegały badaniu laboratoryjnemu (stąd ich liczba nie odzwierciedla faktycznej liczby realizowanych zadań).

Do oceny jakości robót w zakresie budowy, przebudowy oraz remontu dróg (w przypadku zatwierdzenia przez Dyrektora Oddziału zakresu robót remontowych, z którego wynika celowość stosowania Instrukcji) stosowano *„Instrukcję DP-T 14 Ocena jakości na drogach krajowych Część I – Roboty drogowe”* stanowiącą załącznik do Zarządzenia nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 marca 2017 r.[58] Instrukcja określała szczegółowe zasady i tryb dokonywania oceny jakości na etapie odbiorów robót drogowych oraz sposób postępowania z wadami i naliczania potrąceń za przekroczenie dopuszczalnych odchyłek i niedotrzymanie wartości określonych w wymaganiach (specyfikacjach) technicznych[59]. Przykładowo:

- w 2015 r. spośród 1162 zbadanych zadań[60] utrzymaniowych całej GDDKiA, bez zastrzeżeń było 544 zadań (46,8%), zaś w przypadku zbiorczego zestawienia monitoringu jakości (obejmującego zarówno zadania inwestycyjne jak i utrzymaniowe) na 1646 zbadanych zadań bez zastrzeżeń było 634 (38,4%),
- w 2016 r. na 1155 zbadanych zadań utrzymaniowych, bez zastrzeżeń było 536 (46,4%), a w przypadku zbiorczego monitoringu z 1809 zbadanych zadań bez zastrzeżeń 672 (37,1%),
- w 2017 r. z 1513 zbadanych zadań utrzymaniowych, 750 było bez zastrzeżeń (49,6%), a z łącznej liczby 2498 zadań inwestycyjnych i utrzymaniowych bez zastrzeżeń było 971 (38,9%),
- na 30 czerwca 2018 r. zbadano 495 zadań utrzymaniowych, z tego 256 było bez zastrzeżeń (51,7%), zaś w przypadku zbiorczego zestawienia monitoringu z 968 zbadanych zadań, bez zastrzeżeń było 365 (37,7%).

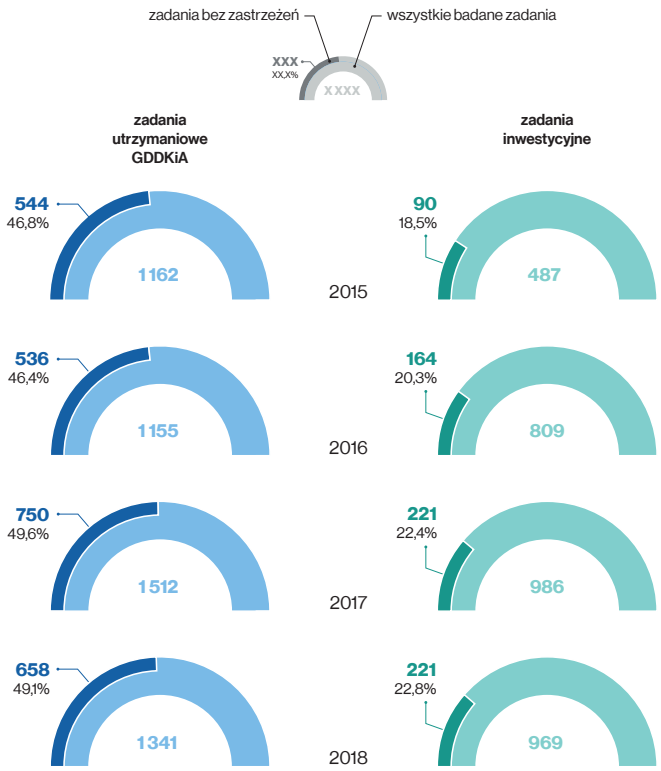
[57] Dalej: „MJR”.

[58] Od 2 stycznia 2014 r. w GDDKiA obowiązywała „Procedura prowadzenia w GDDKiA Monitoringu Jakości Robót” wprowadzona pismem Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30 stycznia 2014 r.

[59] Odchyłka to w myśl Zarządzenia – różnica pomiędzy wartością uzyskaną z badań i pomiarów kontrolnych, a wartością projektowaną (zakładaną) tego parametru/właściwości.

[60] Liczba ta nie odzwierciedla liczby faktycznie prowadzonych przedsięwzięć. Badania były prowadzone na poszczególnych zadaniach wielokrotnie w każdym miesiącu realizacji zadania, w którym materiały lub roboty podlegały badaniu laboratoryjnemu.

Infografika nr 8
Monitoring Jakości Robót – wyniki badań laboratoryjnych w latach 2015–2018




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

Obowiązkiem Centrali było wyjaśnienie przyczyn uzyskanych negatywnych wyników oraz analiza zasadności planowanych działań naprawczych i ich terminowości – przy każdym rodzaju zadania, czy to budowie, przebudowie, remoncie czy też przy robotach/materiałach w ramach bieżącego utrzymania dróg. Jeśli sposób rozwiązania problemu zaproponowany przez Oddział lub Inżyniera Kontraktu budził wątpliwości, Centrala GDDKiA (Wydział Technologii w porozumieniu z Departamentem Realizacji Inwestycji) występowała do Oddziału o dodatkowe wyjaśnienia oraz ponowną analizę.

Z analizy przedstawionych do kontroli monitoringów jakości za lata 2015–2018 (do 30 czerwca) wynika, że działania zaradcze po stwierdzeniu niespełnienia wymagań jakości określonych w normach technicznych najczęściej polegały na naliczeniu potrąceń lub wydłużeniu okresu gwarancji i monitorowaniu jakości i stanu technicznego ułożonych warstw nawierzchni w okresie trwania gwarancji. Przykładowo, w sytuacji gdy:

– wykonana nawierzchnia nie spełniała wymagań grubości warstwy ścieralnej wykonawca wymienił nawierzchnię w przedmiotowej lokalizacji w ramach robót poprawkowych (np. Bydgoszcz, lipiec 2015 r., wykonanie robót w zakresie remontów nawierzchni, oznakowania poziomego i pracy brygady interwencyjnej na DK administrowanych przez GDDKiA O/Bydgoszcz w latach 2014–2017, część 1 rejon Bydgoszcz),
– warstwa podbudowy drogi nie spełniała wymagania co do grubości warstwy wykonawca odstąpił od naliczenia kosztów za wykonany remont (Bydgoszcz, listopad 2015 r., zadanie wykonanie robót w zakre-

sie remontów nawierzchni, oznakowania poziomego i pracy brygady interwencyjnej na DK administrowanych przez GDDKiA O/Bydgoszcz w latach 2014–2017, część 2 rejon Inowrocław),
– warstwa podbudowy nawierzchni oraz warstwa ścieralna nie spełniły wymagań odnośnie zawartości lepiszcza oraz uziarnienia inżynier polecił wykonawcy usunięcie wykonanych warstw i powtórne ich wykonanie według specyfikacji technicznych i dokumentacji projektowej (Białystok, styczeń 2017 r., wykonanie rozbudowy DK 8 do parametrów drogi ekspresowej S8 na odc. od obwodnicy Wiśniewa za obwodnicą Mężenina).

**Laboratoria Drogowe GDDKiA**

GDDKiA posiadała 16 wyspecjalizowanych laboratoriów akredytowanych przez Polskie Centrum Akredytacji, które funkcjonowały jako Wydziały Technologii – Laboratoria Drogowe (WT-LD) w Oddziałach GDDKiA. Laboratoria wykonywały badania kontrolne na zadaniach (kontraktach) realizowanych przez oddziały, których były komórkami organizacyjnymi, a w przypadkach dużego obciążenia zawierały porozumienia o współpracy z WT-LD sąsiedniego oddziału, które były uzgadniane z Departamentem Technologii Budowy Dróg Centrali GDDKiA.

Zdjęcie nr 2
Laboratorium Drogowe Oddziału GDDKiA w Szczecinie

*Źródło: NIK*

Zadaniem WT-LD było wykonywanie badań i pomiarów laboratoryjnych sprawdzających jakość materiałów używanych do budowy i utrzymania dróg oraz jakość robót wykonywanych na zadaniach realizowanych przez dany oddział, a także wykonywanie pomiarów diagnostycznych do oceny stanu nawierzchni drogowych w ramach posiadanego sprzętu[61].

W okresie objętym kontrolą wydatki związane z funkcjonowaniem Laboratoriów Drogowych wynosiły odpowiednio:

[61] Zarządzenie nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 23 lutego 2017 r. w sprawie ustalenia ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałów GDDKiA, § 14.

– 2015 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 1788,7 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3069,8 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 14 675,4 tys. zł;
– 2016 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 369,8 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3202,4 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 2748,5 tys. zł;
– 2017 rok: budowa i rozbudowa laboratoriów drogowych 7 tys. zł; konserwacja przeglądy naprawa sprzętu i zakup drobnego sprzętu 3398 tys. zł; zakup sprzętu dla laboratoriów drogowych 985,4 tys. zł;
– do 30 czerwca 2018: konserwacja przeglądy naprawa sprzętu laboratoryjnego, zakup drobnego sprzętu oraz odczynników 963,2 tys. zł; zakup sprzętu do laboratoriów drogowych 113,6 tys. zł; na budowę i rozbudowę laboratoriów drogowych nie poniesiono żadnych wydatków.

**Nadzór Oddziałów GDDKiA nad jakością wykonanych robót**

W toku kontroli NIK w Oddziałach GDDKiA prowadzono badania kontrolne związane z pełnieniem nadzoru nad jakością wykonywanych robót, stosowanych materiałów i ich zgodność ze szczegółowymi specyfikacjami technicznymi wykonania i odbioru robót.

Kontrolerzy NIK w toku prowadzonych czynności kontrolnych zbadali m.in.: dokumentację projektową w zakresie wymogów jakościowych i specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót, wykonanie obowiązków przez inspektora nadzoru inwestorskiego i inżyniera kontraktu, w tym dotyczących kontroli jakości wykonanych robót i użytych materiałów przy realizacji poszczególnych zadań. Sprawdzono również, czy przed udzieleniem zamówienia przeprowadzono badania geotechniczne podłoża, które pozwoliłyby na wstępne określenie budowy podłoża na którym planowano inwestycję oraz ewentualne skutki nieprzeprowadzenia takich badań.

W ramach powyższego badania skontrolowano łącznie 21 zadań drogowych, w tym 15 remontów dróg o łącznej długości 147,38 km , pięć przebudów o łącznej długości 3,37 km (w tym w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych) oraz jedną rozbudowę drogi o długości 12,99 km .

W każdym przypadku, w celu oceny jakości użytych materiałów i wykonanych robót oraz ich zgodność z SST Inwestor (GDDKiA) wykorzystywał swoje laboratoria drogowe, które opisano w niniejszej informacji w pkt. 5.3.1.

**Oddział GDDKiA w Białymstoku**

Na szczególną uwagę zasługuje realizowana przez Oddział GDDKiA w Białymstoku 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 (dalej: „rozbudowa drogi krajowej S8")

Na dzień zakończenia kontroli NIK (31 stycznia 2019 r.), wyniki kontrolnych badań laboratoryjnych Oddziału wskazują, iż wybudowana droga nie spełnia norm jakościowych określonych w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: *STWiORB*). Główne wady to:

A. brak wymaganej równości podłużnej (IRI),

B. niewłaściwe, przekraczające odchyłki, usytuowanie dybli i kotew (obroty – brak zachowania równoległości i prostopadłości, większe przemieszczenia pionowe),

C. brak wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni betonowej (SRT).

Ad. A. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych w zakresie równości podłużnej wyrażonej wskaźnikiem IRI. W przypadku uzyskania negatywnych wyników badań Inżynier kontraktu wzywał wykonawcę do bezzwłocznego doprowadzenia robót do zgodności z kontraktem i odrzucał roboty wadliwie wykonane. Pomimo podjętych przez wykonawcę działań naprawczych (mechanicznego frezowania) nie doprowadzono nawierzchni do zgodności z kontraktem w zakresie równości podłużnej[62]. Inżynier kontraktu 22 października 2018 r. zgodnie z subklauzulą 7.5 odrzucił ww. roboty i wezwał wykonawcę do przedstawienia wyjaśnień oraz sposobu doprowadzenia robót do zgodności z kontraktem.

Zgodnie z ustaleniami kontroli Oddział nie przewiduje rezygnacji z wymogu uzyskania przez nawierzchnię określonej w STWiORB równości podłużnej. Oddział nie wyraził zgody na propozycję wykonawcy pozostawienia nawierzchni w obecnym stanie z naliczeniem potrąceń. Wydane zostały wykonawcy polecenia doprowadzenia robót do zgodności z STWiORB.

Ad. B. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych posadowienia dybli oraz kotew i w związku z uzyskaniem negatywnych wyników ich położenia, podejmował działania mające na celu wyeliminowanie powyższych wad. Pomimo podjętych przez wykonawcę działań naprawczych (przeprowadzono przegląd układarek, zmieniono ustawienia dyblarki, wprowadzono dodatkowe szablony względem których lokalizowany był środek wbudowywanych dybli) ostateczne wyniki badań laboratoryjnych wskazują, iż na całej długości wybudowanej drogi uzyskano liczne negatywne wyniki w zakresie głębokości posadowienia dybli oraz ich odchyleń w płaszczyźnie poziomej i pionowej.

Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział nie przewiduje rezygnacji z wymogów postawionych w STWiORB dotyczących posadowienia dybli i kotew.[…]. Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in. „*Ponieważ w dokumentacji projektowej nie określono dopuszczalnej odchyłki dotyczącej przesunięcia podłużnego dybla względem szczeliny poprzecznej oraz dopuszczalnego odchylenia w płaszczyźnie pionowej i poziomej, zdaniem Oddziału dopuszczalne odchyłki powinny być przyjęte wg OST D-05.03.04 zatwierdzonej do stosowania zarządzeniem nr 23 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad*

[62] W następujących kilometrażach: [1] pas wolny, jezdnia prawa km 517+000-519+000 i 526+000-528+000 (przekroczony średni wskaźnik IRI); [2] pas szybki, jezdnia prawa km 517+000-519+000 i 527+000-528+000 (przekroczony średni wskaźnik IRI); [3] pas szybki, jezdnia lewa km 524+000-525+000 (przekroczony maksymalny wskaźnik IRI).

*z dnia 7 czerwca 2018 r.*[63] *Dopuszczalne odchyłki położenia dybli wg OST są tożsame z przeciętnymi tolerancjami, przyjmowanymi zwyczajowo dla tego rodzaju robót budowlanych (DM.00.00.00). Odchyłki przekraczające te wartości będą traktowane jako przekroczenie dopuszczalnych tolerancji, dla których wskazano stosowne postępowanie kontraktowe*".

Ad. C. Inżynier kontraktu w trakcie realizacji rozbudowy drogi krajowej S8 od początku układania nawierzchni z betonu zlecał systematycznie wykonywanie badań kontrolnych właściwości przeciwpoślizgowych wybudowanej nawierzchni. Inżynier kontraktu analizował otrzymane wyniki badań i w przypadku negatywnych wyników podejmował adekwatne działania zmierzające do uzyskania wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych. Pomimo podejmowanych działań naprawczych (zastosowano różne warianty zabiegów poprawiających szorstkość jezdni, tj. grinding, śrutowanie, szczotkowanie) wyniki badań laboratoryjnych z 11 grudnia 2018 r. wskazują, iż cały odcinek S-8 wybudowany w ramach kontraktu (od km 516+482 do km 529+470) w zakresie współczynnika tarcia nie odpowiada wymaganiom STWiORB, a miarodajne współczynniki tarcia na poszczególnych kilometrach wynoszą od 0,36 do 0,43[64].

Z ustaleń kontroli wynika, że Oddział nie przewiduje rezygnacji z wymogu uzyskania przez nawierzchnię określonych w STWiORB właściwości przeciwpoślizgowych. Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in.: „*W miesiącu kwietniu 2019 roku Oddział wykona dodatkowe pomiary właściwości przeciwpoślizgowych. W przypadku nieuzyskania wymaganych wartości właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchnia będzie traktowana jako niespełniającą wymagań tj. robota wykonana wadliwie.*"

W ocenie NIK niezbędne jest kontynuowanie przez Oddział działań na rzecz zapewnienia właściwej jakości i trwałości wybudowanej drogi S8 na odcinku Wyszków – Poręba, w zakresie równości podłużnej nawierzchni, posadowienia dybli i kotew oraz właściwości przeciwpoślizgowych nawierzchni rozbudowywanej drogi krajowej S8.

W dniu 19 października 2018 r. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego wydał decyzję o udzieleniu pozwolenia na użytkowanie drogi ekspresowej S8 na odcinku Wyszków – Poręba (w km 516+482 do km 528+463) z zastrzeżeniem obowiązku stosowania (do czasu wykonania m.in. ogrodzeń w terminie do 31 grudnia 2018 r., który to termin został następnie przedłużony do dnia 31 maja 2019 r.) ograniczeń wynikających z zatwierdzonego projektu czasowej organizacji ruchu (ograniczono prędkości do 100km/h).

W dniu 23 kwietnia 2019 r. Wiceprezes NIK Wojciech Kutyła w trybie art. 62a ust. 2 ustawy o NIK poinformował Mazowieckiego Wojewódzkiego

[63] Dyble muszą być rozmieszczone zgodnie z dokumentacją projektową – równolegle do osi jezdni – w miejscach i liczbie określonej w dokumentacji, z zachowaniem tolerancji odległości między nimi ± 50 mm, przesunięcia wzdłużnego dybli względem dylatacji ± 50 mm, tolerancji głębokości ± 20 mm i tolerancją położenia ± 20 mm w płaszczyźnie (osi) pionowej i poziomej (nieosiowość pionowa i pozioma).

[64] Ponowne badania przeprowadzono pomimo nieodpowiednich warunków atmosferycznych (temperatura powietrza < 5$^{0}$C).

Inspektora Nadzoru Budowlanego o ustaleniach kontroli w zakresie ww. inwestycji – wskazując, że w wydanym pozwoleniu na użytkowanie przedmiotowego odcinka drogi Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego nie uwzględnił stanu technicznego nowo wybudowanej drogi. Droga ta nie spełnia wymaganych właściwości przeciwpoślizgowych i równości podłużnej, określonych w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg. W odpowiedzi na to pismo z 14 maja 2019 r. Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Nadzoru Budowlanego poinformował, że z uwagi na okoliczności przedstawione w piśmie NIK, 13 maja 2019 r. wszczął postępowanie administracyjne w ramach rozdziału 6 prawa budowlanego „Utrzymanie obiektów budowlanych". W kolejnym piśmie, tj. z 18 czerwca 2019 r. MWINB poinformował m.in., że zezwolenie na użytkowanie drogi zostało wydane na podstawie pozytywnych wyników badań wykonawcy, a rozbieżności w wynikach – w stosunku do badań GDDKiA w zakresie właściwości przeciwpoślizgowych – spowodowane były różnicami w dokonywaniu pomiarów. Ponadto MWINB wskazał, że podjęte przez Wykonawcę działania, tj. zabiegi hydro monitoringu powodują uzyskanie wymaganych parametrów technicznych na kolejnych fragmentach drogi.

W zakresie zaś równości podłużnej, upoważniony przedstawiciel GDDKiA przekazał, że wyniki uzyskane w grudniu 2018 r., w odniesieniu do wymagań ww. rozporządzenia zanotowały przekroczenia rzędu 0,1 do 0,2, co nie stanowi o braku możliwości udostępnienia drogi do eksploatacji. Z informacji przekazany przez MWINB wynika ponadto, że wstępne wyniki równości podłużnej opracowane 14 czerwca 2019 r. wskazują na uzyskanie parametrów wymaganych.

W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku** przeprowadzono również szczegółową kontrolę zadań:

1) remont drogi krajowej 65 na odcinku Ciemnoszyje – Osowiec Twierdza w lokalizacji od km 105+100 do km 115+835 i długości 10,74 km , (dalej: *remont DK 65*),

2) remont drogi krajowej nr 19 Kuźnica – Białystok w lokalizacji od km 7+000 do km 17+000 i długości 10 km (dalej: *remont DK 19*).

Szczegółowa analiza dokumentacji obu ww. remontów wykazała, że dochowano należytej staranności w zakresie zabezpieczenia interesów Oddziałów oraz właściwej jakości robót – za wyjątkiem jednej nieprawidłowości opisanej poniżej, a dotyczącej remontu DK 19. W badanych sprawach zasady kontroli jakości określone zostały w SST i zawierały zapisy dotyczące organizacji i terminów wykonania robót, sposobu i formy gromadzenia wyników badań laboratoryjnych, zapisów pomiarów, sposobu i procedury pomiarów i badań (rodzaj i częstotliwość, pobieranie próbek, legalizacja), prowadzonych podczas dostaw materiałów, wytwarzania mieszanek asfaltowych i wykonywania poszczególnych fragmentów robót. Oddział przed dokonaniem odbioru ostatecznego analizowanych inwestycji uzyskał od wykonawców określone w SST dokumenty, tj. m.in. badania i pomiary wykonanego koryta, badania kruszyw do podbudowy, pomiar podbudowy, badania asfaltu, wypełniacza oraz kruszyw przeznaczonych do produkcji mieszanki mineralno-asfaltowej, itp. Przy odbiorze końcowym zgroma-

dzono też wyniki pomiarów i badań dotyczących parametrów nawierzchni wykonanych przez laboratorium Oddziału.

Niepełny nadzór nad jakością wykonanych robót

Nieprawidłowości dotyczące nadzoru nad jakością i odbiorem robót odnotowano w trzech Oddziałach GDDKiA: w Białymstoku, Bydgoszczy oraz Warszawie.

**Przykłady**

*W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku** nie przeprowadzano badań kontrolnych dotyczących oceny właściwości przeciwpoślizgowych (tzw. współczynnika tarcia) przed dokonaniem odbioru końcowego remontu DK 19 (tj. 26 maja 2017 r.), mimo określenia w pkt. 6.4. SST[65] wymagań tego parametru nawierzchni.*

*W ramach DSN Laboratorium Oddziału przeprowadziło 31 maja 2017 r. pomiary właściwości przeciwślizgowych m.in. dla ww. wyremontowanego odcinka drogi. Przedmiotowy pomiar przeprowadzano co 100 m (zgodnie z częstotliwością przewidzianą dla DSN). Wyniki pomiarów wykonanych w ramach DSN wskazują na spełnienie norm w zakresie właściwości przeciwpoślizgowych.*

***Oddział GDDKiA w Bydgoszczy, w** przypadku jednej[66] z trzech badanych inwestycji, nie wyegzekwował od Wykonawcy robót aneksu do gwarancji ubezpieczeniowej należytego wykonania kontraktu. W następstwie stwierdzonych usterek, zgodnie z postanowieniami protokołu ostatecznego odbioru robót, Wykonawca robót zobowiązany był (w przeciągu 20 dni od podpisania protokołu) do przedłożenia aneksu wydłużającego gwarancję na wykonane roboty bitumiczne o kolejne 2 lata. Pomimo upływu ponad 1,5 roku, Dyrektor Oddziału uzyskał wyłącznie pisemną deklarację Wykonawcy robót o wydłużeniu gwarancji o dodatkowe dwa lata.*

Najwyższa Izba Kontroli wskazuje, że pisemna deklaracja wydłużenia gwarancji nie stanowi o zawarciu aneksu do umowy gwarancji ubezpieczeniowej zabezpieczającej roszczenia Oddziału w wydłużonym okresie gwarancyjnym. Wskazany wyżej aneks zawarto w trakcie kontroli NIK, tj. 12 lutego 2019 r.

*W **Oddziale GDDKiA w Warszawie**, w przypadku odbioru zadania „Remont drogi krajowej nr 79 na odcinku Zwoleń – Sycyna od km 109+870 do km 113+356 na długości 3,486 km ” nie zastosowano procedury, przewidzianej w „Instrukcji dokonywania odbioru zadań remontowych przeznaczonej dla Rejonów GDDKiA O/Warszawa” zatwierdzonej przez Dyrektora Oddziału na wniosek kierownika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej z dnia 8 lutego 2017 r. – w zakresie ustalenia punktów procentowych odbioru. W ww. Instrukcji określono, że suma wszystkich punktów procentowych ustalonych na podstawie oceny poszczególnych parametrów mieszanki mineralno-asfaltowej oraz na podstawie oceny wizualnej, na podstawie których dokonuje się wydłużenia gwarancji, jest ograniczona do 65%. W ww. Instrukcji odbioru zapisano również, że w przypadku, gdy obliczona suma punktów procentowych jest niższa niż 65%, Wykonawca usunie wadliwie wykonaną warstwę/warstwy, a także, że Komisja Odbioru Ostatecznego po uzgodnieniu z Wykonawcą może określić odrębny sposób postępowania. Zadanie odebrano oraz okres gwarancji wydłużono bez powiązania z ww. punktami procentowymi, których w ogóle nie określono.*

[65] Zgodnie z tym punktem warunki techniczne nawierzchni powinny byś zgodne z załącznikiem Nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

[66] Dotyczy przebudowy drogi nr 67 w miejscowości Szpetal.

## 5.4. Wykorzystanie przyznanych środków finansowych na realizację zadań

### 1. Skuteczność działań w celu pełnego wykorzystania środków finansowych na realizację zadań

W 2015 roku GDDKiA na:

Wykonanie planu wydatków GDDKiA

– budowę i przebudowę autostrad ze środków budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowała 402 918,8 tys. zł (99,1% planu po zmianach), w tym z budżetu środków europejskich 341 259,4 tys. zł – jako refundację na zasilenie i realizację inwestycji z Krajowego Funduszu Drogowego[67]; Łączna kwota wydatków KFD w ramach powyższego działania wyniosła 1985,7 mln zł,

– budowę i przebudowę dróg ekspresowych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich wydatkowała 2 407 043,9 tys. zł (94,1% planu), w tym z budżetu środków europejskich 2 283 363,5 tys. zł (z czego 2 268 724,1 tys. zł – jako refundacje na zasilenie i realizacje inwestycji z KFD); łączna kwota wydatków KFD w ramach powyższego działania wyniosła 6087,7 mln . zł,

– budowę i przebudowę pozostałych dróg krajowych z budżetu państwa i budżetu środków europejskich 472 770,5 tys. zł (93,5% planu po zmianach), w tym z budżetu środków europejskich 117 306,7 tys. zł – jako refundacje na zasilenie i realizacje inwestycji z KFD; łączna kwota wydatków KFD w ramach powyższego działania wynosiła 1011,7 mln zł,

– zadania remontowe wydatkowała łącznie 371.281,66 tys. zł (98,9% planu po zmianach), z czego 362.398,2 tys. zł (98,9% planu) na remonty dróg[68].

Od 2016 roku remonty i przebudowy dróg krajowych w układzie zadaniowym były planowane w ramach jednego działania 19.1.4.2. „Remonty i przebudowy dróg krajowych". W latach 2016–2018 (do 30 czerwca) wydatkowano na ten cel odpowiednio:

– w 2016 roku łącznie z budżetu państwa 657.967,7 tys. zł (87,9% planu po zmianach), z czego 293 155,1 tys. zł (82,4%) na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 338 586,3 tys. zł (99,5% planu po zmianach) na remonty dróg; łączna kwota wydatków KFD w ramach powyższego działania wyniosła 7,6 mln zł z przeznaczeniem na realizację Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych,

– w 2017 roku łącznie z budżetu państwa 1 .178 706,5 tys. zł (99,1% planu po zmianach), z czego 483 763,9 tys. zł na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 656 792,3 tys. zł (99,1% planu) na remonty dróg,

[67] Dalej: „KFD".

[68] Bez uwzględnienia remontów mostów i dokumentacji zadań remontowych.

– w 2018 roku (do 30 czerwca) łącznie 171 178,6 tys. zł (10,9% planu po zmianach), z czego 104 120,4 tys. zł (9,3% planu) na przebudowę dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz 46 112,6 tys. zł (14,7% planu) na remonty dróg.

Wydatki GDDKiA na utrzymanie sieci dróg krajowych w poszczególnych latach objętych kontrolą przedstawiały się następująco:

– w 2015 roku na ten cel wydatkowano łącznie 1 367 128,1 tys. zł (99,5% planu po zmianach), z czego 214 726,9 tys. zł (99,1% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 672 758,1 tys. zł (99,7% planu) na utrzymanie pozostałych dróg krajowych; łączna kwota wydatków KFD w ramach powyższego działania wyniosła 8,0 tys. zł

– w 2016 roku wydatkowano łącznie 1 468 749,0 tys. zł (99,4% planu po zmianach), z czego 204 774,7 tys. zł (99,2% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, 715 690,39 tys. zł (99,6% planu) ona utrzymanie pozostałych dróg krajowych,

– w 2017 roku wydatkowano łącznie 1535.069,2 tys. zł (98,8% planu po zmianach), z czego 210 424.33 tys. zł (98,6% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 693 939,41 tys. zł (99,1% planu) na utrzymanie pozostałych dróg krajowych,

– w 2018 roku (do 30 czerwca) wydatkowano łącznie 553 889,2 tys. zł (35,3% planu po zmianach), z czego 50 923,5 tys. zł (31,7% planu) na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz 121 592,4 tys. zł (23,6% planu).

W zakresie bieżącego utrzymania dróg szczegółowy plan wydatków sporządzany był z podziałem kwotowym na poszczególne asortymenty robót utrzymaniowych przypadające na poszczególne Oddziały GDDKiA, np. „bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych", bieżące utrzymanie dróg", „bieżące utrzymanie obiektów mostowych, „utrzymanie wskaźnikowe", „zimowe utrzymanie dróg" – zgodnie z Zarządzeniem nr 59 z 2013 r. oraz późniejszym Zarządzeniem Nr 6 z 2018 r. (w sprawie katalogu robót budowlanych i zamówień finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, której zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA).

**Wykonanie budżetu zadaniowego**

Poniesione przez GDDKiA wydatki na remonty i utrzymanie sieci dróg krajowych skutkowały wykonaniem mierników budżetu zadaniowego w następujący sposób:

– w 2015 r. dla działania 19.1.1.2. Budowa i przebudowa dróg ekspresowych z zaplanowanych 36 km wybudowano/przebudowano 24,671 km dróg; dla działania 19.1.1.3. Budowa i przebudowa pozostałych dróg krajowych z zaplanowanych 66,3 km wykonano 61,78 km ; dla działania 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 56,1% a wykonano 60,6%; dla działania 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych, procentowy udziału dróg krajowych w stanie złym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 19,9%

a wykonano 14,1%; nie planowano w tym roku wykonania rzeczowe w działaniu 19.1.1.1. Budowa i przebudowa autostrad;

– w 2016 r. dla działania 19.1.4.1. Utrzymanie dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 56,1%, a wykonano 51,8%; dla działania 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadowalającym w stosunku do ogółu dróg zaplanowano na 43,9%, a wykonano 48,2%; dla działania 19.1.4.3. Budowa autostrad z 80,188 km zaplanowanych do wybudowania i tyle wykonano; dla działania 19.1.4.4. Budowa dróg ekspresowych z zaplanowanych 41,850 km wybudowano 57,383 km dróg ekspresowych; dla działania 19.1.4.5. Budowa pozostałych dróg krajowych z zaplanowanej jednej obwodnicy oddanej do użytkowania, ostatecznie oddano dwie;
– w 2017 r. dla działania 19.1.4.1. Utrzymanie dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych zaplanowano na 53,4%, a wykonano 58,1%; dla działania 19.1.4.2. Remonty i przebudowy dróg krajowych, procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadowalającym w stosunku do ogółu dróg zaplanowano na 46,6%, a wykonano 40,5%; dla działania 19.1.4.3. Budowa autostrad i dróg ekspresowych z zaplanowanych 310,8 km autostrad i dróg ekspresowych oddanych do użytkowania oddano 286,944 km ; dla działania 19.1.4.5. Budowa pozostałych dróg krajowych zaplanowano i oddano do użytkowania cztery obwodnice.

Na niższe niż planowano wykonanie mierników wpływ miały:

– w 2015 roku dla działania 19.1.1.2 Budowa i przebudowa dróg ekspresowych: nieoddanie do ruchu drogi S8 Piotrków Trybunalski – Warszawa węzeł Piotrków – węzeł Radziejowice z węzłem, w związku z prowadzonym przez Wojewodę Mazowieckiego postępowaniem w sprawie wydania pozwolenia na użytkowanie;
– w 2016 r. dla działania 19.1.4.1 Utrzymanie dróg krajowych i 19.1.4.2 Remonty i przebudowy dróg krajowych: zastosowanie nowych, dokładniejszych technologii w diagnostyce nawierzchni i zmianę metodologii wyznaczania kategorii ruchu (KR) oraz wykorzystanie w analizach nowych danych o ruchu z GPR wykonanego w 2015 r., co szerzej opisano w Obszarze 1 wystąpienia pokontrolnego;
– w 2017 r. dla działania 19.1.4.3 Budowa autostrad i dróg ekspresowych: [1] późniejsze niż przewidywano planowane oddanie do ruchu części odcinka klasy S (Ostróda Północ – Ostróda Południe w długości 1,5 km ); [2] wydłużenie terminu ukończenia realizacji odc. S7 Chęciny – Jędrzejów; [3] nieuzyskanie pozwolenia na użytkowanie części odcinka jezdni prawej Olsztyn Południe – Olsztynek w ramach budowy S51 Olsztyn – Olsztynek, z uwagi na trwające prace związane m.in. z wymianą gruntu.

Corocznie na potrzeby sprawozdawczości z realizacji planu wydatków bieżących i majątkowych w układzie zadaniowym (sprawozdanie Rb-BZ1),

GDDKiA sporządzała karty miernika, w których określano cele, mierniki i sposób ich wyliczenia odnosząc się do poszczególnych działań w ramach budżetu zadaniowego.

Zdefiniowane przez GDDKiA mierniki i sposoby wyliczenia ich wartości w zakresie działań dotyczących budowy, przebudowy oraz utrzymania dróg krajowych były logiczne i spójne. W zakresie budowy i przebudowy dróg, miernikiem była długość wybudowanych i przebudowanych dróg (autostrad, dróg ekspresowych, pozostałych dróg krajowych), a algorytmem jego wyliczenia liczby kilometrów dróg oddanych do użytkowania w badanym okresie. W przypadku utrzymania dróg krajowych miernikiem był procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych, a algorytm wyliczenia miernika to: *„Iloraz dróg krajowych w stanie dobrym do długości ogółu dróg krajowych w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię. Otrzymany wynik pomnożony przez 100 daje wartość procentową miernika. Długość dróg krajowych przyjmuje się zgodnie ze stanem na koniec roku kalendarzowego."*

**Błędnie zdefiniowany algorytm**

W przypadku działania dotyczącego remontów dróg krajowych (a od 2016 r. remontów i przebudowy dróg krajowych) miernik zdefiniowano jako procentowy udział dróg krajowych w stanie złym (a od 2016 r. w złym i niezadowalającym) w stosunku do ogółu dróg krajowych. W latach 2015–2016 algorytm wyliczenia tego miernika był nieprawidłowo zdefiniowany jako *„Iloraz długość dróg krajowych w stanie złym i niezadowalającym w stosunku do długości ogółu dróg krajowych w rozwinięciu na pojedynczą jezdnię. Otrzymany wynik pomnożony przez 100 daje wartość procentową miernika. Długość dróg krajowych przyjmuje się zgodnie ze stanem na początek roku kalendarzowego."* Jednakże, mimo błędu w definicji algorytmu GDDKiA dokonywała wyliczenia jego wartości według stanu na koniec roku, co w ocenie NIK było działaniem właściwym, bowiem sprawozdania Rb-BZ1 sporządzane są według stanu na koniec danego okresu sprawozdawczego, zarówno w zakresie prezentacji wydatków, jak i osiągniętych wartości mierników – dlatego do określenia wartości mierników, powinny być wykorzystywane najbardziej aktualne dostępne dane.

**Błędy w sprawozdaniu z wykonania wydatków w układzie zadaniowym**

Ponadto, w rocznych sprawozdaniu Rb-BZ1 za rok 2013 wskazano błędne wielkości wykonania miernika dla działania 19.1.2.1. Utrzymanie sieci dróg krajowych, wskazując wykonanie na poziomie 66%, zamiast 66,1%, zaś dla działania 19.1.2.2. Remonty dróg krajowych wskazano wykonanie miernika na poziomie 12,7%, zamiast 12,5%.

NIK wskazuje przy tym, że działalność GDDKiA za rok 2013 nie podlegała ocenie w ramach niniejszej kontroli i ustalenia te nie mają wpływu na ocenę działalności Generalnego Dyrektora DKiA w przedmiotowym zakresie.

**Zmiany w planie wydatków**

Pierwotny plan wydatków ulegał ciągłym modyfikacjom – dodawano do niego nowe zadania oraz usuwano te, z realizacji których w danym roku rezygnowano. Generalny Dyrektor DKiA wydał odpowiednio po 131 decyzji w sprawie zmian w budżecie państwa w latach 2015–2016, 136

decyzji w 2017 r. i 71 w 2018 r.[69]. Każda decyzja w zakresie zmiany kwoty wydatków dla poszczególnych zadań inwestycyjnych (w tym przebudów – wydatki majątkowe) zawierały uzasadnienie zmian w planie dotyczących zwiększenia bądź zmniejszenia planowanej kwoty wydatków.
Nie wszystkie zadania związane z przebudową/rozbudową lub remontem włączone do planu wydatków bieżących i majątkowych były realizowane, i tak np. w zakresie remontów, zrezygnowano (lub przesunięto ich realizację na kolejne lata) odpowiednio: z czterech zadań w 2015 r., dziewięciu zadań w 2016 r., 10 zadań w 2017 r. i dwóch zadań w 2018 r. (do 30 czerwca). Przyczyną rezygnacji z poszczególnych zadań było m.in. pokrywanie się zakresu rzeczowego danego przedsięwzięcia z zadaniem ujętym w PBDK lub PLMN, konieczność uzyskania pozwolenia Wojewódzkiego Konserwatora Zabytków na przeprowadzenie robót budowlanych, scalenie zadań, itp. Również w przypadku przebudów/rozbudów realizacja części zadań musiała zostać przesunięte na kolejne lata, chociażby z uwagi na przedłużające się procedury przetargowe.

**Przykłady**

*Analiza 66 zadań realizowanych przez **Oddział GDDKiA w Białymstoku** w latach 2015–2018 (I półrocze) w ramach działania 19.1.4.1. (19.1.2.1 w 2015 roku) oraz 12 zadań realizowanych w ramach działań 19.1.4.3., 19.1.4.4., 19.1.4.5 (19.1.1.1., 19.1.1.2., 19.1.1.3. w 2015 roku) wykazała, że wykonanie ostatecznego planu finansowego dla poszczególnych zadań wyniosło od 79,5% do 100% w 2015 r., od 13,7% do 100% w 2016 roku oraz od 29,1% do 100% w 2017 roku. Szczegółowa analiza dokumentacji 12 zadań o najniższym poziomie wykonania planu finansowego w latach 2015–2017 wykazała, że w przypadku dwóch remontów finansowanych w ramach działania 19.1.4.1.:*

- wartość planowanych wydatków wg ostatniego planu finansowego po zmianach, odpowiadała maksymalnej wartości zobowiązań umownych, które uwzględniały 107% wynagrodzenia ofertowego,
- niższe wykonanie planu finansowego wynikało z wartości faktycznie wykonanych robót,
- Oddział, po dokonaniu odbioru wykonanych prac, nie wnioskował do Centrali GDDKiA o zmniejszenie planów finansowych, ponieważ rozliczenie z wykonawcami nastąpiło pod koniec roku, tj. 15 i 22 grudnia 2017 r.

*Natomiast analiza dokumentacji 10 zadań finansowanych w ramach działań 19.1.4.3., 19.1.4.4., 19.1.4.5. wykazała, że Oddział co miesiąc przekazywał Centrali GDDKiA karty projektów inwestycji z harmonogramami wydatków do końca roku. W przypadku sześciu (z 10) zadań Oddział na bieżąco sygnalizował w harmonogramach niższe (zbliżone do ostatecznej kwoty wydatków) od zakładanego na początku roku wykonanie planów finansowych. W przypadku czterech (z 10) pozostałych inwestycji Oddział nie wykonał planów finansowych z przyczyn, których nie mógł przewidzieć. Wiązało się to m.in. późnym wystawieniem faktury przez wykonawcę, niewystąpieniem przez wykonawcę o wypłatę zaliczki przewidzianej w umowie oraz przedłużających się postępowań w sprawie wypłaty odszkodowań za przejęte grunty pod budowę drogi.*

**Blokady planowanych wydatków budżetowych**

W latach 2015–2017 Generalny Dyrektor DKiA występował do ministra właściwego ds. transportu o blokadę planowanych wydatków budżeto-

[69] Decyzje dotyczące zadań inwestycyjnych, a także innych zadań majątkowych oraz decyzje na wydatki bieżące. Pojedyncze decyzje dotyczyły zmian nawet 30 pozycji w planie, choć były i takie, które dotyczy dwóch lub trzech pozycji.

wych. Wnioski zawierały formalno-prawną podstawę (zgodnie z katalogiem określonym w art. 177 ust. 1 ustawy o finansach publicznych), jak również wyjaśnienia odnośnie przyczyn niewykorzystania środków. Na mocy decyzji ministra właściwego ds. transportu dokonano blokady planowanych wydatków GDDKiA na kwoty odpowiednio: 23 909,3 tys. zł w 2015 r., 177 410,1 tys. zł w 2016 r. i 20 630,7 tys. zł w 2017 r. W 2018 r. (do 30 czerwca) nie dokonywano blokad planowanych wydatków.

Oddziały GDDKiA nie wnioskowały samodzielnie do ministra właściwego ds. transportu o blokadę planowanych wydatków budżetowych. Oddziały wnioski takie przesyłamy do Centrali GDDKiA – Generalny Dyrektor DKiA był dysponentem III stopnia części budżetowej nr 39 – Transport (Funkcja: 17. Kształtowanie rozwoju regionalnego kraju oraz Funkcja: 19. Transport i Infrastruktura Transportowa).

**Efekty rzeczowe prowadzonej działalności**

Ostatecznie w wyniku zmian w planie:

- w 2015 roku, m.in. prowadzono remonty (w tym nakładki) na 138 odcinkach dróg o łącznej długości 400,5 km , z czego zakończono remonty na 136 odcinkach dróg o łącznej długości 391,4 km ; [2] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 22 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 8 odcinków dróg o łącznej długości 36,3 km ,
- w 2016 roku, m.in. [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 163 odcinkach dróg o łącznej długości 415,5 km , z czego zakończono remonty na 153 odcinkach dróg o łącznej długości 389,7 km ; [2] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 15 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 3 odcinków dróg o łącznej długości 5,3 km ,
- w 2017 roku m.in.: [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 251 odcinkach dróg o łącznej długości 768,5 km , z czego zakończono remonty na 238 odcinkach dróg o łącznej długości 725,6 km ; [2] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 65 odcinkach dróg, z czego zakończono przebudowy/rozbudowy 4 odcinki dróg o łącznej długości 15,8 km ,
- w 2018 r. (do 30 czerwca) m.in.: [1] prowadzono remonty (w tym nakładki) na 150 odcinkach dróg o łącznej długości 264,5 km , z czego zakończono remonty na 33 odcinkach o długości 66,79 km [3] prowadzono przebudowy/rozbudowy na 17 odcinkach dróg o łącznej długości 112,67 km .

Zdjęcie nr 3
Przebudowa DK 20 w miejscowości Śmiadowo od km 119+176,92 do km 121+050,82 przez Oddział GDDKiA w Szczecinie

*Źródło: NIK*

## 5.5. Ochrona dróg

### 1. Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych

Uwarunkowania prawne

Zgodnie art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należą sprawy z zakresu m.in. ochrony dróg. Ochrona drogi to działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych).

Ochrona dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych

Procedurę wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych uregulowano w zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA[70]. Zgodnie z procedurą obowiązującą na dzień rozpoczęcia kontroli (tj. 18 września 2018 r.) zezwolenia dla podmiotów krajowych i zagranicznych na przejazdy pojazdów nienormatywnych przekraczających granice państwa wydawał w Centrali – Generalny Dyrektor DKiA lub osoba mająca pełnomocnictwo Generalnego Dyrektora DKiA. Zezwolenia dla podmiotów krajowych na przejazdy pojazdów nienormatywnych przekraczających lub nieprzekraczających granice państwa wydawał natomiast działający z upoważnienia Generalnego Dyrektora DKiA – Dyrektor Oddziału GDDKiA do którego wpłynął wniosek o wydanie zezwolenia lub inny pracownik GDDKiA, któremu Generalny Dyrektor DKiA udzielił upoważnienia.

[70] Zarządzenie nr 17 Generalnego Dyrektora DKiA z 11 lutego 2015 r. w sprawie wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (zmienione zarządzeniem nr 6 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 marca 2016 r.). Poprzednio obowiązywało zarządzenie nr 79 Generalnego Dyrektora DKiA z 13 grudnia 2011 r. o tej samej nazwie.

W obowiązującym stanie prawnym (129d ust. 4 prawa o ruchu drogowym) osoby działające w imieniu GDDKiA nie mogą wykonywać kontroli ruchu drogowego w stosunku do pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi, powodujących uszkadzanie lub niszczenie drogi. W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) w Oddziałach GDDKiA objętych kontrolą nie odnotowano przejazdów pojazdów nienormatywnych, podczas których zostałaby uszkodzona nawierzchnia drogi – za wyjątkiem **Oddziału w Bydgoszczy**. *Analiza dwóch roszczeń o naprawienie szkód, w których Oddział powiązał uszkodzenia z przejazdem pojazdu nienormatywnego, wykazała że w jednym przypadku przewoźnik dokonał napraw na własnych koszt, a w drugim został obciążony kosztami napraw. Ponadto, analiza czterech dzienników objazdów dróg*[71] *wykazała, że w toku bieżącego nadzoru nad stanem dróg odnotowywano uszkodzenia elementów drogi i oznakowania (m.in. nawierzchni, poboczy, barierek, krawężników, znaków drogowych). W ww. dokumentach uszkodzenia opatrywano adnotacją o zidentyfikowanym zdarzeniu drogowym, a w innym przypadku – wskazywano na nieznane okoliczności powstania. Uszkodzenia opatrywano także informacją identyfikującą dokumentację (ubezpieczeniową) szkody i jednostkę Policji, która prowadzi, lub do której zgłoszono uszkodzenie, celem ustalenia sprawcy. W analizowanych dziennikach dróg opis nie wskazywał na uszkodzenia powstałe w wyniku przejazdu pojazdów nienormatywnych.*

Oddziały nie otrzymywały z WITD informacji o liczbie skontrolowanych pojazdów, których naciski osi i masa całkowita były przekroczone i nie prowadzono statystyki w zakresie uszkodzeń nawierzchni dróg krajowych przez przeciążone pojazdy.

**Liczba wydanych zezwoleń**

W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) w GDDKiA (Centrala oraz 16 Oddziałów) wydano łącznie odpowiednio: 13 503, 11 108, 11 904 i 5922 zezwoleń kategorii IV, V, VI i VII. Wpływy z tytułu uiszczonych opłat w całej GDDKiA wyniosły odpowiednio: 18 197,7 tys. zł, 14 550,4 tys. zł, 15 701,2 tys. zł oraz 6623,0 tys. zł.

**Zezwolenia wydawane w Centrali GDDKiA**

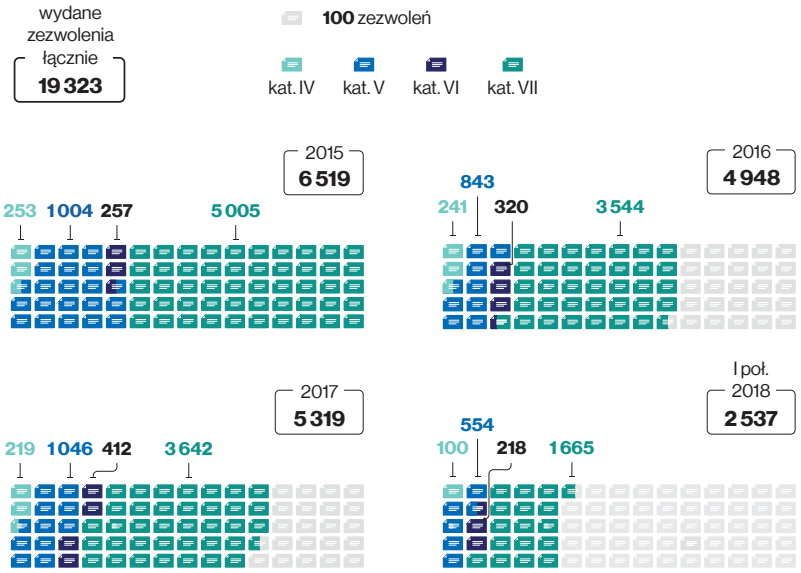
W latach 2015–2018 (do 30 czerwca) w Centrali GDDKiA wydano łącznie 19 323 zezwolenia na przejazdy pojazdów nienormatywnych (6519 w 2015 r., 4948 w 2016 r., 5319 w 2017 r. i 2537 w 2.018 r.), w tym:

- w 2015 r. 253 zezwolenia kategorii IV, 1.004 zezwolenia kategorii V, 257 zezwoleń kategorii VI i 5005 zezwoleń kategorii VII,
- w 2016 r. 241 zezwoleń kategorii IV, 843 zezwolenia kategorii V, 320 zezwoleń kategorii VI i 3544 zezwolenia kategorii VII,
- w 2017 r. 219 zezwoleń kategorii IV, 1046 zezwoleń kategorii V, 412 zezwoleń kategorii VI i 3642 zezwolenia kategorii VII,

[71] Prowadzonych przez Rejon Świecie: nr 55c, 5c – 00+000 – 17+705 za 2018 (badaniu poddano okres do 30.06.2018); nr 5c od 00+000 – 9+644-; Prowadzonych przez Rejon Włocławek: A1 – za okres od 27 lutego 2017 r. do 01.07.2017 r.; nr 91 od pozycji 150 (01.01.2017) do pozycji 306 (29.05.2017).

– w 2018 r. (do 30 czerwca) 100 zezwoleń kategorii IV, 554 zezwolenia kategorii V, 218 zezwoleń kategorii VI i 1.665 zezwolenia kategorii VII[72].

Infografika nr 9
Liczba zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych wydanych przez Centralę GDDKiAw latach 2015–2018 (do 30 czerwca)




*Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.*

Szczegółowa analiza losowo wybranej dokumentacji 39 postępowań o wydanie zezwoleń kategorii VII na przejazdy pojazdów nienormatywnych (analiza spraw zakończonych wydaniem zezwolenia) oraz 66 spraw o wydanie zezwolenia kategorii VII, które nie zakończyły się wydaniem zezwolenia, wykazała, że wszystkie sprawy zostały zarejestrowane w rejestrze wniosków prowadzonym w systemie informatycznym oraz że we wszystkich 39 sprawach (zakończonych wydaniem zezwolenia) opłatę za wydanie zezwolenia pobrano przed jego wydaniem.

**Nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń w Centrali GDDKiA**

W działalności Centrali GDDKiA przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych kategorii VII stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Analiza 39 spraw zakończonych wydaniem zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego oraz 66 spraw, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia, wykazała następujące naruszenia ustawy prawo o ruchu drogowym:
   – w 11 sprawach zakończonych wydaniem zezwolenia oraz w 30 sprawach, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia, naruszono 7-dniowy termin na poinformowanie wnioskodawcy o przedłużeniu terminu na wydanie zezwolenia, a ponadto pisma o przedłużenie terminu na wydanie zezwolenia zawiera-

[72] Kategorie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych są określone w załączniku Nr 1 do ustawy prawo o ruchu drogowym.

łoniejącą podstawę prawną (wskazywano art. 64d.1. pkt. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym, zamiast art. 64d ust. 6 ustawy prawo o ruchu drogowym),

– w pięciu sprawach zezwolenie wydano z naruszeniem 14 dniowego terminu, co było niezgodne z art. 64d ust. 4 ustawy prawo o ruchu drogowym (nie przedłużano przy tym terminu na wydanie zezwolenia).

2. W przypadku 64 z 66 postępowań o wydanie zezwolenia kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego, które nie zakończyły się wydaniem zezwolenia, naruszono przepisy kpa w następujący sposób[73]:

   – nie umarzano postępowania w sytuacji, gdy stało się ono bezprzedmiotowe, co stanowiło naruszenie art. 105 § 1 kpa,

   – nie wydawano decyzji odmownej w sytuacji gdy trasa przejazdu nie została uzgodniona z innymi zarządcami drogi, co stanowiło naruszenie art. 104 § 1 kpa,

   – organ nie dokumentował kontaktów telefonicznych z wnioskodawcą, np. w sytuacji gdy trasa przejazdu została uzgodniona, a wnioskodawca nie uiścił opłaty za wydanie zezwolenia, co stanowiło naruszenie art. 14 § 2 kpa,

   – organ nie wzywał wnioskodawcy do uzupełnienia braków formalnych, w sytuacji gdy wniosek był niekompletny (brak oznaczenia pojazdu), co stanowiło naruszenie art. 64 § 2 kpa.

Kierująca Zespołem Przewozów Nienormatywnych wyjaśniła m.in. *„Problemy dotyczące wydawania zezwoleń wynikają głównie z niedostosowania przepisów prawnych do problematyki przejazdów pojazdów nienormatywnych. (...) obowiązek stosowania kpa w przypadku zezwoleń skutkuje nadmierną biurokracją i wymogami zupełnie nieprzystosowanymi do praw jakimi rządzi się transport. (...)”.*

Zdaniem NIK, ocena przez kontrolowanego, że stosowanie poszczególnych przepisów obowiązującego prawa jest utrudnione lub są one niedostosowane do panujących realiów, w żaden sposób nie usprawiedliwia działań polegających na odstąpieniu od ich stosowania. Należałoby w takiej sytuacji zainicjować działania legislacyjne zmierzające do zmian w obowiązujących przepisach prawa.

3. Działaniem nierzetelnym było błędne oznaczenie daty wniosku lub daty wpływu wniosku w rejestrze wniosków w ośmiu sprawach zakończonych wydaniem zezwolenia kategorii VII (badana próba objęła 39 spraw) na przejazd pojazdu nienormatywnego oraz w dziewięciu sprawach, które nie zostały zakończone wydaniem zezwolenia (badana próba objęła 66 spraw).

Wskazać przy tym należy, że 20 grudnia 2018 r. wyłoniono wykonawcę zamówienia publicznego prowadzonego w trybie przetargu nieograni-

[73] Dobór spraw do szczegółowego badania był celowy – badano sprawy, które w rejestrze wniosków nie zostały zakończone mimo upływu ustawowego terminu na wydanie zezwolenia.

czonego pn. *„Opracowanie i wdrożenie w GDDKiA oprogramowania wspierającego wydawanie zezwoleń dla przewozów nienormatywnych”.* Cenę wykonania przedmiotu zamówienia określono 558 422,00 zł brutto.

Zezwolenia wydawane w Oddziałach GDDKiA objętych kontrolą

W siedmiu Oddziałach GDDKiA objętych kontrolą, wydano łącznie odpowiednio: 2750 zezwoleń w 2015 roku (najwięcej w Oddziale GDDKiA w Szczecinie – 1129 zezwoleń), 2306 zezwoleń w 2016 r. (najwięcej w Oddziale GDDKiA w Szczecinie – 637 zezwoleń), 2391 zezwoleń w 2017 r. (najwięcej w Oddziale GDDKiA w Warszawie – 597 zezwoleń) oraz 1202 zezwolenia do 30 czerwca 2018 r. (najwięcej w Oddziale GDDKiA w Warszawie – 292 zezwolenia).

Szczegółowym badaniem kontrolny, podobnie jak w przypadku badania w Centrali GDDKiA, objęto procedurę wydawania zezwoleń kategorii VII. Badana próba obejmowała po 10 spraw w każdym Oddziale, tym samym szczegółowym badaniem objęto 70 postępowań o wydanie zezwoleń kategorii VII. Wszystkie sprawy zostały zarejestrowane w rejestrze wniosków prowadzonym w systemie informatycznym, a opłatę za wydanie zezwolenia pobrano przed jego wydaniem.

Nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń w Oddziałach GDDKiA

Stwierdzone w tym zakresie nieprawidłowości dotyczyły:

W **Oddziale GDDKiA w Białymstoku**:

1. Bez wystąpienia do zarządcy drogi powiatowej nr 1269B o uzgodnienie trasy i warunków przejazdu wydano zezwolenie nr 42/BI/2015 na jednokrotny przejazd pojazdu nienormatywnego na trasie Drahle (powiat sokólski) – Kazanice (powiat iławski), przebiegającej m.in. przez wymienioną drogę powiatową. Było to niezgodne z art. 64d ust. 2 pkt 2 oraz ust. 4 Prawa o ruchu drogowym.
2. Na podstawie art. 64d ust. 6 Prawa o ruchu drogowym przedłużono do 30 dni termin wydania zezwolenia nr 35/BI/2016 na jednokrotny przejazd pojazdu nienormatywnego na trasie Sokółka (powiat sokólski) – Koziki (powiat ełcki) pomimo, że przejazd tego pojazdu nie wymagał określenia zakresu przystosowania infrastruktury drogowej położonej na trasie planowanego przejazdu. Było to niezgodne z ww. przepisem. Ponadto w tym samym zezwoleniu na terenie powiatu ełckiego wskazano trasę przejazdu Wiśniewo Ełckie – Kałęczyny – Koziki, pomimo że Oddział GDDKiA w Olsztynie uzgodnił trasę Wiśniewo Ełckie – Kałęczyny – Regielnica – Sordachy – Koziki.

*W ocenie NIK przedłużenie do 30 dni terminu wydania zezwolenia nr 35/BI/2016 wynikało z trwającego 23 dni (od 18 lipca do 10 sierpnia 2016 r.) uzgadniania trasy przejazdu z innymi zarządcami dróg przez Oddział GDDKiA w Olsztynie.*

*W **Oddziale GDDKiA w Warszawie** jedno zezwolenie kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego o numerze 327/WA/2016 zostało wydane z okresem ważności od 10.10.2016 r. do 08.11.2016 r., chociaż udokumentowane zgody na przejazd zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu dotyczyły terminu od 20.09.2016 r. do 20.10.2016 r. Zezwolenie wydano na podstawie wniosku złożonego 05.10.2016 r., był to powtórny wniosek*

*na przejazd tą trasą (wnioskodawca musiał zmienić termin transportu), wcześniejszy wniosek został złożony 13.09.2016 r. i ww. udokumentowane zgody dotyczyły tego pierwszego wniosku.*

*Z-ca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśniła, że pracownik wydający to zezwolenie poinformował w dniu 26 listopada 2018 r., że uzgodnienia w sprawie terminu oraz trasy i warunków przejazdu przeprowadził telefonicznie z Oddziałem GDDKiA Bydgoszcz oraz MZD Płock.*

*Zgodnie z art. 64d ust. 2 pkt. 2 oraz ust. 5 prawo o ruchu drogowym zezwolenie wydaje się po uzyskaniu zgody na przejazd zarządców dróg właściwych dla trasy przejazdu. Zarządca drogi, po której planowany jest przejazd, uzasadnia trasę przejazdu po otrzymaniu pisemnego zapytania organu wydającego zezwolenie, uwzględniając warunki przejazdu i stan techniczny drogi. W przypadku braku odpowiedzi na zapytanie uznaje się trasę za uzgodnioną. Ponadto zgodnie z obowiązującym w GDDKiA zarządzeniem ws. wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych (§11 ust. 1) uzgodnienia trasy przejazdu dla zezwoleń kategorii VII można dokonać pisemnie, faksem, drogą elektroniczną lub ustnie, z zastrzeżeniem utrwalenia czynności w formie adnotacji lub protokołu. Zgodnie z § 11 ust. 5 ww. zarządzenia, uzgodnienie ustne, z którego należy sporządzić krótką notatkę służbową, w przekazanej informacji powinno zawierać: numery dróg, po których wyznaczona jest trasa przejazdu, nazwy ulic w miastach, po których należy wykonać przejazd oraz warunki przejazdu. W przypadku uzgodnienia, o którym mowa w ww. ust. 5, obowiązuje zasada pisemności określona w art. 14 § 2 k.p.a., czyli przyjmujący uzgodnienie w formie podpisanej adnotacji na odwrotnej stronie wniosku lub na dodatkowej kartce dołączonej do wniosku odnotowuje kolejno: datę uzgodnienia, imię i nazwisko osoby reprezentującej uzgadniającego, trasę przejazdu i warunki przejazdu.*

*W przedstawionej przez Oddział dokumentacji na podstawie, której wydawano zezwolenie nie stwierdzono dokumentów, adnotacji potwierdzających uzgodnienie terminu przejazdu do 08.11.2016 r. Wobec powyższego, zezwolenie zostało wydane bez prawidłowego uzgodnienia trasy przejazdu z zarządcami dróg właściwych dla trasy przejazdu, na okres przejazdu wskazany w zezwoleniu.*

**Budowa miejsc do ważenia pojazdów oraz preselekcja**

Zgodnie art. 19 ust. 1 ustawy o drogach publicznych do zarządcy drogi należą sprawy z zakresu m.in. ochrony dróg. Ochrona drogi to działanie mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu (art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych).

GDDKiA jako zarządca dróg krajowych odpowiadała za budowę, przebudowę, remonty i utrzymanie miejsc do ważenia pojazdów oraz stacji/wag do ważenia pojazdów w ruchu (preselekcja). Kontrole polegające na ważeniu pojazdów prowadzą w wyznaczonych miejscach inspektorzy Inspekcji Transportu Drogowego.

W roku 2015 w GDDKiA rozpoczęto prace nad systemem automatycznego ważenia pojazdów przeciążonych – opracowano we współpracy z Głównym

Inspektoratem Transportu Drogowego (dalej: „GITD") oraz Głównym Urzędem Miar projekt „eMiM stworzenie podstaw systemu administracyjnego pomiaru parametrów pojazdów nienormatywnych", którego celem jest przetestowanie koncepcji administracyjnego systemu pomiaru parametrów pojazdów w ruchu służącego do nakładania kar pieniężnych za przejazdy pojazdów nienormatywnych oraz stworzenie podstaw do skutecznego pomiaru parametrów pojazdów przy dużych prędkościach bez udziału funkcjonariusza w miejscu ujawnienia wykroczenia. Projekt został oficjalnie przyjęty przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa oraz Ministerstwo Rozwoju w dniu 28 lutego 2017 r.

GDDKiA wpisała budowę systemów preselekcji pojazdów i miejsc administracyjnego ważenia i kontroli pojazdów do wzorcowego Programu Funkcjonalno-Użytkowego na budowę dróg, który udostępniono na stronie internetowej GDDKiA. Zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Departamentu Zarządzania Siecią Dróg instalacja stacji preselekcji nie wiąże się z budową lub przebudową drogi wymaga jednak zazwyczaj remontu lub wymiany nawierzchni na istniejącej drodze. Miejsca do preselekcji oraz do kontroli i ważenia planowane są na nowo powstających odcinkach dróg w projektach PBDK.

Wg stanu na 30 czerwca 2018 r. w zarządzie GDDKiA były 93 stacje do ważenia pojazdów w ruchu (preselekcja). Do końca 2015 r. zainstalowano 90 urządzeń, w roku 2017 – dwa, w roku 2018 – jedno.

Na 30 czerwca 2018 r. na drogach krajowych w zarządzie GDDKiA zlokalizowane były 234 miejsca ważenia pojazdów, z tego do końca 2015 r. wybudowano 215 miejsc, w roku 2016 – 4, w 2017 – 21, a w 2018 – 4. Dodatkowo w trakcie odbiorów technicznych lub odebranych do 30 czerwca 2018 r. było siedem nowych miejsc do ważenia pojazdów.

*Niezależnie od powyższego,* ***Oddział GDDKiA w Bydgoszczy,*** *w sierpniu 2017 r. rozstrzygnął postępowanie o zamówienie na dostawę 108 zestawów wag przenośnych do ważenia pojazdów (dwie sztuki wag w zestawie) wraz z wyposażeniem oraz oprogramowaniem na potrzeby Inspekcji Transportu Drogowego. Umowę na tę dostawę (o wartości 5 407,0 tys. zł) zawarto 22 listopada 2017 r. Odbioru urządzeń dokonano w terminie umownym (120 dni od dnia podpisania), tj. w dniu 22 marca 2018 r.*

Zdjęcie nr 4
Ważenie pojazdu na drodze S8 w okolicy Szydłowca

*Źródło: GITD.*

**Kary nakładane na kierowców**

Zgodnie z art. 140aa ustawy prawo o ruchu drogowym za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia, o którym mowa w art. 64 ust. 1 pkt 1, lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej.

Z danych przekazanych przez GITD wynika, że w latach 2013–2018 (do 30 czerwca) ITD, na podstawie art. 140aa ust 1 i 2 ustawy prawo o ruchu drogowym wydawała odpowiednio 1715, 2.308, 1801, 1309, 1216 i 459 decyzji administracyjnych o nałożeniu kary pieniężnej za przejazd po drogach krajowych na terenie Polski pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakładając przy tym kary w łącznej wysokości odpowiednio: 9498,5 tys. zł, 12 135 tys. zł, 9864,5 tys. zł, 7299 tys. zł, 6941 tys. zł oraz 2442 tys. zł.

Ponadto, w tym samym okresie ITD na podstawie przepisów ustawy prawo o ruchu drogowym nałożyło odpowiednio 640, 2421, 2379, 2770, 2.199 oraz 789 mandatów karnych podczas kontroli ważenia pojazdów przeprowadzonych na drogach krajowych o ograniczonym nacisku osi (8t i 10t) – na łączne kwoty odpowiednio 174,4 tys. zł, 766 tys. zł, 714,9 tys. zł, 798,3 tys. zł, 617,3 tys. zł oraz 225 tys. zł. W tym samym zakresie wydano odpowiednio 1414, 1807, 1480, 1072, 664 oraz 201 decyzji administracyjnych na łączne kwoty odpowiednio 8410 tys. zł, 10 630 tys. zł, 8511 tys. zł, 6263 tys. zł, 4048 tys. zł oraz 1295 tys. zł.

# 6. ZAŁĄCZNIKI

## 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Cel główny kontroli

Czy podejmowane przez GDDKiA działania prowadziły do poprawy stanu technicznego dróg krajowych?

Cele szczegółowe

1. Czy w ramach kontroli okresowych rzetelnie określano stan techniczny dróg?
2. Czy dokonując doboru zadań remontowych kierowano się stanem technicznym drogi wynikającym z kontroli okresowych oraz istotnością dla funkcjonowania systemu transportowego kraju?
3. Czy nadzór nad przygotowaniem i realizacją prac remontowych zapewniał właściwą jakość i trwałość nawierzchni drogi?
4. 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?
5. Czy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad podejmował skuteczne działania w celu pełnego wykorzystania przyznanych środków na remonty dróg?
6. Czy podejmowano działania służące ochronie dróg przed niewłaściwym użytkowaniem?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto osiem jednostek, w tym: Centralę GDDKiA w Warszawie oraz siedem Oddziałów: w Białymstoku, Bydgoszczy, Olsztynie, Opolu, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

Kryteria kontroli

We wszystkich kontrolowanych jednostkach kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[74], z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności.

Okres objęty kontrolą

Szczegółową kontrolą objęto lata 2015–2018 (I półrocze). Dane statystyczne w celach porównawczych zostały zebrane również według stanu na koniec lat 2013 i 2014.

Terminy realizacji kontroli

Kontrolę rozpoczęto 7 września 2018 r., a zakończono 26 lutego 2019 r. (data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego).

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy o NIK, uzyskano informacje z Policji, Straży Granicznej i Inspekcji Transportu Drogowego dotyczące liczby nałożonych mandatów karnych i kar administracyjnych na użytkowników dróg, którzy poruszali się po drogach krajowych pojazdami przeciążonymi, bez wymaganego zezwolenia lub niezgodnie z warunkami wynikającymi z tego zezwolenia.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli przedstawiono w ośmiu wystąpieniach pokontrolnych. We wszystkich sformułowano wnioski pokontrolnej w ogólnej liczbie 25.

[74] Dz. U. z 2019 r. poz. 489. Ustawa zwana dalej „ustawą o NIK".

## ZAŁĄCZNIKI

Z informacji o sposobie wykorzystania wniosków pokontrolnych wynika, że zrealizowano 15 wniosków (60%), dziewięć jest w trakcie realizacji (36%), a nie zrealizowano jednego wniosku (4%).

**Zastrzeżenia**

Jedynymi zastrzeżeniami w ramach prowadzonych ośmiu kontroli jednostkowych, były dwa zastrzeżenia złożone przez Generalnego Dyrektor DKIA po kontroli w Centrali GDDKiA. Powyższe zastrzeżenia Kolegium NIK oddaliło w całości.

**Wykaz jednostek kontrolowanych**

| L.p. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|---|---|---|---|
| 1. | Departament Infrastruktury | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie | Tomasz Żuchowski |
| 2. | Departament Infrastruktury | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie | Łukasz Lendner |
| 3. | Departament Infrastruktury | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie | Marian Gołoś |
| 4. | Delegatura NIK w Białymstoku | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku | Wojciech Borzuchowski |
| 5. | Delegatura NIK w Bydgoszczy | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy | Jarosław Gołębiewski |
| 6. | Delegatura NIK w Olsztynie | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie | Mirosław Nicewicz |
| 7. | Delegatura NIK w Opolu | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu | Przemysław Maliszkiewicz |
| 8. | Delegatura NIK w Zielonej Górze | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze | Marek Langer |

### 6.1.1. Wykaz ocen kontrolowanych jednostek

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*) | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|---|---|---|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 1. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie | opisowa | - poprawa stanu technicznego nawierzchni dróg,<br>- rzetelna coroczna ocena stanu technicznego nawierzchni dróg,<br>- opracowanie PDnSD,<br>- prawidłowe wydatkowanie środków finansowych na realizację zadań w zakresie przebudów, remontów i bieżącego utrzymania dróg,<br>- rzetelny monitoring jakości wykonanych robót, | - nieprawidłowe dokumentowanie procesu kontroli zarządczej w zakresie zarządzania ryzykiem,<br>- nierzetelny monitoring w zakresie bieżącego utrzymania dróg,<br>- nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych |
| 2. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie | opisowa | - prawidłowe i terminowe przeprowadzanie przeglądów okresowych dróg oraz DSN,<br>- prawidłowy nadzór nad jakością wykonywanych robót<br>- wykorzystanie przyznanych środków,<br>- prawidłowa realizacja zadań w zakresie ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych | skala i skutki stwierdzonych nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności |
| 3. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie | opisowa | - prawidłowy sposób prowadzania DSN,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych | - błędne dane w protokołach z przeglądów okresowych dróg,<br>- nierzetelne rozpatrzenie skargi,<br>- nieprzestrzeganie obowiązujących procedur odbioru robót,<br>- nieprawidłowości przy wydawaniu zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych |
| 4. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Białymstoku | pozytywna | - prawidłowy sposób prowadzania DSN,<br>- właściwy nadzór nad jakością wykonanych robót w przypadki dwóch z trzech zadań,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych | skala i skutki stwierdzonych nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności |

| Lp. | Nazwa jednostki kontrolowanej | Ocena kontrolowanej działalności*) | Stany mające wpływ na wydaną ocenę: | |
|---|---|---|---|---|
| | | | prawidłowe | nieprawidłowe |
| 5. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Bydgoszczy | opisowa | - prawidłowy sposób prowadzania kontroli okresowych dróg oraz DSN,<br>- prawidłowy nadzór nad jakością wykonywanych robót,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych,<br>- prawidłowa realizacja zadań w zakresie ochrony dróg przed ruchem pojazdów nienormatywnych | skala i skutki stwierdzonych nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności |
| 6. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie | pozytywna | - prawidłowy sposób prowadzania kontroli okresowych dróg oraz DSN,<br>- prawidłowy nadzór nad jakością wykonywanych robót,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych,<br>- prawidłowa wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych | skala i skutki stwierdzonych nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności |
| 7. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Opolu | pozytywna | - prawidłowy sposób prowadzania kontroli okresowych dróg oraz DSN,<br>- prawidłowy nadzór nad jakością wykonywanych robót,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych,<br>- prawidłowa wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych | skala i skutki stwierdzonych nieprawidłowości nie miały wpływu na ocenę ogólną kontrolowanej działalności |
| 8. | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Zielonej Górze | opisowa | - prawidłowy nadzór nad jakością wykonywanych robót,<br>- wykorzystanie przyznanych środków finansowych,<br>- prawidłowa wydawanie zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych | - naruszenie obowiązków wynikających z art. 62 ust. 1a ustawy prawo budowlane przy kontrolach okresowych stanu technicznego dróg, |

## 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

### 6.2.1. Zarządzanie drogami krajowymi

Ustawa o drogach publicznych

Zgodnie z art. 1 omawianej ustawy, drogą publiczną jest droga zaliczona na podstawie niniejszej ustawy do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczególnych. W art. 2 ust., drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie: [1] drogi krajowe; [2] drogi wojewódzkie; [3] drogi powiatowe; [4] drogi gminne. Przy czym drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 ustawy).

Zgodnie z art. 5 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, do dróg krajowych zalicza się:

1) autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych;
2) drogi międzynarodowe;
3) drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych;
4) drogi dojazdowe do ogólnodostępnych przejść granicznych obsługujących ruch osobowy i towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów) lub wyłącznie ruch towarowy bez ograniczeń ciężaru całkowitego pojazdów (zespołu pojazdów);
5) drogi alternatywne dla autostrad płatnych;
6) drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich;

W art. 17 ust. 1 omawiana ustawa stanowi, że do zakresu działania ministra właściwego do spraw transportu należy m.in.:

1) określanie kierunków rozwoju sieci drogowej;
2) wydawanie przepisów techniczno-budowlanych i eksploatacyjnych dotyczących dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
3) sprawowanie nadzoru nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad.

Natomiast, zgodnie z art. 18 ust. 1 ustawy o drogach publicznych, centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy:

1) wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych;
2) realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.

2a) nadzór nad przygotowaniem innych niż określone w pkt 2 dróg publicznych na potrzeby obrony państwa zgodnie z zaleceniami ministra właściwego do spraw transportu;

Zgodnie z ust. 2 ww. przepisu, do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad należy również m.in.:

1) współudział w realizacji polityki transportowej w zakresie dróg;

1a) gromadzenie danych i sporządzanie informacji o sieci dróg publicznych;

3) wydawanie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych;

6) zarządzanie ruchem na drogach krajowych;

W art. 18a. ust. 1 ww. ustawa stanowi, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad. Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad wykonuje również zadania zarządu dróg krajowych. Ponadto, zgodnie z art. 18a ust. 2, w skład Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wchodzą, z zastrzeżeniem ust. 3a, oddziały w województwach. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad powołuje i odwołuje dyrektorów oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (art. 18a ust. 4).

Zgodnie zaś z art. 19 ust. 2 zarządcą drogi dla dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Zadania zarządcy drogi określają przepisy art. 20 ustawy o drogach publicznych Do zadań tych należy w szczególności:

1) opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego;
2) opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich;
3) pełnienie funkcji inwestora;
4) utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą, z wyjątkiem części pasa drogowego, o których mowa w art. 20f pkt 2 ustawy o drogach publicznych;
5) realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
6) przygotowanie infrastruktury drogowej dla potrzeb obronnych oraz wykonywanie innych zadań na rzecz obronności kraju;
7) koordynacja robót w pasie drogowym;
8) wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych;
9) prowadzenie ewidencji dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnianie ich na żądanie uprawnionym organom;
9a) sporządzanie informacji o drogach publicznych oraz przekazywanie ich Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad;
10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględ-

nieniem ich wpływu na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym weryfikację cech i wskazanie usterek, które wymagają prac konserwacyjnych lub naprawczych ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

10a) badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego;

11) wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających;

12) przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich użytkowników;

13) przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w następstwie budowy lub utrzymania dróg;

14) 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;

15) dokonywanie okresowych pomiarów ruchu drogowego;

16) utrzymywanie zieleni przydrożnej, w tym sadzenie i usuwanie drzew oraz krzewów;

17) nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości;

18) nabywanie nieruchomości innych niż wymienione w pkt 17 na potrzeby zarządzania drogami i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego do nich prawa;

19) zarządzanie i utrzymywanie kanałów technologicznych i pobieranie opłat, o których mowa w art. 39 ust. 7 ustawy o drogach publicznych;

20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

### 6.2.2 Ustawowe pojęcia istotne dla przedmiotu kontroli.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 ustawy o drogach publicznych droga jest to budowla wraz drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym. Art. 4 pkt 17, 18 i 19 ustawy o drogach publicznych określają odpowiednio: budowę drogi, przebudowę drogi oraz remont drogi. Ustawodawca w art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych definiuje utrzymanie drogi, a w pkt 21 ochronę drogi, tj. działania mające na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu. Z kolei w art. 4 pkt 22 ustawy o drogach publicznych podana jest definicja zieleni przydrożnej.

### 6.2.3. Warunki techniczne dla dróg krajowych

Warunki techniczne dla dróg publicznych, określają przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg. Przepisy tego rozporządzenia stosuje się przy projektowaniu, budowie oraz przebudowie dróg

publicznych i związanych z nimi urządzeń budowlanych, a także przy projektowaniu i budowie urządzeń niezwiązanych z drogami publicznymi, sytuowanych w ich pasach drogowych. Przepisy te (§ 10 ust. 1) stanowią m. in., że droga powinna mieć w szczególności

1) jezdnię – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pojazdów;
2) pobocza lub chodnik – jeżeli jest przeznaczona do ruchu pieszych;
3) torowisko tramwajowe – jeżeli jest przeznaczona do ruch pojazdów szynowych.

Szerokość pasów ruchu, z zastrzeżeniem § 16 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg, powinny wynosić na drodze klasy GP i G – 3,50 m, a na drodze klasy Z – 3,00 m (§ 15 ust. 1 pkt. 3 i 4).

Nad drogą powinna być zachowana wolna przestrzeń, zwana dalej „skrajnią drogi", o wymiarach określonych w załączniku nr 1 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg.

Do celów projektowych określa się dopuszczalny nacisk pojedynczej osi napędowej pojazdu na nawierzchnię jezdni i nawierzchnię przeznaczoną do postoju pojazdów dla klasy GP – 115 kN, a dla dróg klasy G i Z – od 100 kN do 115 kN w zależności od struktury rodzajowej ruchu (§ 151 ww. rozporządzenia).

Zgodnie z przepisami § 154 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg przebudowa nawierzchni drogi powinna być poprzedzona badaniami i oceną stanu technicznego konstrukcji nawierzchni oraz podłoża Nawierzchnia jezdni drogi budowanej lub przebudowywanej (zgodnie z § 171 tego rozporządzenia) musi spełniać wymagania w zakresie:

1) równości podłużnej;
2) równości poprzecznej;
3) właściwości przeciwpoślizgowych.

Wymagania dotyczące równości podłużnej, równości poprzecznej i właściwości przeciw ślizgowych, dotyczące nawierzchni jezdni drogi nowej, przebudowanej albo remontowanej zostały określone w załączniku nr 6 do rozporządzenia w sprawie warunków technicznych dróg (§ 172).

### 6.2.4. Ewidencja i numeracja dróg publicznych.

Zgodnie z art. 10 ust. 6-8 ustawy o drogach publicznych, drogom publicznym nadaje się numerację. Numery drogom po zaliczeniu do kategorii dróg publicznych nadaje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

Na podstawie art. 10 ust. 11 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg ewidencję dróg. Szczegółowe zasady dotyczące ewidencji i numeracji dróg określa rozporządzenie w sprawie numeracji i ewidencji dróg, wydane na podstawie art. 10 ust. 12 ustawy o drogach publicznych.

Każdej drodze nadaje się numer, na potrzeby oznaczania przebiegu drogi na mapach oraz oznakowania dróg zgodnie z ustawą – Prawo o ruchu drogowym (§ 3 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg).

Numer drogi krajowej ustala się w następujący sposób – liczba jedno- lub dwucyfrowa, z możliwością poprzedzenia liczby literą A na odcinkach dróg o parametrach autostrady lub literą S na odcinkach dróg o parametrach drogi ekspresowej (§ 4 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia). Zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi (§ 5 ust. 1 ww. rozporządzenia)

W § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie numeracji i ewidencji dróg określono, jakie dokumenty powinna zawierać ewidencja dróg. Należą do nich m. in. książki drogi, dziennik objazdu dróg oraz mapy techniczno-eksploatacyjne dróg. Wzory tych dokumentów określają załączniki do tego rozporządzenia. Książkę drogi prowadzi właściwy zarządca drogi oddzielnie dla każdego odcinka drogi, a dziennik objazdu zarządca taki prowadzi oddzielnie dla każdej kategorii drogi (§ 10 i 11).

Ewidencję prowadzi się w formie pisemnej lub elektronicznej, a jej aktualizowania dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio poprzedzający (§ 16 i 17).

**Ustawa Prawo budowlane**

W art. 3 pkt 1 ustawy prawo budowlane wskazano, że przez obiekt budowlany należy rozumieć budynek, budowlę bądź obiekt małej architektury, wraz z instalacjami zapewniającymi możliwość użytkowania obiektu zgodnie z jego przeznaczeniem, wzniesiony z użyciem wyrobów budowlanych. Natomiast, pkt 3a tego artykułu stanowi, że przez obiekt liniowy – należy rozumieć obiekt budowlany, którego charakterystycznym parametrem jest długość, w szczególności droga wraz ze zjazdami(...).

Zgodnie z art. 62 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, obiekty budowlane powinny być w czasie ich użytkowania poddawane przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów, instalacji i urządzeń wymienionych w ppkt a-c - pkt 1,
- okresowej, co najmniej raz na pięć lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu oraz jego otoczenia – pkt 2.

Niewykonywanie obowiązku powyższych kontroli jest wykroczeniem określonym w art. 93 pkt 8 ustawy Prawo budowlane, zagrożonym karą grzywny.

Kontrola powinna być prowadzona przez osoby posiadające uprawnienia do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (art. 12 ust. 1, ust. 2 i ust. 7 ustawy Prawo budowlane). Szczegółowe zasady dotyczące uzyskiwania uprawnień budowlanych oraz zakres tych uprawnień określa rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych

w budownictwie[75]. Zgodnie z § 13 ust. 4 tego rozporządzenia, uprawnienia budowlane w specjalności inżynieryjnej drogowej bez ograniczeń uprawniają do projektowania obiektu budowlanego lub kierowania robotami budowlanymi związanymi z obiektem budowlanym, jakim jest droga w rozumieniu przepisów o drogach publicznych, z wyłączeniem drogowych obiektów inżynieryjnych oprócz przepustów oraz dróg dla ruchu i postoju statków powietrznych oraz przepust.

Art. 63 ustawy Prawo budowlane zobowiązuje właściciela lub zarządcę obiektu budowlanego do przechowywania przez okres istnienia obiektów dokumenty, o których mowa w art. 60 tej ustawy (dokumentacja budowy i dokumentacja powykonawcza, inne dokumenty i decyzje dotyczące obiektu, a także, w razie potrzeby, instrukcje obsługi i eksploatacji: obiektu, instalacji i urządzeń związanych z tym obiektem) oraz opracowania projektowe i dokumenty techniczne robót budowlanych wykonywanych w obiekcie w toku jego użytkowania.

Zgodnie natomiast z treścią art. 62 ust. 1a ustawy prawo budowlane, w trakcie kontroli rocznych i pięcioletnich należy dokonać sprawdzenia wykonania zaleceń z poprzedniej kontroli.

**Prawo o ruchu drogowym**

Stosownie do art. 64 ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym ruch pojazdu nienormatywnego jest dozwolony pod warunkiem: uzyskania zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego odpowiedniej kategorii, wydawanego, w drodze decyzji administracyjnej, przez właściwy organ, a w przypadku pojazdu nienormatywnego należącego do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej pod warunkiem uzyskania zezwolenia wojskowego na przejazd drogowy, wydawanego przez właściwy organ wojskowy, przestrzegania warunków przejazdu określonych w zezwoleniu, na warunkach i w sposób określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 64i ust. 2, w tym przez wymaganą liczbę pojazdów wyposażonych i oznakowanych zgodnie z tymi przepisami[76] oraz zachowania szczególnej ostrożności przez kierującego pojazdem nienormatywnym.

Organ wydający zezwolenie prowadzi rejestr wydanych zezwoleń (art. 64 ust. 5 ustawy Prawo o ruchu drogowym). Na podstawie art. 64a ust.3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, zezwolenie wydaje zarządca właściwy dla drogi, na której ruch ma być wykonywany. Stosownie do art.64 ust. 4 ustawy Prawo o ruchu drogowym, kierujący pojazdem nienormatywnym powinien mieć zezwolenie przy sobie i okazywać je uprawnionym osobom.

Na podstawie art. 64d ustawy Prawo o ruchu drogowym zezwolenie kategorii VII na przejazd pojazdu nienormatywnego jest wydawane na jednokrotny lub wielokrotny przejazd po drogach publicznych w wyznaczonym czasie, na trasie wyznaczonej w zezwoleniu. Zezwolenie takie wydaje się dla pojazdu, którego ruch, ze względu na jego wymiary, masę lub naciski

[75] Dz. U. poz. 1278. Rozporządzenie to utraciło moc obowiązywania z dniem 30 kwietnia 2019 r. Obecnie przedmiotową materię reguluje rozporządzenie Ministra Inwestycji I Rozwoju z dnia 29 kwietnia 2019 r. w sprawie przygotowania zawodowego do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz.U. poz. 831).

[76] Kwestie te reguluje rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie pilotowania pojazdów nienormatywnych (Dz. U. poz. 629).

osi, nie jest możliwy na podstawie zezwoleń kategorii I–VI. Przy czym zezwolenie może być wydane, pod warunkiem że:

1) ładunek jest niepodzielny;
2) uzyskano na przejazd zgodę zarządcy drogi, właściwego dla trasy przejazdu;
3) istnieją możliwości wyznaczenia trasy przejazdu zapewniającej bezpieczeństwo oraz efektywność ruchu drogowego, a w szczególności:
   a) natężenie ruchu umożliwia bezpieczny przejazd pojazdu nienormatywnego,
   b) stan technicznej sprawności budowli usytuowanych w ciągu rozpatrywanej trasy przejazdu, określony na podstawie przepisów Prawa budowlanego, umożliwia przejazd,
   c) przejazd nie stwarza zagrożenia stanu technicznego obiektów budowlanych położonych w pobliżu trasy przejazdu.

Zezwolenie kategorii VII wydaje się na wniosek zainteresowanego podmiotu. Opłatę za wydanie zezwolenia wnosi się przed wydaniem zezwolenia. Zezwolenie takie wydaje, po uzgodnieniu z innymi zarządcami dróg i po uiszczeniu opłaty, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, w terminie 14 dni roboczych od dnia złożenia wniosku (po uzgodnieniu z zarządcą drogi). Jeżeli trasa przejazdu pojazdu nienormatywnego przebiega w granicach administracyjnych miasta na prawach powiatu i nie przebiega autostradą lub drogą ekspresową, zezwolenie wydaje prezydent miasta.

Zarządca drogi właściwy ze względu na kategorię drogi, po której jest planowany przejazd, uzgadnia trasę przejazdu w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania pisemnego zapytania organu wydającego zezwolenie, uwzględniając warunki przejazdu i stan techniczny drogi. W przypadku braku odpowiedzi na zapytanie uznaje się trasę za uzgodnioną.

Jeżeli przejazd pojazdu nienormatywnego wymaga określenia zakresu przystosowania infrastruktury drogowej położonej na trasie przejazdu, termin wydania zezwolenia może ulec przedłużeniu do 30 dni, z tym że organ wydający zezwolenie jest obowiązany powiadomić o tym podmiot składający wniosek w terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku. Koszty związane z przystosowaniem odcinków dróg do przejazdu pojazdu nienormatywnego ponosi podmiot wykonujący ten przejazd.

Zgodnie z art. 140aa ust. 1 ustawy Prawo o ruchu drogowym (w treści obowiązującej do 3 września 2018 r.), za przejazd po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych bez zezwolenia, lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia nakłada się karę pieniężną, w drodze decyzji administracyjnej. Decyzję taką wydaje właściwy ze względu na miejsce przeprowadzanej kontroli organ Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, Straży Granicznej, naczelnik urzędu celno-skarbowego lub zarządca drogi.

Karę pieniężną, o której mowa powyżej nakłada się na:

1) podmiot wykonujący przejazd;

2) podmiot wykonujący inne czynności związane z przewozem drogowym, a w szczególności na organizatora transportu, nadawcę, odbiorcę, załadowcę lub spedytora, jeżeli okoliczności lub dowody wskazują, że podmiot ten miał wpływ lub godził się na powstanie naruszenia określonego w ust. 1.

Nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej wobec podmiotu wykonującego przejazd, a postępowanie wszczęte w tej sprawie umarza się, jeżeli:

1) okoliczności sprawy i dowody wskazują, że podmiot,

   a) dochował należytej staranności w realizacji czynności związanych z przejazdem,

   b) nie miał wpływu na powstanie naruszenia, lub

2) rzeczywista masa całkowita pojazdu nienormatywnego nie przekracza dopuszczalnej wielkości lub wielkości określonej w zezwoleniu, a przekroczenie dotyczy wyłącznie nacisku osi pojazdu w przypadku przewozu ładunków sypkich oraz drewna.

Ponadto nie wszczyna się postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, wobec podmiotu wykonującego przejazd oraz inne czynności związane z przejazdem drogowym pojazdów Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej. W przypadku stwierdzenia przejazdu po drogach publicznych pojazdów nienormatywnych należących do Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej bez zezwolenia lub niezgodnie z warunkami określonymi dla tego zezwolenia organ kontroli, powiadamia właściwy terytorialnie ze względu na miejsce przeprowadzenia kontroli organ Żandarmerii Wojskowej. Organ ten występuje do dowódcy jednostki wojskowej organizującej przejazd drogowy lub do jego przełożonego z wnioskiem o wszczęcie postępowania dyscyplinarnego.

### 6.2.5. Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

Uwarunkowania organizacyjno-ekonomiczne

W ciągu ostatnich kilkunastu lat wzrastało i nadal rośnie natężenie ruchu kołowego na wszystkich drogach publicznych. Z tego powodu ciągi komunikacyjne, w tym drogi krajowe, powinny posiadać właściwe parametry użytkowe, gwarantując komfort oraz bezpieczeństwo podróży.

Zarządzanie utrzymaniem nawierzchni dróg krajowych obejmuje zadania, które są realizowane przez GDDKiA. Cykliczne prowadzona diagnostyka nawierzchni jezdni i odpowiednia reakcja zarządcy na wyniki przeprowadzanych przeglądów pozwalają na efektywne zarządzanie w czasie stanem technicznym dróg oraz bezpieczne ich użytkowanie.

W latach 2014–2016 stan techniczny dróg krajowych ulegał systematycznemu pogorszeniu. W 2016 r., w stanie złym i niezadawalającym było 9203 km (na 20 596 km ogółem tych dróg), tj. 44,7%, w tym:

– 5755 km (tj. 28,0% ogólnej długości dróg krajowych) było w niezadawalającym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 5246 km, tj. 25,3%),

– 3448 km (tj. 16,7% ogólnej długości dróg krajowych) było w złym stanie technicznym (w 2015 r. w takim stanie było 2931 km , tj. 14,1%).

Jednakże, od 2015 roku wprowadzono nową metodologię prowadzenia pomiarów stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych, tj. Diagnostykę Stanu Nawierzchni, która zastąpiła obowiązujący do tego czasu System Oceny Stanu Nawierzchni. Procentowy udział dróg w stanie dobrym z 60,6% na koniec 2015 roku zmniejszył się do 58,1% na koniec 2017 roku. Od 2016 roku przy ocenie stanu technicznego nawierzchni zastosowano nowe metodologie wyznaczania kategorii ruchu pojazdów oraz dokonano zmiany wartości współczynnika uwzględniające wpływ natężenia ruchu „f" przy wyznaczaniu wskaźnika spękań (WSAA) i wskaźnika stanu powierzchni (WPPA) – w związku ze zmianą sposobu wyliczania wartości liczby osi obliczeniowych dla odcinków dróg. Powyższe miało wpływ na klasyfikację parametrów stanu technicznego nawierzchni. Stąd też, badając wyniki DSN za lata 2015–2017 jako punkt odniesienia należałoby brać wyniki DSN za 2016 rok. Tym samym udział procentowy dróg krajowych w stanie dobrym z 51,8% na koniec 2016 roku zwiększył się do 58,1% na koniec 2017 roku, przy jednoczesnym spadku udziału dróg w stanie niezadowalającym z 31,3% do 26% oraz w stanie złym z 16,8% do 14,5%.

GDDKiA realizowała w 2016 r. budżet zadaniowy, w ramach funkcji nr 19 – „Infrastruktura transportowa" i zadania nr 19.1., dotyczący ośmiu działań obejmujących m.in.: „Utrzymanie dróg krajowych", „Remonty i przebudowy dróg krajowych", Nie osiągnięto planowanego poziomu miernika w zakresie stopnia satysfakcji klienta wewnętrznego (88,8%) i utrzymania dróg krajowych, tj. procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych (55,3%). Nie osiągnięto również planowanego poziomu miernika procentowego udziału dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych[77] (44,7% przy planowanym poziomie 43,9%).

W 2017 r. GDDKiA realizowała również budżet zadaniowy, gdzie w ramach funkcji nr 19 – pn. „Transport i infrastruktura transportowa" wyodrębniono m.in. działania:

– „Utrzymanie dróg krajowych", miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych, przy planowanym poziomie 53,4% osiągnięto 56,2%, tj. 105,2% wartości miernika;

– „Remonty i przebudowy dróg krajowych"; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadowalającym, przy planowanym poziomie 46,6%, osiągnięto 43,8%; tj. 94,0% wartości miernika.

Poniesione wydatki w roku 2017 na działanie „Utrzymanie dróg krajowych" wyniosły 1535 069,2 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 66 320,2 tys. zł (tj. o 4,5%), natomiast na działanie „Remonty i prze-

[77] Działanie nr 19.1.4.2. „Remonty i przebudowy dróg krajowych".

budowy dróg krajowych" wyniosły 1 178 706,5 tys. zł i w porównaniu do 2016 r. były wyższe o 520 738,8 tys. zł, tj. o 79,1%).

W 2017 r., w stosunku do 2016 r. nastąpiła poprawa ogólnego stanu technicznego dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA. W 2017 r. nastąpił przyrost długości dróg krajowych w stanie dobrym o 1 656 km oraz spadek długości dróg krajowych w stanie niezadowalającym o 929 km , a w stanie złym o 399 km .

Zgodnie z corocznymi wynikami DSN stan techniczny nawierzchni dróg krajowych będących w zarządzie GDDKiA przedstawiał się następująco:

– w 2015 r. GDDKiA zarządzała siecią dróg o długości 20 770 km (w rozwinięciu na jedną jezdnię), z czego 12 594 km (60,6%) było w stanie dobrym, 5246 km (25,3%) w stanie niezadowalającym, a 2931 km (14,1%) w stanie złym,
– w 2016 r. z 20 984 km zarządzanych dróg, a z 20 625 km poddanych ocenie – 10 690 km (51,8%) było w stanie dobrym, 6461 (31,3%) było w stanie niezadowalającym, 3474 km (16,9%) w stanie złym, zaś 359 km nie podlegało ocenie,
– w 2017 r. z 21 243 km zarządzanych dróg 12 342 km (58,1%) było w stanie dobrym, 5534 km (26%) w stanie niezadowalającym, 3077 (14,5%) w stanie złym, zaś 290 km (1,4%) nie podlegało ocenie.

## 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489).
2. Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).
3. Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz. U. poz. 1000, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 869).
7. Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2019 r. poz. 351, ze zm.).
8. Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, ze zm.).
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. Urz. UE. L 119 z 04.05.2016, str. 1).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom (Dz. U. Nr 67 poz. 582).
11. 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. z 2016 r. poz. 124).
12. 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.).
13. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 września 2014 r. w sprawie samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie (Dz. U. poz. 1278) – uchylone z dniem 30 kwietnia 2019 r.
14. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 2 września 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu i formy dokumentacji projektowej, specyfikacji technicznych wykonania i odbioru robót budowlanych oraz programu funkcjonalno-użytkowego (Dz. U. z 2013 r. poz. 1129).
15. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 16 października 2002 r. w sprawie nadania pracownikom organów nadzoru budowlanego

uprawnień do nakładania grzywien w drodze mandatu karnego (Dz. U. Nr 174, poz. 1423).

16. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).
17. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 28 marca 2012 r. w sprawie wysokości opłat za wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego (Dz. U. poz. 366).
18. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 22 czerwca 2012 r. w sprawie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (Dz. U. poz. 764).
19. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 23 maja 2012 r. w sprawie pilotowania pojazdów nienormatywnych (Dz. U. poz. 629).
20. Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 25 kwietnia 2012 r. w sprawie ustalenia geotechnicznych warunków posadowienia obiektów budowlanych (Dz. U. poz. 463).
21. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009 r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84)
22. Komunikat Nr 6 Ministra Finansów z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie szczegółowych wytycznych dla sektora finansów publicznych w zakresie planowania i zarządzania ryzykiem (Dz. Urz. MF poz. 56).
23. Dyrektywa Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiająca dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym (Dz.Urz. UEL 235 z 17.09.1996 r„ s. 59)

## 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej
8. Sejmowa Komisja Infrastruktury
9. Senacka Komisja Infrastruktury
10. Sejmowa Komisja Cyfryzacji, Innowacyjności i Nowoczesnych Technologii
11. Minister Infrastruktury
12. Minister Cyfryzacji
13. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
14. Główny Inspektor Transportu Drogowego
15. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego

## 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli

**MINISTER INFRASTRUKTURY**

Warszawa, dnia 29 lipca 2019 r.

Znak sprawy: DK-3.0813.8.2019

Pan **Wojciech Kutyła**
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

w związku z otrzymaną Informacją o wynikach kontroli pn. *Zapewnienie należytego stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych",* zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o *Najwyższej Izbie Kontroli*, przedstawiam poniżej stanowisko do ww. dokumentu.

W pierwszej kolejności należy wskazać, że w wyroku z dnia 21 marca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że obowiązujący w Polsce system udzielania zezwoleń na przejazd pojazdów o nacisku pojedynczej osi do 11,5 t. należy uznać za sprzeczny z przepisami art. 3 i 7 *dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r. ustanawiającej dla niektórych pojazdów drogowych poruszających się na terytorium Wspólnoty maksymalne dopuszczalne wymiary w ruchu krajowym i międzynarodowym oraz maksymalne dopuszczalne obciążenia w ruchu międzynarodowym.* Wyrok TSUE dotyczy zatem kwestii przekroczenia przez pojazdy ciężkie jednego z parametrów powodujących, że pojazd staje się pojazdem nienormatywnym tzn. o nacisku pojedynczej osi napędowej do 11,5 t.

Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE, organy krajowe są obowiązane do przyznania wyrokowi TSUE pełnej skuteczności, co oznacza, że nie mogą stosować przepisów krajowych uznanych za niezgodne z prawem unijnym, a także muszą podjąć wszelkie środki w celu zagwarantowania prawidłowego stosowania prawa unijnego. Zatem organy kontrolujące ruch pojazdów jak również organy wydające zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych powinny stosować bezpośrednio wyrok TSUE z dnia 21 marca 2019 r. w sprawie C-127/17. O powyższym Ministerstwo Infrastruktury (MI) przypomniało organom kontrolującym i wydającym zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego zamieszczając również komunikat na stronie internetowej Ministerstwa (link do strony internetowej - https://www.gov.pl/web/infrastruktura/wyrok-trybunalu-sprawiedliwosci-unii-europejskiej-z-21-marca-2019-r).

Jednocześnie Polska zobligowana jest do wdrożenia wyroku TSUE tzn. dokonania zmian przepisów krajowych uznanych za niezgodne z prawem unijnym. Resort infrastruktury pracuje obecnie nad przygotowaniem stosownych zmian ustawowych obejmujących przepisy ustawy o drogach publicznych oraz ustawy Prawo o ruchu drogowym. Należy podkreślić, że MI intensywnie pracuje nad przygotowaniem odpowiednich zmian legislacyjnych wdrażających ww. wyrok TSUE, tak aby weszły one w życie najszybciej jak to możliwe, co realnie jest możliwe najwcześniej na wiosnę przyszłego roku ze względu na jesienne wybory parlamentarne.

Wobec oczekiwań Komisji Europejskiej co do jak najszybszego dostosowania polskich przepisów do wyroku TSUE – resort infrastruktury zamierza ograniczyć zakres zmian w przedmiotowym projekcie jedynie do wdrożenia postanowień wyroku. Natomiast wszystkie pozostałe propozycje czy problemy dotyczące systemu wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych, również te podnoszone przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad, mogą być analizowane po wdrożeniu wyroku TSUE, jednakże muszą być one zgodne z systemem prawnym w kraju.

Odnosząc się do propozycji wydawania zezwoleń na przejazdy pojazdów nienormatywnych w formie elektronicznej należy podkreślić, że zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego są dokumentami

publicznymi 3 kategorii o określonych zabezpieczeniach i nie mogą być wydawane w formie elektronicznej. Dnia 12 lipca 2019 r. weszła w życie *ustawa z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 53), która w art. 5 ust. 4 definiuje dokumenty publiczne kategorii trzeciej jako dokumenty mające wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego i prawnego, w tym koncesje, pozwolenia, licencje, zaświadczenia, świadectwa i certyfikaty związane z bezpieczeństwem transportu, dokumenty potwierdzające kwalifikacje zawodowe, świadectwa ukończenia szkoły, legitymacje szkolne i studenckie oraz dokumenty uprawniające do różnego rodzaju ulg, inne niż wymienione w ust. 2 i 3 tej ustawy. Jednocześnie 12 lipca br. weszły w życie również wydane na podstawie ww. ustawy akty wykonawcze tzn.:

- *rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 lipca 2019 r. w sprawie wykazu dokumentów publicznych* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1289), które w § 3 pkt 6 lit a wskazuje, że **dokumentami publicznymi kategorii trzeciej są** dokumenty, o których mowa w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. - Prawo o ruchu drogowym m.in. **zezwolenie na przejazd pojazdu nienormatywnego, o którym mowa w art. 64 ust. 1 tej ustawy**,

- *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 2 lipca 2019 r. w sprawie wykazu minimalnych zabezpieczeń dokumentów publicznych przed fałszerstwem* (Dz.U. z 2019 r. poz. 1281), które w załączniku szczegółowo określa dla dokumentów kategorii trzeciej m.in. zabezpieczenia w papierze i zabezpieczenia w druku.

W przypadku podjęcia prac nad nowym systemem zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych, Ministerstwo rozważy wprowadzenie elektronicznej formy zarówno dla wniosków o wydanie zezwolenia na przejazd pojazdów nienormatywnych, jak i dla samych zezwoleń.

Należy przy tym zwrócić uwagę, że w obecnym stanie prawnym możliwe jest składanie wniosków o wydanie zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego zarówno w formie tradycyjnej (papierowej), jak i w postaci elektronicznej.
Przepisy ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2018 r. poz. 2096, z późn. zm.) dopuszczają możliwość składania wniosków w postępowaniu administracyjnym w formie elektronicznej, a rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w sprawie zezwoleń na przejazd pojazdów nienormatywnych (Dz.U. z 2012 r., poz. 764) nie wprowadza dodatkowych wymogów w zakresie sposobu składania wniosku. Zgodnie z § 7 ww. rozporządzenia podmiot zainteresowany uzyskaniem zezwolenia na przejazd pojazdu nienormatywnego składa wniosek o jego wydanie do właściwego organu (Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, starosta właściwy ze względu na siedzibę wnioskodawcy albo miejsce rozpoczęcia przejazdu, zarządca drogi właściwy dla drogi, po której ruch ma być wykonany oraz naczelnik urzędu celno – skarbowego) odpowiednio do kategorii zezwolenia na formularzu według wzoru określonego w załącznikach nr 1-4 do tego rozporządzenia. Minister właściwy do spraw transportu nie posiada kompetencji do wydania ww. zezwoleń.

Odnosząc się do kolejnej kwestii wskazać należy, że według postanowień Rady Ministrów wyrażonych w *Uchwale nr 91/2017*, minister właściwy do spraw transportu został zobowiązany do opracowania odrębnego programu wieloletniego zapewniającego dostosowanie dróg krajowych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do przenoszenia nacisku 11,5 t/oś oraz przygotowania rozwiązań zabezpieczających jego finansowanie ze środków budżetu państwa. Działania w tym zakresie prowadzone są dwutorowo.

Obecnie kontynuowane są prace związane z koniecznością rozłożenia w czasie zakresu programu wieloletniego z uwagi na ograniczone możliwości rynku wykonawczego przejawiające się ograniczoną możliwością uplasowania na rynku już skierowanych do realizacji zadań. Trwa analiza zidentyfikowanej sieci dróg krajowych wymagających dostosowania do przenoszenia nacisku 11,5 t/oś w kontekście określenia priorytetów pod kątem pilności realizacji prac na poszczególnych odcinkach dróg, mając za cel zapewnienie spójnych ciągów drogowych. Ministerstwo Infrastruktury zakłada, że projekt nowego programu wieloletniego zostanie przekazany do uzgodnień międzyresortowych do końca 2019 r.

Niezależnie od przygotowania samego dokumentu - programu wieloletniego, Ministerstwo Infrastruktury traktuje priorytetowo zagadnienie przebudowy i rozbudowy dróg krajowych w celu dostosowania ich parametrów do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś oraz likwidacji tzw. „wąskich gardeł". Sukcesywnie Minister Infrastruktury uzgadnia Programy inwestycji przygotowane przez GDDKiA, które dotyczą przebudowy i rozbudowy kolejnych odcinków dróg krajowych. Ponadto, w ramach dostępnych limitów środków budżetu państwa, GDDKiA została zobowiązana do ujęcia w swoim planie tego rodzaju zadań w pierwszej kolejności. Minister postanowił kierować te zadania do realizacji, ponieważ przez lata system wyboru zadań inwestycyjnych przez GDDKiA nie był jasny, nie opierał się, co podkreśliła też NIK, na opracowywanych dokumentach wewnętrznych oraz, co istotne z punktu widzenia możliwości prowadzenia ruchu, nie zapewniał powstawania spójnych jednorodnych ciągów. Często planowane do realizacji były krótkie odcinki, które po zrealizowaniu nie dawały żadnej wartości dodanej dla przemieszczania ruchu, ponieważ nie

pozwalały na dopuszczenie na całym ciągu możliwości przewozu towarów z uwagi na zły stan odcinków przylegających. Minister Infrastruktury jeszcze przed kontrolą NIK, ponieważ już w 2016 roku, postanowił to zmienić i zaczął samodzielnie wskazywać GDDKiA zadania, stanowiące spójne ciągi, które powinny zostać zrealizowane. Dzięki temu osiągniętych zostanie kilka celów, w szczególności poprawie ulegnie stan techniczny dróg, powstaną jednorodne pod względem parametrów ciągi a także zostanie zapewniony dla kierowców spójny system dróg pozwalający na lepsze planowane podróży. Proponując poszczególne ciągi do realizacji Ministerstwo nadzoruje ich realizacje i nie zaleca przerywania zadań po zakończeniu prac przygotowawczych, co w przeszłości niestety miało miejsce. Ponadto wyeliminowane zostały sytuacje, w których dochodziło do realizacji jednego z elementów infrastruktury umiejscowionej w pasie drogowym np. chodnika podczas gdy pozostała infrastruktura wymagała także pilnych zabiegów. Takie działanie często prowadziło do powstawania tzw. robót utraconych z uwagi na fakt, że podczas np. przebudowy czy rozbudowy drogi niszczony był wcześniej zrealizowany punktowy chodnik. W chwili obecnej Ministerstwo stawia na kompleksowe zabiegi, które docelowo zoptymalizują środki wydatkowane na sieć dróg krajowych i pozwolą na szybszą poprawę stanu technicznego sieci dróg krajowych.

W świetle powyższego nie znajduje pokrycia w stanie faktycznym prezentowana przez Najwyższą Izbę Kontroli teza jakoby proponowanie przez Ministra Infrastruktury zadań do realizacji powodowało zagrożenie realizacji inwestycji, które nie wymagają pilnej interwencji.

Poniższe zestawienie porównuje liczbę zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg krajowych, finansowanych ze środków budżetu państwa w ramach corocznie uchwalanej ustawy budżetowej.

| RODZAJ ZADANIA | LICZBA ZADAŃ w realizacji w 2015 r. | LICZBA ZADAŃ [1] planowanych do realizacji w 2020 r. |
|---|---|---|
| **Przebudowy/ Rozbudowy** | 21 | 192 |
| **BRD** | 93 | 107 |
| **Mosty** | 47 | 92 |

Należy podkreślić, że uruchomienie tak wielu zadań na sieci dróg krajowych było możliwe tylko dzięki podjętym przez Ministra działaniom, polegającym z jednej strony na zwiększeniu dostępnych środków w budżecie państwa a z drugiej strony optymalizacji doboru zadań i rodzaju robót w nich wykonywanych. W latach 2011 - 2015 w corocznej ustawie budżetowej na drogi krajowe było przeznaczone poniżej 3 mld zł, w 2016 już 3,2 mld zł. Dzięki Ministrowi Infrastruktury kwota ta została zwiększona od 2017 roku o ponad 1 mld zł, limit wydatków na 2020 rok to ponad 4,4 mld zł. W połączeniu z racjonalnym planowaniem zadań wolumen kompleksowych przebudów i rozbudów większych odcinków dróg krajowych mógł ulec zwiększeniu z 21 sztuk realizowanych w 2015 r. do 192 planowanych do realizacji w 2020 r., czyli ponad dziewięciokrotnie.

Ponadto Ministerstwo Infrastruktury przy współpracy z GDDKiA oraz IBDiM rozpoczęło realizację strategicznego projektu pt. „*Optymalizacja inwestycji drogowych w zakresie dostosowania sieci dróg krajowych do ruchu pojazdów ciężarowych* o *nacisku osi do 11,5 tony”* - w ramach Strategicznego Programu badań naukowych i prac rozwojowych „*Społeczny i gospodarczy rozwój Polski w warunkach globalizujących się rynków” - GOSPOSTRATEG (Projekt)*. Istotą projektu jest wsparcie procesu dotyczącego inwestycji i utrzymania dróg zarządzanych przez GDDKiA w aspektach finansowo-ekonomicznych, technicznych oraz społecznych i środowiskowych, poprzez identyfikację potencjalnych barier, tak żeby jak najszybciej opracować i uruchomić działania naprawcze. W ramach tych działań uzyskamy jednolity innowacyjny system zarządzania siecią i inwestycjami prowadzonymi na sieci dróg krajowych.

Podsumowując należy jednoznacznie wskazać, ze resort podejmuje działania w celu wypracowania rozwiązań systemowych, które przyniosą wymierne, długofalowe efekty podnoszenia standardu technicznego i rozszerzenia sieci dróg. Realizacja *programu wieloletniego zapewniającego dostosowanie dróg krajowych do przenoszenia nacisku 11,5 t/oś* zagwarantuje stworzenie systemu połączeń drogowych

[1] liczba zadań planowanych do realizacji w 2020 r. może ulec zwiększeniu o liczbę zadań, które nie zostaną zakończone w planowanym terminie tj. w roku 2019.

odpowiadających potrzebom dynamicznie rozwijającego się kraju, poprzez wzmocnienie efektywności transportu drogowego, poprawę dostępności komunikacyjnej oraz zwiększenie spójności sieci dróg krajowych.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z upoważnienia Ministra Infrastruktury

Sekretarz Stanu

Rafał Weber