



KIN 430.001.2020
Nr ewid. 27/2020/P/19/034/KIN

Informacja o wynikach kontroli

REALIZACJA PROGRAMU
„LIKWIDACJA MIEJSC NIEBEZPIECZNYCH”

DEPARTAMENT INFRASTRUKTURY

MISJA

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

WIZJA

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

Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych.

p.o. Dyrektor Departamentu Infrastruktury

Marek Maj

Akceptuję:

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli

Tadeusz Dziuba

Zatwierdzam:

Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś

Warszawa, dnia 07. 05. 2020

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

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---|----|
| WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ..... | 4 |
| 1. WPROWADZENIE..... | 6 |
| 2. OCENA OGÓLNA | 8 |
| 3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI | 9 |
| 4. WNIOSKI..... | 14 |
| 5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI | 15 |
| 5.1. Przygotowanie projektu PLMN oraz projektu jego zmiany..... | 15 |
| 5.2. Funkcjonowanie PLMN – wybór zadań i nadzór..... | 18 |
| 5.2.1. Wybór zadań do PLMN | 24 |
| 5.2.2. Realizacja zadań z PLMN..... | 27 |
| 5.2.3. Nadzór nad realizacją PLMN..... | 30 |
| 5.3. Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej..... | 33 |
| 6. ZAŁĄCZNIKI..... | 36 |
| 6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe..... | 36 |
| 6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych..... | 38 |
| 6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności..... | 44 |
| 6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli..... | 45 |
| 6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli | 46 |
| 6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra | 50 |

Zdjęcie na okładce:

Inwestycja finansowana z PLMN na DK 74 w miejscowości Paradyż.

Źródło: materiały kontrolne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

| | |
|--|---|
| udp | ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068 ze zm.); |
| ustawa o NIK | ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.); |
| brd | bezpieczeństwo ruchu drogowego; |
| droga | budowla wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi, urządzeniami oraz instalacjami, stanowiąca całość techniczno-użytkową, przeznaczona do prowadzenia ruchu drogowego, zlokalizowana w pasie drogowym (art. 4 pkt 2 udp); |
| Droga krajowa lub DK | do dróg krajowych zalicza się: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; drogi międzynarodowe; drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; 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); drogi alternatywne dla autostrad płatnych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich (art. 5 ust. 1 udp); |
| GDDKiA | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; |
| Generalny Dyrektor DKiA | Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; |
| KFD | fundusz ustanowiony ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 728); |
| klasyfikacja odcinków dróg, klasyfikacja | przeprowadzana raz na trzy lata klasyfikacja odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikację odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej. W celu dokonania klasyfikacji odcinków sieć dróg dzieli się na odcinki o długości od 2 km do 10 km o jednorodnych parametrach technicznych, które podlegają analizie ze względu m.in. na natężenie ruchu, stan nawierzchni liczba wypadków drogowych; |
| A, B, C, D,E, E1, E2 | po przeprowadzeniu klasyfikacji odcinkom dróg nadawane są odpowiednie klasy ryzyka. Wyróżnia się pięć klas ryzyka od A do D, w klasie ryzyka: A – poziom bezpieczeństwa jest bardzo wysoki, B – poziom bezpieczeństwa jest wysoki, C – poziom bezpieczeństwa jest średni, D – poziom bezpieczeństwa jest niski, E, E1, E2 – poziom bezpieczeństwa jest bardzo niski; |
| klasyfikacja odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych | polega na określeniu klasy ryzyka indywidualnego, jakie ponosi pojedynczy użytkownik dróg na odcinku drogi; |
| klasyfikacja odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej | polega na określeniu klasy ryzyka społecznego, jakie ponoszą wszyscy użytkownicy dróg na odcinku drogi; |

| | |
|---|--|
| NPBRD | Narodowy Program Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013–2020, dokument przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwałą nr 5/2013 z 20 czerwca 2013 r., w którym m.in. stwierdzono, że „krokiem w kierunku realizacji wieloletniej „wizji zero”, było określenie celów głównych, tj. ograniczenia rocznej liczby zabitych na drogach o 50% do nie więcej niż 2000 zabitych w 2020 r. i ograniczenia rocznej liczby ciężko rannych o 40% do nie więcej niż 6900 ciężko rannych w 2020 r.” Określono w nim cele etapowe, tj. liczbę zabitych nie więcej niż 2 400 w 2017 r. i liczbę ciężko rannych nie więcej niż 8 000 w 2017 r.; |
| 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 (art. 4 pkt 21 udp); |
| pas drogowy | wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 udp); |
| PBDK | Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2015–2023 (z perspektywą do 2025 r.) zatwierdzony 8 września 2015 r. uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.); |
| PLMN, Program Prawo budowlane przebudowa drogi | Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych jeden z komponentów PBDK; ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186); należy przez to rozumieć wykonywanie robót, w wyniku których następuje podwyższenie parametrów technicznych i eksploatacyjnych istniejącej drogi niewymagającej zmiany granic pasa drogowego (art. 4 pkt 18 udp); |
| remont drogi | wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 udp); |
| śmiertelna ofiara wypadku | osoba zmarła na miejscu wypadku lub w ciągu 30 dni od dnia wypadku drogowego na skutek doznanych w jego wyniku obrażeń ciała; |
| utrzymanie drogi | wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (art. 4 pkt 20 udp); |
| wypadek drogowy | zdarzenie w ruchu drogowym, w którym bierze udział jeden lub więcej uczestników ruchu drogowego, w następstwie którego dochodzi do zniszczenia mienia zaś uczestnik ruchu drogowego zostaje ranny lub dochodzi do jego śmierci. |

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy realizacja Programu „Likwidacji miejsc niebezpiecznych” przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy przed przystąpieniem do opracowania projektu Programu rozpoznano stan faktyczny w zakresie miejsc niebezpiecznych na drogach oraz zdiagnozowano potrzeby i czy konstrukcja Programu zapewniała skuteczne osiągnięcie jego celów?
2. Czy wybór zadań był zgodny z przyjętymi w Programie założeniami, czy zadania zostały prawidłowo rozliczone?
3. Czy i w jaki sposób sprawowano nadzór nad realizacją PLMN i dokonywano okresowej oceny realizacji Programu?
4. Czy sprawowano rzetelny nadzór nad realizacją zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego i dokonywano oceny wpływu realizacji PLMN na stan bezpieczeństwa na drogach?
5. Czy realizacja zadań była prowadzona w sposób skuteczny i zgodnie z założeniami Programu?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Infrastruktury, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (centrala), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddziały w: Gdańsku, Warszawie, Krakowie, Łodzi i Poznaniu.

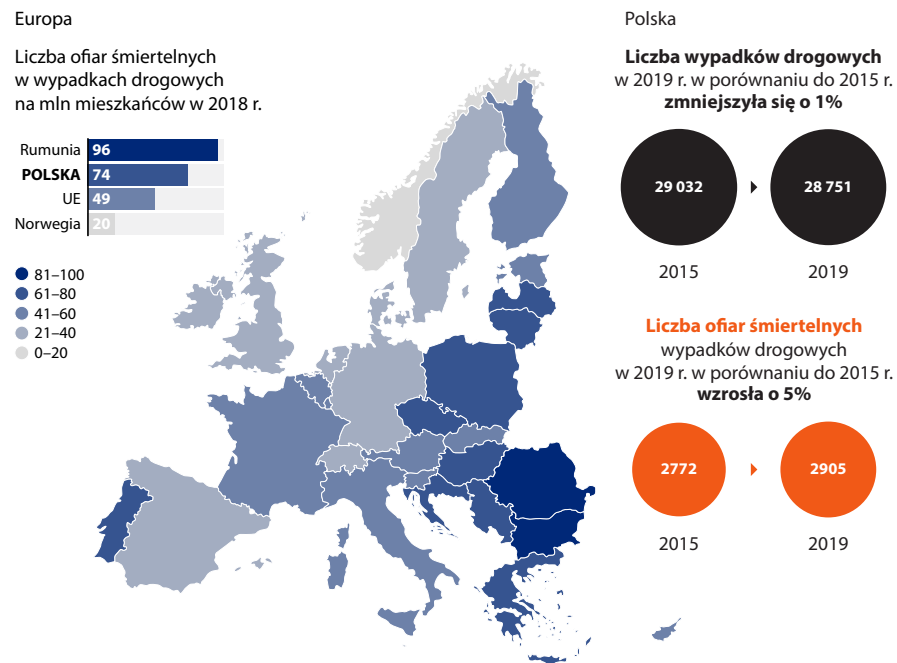
Okres objęty kontrolą

Lata 2015–2019 do dnia zakończenia kontroli.

Polska wciąż pozostaje w czołówce państw europejskich, w których na skutek wypadków drogowych ginie najwięcej osób. W 2019 r. na drogach publicznych miało miejsce 28 751 wypadków drogowych, w których śmierć poniosło 2905 osób, a rannych zostało 33 715 osób. Mimo podejmowanych działań, na drogach krajowych w wielu miejscach występują odcinki, na których częściej niż zwykle dochodzi do wypadków.

Infografika nr 1

Polska na tle Europy – tendencje wypadkowości



Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o dane z jednostek niekontrolowanych.

Rada Ministrów Uchwałą nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.¹ ustanowiła program wieloletni pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”. Określał on główne kierunki działań w zakresie rozbudowy infrastruktury dróg krajowych oraz poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników, które rząd zamierza zrealizować do 2023 r. mając na względzie plany rozbudowy i modernizacji dróg krajowych oraz ustalony limit środków publicznych na ich realizację. Wśród celów operacyjnych wymieniono m.in. wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar). Jednym z komponentów PBDK jest Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, zadania planowane do realizacji w ramach tego komponentu ujęto na liście stanowiącej załącznik nr 6 do PBDK. W Programie Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych założono, że zadania do niego zostaną dobrane spośród zadań ujętych w planach działań Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad z uwzględnieniem stopnia bezpieczeństwa sieci drogowej i w oparciu o obiektywne kryteria, m.in. wskaźnik wypadkowości i natężenie ruchu.

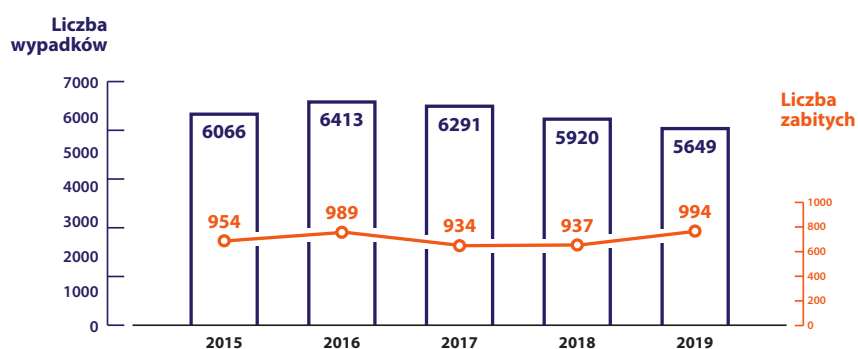
¹ RM-111-156-15.

WPROWADZENIE

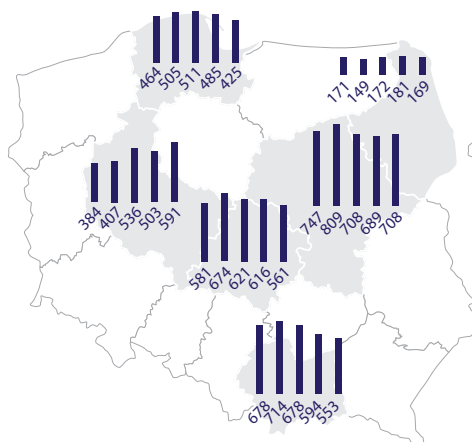
Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych obejmuje swym zakresem i przewiduje finansowanie inwestycji na drogach krajowych stanowiących ok. 4,2% długości dróg publicznych w Polsce i przenoszących ponad 60% ruchu drogowego. Zarządcą tych dróg i realizatorem Programu jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, a nadzór nad jego realizacją sprawuje minister właściwy ds. transportu.

Infografika nr 2

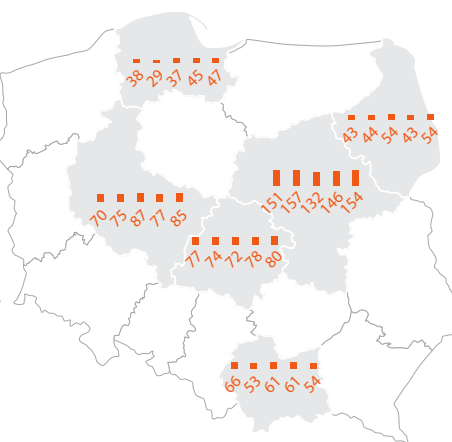
Wypadki drogowe na drogach w zarządzie GDDKiA



liczba wypadków drogowych



liczba wypadków śmiertelnych



Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o dane z jednostek niekontrolowanych.

Rada Ministrów założyła, że realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych spowoduje zmniejszenie liczby odcinków dróg, na których ryzyko powstania wypadku drogowego jest duże albo bardzo duże. W konsekwencji Program ten miał wspierać realizację celów założonych w NPBRD, tj. ograniczenie rocznej liczby zabitych w wypadkach drogowych o 50%, do nie więcej niż 2000 w 2020 r. i ograniczenie rocznej liczby ciężko rannych o 40%, do nie więcej niż 6900 w 2020 r.

2. OCENA OGÓLNA

Realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych nie przyczyniła się do zauważalnego zmniejszenia liczby odcinków dróg uznawanych za niebezpieczne

Dotychczasowa realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych nie doprowadziła do osiągnięcia jego celu, tj. zauważalnego zmniejszenia liczby odcinków dróg krajowych, na których ryzyko powstania wypadku drogowego jest duże albo bardzo duże. Z Programu finansowano również inwestycje drogowe zlokalizowane w miejscach nie sklasyfikowanych jako niebezpieczne. Realizacja tych inwestycji bez względu na ich lokalizację poprawiała jakość infrastruktury drogowej i zwiększała bezpieczeństwo jej użytkowników. Odstąpienie jednak od pierwotnych założeń Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych spowodowało, że część corocznie przekazywanych środków publicznych została przeznaczona na inwestycje na odcinkach dróg nie sklasyfikowanych jako niebezpieczne, podczas gdy niezmodyfikowane pozostawały odcinki, na których ryzyko wypadku jest duże i bardzo duże.

W związku z tym Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia stopień realizacji Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Przyjęty wraz z Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2015–2023 załącznik nr 6 zawierał listę 1085 zadań zaplanowanych do realizacji w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Koszt realizacji tych zadań oszacowano na ok. 7,2 mld zł. Tymczasem na dzień zakończenia kontroli zrealizowano zaledwie 273 zadania kosztem 379,3 mln zł. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad wykazał, że na dzień zakończenia kontroli, na realizację Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych przeznaczył 540,3 mln zł, tj. zaledwie 7,5% kwoty pierwotnie oszacowanej. Przy tym z ww. kwoty 188,2 mln zł, tj. 34,8% wydatkowano na zadania, które nie spełniały pierwotnie sformułowanych kryteriów kwalifikacji do Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Niski stopień realizacji Programu po pięciu latach funkcjonowania wskazuje także na nieefektywne planowanie wydatków przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, jak również nieskuteczny nadzór ministra właściwego ds. infrastruktury nad jego realizacją.

Najwyższa Izba Kontroli jako nierzetelne ocenia przygotowanie projektu Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych. Przygotowując ten projekt minister właściwy ds. transportu nie oparł się na analizie bezpieczeństwa ruchu na sieci drogowej, nie zawarł w projekcie mierników stopnia jego realizacji, a także sposobu jego ewaluacji i oceny. Natomiast Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad przygotowując projekt załącznika nr 6 do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2015–2023, tj. listę zadań Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, umieścił na niej zadania niespełniające warunków kwalifikacji do sfinansowania ich ze środków Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdza, że funkcjonujący w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad system zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej w zakresie nadzoru nad przeprowadzaniem kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego nie działał prawidłowo.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Przygotowany przez ministra właściwego ds. transportu projekt PLMN nie uwzględniał mechanizmów bieżącej kontroli i ewaluacji efektów, monitoringu zadań i wymiernych celów dedykowanych PLMN. Minister nie wprowadził do projektu PLMN tych elementów, pomimo uwag w tym zakresie złożonych przez ministra finansów w toku opiniowania projektu. Minister właściwy ds. transportu nie zaproponował takich zmian również w ramach nowelizacji PBDK.

Projekt PLMN nie zawierał mechanizmów kontroli i ewaluacji

Minister właściwy ds. transportu przygotowując projekt PLMN nie przeprowadzał i nie zlecał opracowania badań w zakresie brd i wpływu infrastruktury drogowej na bezpieczeństwo uczestników ruchu. Bazował na informacjach i propozycjach przedstawianych przez Generalnego Dyrektora DKiA, który jako zarządzający siecią dróg krajowych dysponował wiedzą w zakresie zarządzania infrastrukturą drogową. [str. 15–18]

Infografika nr 3
Zakończone inwestycje PLMN – liczba wypadków drogowych w poszczególnych województwach



Oddziały GDDKiA objęte kontrolą

Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o dane z jednostek kontrolowanych.

Dyrektor Generalny DKiA dopuścił do realizacji ze środków PLMN zadania niespełniające jego kryteriów brzegowych

Opracowując projekt załącznika nr 6 do PBDK, tj. listę zadań PLMN, Generalny Dyrektor DKiA działając nierzetelnie umieścił w nim zadania niespełniające kryteriów kwalifikacji do PLMN. Z pominięciem procesu

klasyfikacji dokonał zmiany przyporządkowania klasy ryzyka odcinkom dróg, na których były zlokalizowane zadania ujęte w ww. załączniku. Zadaniom wybranym z Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych oraz Programu Budowy Ciągów Pieszorowerowych, które zlokalizowane były na odcinkach dróg o niskim poziomie ryzyka (od A do C) przypisano klasy ryzyka, odcinków dróg odpowiadające dużemu poziomowi ryzyka (D). Tym samym już na etapie tworzenia PLMN ujęto w nim zadania niespełniające wymogów zakwalifikowania do Programu. W konsekwencji środki finansowe przeznaczone na PLMN zostały wykorzystane na realizację zadań niespełniających kryteriów kwalifikowania do PLMN. Przeznaczono je także na 43 zadania zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych w kategorii A, spośród 420 realizowanych.

Na etapie przygotowania projektu PBDK w 2015 r. zaplanowano, że w latach 2016–2023 wydatki na zadania PLMN wynosić będą nie więcej niż 4,8 mld zł z KFD, przy rocznym limicie wydatków w wysokości 300 mln zł². Zadania ujęte w załączniku nr 6 do PBDK miały być sukcesywnie kierowane do realizacji stosownie do dostępnych środków finansowych. Na etapie projektowania założono, że środki na wydatki PLMN będą pochodziły z oszczędności w ramach wydatków na zadania inwestycyjne zaplanowane do realizacji w PBDK. Realizacja PLMN miała doprowadzić do zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych w klasach D, E1 i E2, tym samym wspierać realizację celów założonych w NPBRD. W PBDK zawarto też wskaźniki realizacji jednego z celów szczegółowych, tj. „wzrostu bezpieczeństwa ruchu drogowego” poprzez ograniczenie liczby zabitych, co najmniej o 40% i ograniczenie liczby ciężko rannych, co najmniej o 41%, osiągnięcie których miało nastąpić poprzez realizację całości inwestycji drogowych zaplanowanych w ramach PBDK w tym PLMN.

W ramach nowelizacji PBDK nie wprowadzono do PLMN zmian w zakresie monitoringu i oceny, usunięto natomiast z PLMN listę zadań, tj. załącznik nr 6 do PBDK. Minister właściwy ds. transportu argumentował, że usunięcie listy miało uelastyczyć i dostosować do bieżących potrzeb proces wyboru zadań. [str. 15–18]

Niski poziom wydatków na PLMN

Na realizację PLMN do 30 września 2019 r. wydatkowano 540,3 mln zł³, tj. jedynie 45% limitu faktycznie udostępnionego z KFD. Wykorzystano zaledwie 7,5% pierwotnie oszacowanej kwoty wydatków na realizację zadań ujętych w załączniku nr 6 do PBDK (ok. 7,2 mld zł), co przy uwzględnieniu 50% zaawansowania czasowego PLMN wskazuje na bardzo niski stopień jego realizacji⁴.

² W PBDK stwierdzono, że w przypadku pojawienia się środków przekraczających 300 mln zł, będzie istniała możliwość przeznaczenia ich na zadania brd maksymalnie do kwoty 600 mln zł rocznego limitu.

³ W tym: 154,83 mln zł z KFD, 378,63 mln zł z budżetu państwa i 6,84 mln zł ze środków samorządowych

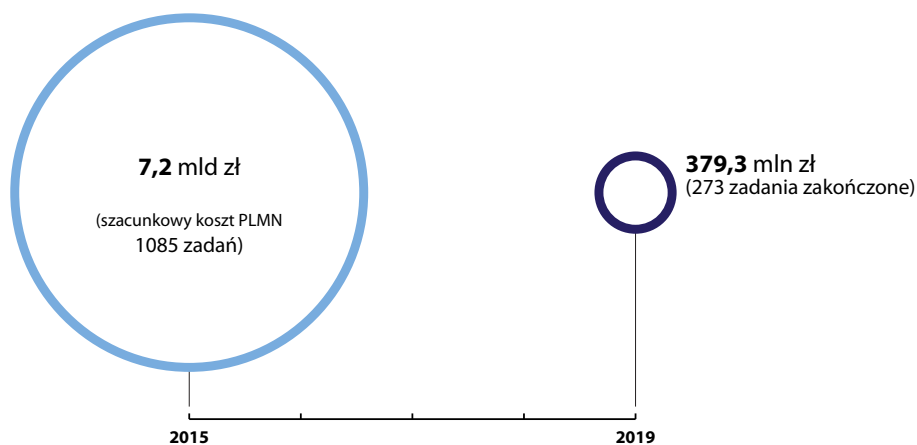
⁴ Realizacja PLMN planowana była na lata 2015–2023.

SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

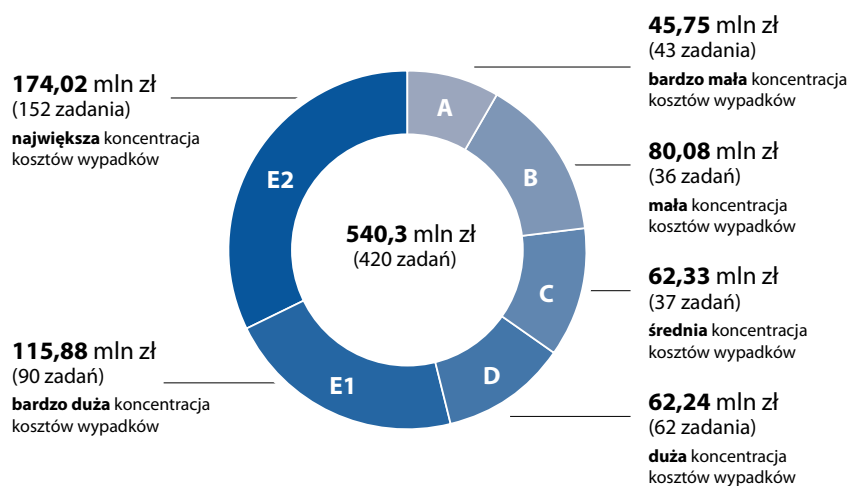
Infografika nr 4

Realizacja PLMN – zawansowanie finansowe Programu.

Dyrektor Generalny
DKiA dopuścił
do realizacji
ze środków PLMN
zadania niespełniające
jego kryteriów
brzegowych



Wartość realizowanych inwestycji w poszczególnych klasach ryzyka dróg



Źródło: opracowanie własne NIK w oparciu o dane z jednostek kontrolowanych.

W latach 2015–2018 GDDKiA wydatkowała 379,3 mln zł⁵ na 273 zadania zrealizowane ze środków przeznaczonych na PLMN. Jednak 188,2 mln zł z tej kwoty, tj. 49,6%, wydatkowano na zadania niespełniające pierwotnych kryteriów kwalifikacji do PLMN⁶, tj. zlokalizowane na odcinakach dróg sklasyfikowanych w niskich i średnich klasach ryzyka (od Ado C) ze względu na koncentrację kosztów wypadków. [str. 18–22]

Niski poziom wydatkowania środków PLMN powodowany był m.in. nieprecyzyjnym planowaniem wydatków, a także opóźnieniami na etapie przygotowania i realizacji części inwestycji. Przygotowując roczne plany

⁵ W tym: 87,04 mln zł z KFD, 291,27 mln zł z budżetu państwa i 0,99 mln zł ze środków samorządowych.

⁶ Kryteria sformułowane w pierwotnie przyjętym Programie i obowiązujące do nowelizacji PLMN w lipcu 2017 r.

finansowe PLMN Dyrektor Generalny DKiA każdorazowo planował rezerwę w budżecie GDDKiA, która na koniec roku pozostawała niewykorzystana. Opóźnienia realizacji części inwestycji powstawały m.in. ze względu na przedłużające się postępowania na uzyskanie Decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej lub trudności z wyborem wykonawców.

Nierzetelny dobór zadań do PLMN

Analiza wyników klasyfikacji 20 odcinków dróg, na których w 2015 r. zakończono realizację inwestycji finansowanych z PLMN, wykazało brak związku zrealizowanych inwestycji ze zmianą klasy ryzyka. Dla ośmiu odcinków dróg, na których były zlokalizowane inwestycje wartość wskaźnika gęstości kosztów wypadków drogowych wzrosła, dla 6 odcinków zmalała, a dla pozostałych 6 odcinków pozostała bez zmian. [str. 22–24]

Wybór zadań do Programu był przeprowadzony w oparciu o nieaktualizowane listy zadań. Minister właściwy ds. transportu nie aktualizował w latach 2015–2017 Załącznika nr 6 do PBDK stanowiącego wykaz zadań planowanych do realizacji w ramach PLMN, wbrew obowiązkowi określonymu w pkt 3.3.3 PBDK. Lista zadań nie została zaktualizowana także po przeprowadzaniu przez GDDKiA klasyfikacji odcinków dróg w 2016 r. Od 2017 r. minister nie dokonywał wyboru zadań PLMN zgodnie ze zaktualizowaną listą potrzeb mimo nałożenia na niego takiego obowiązku⁷.

Minister właściwy ds. transportu dokonywał doboru zadań do wykonania w ramach PLMN w formie uzgadniania programów inwestycji przedłożonych przez GDDKiA, jednak sposób procedowania i terminy zatwierdzania tych dokumentów były bardzo różne. Zdarzało się, że przekraczały 100 dni. W jednym przypadku program inwestycyjny zatwierdzony został po blisko 9 miesiącach. Nieustalenie reguł i terminów zatwierdzania programów inwestycyjnych oraz odejście od ustalenia formalnej listy zadań PLMN było jedną z przyczyn niedostatecznej realizacji Programu. [24–27]

Właściwy nadzór inwestorski GDDKiA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia jakość prac zrealizowanych w ramach PLMN oraz sposób sprawowania nadzoru inwestorskiego w oddziałach GDDKiA. Kontrola realizacji zadań PLMN przez oddziały GDDKiA tylko w dwóch przypadkach wykazała nieprawidłowości dotyczące: przekroczenia zakresu upoważnienia do zaciągania zobowiązań w oddziale GDDKiA w Gdańsku oraz powierzenia realizacji prac w ramach funkcjonujących umów i z pominięciem przepisów ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych⁸ w oddziale GDDKiA w Warszawie. [str. 27–29]

Nieustalony wpływ zakończonych inwestycji PLMN na brd

Minister właściwy ds. transportu i Generalny Dyrektor DKiA nie monitorowali wpływu zrealizowanych w ramach PLMN inwestycji na poprawę brd, nie przeprowadzali także oceny efektywności inwestycji PLMN. Pomimo gromadzenia informacji odnośnie stopnia wykonania PLMN zarówno

⁷ W PBDK wersji znowelizowanej w lipcu 2017 r. zapisano: „Dobór zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego dokonywany będzie przez ministra właściwego do spraw transportu zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb w tym zakresie, pilnością interwencji oraz przy uwzględnieniu możliwości finansowych.”

⁸ Dz. U. z 2019 r. poz. 2019, zwana dalej: Pzp.

pod względem rzeczowym jak i finansowym minister właściwy ds. transportu nie dokonywał okresowych oceny realizacji PLMN i nie podejmował działań w celu zwiększenia efektywności jego realizacji.

Minister właściwy ds. transportu w rocznych sprawozdaniach za lata 2017–2018 przedkładanych Radzie Ministrów nie umieszczał informacji o stanie realizacji rzeczowo – finansowej PLMN, pomimo obowiązku określonego w PBDK. [str. 29–33]

Generalny Dyrektor DKiA wdrożył system kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego⁹ na drogach krajowych, jednak nie zapewnił aby oddziały GDDKiA wykonywały wszystkie zaplanowane kontrole brd. Działania kontrolne centrali GDDKiA w ww. obszarze, sprowadzały się tylko do pozyskania z oddziałów wybranych raportów z przeprowadzonych kontroli brd, nie weryfikowano natomiast czy wszystkie zaprojektowane kontrole brd zostały wykonane. Nieskuteczność nadzoru nad realizacją kontroli brd potwierdza m.in. to, że: w oddziałach w Białymstoku, Gdańsku, Lublinie i Opolu w 2016 r., w oddziałach w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie w 2017 r. oraz w Warszawie w 2019 r. (stan na 30 września 2019 r.) nie przeprowadzono żadnej kontroli ogólnej brd, pomimo dyspozycji Generalnego Dyrektora DKiA. [str. 33–35]

Niepełna kontrola
Generalnego Dyrektora
DKiA nad kontrolami brd
realizowanymi
przez oddziały GDDKiA

⁹ Zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz Zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

4. WNIOSKI

Ustalenia kontroli wskazują na błędy i zaniedbania stwierdzone w zakresie przygotowania PLMN, które na etapie jego realizacji i rozliczenia efektywności skutkowały m.in. niewielkim stopniem wykorzystania środków finansowych i brakiem wiedzy o efektach inwestycji. Realizując PLMN nie podejmowano także inicjatyw w zakresie wprowadzenia niezbędnych zmian Programu. W związku z powyższym, mając na uwadze potrzebę poprawy dalszego funkcjonowania PLMN, NIK wnioskuje jak niżej:

Do Ministra
Infrastruktury

1. Podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w PBDK w zakresie PLMN, m.in. poprzez określenie przejrzystych kryteriów doboru zadań do PLMN, określenie mierników, a także monitorowanie jego efektów w regularnych cyklach. Pozwoli to na skuteczne zarządzanie PLMN i bieżące sprawdzanie stopnia osiągnięcia jego celów.
2. Dokonanie oceny i analizy wpływu na brd zrealizowanych w ramach PLMN zadań i wykorzystanie ich w celu poprawy efektywności realizacji PLMN.

Dyrektora Generalnego
DKiA

Zintensyfikowanie działań na rzecz likwidacji miejsc niebezpiecznych na drogach krajowych z wykorzystaniem rocznych limitów środków przeznaczonych na realizację PLMN.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Przygotowanie projektu PLMN oraz projektu jego zmiany

Przed przystąpieniem do prac nad projektem PLMN minister właściwy ds. transportu nie prowadził odrębnych analiz ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i wpływu stanu infrastruktury na to bezpieczeństwo. Zadanie to było przypisane zarządcy dróg krajowych, Generalny Dyrektor DKiA realizując obowiązki określone w udp posiadał niezbędną wiedzę w zakresie identyfikacji miejsc niebezpiecznych na drogach. GDDKiA w toku swojej działalności na bieżąco identyfikowała miejsca niebezpieczne na drogach krajowych, wskazała zabiegi, których założeniem było zniwelowanie niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu oraz dokonała ich klasyfikacji ze względu na bezpieczeństwo sieci dróg.

W toku prac nad projektem PBDK w lipcu 2015 r. GDDKiA przekazała do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju¹⁰ propozycję sformułowania PLMN, która uwzględniała opis systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej oparty o cztery procedury: ocena wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego, klasyfikacja odcinków dróg oraz kontrola bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz zasadę doboru zadań do Programu, poprzez ich wybranie z Planu Działań na Sieci Drogowej, Programu Budowy Ciągów Pieszorowowych i Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych z uwagi na przypisaną klasę ryzyka określoną w klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków drogowych i bezpieczeństwo sieci drogowej.

Na etapie tworzenia projektu PLMN, minister właściwy ds. transportu nie wprowadził do projektu PLMN zapisów w zakresie bieżącej ewaluacji i monitoringu zadań dotyczących poprawy brd. W projekcie PBDK nie zamieścił też przypisanego PLMN dedykowanego celu i wskaźnika jego osiągnięcia. Mimo tego, że na etapie konsultacji międzyresortowych projektu PBDK uwagi do sposobu monitorowania realizacji PBDK zgłosił minister finansów zauważając m.in., iż informacja roczna z monitorowania realizacji PBDK powinna zostać uzupełniona o prezentację realizacji PLMN mierzoną za pomocą wymienionych w PBDK wskaźników. MIiR uwzględnił częściowo uwagę ministra finansów dotyczącą sposobu prezentacji informacji z monitoringu PBDK. Kwestię braku ujęcia mierników w informacji rocznej uzasadnił tym, że mierniki określone w PBDK określają stan docelowy, jaki zostanie osiągnięty po zrealizowaniu wszystkich zadań z podstawowego zakresu PBDK. Tym samym nie będzie uzasadnione szczegółowe rozliczanie się ze wszystkich mierników w układzie rocznym. Minister Finansów podtrzymał swoje stanowisko w sprawie uwag do sposobu monitorowania PBDK.

Lista miejsc niebezpiecznych w ramach PLMN zawarta w załączniku nr 6 do PBDK stanowiła zbiór potrzeb, bez określania kosztu ich realizacji. W założeniu zadania z listy miały być realizowane w ramach pojawiających się środków pozwalających na ich sfinansowanie. Wydatki na zadania realizowane w ramach PLMN, zostały określone, jako limity roczne oszczędności w ramach wydatków na zadania inwestycyjne zaplanowane

PLMN nie zawierał mechanizmów bieżących kontroli, ewaluacji efektów i monitoringu zadań

¹⁰ Dalej: MIiR.

do realizacji w ramach PBDK. Oszczędności te mogły pochodzić z rozstrzygnięcia i podpisywania umów na niższe niż przewidywano wartości oraz z rozliczeń końcowych zadań. Środki KFD na realizację zadań drogowych zaplanowanych w PBDK zabezpieczone zostały w ramach ogólnego, ustanowionego w PBDK limitu, który miał zostać rozliczony na podstawie faktycznie poniesionych wydatków. Zaplanowano, że w latach 2016–2023 wydatki na realizację PLMN mogą wynieść nie więcej niż 4,8 mld zł z KFD, przy rocznym limicie wydatków na te zadania w wysokości 300 mln zł. Drugim źródłem środków do wykorzystania przy finansowaniu zadań z zakresu poprawy brd były środki budżetu państwa, w ramach rocznych limitów określanych przez ustawy budżetowe.

Dyrektor Generalny DKiA, podjął decyzję o zmianie klasyfikacji odcinków dróg, bez uprzednich analiz tych odcinków

Projekt załącznika nr 6 przygotował Generalny Dyrektor DKiA, który zgodnie z zapisami rozdziału 3.3.3 PBDK¹¹ powinien wybrać zadania zlokalizowane na odcinakach dróg sklasyfikowanych w najwyższych klasach ryzyka, a planowanych wcześniej do realizacji w ramach Planu Działań na Sieci Drogowej, Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych oraz Programu Budowy Ciągów Pieszo-Rowerowych. Jednak na etapie tworzenia projektu listy zadań Generalny Dyrektor DKiA dokonał zmiany w zakresie przypisania klas ryzyka zadaniom ujętym w Planie Działań na Sieci Drogowej, Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych oraz Programie Budowy Ciągów Pieszo-Rowerowych. W taki sposób, że: zadaniom sklasyfikowanym w klasie E1 przypisano klasę E2, zadaniom sklasyfikowanym w klasie D przypisano klasę E1 a zadaniom sklasyfikowanym w klasie A, B i C przypisano klasę D. W konsekwencji stworzył listę zadań, która tylko częściowo spełnia kryteria doboru zadań określone w PLMN. GDDKiA nie przekazała ministrowi właściwemu ds. transportu informacji o dokonaniu powyższej zmiany w klasyfikacji zadań.

W lipcu 2015 r. GDDKiA przekazała wykaz zadań, które planowane były do realizacji w ramach Programu, na łączną kwotę 8,8 mld zł (1790 zadań). Ministerstwo zaleciło ograniczenie listy inwestycji do kwoty 4,8 mld zł. W sierpniu 2015 r. GDDKiA przekazała ponownie wykaz zadań do realizacji w ramach Programu, na łączną kwotę 8,7 mld zł (1449 zadań – liczba zadań uległa ograniczeniu z uwagi na połączenia funkcjonalne zadań w działania kompleksowe), wskazując jednocześnie, dlaczego lista ta nie powinna być ograniczona na obecnym etapie (m.in., aby zrealizować plany finansowe na kwotę 4,8 mld zł, wg szacunku GDDKiA, wykaz zadań powinien obejmować zadania o wyższej wartości, rozszerzenie listy zadań ograniczy ryzyka niewykorzystania dostępnych środków). Ostatecznie w sierpniu 2015 r. przekazana została przez GDDKiA lista zadań tzw. „optymalna” obejmująca 1082 zadania, na łączną kwotę około 7,2 mld zł. Analogicznie jak w pierwotnym wykazie ujęte zostały inwestycje, dla których klasa ryzyka określona została, jako największa, bardzo duża i duża. Wykaz ten zgodnie ze stanowiskiem Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa¹² nie zawierał zadań na odcinkach dróg, które w perspektywie

¹¹ Wersja obowiązująca w 2015 r.

¹² Dalej: MliB.

czasowej planowane były do zastąpienia nowymi przebiegami, na których zmieniają się warunki drogowo – ruchowe lub zostaną oddane do samorządów.

W przyjętym w ramach PBDK Załączniku nr 6 pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach PLMN”, w porównaniu z wykazem optymalnym przekazanym przez GDDKiA, decyzją ministerstwa dodane zostały trzy zadania¹³. Łącznie Załącznik nr 6 zawierał 1085 zadań – 392 zadania w klasie ryzyka największej (E2), 213 w klasie ryzyka bardzo dużej (E1), 480 w klasie ryzyka dużej (D). Nie zawierał informacji nt. łącznego kosztu realizowanych zadań.

Uchwałą nr 156/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r. dokonano nowelizacji PBDK usuwając m.in. Załącznik nr 6 do PBDK stanowiący listę zadań do sfinansowania w ramach PLMN a także zapis o zaplanowanym limicie wydatków na zadania PLMN w latach 2016–2023. Zmieniono także sposób doboru zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, który dokonywany będzie przez ministra właściwego do spraw transportu zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb w tym zakresie, pilnością interwencji oraz przy uwzględnieniu możliwości finansowych. Zadania z zakresu poprawy brd zaplanowano do finansowania zarówno ze środków budżetu państwa¹⁴, jak i z KFD. Obydwa ww. źródła finansowania w założeniu należało traktować, jako uzupełniające i pozwalające na elastyczne zarządzanie bieżącymi potrzebami z zakresu brd¹⁵. Zadania w ramach PLMN, zostały skatalogowane do jednej pozycji zbiorczej, tj. do pozycji nr 118 Załącznika nr 1 do PBDK. MiIR przygotowując projekt zmian PBDK nie konsultowało z GDDKiA ich propozycji wprowadzonych w lipcu 2017 r.

W piśmie skierowanym do GDDKiA przez MiIR w styczniu 2018 r. podkreślono m.in., że aktualizacja PBDK w zakresie PLMN miała na celu uelastycznienie i przyspieszenie procedury kierowania kolejnych zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez usunięcie Załącznika nr 6 w postaci sztywnej listy zadań. Wskazano także, że PLMN – jako lista zadań w PBDK – nie istnieje.

GDDKiA zleciła Bankowi Światowemu¹⁶ opracowanie przeglądu procesu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury dróg krajowych. Raport autorstwa Banku Światowego został odebrany¹⁷ przez GDDKiA 24 maja 2016 r.

¹³ DK 22 Knybawa–Gnojewo w km 344,000–350,000; DK 55 Nowy Staw w km 12,200, DK 55 Nowy Dwór–Malbork w km 2,300–23,000 (trzy zadania w klasie ryzyka dużej).

¹⁴ W latach 2014–2023 wydatki ponoszone z budżetu państwa na poprawę bezpieczeństwa, utrzymanie odpowiednich standardów technicznych istniejącej sieci drogowej, przygotowanie zadań do realizacji oraz zarządzanie zostały zaplanowane na ok. 46,8 mld zł. Limit ten, określony w PBDK, uwzględnia planowane limity wydatków budżetu państwa na drogi krajowe, jakie zostały ujęte w Wieloletnich Planach Finansowych Państwa. Kwoty te uwzględniały również środki niezbędne na przygotowanie w kolejnych latach zadań inwestycyjnych, jakie zostały ujęte w PBDK.

¹⁵ Za PBDK w wersji przyjętej uchwałą nr 105/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r. podrozdział nr 2.9.3 Bezpieczeństwo ruchu drogowego.

¹⁶ Na podstawie umowy z dnia 26 listopada 2015 r. zawartej pomiędzy Bankiem Światowym a GDDKiA.

¹⁷ Za pismem GDDKiA z dnia 24 maja 2016 r. znak: DZR.WAK.443.55.4.2016.me.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W raporcie końcowym podsumowano kluczowe obserwacje dla systemu zarządzania brd w GDDKiA i sformułowano rekomendacje do wykorzystania przy usprawnieniu podejścia do zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury dróg krajowych. W raporcie wskazano m.in., że: Wymagania MliB wobec GDDKiA w zakresie brd powinny być formułowane jednoznacznie, najlepiej poparte konkretnym zestawem wskaźników wynikowych i pośrednich (...); Konieczne jest jak najszybsze uzgodnienie pomiędzy MliB i GDDKiA szczegółów dotyczących mechanizmu wykorzystania PLMN oraz monitorowania postępów w jego wdrażaniu i wyników jego realizacji, aby umożliwić GDDKiA przygotowanie niezbędnej dokumentacji, szybką i sprawną realizację zadań w ramach PLMN oraz monitoring jego efektów; Mierzalne cele ogólne i pośrednie (szczegółowe) powinny być ustalone na potrzeby monitorowania i oceny postępów w poprawie brd zarówno w relacji Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego/MliB-GDDKiA jak i wewnątrz w GDDKiA, a także wykorzystywane do regularnej oceny. Raport końcowy z opracowania Przeglądu zarządzania przez GDDKiA bezpieczeństwem infrastruktury dróg krajowych nie był przekazywany przez GDDKiA innym organom. Na prezentację raportu zostali zaproszeni przedstawiciele MliB.

Przygotowując projekt nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r. nie dokonano zmiany zapisów w PBDK w zakresie bieżącej ewaluacji i monitoringu zadań dotyczących poprawy brd, w tym zadań realizowanych w ramach PLMN. Nie wprowadzono także zmian wynikających z wyżej wymienionych rekomendacji Banku Światowego tłumacząc to tym, że raport autorstwa Banku Światowego nie był realizowany na zlecenie ministra właściwego ds. transportu i nie został przekazany do MliB. W związku z tym, ww. rekomendacje nie mogły być uwzględnione w aktualizacji PBDK w 2017 r. W okresie 2016–2019 ani minister właściwy ds. transportu, ani GDDKiA nie dokonywali zmian na liście zadań PLMN ze względu na wyniki Klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków drogowych i bezpieczeństwo sieci drogowej za lata 2013–2015 oraz 2016–2018. (Więcej na temat klasyfikowania odcinków dróg na stronie 33–35 niniejszej informacji).

5.2. Funkcjonowanie PLMN– wybór zadań i nadzór.

W ciągu 5 lat funkcjonowania Programu wydatkowano jedynie 45% udostępionych środków

GDDKiA finansowała zadania PLMN z dwóch źródeł: KFD i środków budżetu państwa¹⁸. Zgodnie z rozdziałem 3.5 PBDK roczny limit wydatków stanowiła kwota 300 mln zł, która mogła ulec zwiększeniu w przypadku pojawienia się większej puli środków stanowiących oszczędności wygenerowane podczas realizacji inwestycji polegających na budowie dróg ekspresowych, autostrad oraz obwodnic¹⁹. Planując wydatki Generalny Dyrektor DKiA dzielił dostępną corocznie kwotę z obu źródeł

¹⁸ W roku 2015, 2016, 2017 i 2019 23 inwestycje zostały także dofinansowane ze środków samorządowych w łącznej kwocie 6,84 mln zł, przy czym 5,85 mln zł, tj. 85,5% tej kwoty zaplanowano dla realizacji 1 inwestycji: „Budowa węzła Niepołomice w ciągu A4”.

¹⁹ Wymienionych w załączniku nr 1 do PBDK.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

na oddziały GDDKiA w wysokości odzwierciedlającej możliwości realizacyjne w danym roku oraz w budżecie centrali GDDKiA w kwocie pozostałej po podziale, jako rezerwę.

Na finansowanie zadań PLMN w latach 2015–2019 zapewniono łącznie środki z KFD w łącznej wysokości 1,2 mld zł. Środki z budżetu państwa, były zapewniane corocznie w różnej wysokości. Według pierwotnych planów było to łącznie 201,96 mln zł²⁰.

W roku 2016 i 2017 GDDKiA otrzymała rekomendację ministra właściwego ds. transportu dotyczącą przeksięgowania wydatków na PLMN poniesionych z KFD w ciężar wydatków budżetu państwa. Rekomendację tę uzasadniono tym, że środki pochodzące z budżetu państwa są w ogólnym rozrachunku pieniądzem pociągającym mniejsze koszty dla Skarbu Państwa oraz koniecznością maksymalnego wykorzystania środków budżetu państwa. Podobne działanie miało miejsce w 2019 r. W planach po zmianach roku 2016, 2017 i 2018 (wg stanów na 31 grudnia) przeksięgowane (niewydatkowane) środki powiększyły rezerwę centrali GDDKiA, natomiast w planie oddziałów GDDKiA przewidziano środki budżetu państwa w wysokości: w 2015 r. 10,5 mln zł, w 2016 r. 121,4 mln zł, w 2017 r. 190,7 mln zł, w 2018 r. 10,9 mln zł i w 2019 r. 209,4 mln zł. Dodatkowo, w planie po zmianach roku 2018 przewidziano 148,12 mln zł ze środków KFD, a w latach 2015, 2016, 2017 i 2019 12,76 mln zł łącznie ze środków samorządowych. Łącznie w planach po zmianie oddziałów GDDKiA przewidziano 703,8 mln zł.

W latach 2015–2019²¹ na realizację zadań w ramach PLMN wydatkowano łącznie 540,3 mln zł²², co stanowiło 45,0% łącznego limitu udostępnionego z KFD w wysokości 1,2 mld zł. Wydatki stanowiły 47,9% środków, które przeznaczone były na inwestycje umieszczone w pierwszych planach rocznych oddziałów GDDKiA oraz 76,8% środków w planie po zmianach oddziałów GDDKiA. Z uwagi na niższy niż zaplanowany poziom realizacji zadań PLMN faktyczne zaangażowanie środków KFD w ciągu roku wynosiło: w 2016 r. 70,1 mln zł, w 2017 r. 47,8 mln zł, w 2018 r. 147,3 mln zł i w 2019 r. 5,5 mln zł (łącznie 270,7 mln zł). Po przeksięgowaniu wydatków w ciężar budżetu państwa GDDKiA dokonała zwrotu łącznie 115,9 mln zł na rachunek KFD w Banku Gospodarstwa Krajowego²³.

Najczęstszymi przyczynami opóźnienia realizacji inwestycji wymienianymi przez GDDKiA były przedłużające się postępowania o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji drogowej, odstępstwa od warunków technicznych i konieczność uzyskania zgody na zmianę programu inwestycji a także problemy z wyborem wykonawców skutkujące koniecznością powtarzania przetargów ma roboty.

²⁰ W 2016 r.: 54,99 mln zł, w 2017 r.: 76,51 mln zł, w 2018 r.: 33,31 mln zł, w 2019 r.: 37,16 mln zł. W 2015 r. w pierwszym nie zaplanowano wydatków na PLMN, chociaż realizowano zadania z Programu.

²¹ Według stanu na 31 sierpnia 2019 r.

²² W tym: 154,83 mln zł z KFD, 378,63 mln zł z budżetu państwa i 6,84 mln zł ze środków samorządowych

²³ W tym: w 2016 r. 62,56 mln zł, w 2017 r. 47,79 mln zł, w 2018 r. 41,38 tys. zł i w 2019 r. 5,50 mln zł

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W ramach wyższej wymienionej kwoty wydatków GDDKiA podjęła w latach 2015–2019 realizację 420 zadań²⁴ posiadających programy inwestycji uzgodnione przez ministra właściwego ds. transportu, spośród których 392 (92,7%) stanowiły zadania wymienione w załączniku nr 6 do PBDK, a pozostałe 34 (7,3%) zadania dodane spoza załącznika nr 6 po jego usunięciu z PBDK w 2017 r. W okresie od 2015 do 2018 GDDKiA zrealizowała 273 zadania w ramach PLMN²⁵, a w 2019 zaplanowała zakończenie 53 zadań²⁶.

Zdjęcie nr 1 i 2

Chodniki wybudowane w ramach PLMN od lewej DK 74 w miejscowości Paradyż DK 72 w miejscowości Prawęcice



Źródło: materiały kontrolne NIK.

W efekcie podjętych działań w latach 2016–2018 zrealizowano m.in.:

- 163 km chodników dla pieszych,
- 86 km ciągów pieszo-rowerowych,
- 31 km wymieniono-naprawiono nawierzchnię dróg,
- 20 km dróg rowerowych,
- przebudowano 65 skrzyżowań,
- zbudowano 45 azyli dla pieszych.

W oparciu o prowadzoną w GDDKiA sprawozdawczość nie można było wyszczególnić zadań sfinansowanych w ramach PLMN w 2015 i 2019 r.

²⁴ Liczba ta prezentuje zadania wg połączonych tytułów inwestycyjnych i według stanu na 31.08.2019 r., podczas gdy w załączniku nr 6 do PBDK wyszczególniono wiele z tych zadań w podziale na osobne inwestycje.

²⁵ W tym w roku: 2015 – 20 zadań, 2016 – 59 zadań, 2017 – 126 zadań, 2018 – 68 zadań.

²⁶ Czynności kontrolne zakończyły się w listopadzie i grudniu 2019 r., ale dane finansowe i informacje odnośnie realizacji inwestycji zostały pobrane wg stanu na 30.09.2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2015–2019 najwyższych wydatków dokonano na zadania PLMN realizowane przez:

- Oddział GDDKiA w Krakowie (88,44 mln zł, co stanowiło 68,1% planów tego oddziału i 16,4% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował 52 zadania;
- Oddział GDDKiA w Poznaniu (59,96 mln zł, co stanowiło 90,5% planów tego oddziału i 11,1% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował 32 zadania;
- Oddział GDDKiA w Olsztynie (59,52 mln zł, co stanowiło 81,2% planów tego oddziału i 11,0% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował 27 zadań.

Najmniejszych wydatków w latach 2015–2019 dokonano na zadania PLMN realizowane przez:

- Oddział GDDKiA w Katowicach (2,9 mln zł, co stanowiło 61,9% planów tego oddziału i 0,5% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował 12 zadań;
- Oddział GDDKiA w Zielonej Górze (3,4 mln zł, co stanowiło 77,6% planów tego oddziału i 0,6% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował 19 zadań;
- Oddział GDDKiA w Łodzi (10,9 mln zł, co stanowiło 45,3% planów tego oddziału i 2,0% wydatków na zadania wszystkich oddziałów GDDKiA), który zrealizował trzy zadania.

Realizacja PLMN miała pozwolić na zmniejszenie liczby odcinków niebezpiecznych w klasach D, E1 i E2, tym samym wspierać realizację celów założonych w NPB RD. W ramach Programu w latach 2015–2019 GDDKiA realizowała:

- 43 zadania zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie A, tj. bardzo małej koncentracji kosztów wypadków (10,1% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 45,75 mln zł;
- 36 zadań zlokalizowanych na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie B, tj. małej koncentracji kosztów wypadków (8,5% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 80,08 mln zł;
- 37 zadań zlokalizowanych na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie C, tj. średniej koncentracji kosztów wypadków (8,7% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 62,33 mln zł;
- 62 zadania zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie D, tj. dużej koncentracji kosztów wypadków (14,6% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 62,24 mln zł;
- 90 zadań zlokalizowanych na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie E1, tj. bardzo dużej koncentracji kosztów wypadków (21,1% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 115,88 mln zł;
- 152 zadania zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych w klasie E2, tj. największej koncentracji kosztów wypadków (37,1% wszystkich realizowanych zadań), wydatkując 174,02 mln zł.

Realizując PLMN 27,3% zadań na łączną kwotę 188,2 mln zł zostało zrealizowanych na odcinkach dróg sklasyfikowanych w kategorii od A do C, niewymagających pilnych interwencji

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W konsekwencji działań GDDKiA i ministra właściwego ds. transportu 27,3% zadań na łączną kwotę 188,2 mln zł zostało zrealizowanych na odcinkach dróg sklasyfikowanych w kategorii od A do C, niewymagających pilnych interwencji.

Realizacja części zadań PLMN doprowadziła do zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych w klasach D i E. Analiza zbiorczych informacji wykazała, że w 27% przypadków klasa ryzyka odcinka drogi, na którym były zlokalizowane inwestycje realizowane w ramach PLMN poprawiła się, a w 13% przypadków niestety klasa ryzyka uległa pogorszeniu. W pozostałych przypadkach oszacowanie zmiany było obciążone dużym ryzykiem błędu ze względu na zmianę sposobu wyliczania wskaźnika gęstości kosztów wypadków.

Przykładowo: W Oddziale GDDKiA w Łodzi zakończenie realizacji trzech inwestycji w ramach PLMN przyczyniło się w jednym przypadku do obniżenia klasy ryzyka dla odcinka drogi, na którym ta inwestycja była zrealizowana z D do C, w dwóch natomiast przypadkach odcinek drogi nie został inaczej sklasyfikowany i nadal pozostawał w pierwotnej klasie ryzyka, odpowiednio A lub E:

- Zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie łódzkim na DK 72 na odcinku Prawęcice–Aleksandrów Łódzki” – polegające na wybudowaniu chodnika i kanału technologicznego oraz wykonaniu robót nawierzchniowych i towarzyszących oraz elementów stałej organizacji ruchu. Odcinek drogi, na której zostało zlokalizowane zadanie został sklasyfikowany ze względu na gęstość kosztów wypadków w klasie ryzyka A (klasyfikacja obejmująca lata 2011–2013) w 2019 r. nadal pozostawał w klasie ryzyka A (klasyfikacja obejmująca lata 2016–2018);
- Zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie łódzkim na DK 74 w miejscowości Paradyż” – polegające na wybudowaniu chodnika, budowie pary zatok autobusowych, wykonaniu kanału technologicznego, poprawie odwodnienia drogi oraz wykonaniu oznakowania pionowego i poziomego. Odcinek drogi, na której zostało zlokalizowane zadanie został sklasyfikowany ze względu na gęstość kosztów wypadków w klasie ryzyka D (klasyfikacja obejmująca lata 2011–2013) w 2019 r. jego klasa ryzyka została obniżona do C (klasyfikacja obejmująca lata 2016–2018);
- Zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie łódzkim na DK 12 w miejscowości Błaszki na skrzyżowaniu z DW 710” – polegające na przebudowie skrzyżowania DK12 z DW710 wraz z budową sygnalizacji świetlnej. Odcinek drogi, na której zostało zlokalizowane zadanie został sklasyfikowany ze względu na gęstość kosztów wypadków śmiertelnych w klasie ryzyka C (klasyfikacja obejmująca lata 2011–2013) w 2019 r. nadal pozostawał w klasie ryzyka C (klasyfikacja obejmująca lata 2016–2018).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W Oddziale GDDKiA w Krakowie dla wybranych siedmiu zakończonych inwestycji w ramach PLMN w czterech przypadkach realizacja inwestycji przyczyniła się do obniżenia klasy ryzyka dla odcinka drogi, na którym ta inwestycja była zrealizowana, w pozostałych przypadkach klasa odcinka drogi została sklasyfikowana w gorszej kategorii niż pierwotnie.

W Oddziale GDDKiA w Poznaniu dla wybranych czterech zakończonych inwestycji w ramach PLMN w jednym przypadku realizacja inwestycji przyczyniła się do obniżenia klasy ryzyka dla odcinka drogi, na którym ta inwestycja była zrealizowana, w jednym przypadku klasa odcinka drogi pozostawała bez zmian po zrealizowaniu inwestycji, a w dwóch pozostałych przypadkach klasa odcinka drogi została sklasyfikowana w gorszej kategorii niż pierwotnie.

Zdjęcie nr 3

Przebudowane skrzyżowanie DK 32 z DW 431 i DP 3585 w m. Granowo



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Analiza wskaźnika gęstości kosztów wypadków²⁷ w roku 2018, w stosunku do roku 2013 dla odcinków, na których w 2015 r.²⁸ zrealizowano 20 inwestycji punktowych PLMN²⁹ wskazuje na brak związku zrealizowanych inwestycji ze zmianą wskaźnika GKW. Na ww. odcinkach:

²⁷ Dalej: GKW.

²⁸ W analizie uwzględniono prezentowane przez GDDKiA założenie, że od zakończenia inwestycji powinny upłynąć 3 lata.

²⁹ 1.DK 25 w miejscowości Orzełek (województwo kujawsko-pomorskie) – polegające na budowie chodnika, 2.DK 28 w miejscowości Ropa (województwo małopolskie) – polegające na przebudowie skrzyżowania, 3.DK 44 w miejscowości Półwieś (województwo małopolskie) – polegające na budowie chodnika, 4.DK 28 w miejscowości Szymbark (województwo małopolskie) – polegające na budowie chodnika, 5.DK 24 w miejscowości Lubosz (województwo wielkopolskie) – polegające na budowie sygnalizacji na skrzyżowaniu z drogą powiatową do m. Chudoszyce i Niemierzewo, 6.DK 72 w miejscowości Słodków (województwo wielkopolskie) – polegające na budowie sygnalizacji na skrzyżowaniu z drogami gminnymi do m. Cisew i Słodków Kolonia, 7.DK 20 w miejscowości Dalkowo (województwo zachodniopomorskie) – polegające na budowie chodnika, 8.DK 23 w miejscowości Cychry (województwo zachodniopomorskie) – polegające na budowie chodnika, 9.DK 23 w miejscowości Myślubórz (województwo zachodniopomorskie) – polegające na budowie chodnika, 10.DK 20 w miejscowości Pęczyno (województwo zachodniopomorskie) – polegające na budowie chodnika, 11.DK 53 w miejscowości Kadzidło (województwo mazowieckie) – polegające na ustawieniu znaku aktywnego z doświetleniem

- wystąpił wzrost wskaźnika GWK dla odcinków gdzie zrealizowano osiem³⁰ zadań PLMN,
- nie nastąpiła zmiana wskaźnika GWK dla odcinków gdzie zrealizowano sześć³¹ zadań PLMN,
- wystąpił spadek wskaźnika GWK dla odcinków gdzie zrealizowano sześć³² zadań PLMN.

Ponadto analiza danych³³ z SEWIK w zakresie wypadków, które wpłynęły na zmianę wskaźnika GWK w 2018 wykazała brak związku 20 zrealizowanych zadań PLMN, ze zdarzeniami drogowymi, które wpłynęły na zmianę klasy na badanych odcinkach. W latach 2016–2018 w SEWIK wypadki drogowe odnotowano w pięciu³⁴ miejscach, w których zrealizowano ww. zadania. W tych miejscach doszło do 10 kolizji, przy czym żadna kolizja nie była związana z zachowaniem pieszych, udziałem pieszych lub sygnalizacją na skrzyżowaniu.

5.2.1. Wybór zadań do PLMN

Minister właściwy ds. transportu nie dopełnił obowiązku wynikającego z zapisów PBDK dotyczącego aktualizacji w latach 2015–2017 Załącznika nr 6 do PBDK, tj. listy zadań planowanych do realizacji w ramach PLMN. A od lipca 2017 r. dokonywał doboru zadań z zakresu poprawy brd z niezaktualizowanej listy potrzeb.

Zarówno przed, jak i po nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r. minister właściwy ds. transportu przekazywał do Banku Gospodarstwa Krajowego wykazy³⁵ zadań PLMN planowanych do realizacji w danym roku ze środków KFD. Przekazanie ww. listy zadań do BGK umożliwiało sfinansowanie konkretnego zadania ze środków KFD. W przypadku powstania oszczędności

na przejściu dla pieszych, 12.DK 50 w miejscowości Arynów (województwo mazowieckie) – polegające na ustawieniu znaku aktywnego z doświetleniem na przejściu dla pieszych, 13.DK 50 w miejscowości Brzózce (województwo mazowieckie) – polegające na ustawieniu znaku aktywnego z doświetleniem na przejściu dla pieszych, 14.DK 76 na odcinku Garwolin – Granica województwa – część I w miejscowości Borowie (województwo mazowieckie) – polegające na budowie chodników w Borowie, 15.DK 50 na odcinku Ciechanów–Ciemiń – część I w miejscowości Ojrzeń (województwo mazowieckie) – w tym budowa chodnika w m. Ojrzeń, 16.DK 50 w miejscowości Zawiszyn (województwo mazowieckie) – polegające na ustawieniu znaku aktywnego z doświetleniem na przejściu dla pieszych przy skrzyżowaniu na Urle, 17.DK 50 w miejscowości Stanisławów (województwo mazowieckie) – polegające na ustawieniu znaku aktywny stop, 18.DK 63 na odcinku droga nr 2 – granica województwa – część I na odcinku Wiśniew–Wiśniew Kolonia w tym budowa ciągu pieszo-rowerowego i pieszo – jezdni Wiśniew–Kolonia Wiśniew, 19.DK 62 na odcinku Karlusín–Bachorza (województwo mazowieckie) – polegające na budowie ciągu pieszo-rowerowego, 20.DK 76 w miejscowości Trzcianka (województwo mazowieckie) – polegające na budowie chodnika.

³⁰ Nr 1, 2, 3, 6, 8, 11, 14.

³¹ Nr 4, 5, 7, 17, 19, 20.

³² Nr 10, 12, 13, 15, 16, 18.

³³ Przeprowadzona dla odcinków, w których zrealizowano 20 ww. zadań.

³⁴ Nr 1, 6, 14, 16, 19.

³⁵ Wykazy te powstawały w oparciu o listy zadań planowanych do sfinansowania ze środków KFD w ramach PLMN przekazywane do ministerstwa przez GDDKiA. Wykazy były przekazywane do BGK przez ministerstwo na początku danego roku. Następnie GDDKiA była informowana przez ministerstwo o fakcie przekazania do BGK listy ww. zadań.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

w KFD, przy jednoczesnym braku danego zadania na liście zadań przekazanej do BGK, sfinansowanie realizacji danego zadania ze środków KFD nie było możliwe.

GDDKiA podejmowała realizację zadań w ramach PLMN po uzyskaniu ich zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. transportu, w formie uzgodnienia programu inwestycji, a w przypadku finansowania ze środków KFD – także umieszczenia przez ministra na liście zadań KFD-PLMN.

Od stycznia do listopada 2016 r. GDDKiA otrzymała uzgodnienie 246 programów inwestycji PLMN³⁶, przy czym średni czas uzgodnienia wyniósł 23 dni (w 5 przypadkach przekroczył 100 dni). Uzgodnione programy inwestycji w wielu przypadkach miały inny zakres, niż zadania uwzględnione na zatwierdzonej przez ministra właściwego ds. transportu liście KFD-PLMN, tj. obejmowały tylko część zadania, obejmowały kilka zadań połączonych w jeden tytuł inwestycyjny lub obejmowały zadanie zmienione/uzupełnione o inne elementy.

Planując zadania na rok 2017 GDDKiA przesłała do MliB listę 211 zadań zaakceptowanych przez ministra w 2016 r. o łącznym budżecie na 2017 r. wynoszącym 300 mln zł oraz listę 128 zadań rezerwowych o budżecie na 2017 r. 50 mln zł. MliB przekazało GDDKiA listę 209 zatwierdzonych zadań KFD-PLMN na rok 2017. W okresie od maja do sierpnia 2017 r. GDDKiA otrzymała uzgodnienie 30 programów inwestycji dla zadań rezerwowych. Średni czas uzgodnienia programu inwestycji wyniósł w tym wypadku 65 dni (w 6 przypadkach przekroczył 100 dni).

W przypadku planu na 2018 r. GDDKiA przekazała do MliB listę 106 zadań finansowanych z KFD, które w tym roku mogły wejść w fazę realizacji oraz listę 252 zadań, dla których w 2018 r. przewidziano prace przygotowawcze finansowane z budżetu państwa. MliB przedstawiło uwagi wskazujące m.in. na konieczność uwzględnienia przygotowań do kompleksowych zadań dotyczących rozbudowy/przebudowy dostosowującej do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś 29 odcinków dróg oraz całego przebiegu 3 dróg³⁷. Po uwzględnieniu przez GDDKiA uwag³⁸ MliB przekazało listę zawierającą 173 zadania do sfinansowania z KFD w ramach limitu 300 mln zł, a także rezerwy 54,6 mln zł. Od stycznia do grudnia 2018 r. GDDKiA otrzymała 75 uzgodnień programów inwestycji dotyczących brd³⁹, przy czym średni czas uzgodnienia wyniósł 50 dni (w 5 przypadkach przekroczył 100 dni, w tym w jednym przypadku wyniósł 236 dni).

Planując zadania na rok 2019 r. GDDKiA przedstawiła ministrowi właściwemu ds. transportu listę z propozycją 105 zadań KFD-PLMN w ramach limitu 300 mln zł. Ministerstwo Infrastruktury przekazało

³⁶ Ponadto GDDKiA otrzymała w latach 2013–2015 uzgodnienia 94 programów inwestycji, które zostały zaliczone do PLMN.

³⁷ Wszystkich odcinków drogi krajowej nr: 22 od Kostrzyna nad Odrą do Elbląga (które nie miały uzgodnionych programów inwestycji), 24 od Wałdowic do Pniew, 9 od Radomia do Rzeszowa.

³⁸ Na liście zadań PLMN znalazły się 4 zadania kompleksowej rozbudowy/przebudowy finansowane z KFD.

³⁹ Od aktualizacji PBDK nie wyróżniano PLMN w ramach uzgodnionych programów inwestycji brd.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

GDDKiA zatwierdziła listę 104 zadań finansowanych z KFD, usuwając jedną pozycję. Zadania przedstawione corocznie ministrowi właściwemu ds. transportu wybierano ze zbioru, który stworzony został po klasyfikacji odcinków dróg za lata 2013–2015.

W związku ze skargą złożoną przeciwko Polsce przez Komisję Europejską w dnia 10 marca 2017 r.⁴⁰, priorytetowo potraktowano zadania związane z dostosowaniem sieci dróg do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś, tj. do realizacji zadań obejmujących przebudowy i rozbudowy odcinków dróg zamiast dużej liczby zadań punktowych. Mniejsze zadania inwestycyjne dotyczące poprawy brd miały być planowane i realizowane w ramach przebudów i rozbudów danych odcinków dróg. Od czerwca 2017 r. GDDKiA była informowana przez Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa o systemowych kwestiach dotyczących konieczności realizowania działań poprawiających brd na odcinkach dróg już dostosowanych technicznie do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś. przy zachowaniu konieczności racjonalnego wydatkowania środków publicznych. W sytuacjach, gdy dany odcinek nie został jeszcze dostosowany technicznie do przenoszenia takich obciążeń, działania na rzecz poprawy brd powinny zostać przeanalizowane pod kątem zasadności ich realizacji przed konieczną w przyszłości przebudową lub rozbudową. Priorytetem są zadania związane z dostosowaniem sieci do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś, które uwzględniają wszystkie niezbędne interwencje na danych odcinkach, natomiast zadania brd powinny być realizowane w drugiej kolejności, jeśli ich realizacja nie jest niezbędna w celu pilnego usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. W związku z wyrokiem TSUE priorytetem jest sukcesywne przygotowywanie nawierzchni do określonej przepisami nośności, zaś działania poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego powinny być wykonywane w ramach takich kompleksowych inwestycji.

Priorytetowo zostały określone inwestycje dotyczące dostosowania istniejącej sieci dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś. Jako drugi priorytet zostało uznane dostosowanie sieci drogowej na potrzeby transportowe wojska. W trzeciej kolejności miały zostać realizowane zadania punktowe, poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego. Kierowanie do realizacji zadań z zakresu poprawy brd dodatkowo ograniczono. Zadania te, zlokalizowane na odcinkach niedostosowanych technicznie do przenoszenia obciążeń 11,5 t/oś, miały być kierowane do realizacji jedynie w przypadkach, w którym rozpoczęcie prac przygotowawczych do przebudowy lub rozbudowy danego odcinka (w zakresie podniesienia jego nośności) rozpocznie się później niż po upływie 4 lat od daty przygotowania Programu inwestycji dla zadania z zakresu poprawy brd. Dodatkowo realizację zadań uwarunkowano brakiem wystąpienia robót

⁴⁰ W sprawie C127/17 wszczętej przeciwko państwu polskiemu na podstawie skargi Komisji Europejskiej z dnia 10 marca 2017 r., dotyczącej wdrożenia w Polsce dyrektywy Rady 96/53/WE z dnia 25 lipca 1996 r., Trybunał Sprawiedliwości UE wydał wyrok w dnia 21 marca 2019 r.; źródło: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=5C850108574E0DDB531BE1FDE5A2EB48?text=&docid=212012&pageIndex=0&doclang=pl&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2496452>.

traconych⁴¹ oraz wprowadzono limit roczny na uzgadnianie Programów inwestycji dla zadań z zakresu poprawy brd do ich łącznej wartości 50 mln zł rocznie.

Podział środków na projekty realizowane w ramach PLMN odbywał się w roku poprzedzającym rok budżetowy na podstawie zgłoszeń dot. zapotrzebowania na środki finansowe, odnośnie do zadań, dla których został zatwierdzony program inwestycji lub był na etapie przygotowania, przekazywane przez poszczególne oddziały GDDKiA.

5.2.2. Realizacja zadań z PLMN

Zadania w ramach PLMN były realizowane przez oddziały GDDKiA. Szczegółowa kontrola realizacji wybranych zadań inwestycyjnych w sześciu oddziałach GDDKiA⁴² nie wykazała nieprawidłowości w zakresie bieżącego nadzoru i jakości wykonanych robót.

W kontrolowanych oddziałach GDDKiA nie funkcjonowały odrębne procedury dedykowane do prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań w ramach PLMN. Oddziały nie otrzymały także od centrali GDDKiA wytycznych i procedur w zakresie monitorowania zadań zrealizowanych w ramach PLMN.

Nadzór był prowadzony na ogólnych zasadach. Poddane kontroli dokumenty dotyczące realizacji zadań z PLMN, potwierdziły prawidłowe działania ze strony oddziałów w zakresie nadzoru inwestorskiego. Prawidłowo prowadzone były z dwoma wyjątkami dzienniki budowy poddane kontroli, które zawierały m.in. zapisy informujące zamawiającego i inspektora nadzoru o terminach prowadzenia robót ulegających zakryciu oraz o terminach odbioru robót zanikających i uzyskanej pisemnej zgodzie zamawiającego na ich przeprowadzenie. Zatwierdzano także recepty laboratoryjne na mieszanki mineralno-asfaltowe. Przedkładane były przez wykonawców stosownie do wymogów zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia⁴³ i Opisie Przedmiotu Zamówienia⁴⁴, deklaracje wartości użytkowych dla stosowanych materiałów i komponentów wykorzystywanych przy realizacji robót inwestycyjnych.

Kontrola czterech dzienników budowy powadzonych przez oddział GDDKiA w Poznaniu wykazała błędy w dwóch dziennikach budowy prowadzonych dla zakończonych zadań: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 32 na odcinku Granowo–Strykowo–Stęszew w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych” i „Budowa ścieżki pieszo-rowerowej wzdłuż drogi krajowej nr 92 na odcinku Słupca–Kowalewo Góry”, nie wypełniono pozycji dotyczącej oświadczenia kierownika

⁴¹ To znaczy robót, które w bliskim okresie zostaną zastąpione lub przekazane do innego zarządcy drogi, np. chodnik wybudowany w ramach inwestycji z zakresu punktowej poprawy brd zostanie zlikwidowany, albo rozebrany w wyniku późniejszej inwestycji o charakterze liniowym dotyczącej rozbudowy/przebudowy danego odcinka.

⁴² Kontrola objęto oddziały GDDKiA w Warszawie, Krakowie, Poznaniu, Gdańsku, Łodzi i Białymstoku.

⁴³ Dalej: SIWZ.

⁴⁴ Dalej: OPZ.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

budowy o jej wykonaniu zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi. A w dzienniku budowy dotyczącym „Budowy ścieżki pieszo – rowerowej ...” nie wpisano danych Kierownika Rejonu w Koninie, pomimo że posiadając odpowiednie uprawnienia, pełnił on funkcję inspektora nadzoru nad realizacją ww. zadania. W trakcie kontroli NIK wszystkie brakujące wpisy w dziennikach budowy zostały uzupełnione a inspektorzy nadzorujący budowy zostali poinformowani o zaistniałych przypadkach i jeszcze raz poinstruowani w zakresie obowiązujących procedur.

Po zakończeniu realizacji inwestycji, prowadzono odbiory końcowe, z których były sporządzane protokoły. W sytuacjach stwierdzonych usterek sporządzane były protokoły z przeglądu gwarancyjnego wskazujące wykonawcy terminy i elementy wymagające naprawy, uzupełnienia lub wykonania innych zabiegów służących do zrealizowania wymagań postawionych w SIWZ i w OPZ dla danej inwestycji. Realizacja tych uwag była potwierdzana notatkami służbowymi sporządzanymi przez pracowników oddziałów.

Przykładowo kontrola realizacji inwestycji prowadzonych przez oddział GDDKiA w Gdańsku wykazała m.in., że zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 20 w województwie pomorskim w miejscowości Chwaszczyno w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych⁴⁵” odebrano z zastrzeżeniem, co do jakości wykorzystanych prefabrykatów betonowych (obrzeża chodnikowe, krawężniki i kostkę brukową), które nie spełniały wymagań Szczegółowych Specyfikacji Technicznych⁴⁶ zawartych w SIWZ. Wykonawca zadeklarował brak istotnego wpływu wskazanych odstępstw na jakość i trwałość wykonanych robót. W związku z powyższym oddział GDDKiA w Gdańsku uzgodnił odebranie inwestycji, ale wydłużona została gwarancja na przedmiotowe elementy z 60 do 84 miesięcy. Dla tego zadania nastąpiło także przekroczenie terminu realizacji umowy i oddział, jako Zamawiający zastosował przewidziane umową sankcje w postaci naliczenia kar umownych. A także zadanie pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie pomorskim na skrzyżowaniu DK 20 do miejscowości Brodnica Górna/Ostrzyce w ramach PBDK – PLMN” (przebudowa skrzyżowania) z zastrzeżeniem, co do jakości nawierzchni⁴⁷. Oddział uzgodnił z wykonawcą wydłużenie gwarancji z 60 do 72 miesięcy.

Pracownicy oddziałów realizowali przewidziane w umowach z Wykonawcami, przeglądy gwarancyjne na zrealizowanych inwestycjach.

W zakresie realizacji zadań PLMN stwierdzono nieprawidłowości w dwóch oddziałach GDDKiA w Gdańsku i Warszawie dotyczące przekroczenia zakresu upoważnienia do dysponowania środkami publicznymi oraz udzielania zamówień w ramach tzw. umów utrzymaniowych i bez uprzedniego postępowania o udzielenie zamówienia publicznego na te prace.

⁴⁵ Budowa chodnika w m. Chwaszczyno w km 308+293 – 309+285 oraz w km 309+520-309+820.

⁴⁶ Dalej: SST.

⁴⁷ W dwóch poddanych badaniu próbkach stwierdzono odstępstwa od wymagań SST dla warstwy wiążącej i ścieralnej.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Realizując zadanie „Budowa chodnika w m. Chwaszczyno w km 308+293-309+285 oraz w km 309+520-309+820 w ramach poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 20 w województwie pomorskim w miejscowości Chwaszczyno w ramach PBDK – PLMN” oddział GDDKiA w Gdańsku zaciągnął zobowiązanie finansowe, którego wartość przekroczyła limit określony w planie finansowym i programie inwestycji. W planie finansowym oddziału na realizację ww. zadania, zgodnie z programem inwestycji zmienionym aneksem nr 1 zatwierdzonym w dniu 21 czerwca 2017 r., zabezpieczono środki finansowe do kwoty 1837,1 tys. zł. Natomiast wartość umowy z wykonawcą nr 194/Z-12/2017 z dnia 24 października 2017 r. zmienionej aneksem nr 1 z dnia 12 stycznia 2018 r. wyniosła 1848,8 tys. zł, jednocześnie wartość umowy Nr 189/Z-12/2017 z dnia 27 października 2017 r. na pełnienie nadzoru inwestorskiego dla ww. zadania wyniosła 18,3 tys. zł. Łącznie wartość zaciągniętego zobowiązania przekroczyła limit tego zobowiązania ujęty w planie finansowym oddziału o kwotę 30 tys. zł. Podjęte zobowiązania finansowe usankcjonował podpisany po upływie siedmiu miesięcy aneks nr 2 do programu inwestycji z dnia 20 sierpnia 2018 r. opiewający na kwotę 2233,1 tys. zł. Dyrektor oddziału podpisanie aneksu nr 1 do ww. umowy uzasadniał ważnym interesem społecznym, pilną potrzebą kontynuowania prac i koniecznością wykonania dodatkowych prac ziemnych, niedoszacowanych w pierwotnym projekcie. I tym, że niewykonanie określonych protokołem konieczności prac ze względu na porę roku i warunki terenowe, groziło uszkodzeniem elementów chodnika już wykonanych i niemożliwością zakończenia zadania w planowanym terminie. Oddział GDDKiA w Gdańsku nie dołożył należytych starań w celu prawidłowego oszacowania kosztów, terminu prowadzenia prac i zakresu inwestycji, a wniosek skierowany do Ministra o zwiększenie aneksem nr 2 do programu inwestycji wysokości środków finansowych na realizację tego zadania został złożony dopiero w lipcu 2018 r., po interwencji ministerstwa infrastruktury i centrali GDDKiA.

Oddział GDDKiA w Warszawie zlecał prace budowlane finansowane z PLMN w ramach funkcjonujących umów na utrzymanie dróg mimo tego, że charakter zleczanych prac wykraczał poza definicję utrzymania i katalog robót utrzymaniowych określonych w zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA nr 59 z dnia 18 grudnia 2013 r. i nr 6 z dnia 18 stycznia 2018 r. „W sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg ...”, a także nie został precyzyjnie opisany w tych umowach. Kontrola siedmiu najwyższych wartościowo zadań realizowanych w ramach PLMN w ramach tzw. umów utrzymaniowych wykazała, m.in., że zlecony zakres prac (budowa ciągów pieszych lub pieszo rowerowych) każdorazowo wykraczał poza zakres prac będących przedmiotem umowy. Oddział nie przeprowadził odrębnych postępowań mających na celu wyłonienie wykonawcy zadań stosownie do obowiązku określonego w art. 3 ust. pkt 1 Pzp na prace budowlane będące przedmiotem 11 zleceń. Łączna wartość tych zleceń wyniosła 8163,74 tys. zł. Prace stanowiące przedmiot ww. zleceń posiadały zatwierdzone Programy Inwestycyjne, a ich wartość została ujęta w księgach rachunkowych oddziału GDDKiA, jako zwiększenie wartości środka trwałego.

5.2.3. Nadzór nad realizacją PLMN

Centrala GDDKiA prowadziła monitoring zadań na sieci, tj. monitoring inwestycji, którego wynikiem były szczegółowe zestawienia sporządzane odrębnie dla każdego z oddziałów GDDKiA. Zbierano informacje odnośnie wszystkich prowadzonych zadań m.in.: klasę i numer drogi, nazwę zadania, harmonogram realizacji, przyczyny opóźnień i identyfikację ryzyk, źródła finansowania i elementy rozliczenia w podziale na źródła finansowania. Tego rodzaju monitoring prowadzony był w latach 2015–2018. Od 2019 r. monitoring prowadzono w systemie informatycznym Centralny Zasób Danych, zakres zbieranych informacji był podobny. Monitoringiem tym objęte były także zadania realizowane w ramach PLMN identyfikacja ich następowała w oparciu o nazwę zadania.

W lutym 2018 r. zastępca dyrektora departamentu dróg publicznych MiiB poinstruował GDDKiA w zakresie zaprzestania używania określenia PLMN w przypadku inwestycji kompleksowej rozbudowy/przebudowy odcinków dróg, pomimo finansowania ze środków KFD w ramach limitu przyznanego zadaniom PLMN. W wyniku zmian PBDK w 2017 r. oraz wytycznych MiiB GDDKiA napotkała na trudności we wskazywaniu zadań zaliczanych do PLMN, a sam Program zaczęła identyfikować, jako źródło finansowania inwestycji (KFD-PLMN). Kontrola prowadzona w centrali GDDKiA wykazała rozbieżności w identyfikowaniu realizowanych zadań PLMN pomiędzy centralą GDDKiA oraz jej oddziałami sięgające 188%⁴⁸. Główną przyczyną rozbieżności było mylenie zadań w ramach PLMN z ogółem zadań na rzecz brd. Nie bez znaczenia pozostawał też fakt, że część zadań umieszczonych w załączniku nr 6 realizowano od 2017 r. poza PLMN (dotyczy 48 (4,4%) zadań wymienionych w tym załączniku).

W centrali GDDKiA prowadzono także monitoring rzeczowy zadań związanych z brd klasyfikując zrealizowane prace rodzajowo na 19 kategorii⁴⁹. Przyjęty sposób identyfikacji zadań uniemożliwił zidentyfikowanie prac zrealizowanych w ramach PLMN w 2015 r. i 2019 r. W 2015 r. nie wprowadzono w monitoringu rzeczowy kategorii zadań w ramach PLMN, a w 2019 r. taką kategorię usunięto.

GDDKiA nie prowadziła monitoringu punktowego wpływu zrealizowanych inwestycji w ramach PLMN na poprawę brd, tj. odrębnie dla każdego zadania/grupy zadań realizowanych w ramach PLMN. A Ocena efektywności zastosowanych w ramach PLMN rozwiązań pod względem stopnia likwidacji miejsc niebezpiecznych na sieci drogowej, nie została jeszcze dokonana.

⁴⁸ W oddziale GDDKiA w Krakowie wykazano realizację 98 zadań PLMN w latach 2015–2019r, podczas gdy w centrali GDDKiA wykazano 52 zadania PLMN realizowane przez ten oddział.

⁴⁹ Wymiana/naprawa nawierzchni, budowa i przebudowa skrzyżowań (rondo, wydzielenie lewoskrętów, inne działania), budowa kładek dla pieszych, budowa zatok autobusowych, budowa chodników, budowa ciągów pieszo-jezdných, budowa dróg rowerowych, budowa ciągów pieszo-rowerowych, budowa/ uzupełnianie barier ochronnych, budowa sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu, budowa sygnalizacji świetlnej na przejściu dla pieszych, wyznaczenie przejść dla pieszych, azyle na przejściach dla pieszych, doświetlenie skrzyżowań, oświetlenie przejść dla pieszych, doznakowanie przejść dla pieszych (znak D-6 na wysięgniku), uspokojenie ruchu z poprawą brd, inne działania.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Generalny Dyrektor DKiA stwierdził, że w celu uzyskania miarodajnych wyników konieczne jest porównanie analogicznych okresów przed i po realizacji zadania. Jako punkt odniesienia dla takich analiz przyjmuje się okres 3 letni, przed i po realizacji zadania, jako czas niezbędny do oceny wpływu podjętych działań na poziom brd. W związku z tym, wykonanie oceny efektywności zastosowanych rozwiązań pod względem likwidacji miejsc niebezpiecznych na sieci drogowej, planuje się wykonać w roku 2020.

W GDDKiA przyjęto, że ocena efektywności realizowanych zadań w zakresie PLMN w odniesieniu do zmniejszenia poziomów ryzyka i poprawy bezpieczeństwa na drodze, zapewniona będzie w ramach kontroli brd⁵⁰, poprzez porównywanie wyników klasyfikacji odcinków dróg. Ponadto obowiązek przeprowadzenie audytu brd dla zadań, których budowa lub przebudowa realizowana była w ramach działań na rzecz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na transeuropejskiej sieci drogowej wynikał także z art. 24j udp.

W latach 2015–2019 dla zakończonych zadań PLMN zrealizowanych na sieci TEN-T przeprowadzono 7⁵¹ audytów brd w trakcie realizacji zadania, natomiast dla zadań będących w trakcie realizacji przeprowadzono 19⁵² audytów brd. Nie przeprowadzono większej liczby audytów brd z uwagi na braki kadrowe GDDKiA i priorytetowe traktowanie audytów brd na sieci TEN-T.

W latach 2016–2018 GDDKiA przekazywała do Ministerstwa comiesięczne wyniki monitoringu, dotyczące realizacji inwestycji na sieci drogowej zawierające również zadania z PLMN. W roku 2019, tj. po uruchomieniu monitoringu w systemie informatycznym, czynność przygotowania comiesięcznych tabel monitoringu została zautomatyzowana.

Minister właściwy ds. transportu monitorował realizację zadań realizowanych przez GDDKiA w ramach PBDK, w tym dotyczących PLMN, prowadził w tym zakresie również kontrole. W ramach comiesięcznego monitoringu gromadzono informacje dotyczące poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, m.in.: przygotowania dokumentacji, pozwolenia na budowę, postępowania przetargowego na roboty budowlane, realizacji robót budowlanych, a w przypadku opóźnień inwestycji, opisywano ich przyczyny oraz wszystkie zidentyfikowane ryzyka. Wydatkowanie środków z budżetu państwa i (KFD) na zadania przewidziane w PBDK, w tym PLMN, monitorowano w ramach prowadzonej sprawozdawczości budżetowej. Dane te porównywano z harmonogramami wydatkowania środków, ujętymi m.in. w ww. Tabeli Monitoringu Zadania w Sieci. Nieścisłości bądź wątpliwości przy realizacji zadań inwestycji wyjaśniane były w bezpośrednich kontaktach z GDDKiA.

W odniesieniu do inwestycji PLMN, z uwagi na ich niewielki zakres rzeczowy i finansowy przyjęto w MI, że będą one obejmowane kontrolami w przypadku pojawienia się ryzyk i sygnałów o problemach w ich realizacji.

⁵⁰ Wynikające z Zarządzenia nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

⁵¹ W tym trzy audyty brd w 2017 r, trzy audyty brd w 2018 r. oraz jeden audyt brd w 2019 r.

⁵² W tym cztery audyty brd w 2017 r, 14 audyty brd w 2018 r. oraz jeden audyt brd w 2019 r.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W latach 2016–2019 Departament Kontroli Ministerstwa nie przeprowadzał kontroli inwestycji wyszczególnionych w załączniku nr 6 do PBDK.

W efekcie działań nadzorczych prowadzonych w latach 2015–2019 dla zadań PLMN stwierdzono jedną nieprawidłowość. Oddział GDDKiA w Gdańsku ogłosił postępowanie przetargowe, a następnie zawarł umowę z wykonawcą na realizację zadania na DK 20 w miejscowości Chwaszczyno w zakresie poprawy brd bez uzyskania wcześniejszej zgody Ministra Infrastruktury, na wyższą wartość kosztorysową niż było to wcześniej uzgodnione⁵³.

Minister właściwy do spraw transportu zgodnie z Punktem 5 (Monitorowanie i ewaluacja Programu) PBDK zobowiązany został do monitorowania realizacji PBDK w cyklach rocznych, w odniesieniu do wskaźników dotyczących celu głównego⁵⁴ i celów szczegółowych (z wyjątkiem celu: „Wzmocnienie efektywności transportu drogowego”, dla którego oszacowanie osiągniętej wartości przewidziano na koniec realizacji Programu). Ponadto minister zobowiązany został do przedkładania, co roku do wiadomości Radzie Ministrów, do końca kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym, informacji na temat stanu realizacji rzeczowo-finansowej PBDK.

Jednym z celów szczegółowych PBDK był „Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego.” W ramach którego założono osiągnięcie następujących wskaźników: ograniczenia liczby zabitych, co najmniej o 40%, ograniczenia liczby ciężko rannych, co najmniej o 41%. Ocena realizacji PBDK w ramach ww. celu szczegółowego przewidziana została na zakończenie realizacji całego PBDK. W związku z tym w okresie objętym kontrolą minister właściwy ds. transportu nie dokonywał ocen okresowych realizacji celów PBDK jak i PLMN. W ramach funkcjonującego w MI systemu kontroli zarządczej nie dokonywano również analizy, oceny skuteczności i efektywności PLMN. Właściwy merytorycznie departament sporządzał rejestr zidentyfikowanych ryzyk dla ustalonych celów i zadań służących ich realizacji m.in. dla „Poprawy jakości, dostępności i stanu bezpieczeństwa transportu drogowego”⁵⁵, realizowanego poprzez zadanie „Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych”. Zidentyfikowane dla tego celu ryzyka dotyczyły wszystkich zadań inwestycyjnych realizowanych przez GDDKiA i nadzorowanych przez ministra właściwego ds. transportu. Zarówno zadań realizowanych w ramach PBDK ze środków KFD, jak i zadań na istniejącej sieci realizowanych poza PBDK, ze środków budżetu państwa. Nie zostały wyszczególnione ryzyka dotyczące tylko i wyłącznie PLMN, z uwagi na fakt, że stanowił on jedynie ułamek działań

⁵³ Podpisanie umowy przez oddział GDDKiA w Gdańsku z wykonawcą nastąpiło w dniu 24 października 2017 r., realizacja robót rozpoczęła się 2 listopada 2017 r. natomiast projekt Aneksu nr 2 do PI, uwzględniający wyższą wartość kosztorysową, został przekazany do ministerstwa w dniu 8 grudnia 2017 r., a jego akceptacja w dniu 20 sierpnia 2018 r.

⁵⁴ Budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

⁵⁵ W latach 2016–2018 celem była „Poprawa dostępności, komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi”.

mających na celu poprawę stanu technicznego sieci dróg krajowych oraz bezpieczeństwa ruchu i był realizowany w ramach szerszego celu, jakim było wyeliminowanie dróg w złym i niezadawalającym stanie technicznym.

Roczne informacje o stanie realizacji PBDK na dzień: 31 grudnia 2015 r., 31 grudnia 2016 r., 31 grudnia 2017 r. i 31 grudnia 2018 r. minister właściwy do spraw transportu przekazywał Radzie Ministrów w wymaganym terminie, tj. do końca kwietnia roku następującego po roku sprawozdawczym.

W informacji z realizacji PBDK za 2015 r., w części dotyczącej realizacji PLMN, poinformowano m.in., że do końca 2015 r., minister właściwy ds. transportu uzgodnił 96 programów inwestycji dla zadań ujętych w PLMN, tym samym wydając pozytywną opinię w zakresie ich realizacji w ramach dostępnych środków. Z kolei w informacji z realizacji PBDK za 2016 r., w części opisowej PLMN, poinformowano m.in., że w ramach zadań poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego, finansowanych z KFD ogłoszono 138 przetargów dla zadań o łącznej wartości 325,0 mln zł, podpisano 122 umowy na realizację zadań o łącznej wartości 287,0 mln zł, zakończono realizację 63 zadań o łącznej wartości 127,0 mln zł. W pozostałych informacjach z realizacji PBDK, tj. za rok 2017 i 2018 minister właściwy ds. transportu nie zamieścił informacji o zadaniach zrealizowanych w ramach PLMN, uzasadniając to usunięciem z PBDK załącznika nr 6 i przez to zmianą charakteru PLMN w lipcu 2017 r.

5.3. Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej

Opisany w PBDK system zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej opierał się na czterech wzajemnie powiązanych procedurach, tj. ocenie wpływu na brd, audycie brd, klasyfikacji odcinków dróg i kontroli brd.

Klasyfikacja odcinków dróg miała w założeniu stanowić decydujący czynnik przy formułowaniu listy zadań PLMN, natomiast kontrole i audyty brd wraz z oceną wpływu umożliwiły weryfikację skuteczności podejmowanych działań. Jednak jak wskazują wyniki kontroli jednostkowych nadzór nad kontrolami brd realizowanymi w ramach systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej nie funkcjonował.

Klasyfikacja za lata 2011–2013⁵⁶ została wykorzystana przez GDDKiA przy przygotowaniu projektu załącznika nr 6 do PBDK (Zagadnienie opisane szerzej w rozdziale 5.2.1. niniejszej informacji). W lipcu 2015 r. wprowadzono nową metodykę sporządzania klasyfikacji odcinków dróg, którą zastosowano do klasyfikacji za lata 2013–2015 przeprowadzonej w 2016 r.⁵⁷

Nierzetelny nadzór
Generalnego Dyrektora
DKiA nad kontrolami brd

⁵⁶ Metodyka sporządzania zawarta w Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego sporządzonej przez Politechnikę Gdańską w sierpniu 2013 r.

⁵⁷ Podstawą przeprowadzenia klasyfikacji za lata 2013–2015 było Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20 października 2015 r. sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. z 2015 poz. 1845.) (dalej: rozporządzenie ws. klasyfikacji dróg). W rozporządzeniu dokonano istotnych zmian w sposobie wykonywania klasyfikacji. W miejsce wskaźnika koncentracji wypadków KKW wprowadzono obowiązek obliczania wskaźnika koncentracji wypadków śmiertelnych KWZ oraz wskaźnika gęstości kosztów wypadków GWK, zmieniono rok bazowy, do którego odniesiono koszty jednostkowe wypadków drogowych, a także zmieniono wartości poszczególnych przedziałów A, B, C, D i E dla wskaźników.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Ustalenie przez Ministra Infrastruktury i Rozwoju nowej metodyki klasyfikacji uniemożliwiło dokonywanie prostego porównania wyników otrzymanych dla poszczególnych odcinków dróg w latach 2011–2013 i 2013–2015, tj. precyzyjne określenie stopnia zmiany klasy bezpieczeństwa danego odcinka drogi⁵⁸.

Ostatnia klasyfikacja odcinków dróg została wykonana w 2019 r. i obejmowała okres 2016–2018, według metodyki wynikającej z rozporządzenia ws. klasyfikacji dróg. Wyniki klasyfikacji za lata 2013–2015 posłużyły do wytypowania odcinków dróg do objęcia szczegółową kontrolą brd oraz do przeprowadzenia analizy stanu brd, której efektem był zbiór potrzeb brd i propozycja aktualizacji załącznika nr 6 do PBDK przekazane do MliB⁵⁹.

Wyniki klasyfikacji za lata i 2016–2018 podobnie jak w okresie wcześniejszym posłużyły do wytypowania odcinków dróg do objęcia szczegółową kontrolą brd, natomiast analiza stanu brd nie została zakończona do chwili zakończenia czynności kontrolnych NIK.

Minister właściwy ds. transportu nie dokonywał zmian na liście zadań PLMN ze względu na wyniki klasyfikacji za lata 2013–2015.

Zestawienia odcinków dróg, dla których poziom akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami był nieakceptowalny, przekazywane były w latach 2015–2019 przez centralę do oddziałów GDDKiA trzykrotnie⁶⁰ w celu przeprowadzenia kontroli szczegółowej brd. Łącznie zestawienia zawierały 3796 pozycji.

Łącznie w okresie 2015–2019 przeprowadzonych zostało (liczba raportów): 1334 – kontroli ogólnych, 2041 – kontroli szczegółowych, 1744 – kontroli specjalnych⁶¹.

Centrala GDDKiA (Departament właściwy ws. prowadzenia działań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego⁶²) w celu potwierdzenia czy oddziały GDDKiA przeprowadziły kontrole brd, weryfikowała losowo wybrane raporty. Proces ten nie był regulowany w zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA. Weryfikacja polegała jedynie na sprawdzeniu czy na danym odcinku drogi została wykonana kontrola i opracowany, w wyniku przeprowadzonej kontroli, raport. Centrala GDDKiA nie prowadziła

⁵⁸ Konieczne stało się dokonanie obliczenia wskaźników pierwszej klasyfikacji według metodyki obowiązującej dla ostatniej klasyfikacji, jednak do zakończenia czynności kontrolnych NIK GDDKiA takiego przeliczenia nie wykonała

⁵⁹ Rada Ministrów podjęła decyzję o usunięciu listy zadań PLMN z aktualizacji PBDK tłumacząc to uelastycznieniem i przyspieszeniem procedury kierowania kolejnych zadań do realizacji.

⁶⁰ 20 marca 2015 r. – na podstawie klasyfikacji za lata 2011–2013, 20 czerwca 2016 r. – na podstawie klasyfikacji za lata 2013–2015, 11 czerwca 2019 r. – na podstawie klasyfikacji za lata 2016–2018.

⁶¹ Rodzaj kontroli określono w Zarządzeniach Generalnego Dyrektora DKiA nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA z 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dalej: zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA oraz nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dalej: zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA.

⁶² Departament Zarządzania Siecią Dróg, wcześniej m.in. Departament Zarządzania Ruchem.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

weryfikacji raportów pod względem merytorycznym, gdyż zgodnie z wyjaśnieniami kontrole brd były wykonywane przez wykwalifikowanych i przeszkolonych pracowników GDDKiA.

W okresie 2015–2016 liczba raportów z kontroli stanu brd przekazanych do centrali GDDKiA wyniosła: 119 z kontroli ogólnych oraz 101 z kontroli szczegółowych, czyli około 16% z kontroli ogólnych w latach 2015–2016 i około 7% z kontroli szczegółowych w latach 2015–2016.

Stwierdzono nieprawidłowości dotyczące przeprowadzanych w oddziałach GDDKiA kontroli brd. m.in. nieprzeprowadzanie kontroli wpływu robót drogowych na stan brd, niewykonywanie kontroli szczegółowych wszystkich wyznaczonych odcinków lub niewykonanie kontroli ogólnych.

Przykładowo oddział GDDKiA w Łodzi⁶³ w latach 2015, 2016 i 2019 nie wykonał kontroli szczegółowych brd na wskazanych odcinkach.

Oddział GDDKiA w Warszawie w latach 2016–2019 (do 30.09.) nie przeprowadził żadnej kontroli ogólnej stanu brd⁶⁴, w latach 2016–2019 (do 30.09.) trzy z pięciu kontroli szczegółowych brd – zrealizowanych w 2016 r. oraz 16 z 94 kontroli szczegółowych – zrealizowanych w 2019 r. zostało przeprowadzonych przez jednego inspektora brd, tj. niezgodnie z wymogami⁶⁵. Ponadto w latach 2016–2019 (do 30.09.) nie przeprowadzono kontroli specjalnych, tj. nocnych i wpływu robót drogowych na stan brd.

Zdjęcia nr 4 i 5

Od lewej miejsce niebezpieczne na DK 19 – w województwie podlaskim prosty odcinek drogi ze zlokalizowanymi po dwóch stronach drogi przystankami autobusowymi bez zatok i skrzyżowaniem z drogą lokalną i DK 2 w województwie mazowieckim – skrzyżowanie z drogą powiatową w bliskim sąsiedztwie dwóch przystanków autobusowych i przejść dla pieszych



Źródło: materiały kontrolne NIK.

⁶³ Stosownie do obowiązku określonego w § 3 zarządzeniu nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA.

⁶⁴ Stosownie do obowiązku określonego § 3 pkt 1 w zarządzeniu nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA oraz w § 7 i § 3 pkt 1 zarządzeniu nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA.

⁶⁵ Wymogi odnośnie sposobu przeprowadzania kontroli określono w załączniku do zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora DKiA oraz w załączniku do zarządzenia nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

| | |
|--|---|
| Cel główny kontroli | Czy realizacja Programu „Likwidacji miejsc niebezpiecznych” przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa na polskich drogach? |
| Cele szczegółowe | <p>Czy przed przystąpieniem do opracowania projektu Programu rozpoznano stan faktyczny w zakresie miejsc niebezpiecznych na drogach oraz zdiagnozowano potrzeby i czy konstrukcja Programu zapewniała skuteczne osiągnięcie jego celów?</p> <p>Czy wybór zadań był zgodny z przyjętymi w Programie założeniami, czy zadania zostały prawidłowo rozliczone?</p> <p>Czy i w jaki sposób sprawowano nadzór nad realizacją PLMN i dokonywano okresowej oceny realizacji Programu?</p> <p>Czy sprawowano rzetelny nadzór nad realizacją zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego i dokonywano oceny wpływu realizacji PLMN na stan bezpieczeństwa na drogach?</p> <p>Czy realizacja zadań była prowadzona w sposób skuteczny i zgodnie z założeniami Programu?</p> |
| Zakres podmiotowy | Ministerstwo Infrastruktury, Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (centrala), Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddziały w: Gdańsku, Warszawie, Krakowie, Łodzi i Poznaniu. |
| Kryteria kontroli | We wszystkich kontrolowanych jednostkach kontrole przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 oraz art. 5 ust. 1 ustawy o NIK, z uwzględnieniem kryteriów: legalności, gospodarności, celowości i rzetelności. |
| Okres objęty kontrolą | Kontrolą objęto lata 2015–2019 (do dnia zakończenia kontroli). W przypadku gdy czynności związane z przygotowaniem PLMN były wykonywane przed rokiem 2015, kontrola objęła dowody sporządzone przed tym okresem. |
| Terminy realizacji kontroli | Kontrolę rozpoczęto 2 września 2019 r., a zakończono 30 grudnia 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 ustawy o NIK uzyskano informacje z: 1) Policji w zakresie liczby i przyczyn wypadków drogowych, 2) Banku Gospodarstwa Krajowego w zakresie kwot wydatkowanych z Krajowego Funduszu Drogowego, 3) zarządców dróg wojewódzkich (z województwa pomorskiego, podlaskiego, mazowieckiego, łódzkiego wielkopolskiego i małopolskiego) w zakresie problemów i potrzeb zarządzanej sieci drogowej. |
| Pozostałe informacje | Minister Infrastruktury pismem nr DK-3.0810.11.2019 z 22 stycznia 2020 r. złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 30 grudnia 2019 r. w związku z kontrolą P/19/034 Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”. Kolegium NIK uchwałą z dnia 16 kwietnia 2020 r. częściowo uwzględniło jedno zastrzeżenie, w pozostałym zakresie zastrzeżenia oddaliło. |

ZAŁĄCZNIKI

P.o. Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie pismem nr O.WA.D.1.1.0122.1.2020 z 10 stycznia 2020 r. złożył zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego z dnia 20 grudnia 2019 r. w związku z kontrolą P/19/034 Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”. Zespół Orzekający Komisji Rozstrzygającej w dniu 9 marca 2020 r. podjął uchwałę, w której dwa zastrzeżenia uwzględnił w części, a pozostałe oddalił.

W wyniku kontroli sformułowano w wystąpieniach pokontrolnych dwadzieścia wniosków pokontrolnych, osiem wniosków zrealizowano, jeden jest w stanie realizacji, a jedenaście pozostaje niezrealizowanych.

W wyniku kontroli GDDKiA oddział w Gdańsku i oddział w Warszawie zostały sformułowane zawiadomienia do Rzecznika Dyscypliny Finansów Publicznych w związku z naruszeniem dyscypliny finansów publicznych. W związku z powyższym stwierdzono finansowe rezultaty kontroli na łączną kwotę 8193,72 tys. zł. Polegały one na: przekroczeniu zakresu upoważnienia określonego planem finansowym w GDDKiA oddział w Gdańsku oraz na udzieleniu zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych w GDDKiA oddział w Warszawie.

| Lp. | Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę | Nazwa jednostki kontrolowanej | Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej |
|-----|---|---|--|
| 1. | Departament Infrastruktury | Ministerstwo Infrastruktury | Andrzej Adamczyk |
| 2. | | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad | Tomasz Żuchowski |
| 3. | | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Warszawie | Jarosław Wąsowski |
| 4. | | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Gdańsku | Radosław Kantak |
| 5. | Delegatura NIK w Poznaniu | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Poznaniu | Marek Napierała |
| 6. | Delegatura NIK w Łodzi | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Łodzi | Paweł Ścieranka |
| 7. | Delegatura NIK w Krakowie | Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad oddział w Krakowie | Tomasz Pałasiński |

Wykaz jednostek kontrolowanych

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno- -ekonomicznych

Analiza stanu prawnego

Ustawa o działach
administracji rządowej

Ustawa o działach administracji rządowej

Stosownie do art. 27 ust. 1 ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (Dz. U. z 2019 r. poz. 945, ze zm.) dział transport obejmuje sprawy:

- 1) funkcjonowania oraz rozwoju infrastruktury transportu, w szczególności budowy, modernizacji, utrzymania i ochrony dróg publicznych, w tym autostrad, oraz kolei, lotnisk i portów lotniczych;
- 2) ruchu drogowego, kolejowego oraz lotniczego;
- 3) przewozu osób i rzeczy środkami transportu samochodowego, kolejowego i lotniczego;
- 4) komunikacji publicznej.

Minister właściwy do spraw transportu sprawuje nadzór m.in. nad Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad (art. 27 ust. 2).

Ustawa o drogach
publicznych i akty
wydane na jej podstawie

Ustawa o drogach publicznych i akty wydane na jej podstawie

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, do którego należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych oraz realizacja budżetu państwa w zakresie dróg krajowych.

Stosownie do art. 5 ust. 1 udp 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;

Zarządcą dróg krajowych, zgodnie z art. 19 ust. 2 udp jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad z zastrzeżeniem art. 19 ust. 3, 5, 5a, i 8 tej ustawy.

Zadania zarządcy drogi określają przepisy art. 20 i 20a udp 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;

ZAŁĄCZNIKI

- 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;
- 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 zjazdu 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;
- 10) przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz przepraw promowych, ze szczególnym uwzględnieniem 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;
- 20) zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

Zgodnie z art. 4 pkt 2 udp 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 udp określają odpowiednio: budowę drogi, przebudowę drogi oraz remont drogi.

Ustawodawca w art. 4 pkt 20 udp definiuje utrzymanie drogi, a w jej 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.

Na podstawie art. 10 ust. 6–8 udp drogom publicznym nadaje się numerację. Numery drogom krajowym, po zaliczeniu do kategorii dróg publicznych, nadaje Generalny Dyrektor DKiA.

Na podstawie art. 10 ust. 11 udp zarządca drogi prowadzi dla poszczególnych kategorii dróg ewidencję dróg. Zadanie to zostało skonkretyzowane w art. 20 pkt 9 udp, według którego zarządca drogi prowadzi ewidencję dróg, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz udostępnia ją na żądanie uprawnionym organom. Szczegółowe zasady dotyczące ewidencji i numeracji dróg określa rozporządzenie w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2015 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. z 2005 r. Nr 67, poz. 582).

Każdej drodze nadaje się numer, na potrzeby oznaczania przebiegu drogi mapach oraz oznakowania dróg zgodnie z ustawą z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.) (§ 3 ust. 2 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji). Zarządca drogi ustala numer ewidencyjny odcinka zarządzanej drogi (§ 5 ust. 1 ww. rozporządzenia).

W § 9 ust. 1 rozporządzenia w sprawie sposobu numeracji i ewidencji 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 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).

Stosownie do art. 24 h udp zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej polega m.in. na: dokonywaniu klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych i ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej. Klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikację odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej przeprowadza się

co najmniej raz na trzy lata. Stosownie do art. 24 m udp. Wyniki klasyfikacji ocenia powołany przez Zarządcę drogi zespół ekspertów, po przeprowadzeniu wizytacji w terenie, przedstawia zarządcy drogi propozycję działań, które należy podjąć w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, mając na uwadze propozycje działań przedstawione po przeprowadzeniu ostatniej klasyfikacji.

Minister Infrastruktury i Rozwoju rozporządzeniem z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. z 2015 r. poz. 1845) określił metodę dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikacji odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej.

Generalny Dyrektor DKiA zarządzeniem nr 28 z dnia 09 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego w celu zapewnienia jednolitych zasad przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg ze szczególnym uwzględnieniem wpływu infrastruktury drogowej i otoczenia drogi na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wprowadził do stosowania „Instrukcję kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”. Zarządzenie zostało uchylone zarządzeniem nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Bezpieczeństwo ruchu drogowego

Stosownie do art. 140b ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz. 110, ze zm.) 1 stycznia 2002 r. powołano Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (dalej KRBRD) – międzyresortowy organ doradczy i pomocniczy Rady Ministrów w sprawach brd. Przewodniczącym KRBRD jest minister właściwy ds. transportu, a członkami m.in. przedstawiciele ministrów właściwych do spraw: administracji publicznej, budżetu, finansów publicznych, gospodarki, gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej, oświaty i wychowania, środowiska i transportu (art. 140d). KRBRD określa kierunki i koordynuje działania administracji rządowej w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego. Do zadań KRBRD w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego należy m.in.: proponowanie kierunków polityki państwa, opracowywanie programów poprawy brd, analizowanie i ocena podejmowanych działań (art. 140c).

Prawo budowlane

Na podstawie art. 7 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.), warunki techniczne dla dróg publicznych określają przepisy rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124). 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 (§ 2 ust. 1).

Na podstawie art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane, właściciel lub zarządca jest obowiązany prowadzić dla każdego obiektu budowlanego niebędącego budynkiem, którego projekt jest objęty obowiązkiem sprawdzenia książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy w okresie użytkowania obiektu budowlanego. Jednak na podstawie art. 64 ust. 2 pkt 3 tej ustawy, obowiązek ten nie obejmuje zarządców dróg, jeżeli prowadzą książkę drogi na podstawie przepisów o drogach publicznych.

Art. 63 ustawy Prawo budowlane zobowiązuje się 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.

Analiza uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Strategia Rozwoju Transportu do 2020 r. z perspektywą do 2030 r. przyjęta uchwałą nr 6 Rady Ministrów w dniu 22 stycznia 2013 roku (M.P. poz. 75) określa cele oraz kierunki rozwoju m.in. transportu drogowego, odnosi się także do bezpieczeństwa m.in. transportu drogowego. (Uchylona na podstawie uchwały nr 105 Rady Ministrów z dnia 24 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Strategii zrównoważonego rozwoju transportu do 2030 r. (M.P. poz. 1054) z dniem wejścia w życie, tj. 24 września 2019 r.). Wskazując, że Bezpieczeństwo na drogach jest priorytetem i jego poprawa wymaga podjęcia działań, które przyczynią się do istotnego zmniejszenia liczby zabitych – zgodnie z wytycznymi IV Europejskiego Programu Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2011–2020, ogłoszonego przez Komisję Europejską oraz Planem Globalnym dla Dekady Działań na rzecz Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2011–2020 ogłoszonym przez Zgromadzenie ogólne ONZ. Stwierdza także, że na liczbę i skutki wypadków drogowych mają wpływ trzy czynniki: człowiek, pojazd i droga a kierunki interwencji zmierzające do poprawy bezpieczeństwa na drogach zostaną zidentyfikowane i opisane w NPBRD. Stwierdzono tam m.in., że błędy infrastruktury drogowej to jedna z głównych przyczyn powstawania wypadków drogowych i ich ciężkości (liczba rannych i zabitych). W raportach powypadkowych stan infrastruktury drogowej rzadko podawany jest jako bezpośrednia przyczyna wypadków, jednak to nieprawidłowości na drogach (m.in. w kształtowaniu i zarządzaniu infrastrukturą drogową) sprzyjają popełnianiu przez uczestników ruchu błędów, stając się tym samym bardzo ważną, pośrednią przyczyną wypadków. Istotne zagrożenie stwarzają także przeszkody w otoczeniu dróg, potęgując skutki wypadków (...). Dlatego jako jeden z filarów tego

Programu wskazano „Bezpieczną drogę”, a priorytetami tego filaru są działania w zakresie wdrożenia standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego eliminujących największe zagrożenia w ruchu drogowym, oraz rozwój systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej. Wśród działań w zakresie wdrożenia standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego wyszczególniono m.in. modernizację dróg wynikającą z potrzeb brd w tym m.in. usuwanie błędów infrastruktury drogowej powodujących powstawanie odcinków o największym ryzyku wystąpienia ofiary śmiertelnej, a także rozwój koncepcji i praktyczne wdrożenie tzw. „dróg wybaczących” wyposażonych w środki bezpieczeństwa biernego oraz pozbawionych niebezpiecznych przeszkód bocznych oraz tzw. „dróg samoobjaśniających” charakteryzujących się: łatwo rozpoznawalną funkcją i sposobem użytkowania, segregacją ruchu z uwagi na użytkowników i prędkość. Natomiast rozwój systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej ma na celu eliminację zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego w czasie eksploatacji infrastruktury drogowej m.in. poprzez odpowiednie narzędzia i procedury umożliwiające wdrażanie poszczególnych elementów systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, tj.:

- ocenę wpływu drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego,
- audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego dokumentacji projektowej,
- klasyfikację odcinków niebezpiecznych,
- kontrolę infrastruktury drogowej pod kątem bezpieczeństwa ruchu drogowego.

GDDKiA na bieżąco monitoruje stan techniczny zarządzanych dróg, czy to w ramach objazdów czy też w trakcie kontroli przeprowadzanych w oparciu o przepisy prawa budowlanego. Corocznie wykonuje też diagnostykę stanu nawierzchni w celu oceny stanu technicznego dróg. Wyniki tych badań stanowią podstawę określania potrzeb w zakresie przebudów, remontów i bieżącego utrzymania dróg krajowych – w tym celu tworzy plan działań na sieci dróg. Raz na trzy lata dokonuje także klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, w której wskazywane w klasie ryzyka od „A” do „E”, gdzie „A” to małe ryzyko wystąpienia wypadku, a „E” to ryzyko bardzo duże. Stosownie do pierwotnych założeń PLMN z m.in. z planu działań na sieci dróg powinna dokonywać wyboru zadań zlokalizowanych na odcinkach dróg oznaczonych wysoką klasą ryzyka. A realizacja tych zadań, w perspektywie długookresowej powinna się przyczynić do zwiększenia bezpieczeństwa dróg i obniżenia ich klasy ryzyka.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

1. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869, ze zm.).
2. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz.U. z 2020 r. poz. 72, 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 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2020 r. poz.110, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2019 r. poz. 1186, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. – Prawo zamówień publicznych Dz. U. z 2019 r. poz. 2019.
7. 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, ze zm.).
8. 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)
9. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie trybu sporządzania informacji oraz gromadzenia i udostępniania danych o sieci dróg publicznych, obiektach mostowych, tunelach oraz promach (Dz. U. Nr 67, poz. 583).
10. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. poz. 1845).
11. 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).

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. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury
9. Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury
10. Minister Infrastruktury
11. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego

6.5. Stanowisko Ministra do informacji o wynikach kontroli



MINISTER INFRASTRUKTURY

Warszawa, dnia 27 maja 2020 r.

Znak sprawy: DK-3.0810.11.2019

Szanowny Pan
Marian Banaś
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

Zgodnie z art. 64 ust. 2 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli, przedstawiam stanowisko do Informacji o wynikach kontroli Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”.

Głównym celem jaki przyświeca działaniom Ministra Infrastruktury w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego jest skuteczność, racjonalność gospodarowania środkami publicznymi przy równoczesnym działaniu w granicach obowiązującego prawa. Wszystkie podejmowane działania w zakresie likwidacji miejsc niebezpiecznych realizowane były z zachowaniem ww. zasad.

Nie można w związku z tym zgodzić się z oceną ogólną wskazującą, że realizacja PLMN nie przyczyniła się do zauważalnego zmniejszenia liczby odcinków dróg uznawanych za niebezpieczne.

Formułując taką tezę NIK zapewne brała pod uwagę jedynie liczbę zakończonych zadań realizowanych w ramach PLMN w stosunku do założonej ilości zadań w momencie tworzenia załącznika nr 6 do PBDK, tj. 1 085 zadań zaplanowanych do realizacji w ramach tego Programu nie uwzględniając działań podejmowanych przez MI a finansowanych z innych źródeł i uwarunkowań jakie powinny mieć wpływ na sformułowanie oceny w powyższym zakresie.

Należy pamiętać, że oprócz zadań uwzględnionych w PLMN Minister realizował również zadania typu brd, które nie były uwzględnione w tym Programie. W okresie od 01.01.2015 r. do 11.07.2017 r. liczba zatwierdzonych do realizacji zadań BRD to 461, w tym zadania znajdujące się w ówczesnym Załączniku nr 6 do PBDK pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN” - 360. Z kolei w okresie od 12.07.2017 r. – 20.09.2019 r. liczba zatwierdzonych Programów Inwestycji dla zadań BRD wyniosła 162.

Jednocześnie należy wyjaśnić, że jeżeli chodzi o liczbę zatwierdzanych do realizacji zadań inwestycyjnych w latach 2015 – 2017 w porównaniu z okresem 2017 – 2019, dane te mogą być mylące jeżeli chodzi o skalę inwestycji. Zadań punktowych typu BRD zatwierdzonych zostało najwięcej w 2016 roku, a potem rok do roku ich liczba i wartość spadała. Nie oznacza to jednak, że realizowano coraz mniej inwestycji poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego. Związane jest to ze zmianą podejścia do przygotowywania zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg krajowych – zamiast realizowania wielu drobnych, punktowych zadań, przygotowywane są kompleksowe rozbudowy i przebudowy całych odcinków, tworzących ciągi drogowe. W ramach tych kompleksowych zabiegów realizowane są także na przykład zabiegi z zakresu budowy chodników, ciągów pieszo-rowerowych, ścieżek rowerowych czy przejść dla pieszych.

Zatem obecnie coraz więcej zadań kompleksowo rozwiązuje problemy na danym odcinku – budowany jest nie tylko sam chodnik, lecz jednocześnie wzmacniana jest nawierzchnia, poszerzana jezdnia, przebudowywane są skrzyżowania, dobudowywane lewoskręty, budowane/przebudowywane zatoki autobusowe, oświetlenie przejść dla pieszych, sygnalizacja świetlna itd. Działania te realizowane są w ramach jednego działania. W związku z tym, w ramach jednego zadania na przebudowę często będzie budowany chodnik o długości równej kilku, a nawet kilkunastu zadań punktowych typu BRD, co pozwala na osiągnięcie efektu skali i zaoszczędzenie środków publicznych, co przy ograniczonych zasobach jest niezwykle istotne. Pozwala to na osiągnięcie efektu skali i zoptymalizowanie ilości środków publicznych

niepodlega

POLECA
BIURO GOSPODARSTWA
NIEPODLEGŁOŚCI

przeznaczanych na poprawę infrastruktury. Dzięki takiemu podejściu resort zamierza zrealizować większą liczbę zadań w skali wieloletniej. Dla zobrazowania podejścia resortu, poniżej kilka przykładów zadań, w których jednocześnie następuje poprawa nawierzchni oraz poprawa bezpieczeństwa:

- ✓ Rozbudowa DK 22 na odc. Zblewo – Starogard Gdański – rozbudowa drogi o długości 10,1 km, w tym budowa ciągu pieszo-rowerowego o długości 10,1 km oraz budowa lub przebudowa chodnika o długości 0,6 km, zatoka autobusowa 7 szt., przebudowa skrzyżowania 8 szt., sygnalizacja świetlna/doświetlenie/znaki aktywne – 6 szt. – przyjmując podejście NIK należałoby realizować oddzielnie co najmniej 12 różnych zadań doprowadzając do marnowania zasobów kadrowych (przeprowadzenie większej liczby przetargów), doprowadzania do powstania robót traconych, a tym samym do niegospodarnego wydatkowania środków publicznych.
- ✓ Rozbudowa DK 74 na odc. Janów Lubelski – Frampol – rozbudowa drogi o długości 9,174 km, w tym budowa chodnika o długości 3,647 km, ciągu pieszo-rowerowego 0,739 km, zatoka autobusowa 8 szt., lewoskręt 12 szt., przebudowa skrzyżowania 7 szt., sygnalizacja świetlna/doświetlenie/znaki aktywne – 4 szt.
- ✓ Rozbudowa DK 74 na odcinku Hrubieszów – Zosin – rozbudowa o długości 13,784 km, w tym budowa chodnika 1,59 km, ciągu pieszo-rowerowego 6,2 km, zatoka autobusowa 16 szt., lewoskręt 7 szt., przebudowa skrzyżowania 6 szt., rondo 1 szt., sygnalizacja świetlna/doświetlenie/znaki aktywne – 25 szt.

Istotny wpływ na ww. zmianę podejścia, polegającą na realizacji kompleksowych zadań, miała skarga skierowana przez Komisję Europejską przeciw Polsce przed Europejski Trybunał Sprawiedliwości w zakresie dostosowania polskiej sieci dróg krajowych do standardu 11,5 t/ós (Dyrektywa 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) i toczącym się w latach 2016-2019 postępowaniem w tej sprawie. W wyniku postępowania strona polska musiała podjąć szereg działań intensyfikujących proces wdrożenia ww. Dyrektywy.

Ostatecznie, zgodnie z wyrokiem z 21 marca 2019 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że Polska naruszyła przepisy i musi dopuścić ruch pojazdów o nacisku osi 11,5 t/ós na całej sieci dróg publicznych, z możliwością zachowania jedynie lokalnych ograniczeń. Istotnym elementem prowadzonych działań w celu wdrożenia ww. Dyrektywy było właśnie priorytetowe podejście do realizacji zadań związanych z dostosowaniem sieci do przenoszenia obciążeń 11,5 t/ós, a więc do zadań obejmujących przebudowy i w ramach tych zadań zadbanie o kompleksowe potrzeby w zakresie poprawy bezpieczeństwa. Mniejsze zadania inwestycyjne dotyczące poprawy BRD (z wyjątkiem tych niezbędnych w celu pilnego usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego) miały być planowane i realizowane w ramach przebudów i rozbudów danych odcinków dróg. Pozwoliło to na racjonalniejsze wykorzystanie zasobów GDDKiA i umożliwienie realizacji zadań na większej ilości sieci dróg krajowych.

Zaznaczyć przy tym należy, że Ministerstwo od lat dążyło do wypracowania takiego modelu realizacji zadań poprawiających bezpieczeństwo na drogach i poprawiających komfort jazdy. Jest to działanie najbardziej efektywne, ponieważ realizując mniej małych, pojedynczych zadań nierozwiązujących i tak docelowo problemu na rzecz kompleksowych przebudów (dzięki czemu m.in. ponoszone są mniejsze koszty administracyjne), można więcej odcinków dróg uczynić bardziej bezpiecznymi. Nie można zgodzić się z uznaniem tego za nieprawidłowość. Wręcz przeciwnie, zastosowanie się jedynie do mechanizmu wskazanego przez NIK doprowadziłoby do niegospodarności i niezgodności z podstawowymi zasadami gospodarki środkami publicznymi zapisanymi w ustawie o finansach publicznych – zasadą gospodarności i zasadą uzyskiwania najlepszych efektów z dostępnych środków. W przypadku realizacji jedynie pojedynczych, rozczłonkowanych robót dochodziłoby często do niepotrzebnego wydatkowania środków i tzw. robót utraconych. Aby lepiej zobrazować problem Ministerstwo posłuży się przykładem. W skrajnym przypadku realizacja postulatów NIK mogłaby przybrać następującą formę – na odcinku drogi zidentyfikowano dużą ilość wypadków z udziałem pieszych więc postanowiono dobudować ażyl poszerzając jezdnie. Działanie nie poprawiło sytuacji, więc w kolejnym roku postanowiono doświetlić przejście. To również nie pomogło w wystarczającym stopniu, więc zbudowano chodnik przy okazji niszcząc poprzedni zakres w postaci doświetlenia, ponieważ kolidowało z chodnikiem i trzeba było wybudować je od nowa. Analizując sytuację nadal nie stwierdzono osiągnięcia efektu, więc zainstalowano w kolejnym roku sygnalizację świetlną, niszcząc w części zbudowany chodnik i doświetlenie. Realizując zadanie kompleksowo Skarb Państwa zapłaciłby za taki sam efekt dużo mniej i zajęłoby to dużo mniej czasu.

I do takiego efektu zmierza Ministerstwo Infrastruktury działając w sposób kompleksowy na rzecz poprawy bezpieczeństwa.

W sformułowanej przez NIK ocenie istotny powinien być również fakt, że realizacja inwestycji drogowych jest procesem długotrwałym. Uzgodnienie PI jest pierwszym etapem - zatwierdzeniem zadania do realizacji w ramach dostępnych środków. Następnie inwestor (w tym przypadku GDDKiA) przystępuje do prac przygotowawczych, a więc przygotowania dokumentacji i uzyskania niezbędnych decyzji administracyjnych. Jest to w przeważającej części przypadków proces długotrwały, ze względu na charakter inwestycji drogowych obarczony dużym ryzykiem opóźnienia. Dopiero na końcu następuje właściwa realizacja (roboty budowlane) i zakończenie inwestycji. Proces realizacji tego typu inwestycji trwa w większości przypadków kilka lat, a więc trudno w tego typu inwestycjach o szybkie efekty. Istotne również jest, że sam proces nadzoru MI nad realizacją przez GDDKiA zadań typu brd, a także jakość prac zrealizowanych w ramach PLMN oraz sposób sprawowania nadzoru inwestorskiego przez GDDKiA został oceniony przez NIK pozytywnie.

Reasumując, w opinii MI sformułowana ocena ogólna NIK jest nieadekwatna do stanu faktycznego. Dodatkowo, w ocenie NIK nie uwzględniono podejmowanych działań MI w celu wypełniania obowiązku nałożonego na Polskę wynikającego z ww. wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE przy równoczesnym zwiększeniu racjonalności i efektywności wydatkowania środków publicznych, a także lepszej koordynacji zadań realizowanych przez poszczególne oddziały GDDKiA. Racjonalności takiego działania Ministerstwa w gospodarowaniu środkami publicznymi nie odmówiło również Kolegium Najwyższej Izby Kontroli w uzasadnieniu do uchwały nr 17/2020 z 16 kwietnia 2020 r. w sprawie zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, stwierdzając: „Zdaniem Kolegium NIK nie sposób odmówić racji argumentom zgłaszającego zastrzeżenia, odwołującym się do zasady racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi. Oczywiście jest bowiem, że realizacja kompleksowych działań może łączyć mniejsze, pojedyncze zadania, a przez to zapewniać zarówno skrócenie procesu inwestycyjnego, jak i ograniczyć zaangażowanie publicznych zasobów.”.

W opinii MI wypracowanie przez resort w istniejących okolicznościach (wyrok TSUE) wskazanego powyżej modelu realizacji przedmiotowych zadań zasługuje na uwzględnienie w katalogu dobrych praktyk. Mając na uwadze ww. argumenty, nie znajduje podstaw ocena ogólna NIK zawarta w przedmiotowej informacji wskazująca, że „niski stopień realizacji Programu po pięciu latach funkcjonowania wskazuje na (...) nieskuteczny nadzór ministra właściwego ds. infrastruktury nad jego realizacją.”.

Odnosząc się natomiast do wskazanego wniosku NIK o podjęcie działań w celu wprowadzenia zmian w PBDK, w zakresie PLMN, m.in. poprzez określenie przejrzystych kryteriów doboru zadań do PLMN, określenie mierników, a także monitorowanie jego efektów w regularnych cyklach należy wskazać, że na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego ma wpływ bardzo wiele czynników, np. działania prewencyjne Policji, działania informacyjno-edukacyjne, stan pojazdu, zachowanie użytkowników drogi (w tym kierowców i niechronionych uczestników ruchu drogowego), warunki pogodowe, regulacje prawne oraz niewątpliwie jakość dróg. Nie wszystkie z ww. czynników leżą w gestii Ministra właściwego ds. transportu.

Dodać należy, że realizowane w MI działania w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego odnoszące się do jakości dróg krajowych obejmują zarówno budowę nowych odcinków dróg krajowych, kompleksową rozbudowę istniejących odcinków dróg krajowych oraz realizację zadań punktowych mających na celu poprawę brd. Z kolei zadania z zakresu poprawy brd w ramach działań PBDK, będące przedmiotem kontroli, stanowią tylko część z ww. realizowanych w MI zadań punktowych. Zatem realizowane zadania w ramach PLMN stanowią zaledwie niewielki wycinek ogółu podejmowanych działań w zakresie poprawy brd. Nie jest zasadne wydzielenie tylko jednego czynnika bez analizy udziału pozostałych i badania jego wpływu na zmniejszenie w wymiarze wieloletnim liczby odcinków niebezpiecznych. Fakt, że kontrola NIK obejmuje jedynie mały wycinek działalności Ministerstwa nie powoduje, iż ten niewielki wycinek staje się odrębnym procesem.

Niezależnie od powyższego należy mieć na uwadze, że większość zadań z zakresu poprawy brd realizowanych w ramach PBDK została zakończona i rozliczona rzeczowo i finansowo, osiągając założone cele. Natomiast PBDK 2014-2023 jest programem długookresowym, realizowanym od 2014 r. Obecnie w Ministerstwie Infrastruktury trwa już proces tworzenia dokumentu będącego kontynuacją obecnie funkcjonującego PBDK z uwagi na fakt rozpoczęcia od przyszłego roku nowej perspektywy finansowej UE zatem wszelkie niezbędne działania zostaną ujęte w nowych dokumentach programowych.

Mając na uwadze powyższe w opinii MI wprowadzanie na tym etapie zmian w obowiązującym PBDK polegających na określeniu wskaźników i sporządzanie mechanizmów monitorowania efektów realizacji zadań brd w ramach PLMN w regularnych cyklach czy tworzenie nowych kryteriów doboru zadań do PLMN nie ma innego uzasadnienia niż wypełnienie zaleceń pokontrolnych i wniosków przedstawionych w przedmiotowej informacji. Wypełnienie tego wniosku nie będzie miało absolutnie żadnej wartości dodanej dla realizowanych zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wręcz przeciwnie działanie takie będzie służyło niegospodarności środków publicznych, w związku z nic nie wnoszącym zaangażowaniem administracji publicznej.

Celem Ministra właściwego ds. transportu jest budowanie nowych dróg, stałe podwyższanie standardu istniejących dróg krajowych i wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ogół podejmowanych działań w MI służy osiągnięciu tego celu głównego, a skupienie się tylko na wycinku jednego z elementów poprzez jego oddzielne monitorowanie nie byłoby w tym przypadku efektywne. W opinii MI wyróżnianie tego niewielkiego, w dodatku w znacznej mierze już zrealizowanego, fragmentu działalności Ministra tylko dlatego, że podlega działaniom kontrolnym NIK, jest niezasadne.

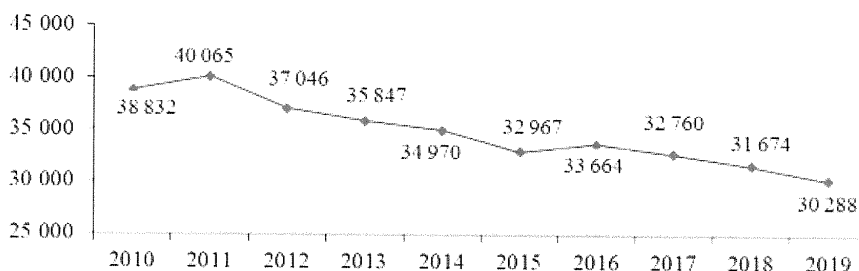
Podkreślenia wymaga fakt, że efekty działań zmierzających ku poprawie brd najlepiej obrazują statystyki dotyczące wypadków. Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi Komendy Głównej Policji, liczba wypadków w ostatnich latach maleje. Jest to najlepszy dowód na to, iż podejmowane działania są skuteczne i prowadzą do zamierzonych efektów.

W 2019 roku, wśród wszystkich wypadków zgłoszonych do Policji, 6 939 miało miejsce na drogach krajowych :

- ✓ w porównaniu z rokiem 2017, kiedy to miało miejsce 7 598 wypadków na drogach krajowych, liczba ta spadła o 659 wypadków (-8,6%),
- ✓ w porównaniu z 2018 rokiem, w którym zanotowano 7 195 wypadków na drogach krajowych, liczba ta spadła o 256 wypadków (-3,6%).

Dodatkowo, poniżej przedstawiam wykres z Raportu KGP „Wypadki drogowe w Polsce w 2019 roku” przedstawiający tendencję spadkową wypadków na wszystkich drogach publicznych:

**Tendencja występowania wypadków drogowych
w latach 2010 - 2019**



Oznacza to, że wbrew twierdzeniom NIK kompleksowe działania Ministerstwa przynoszą zamierzone efekty co dosadnie prezentują powyższe niezależne dane.

Dokument podpisany elektronicznie przez:

z up. Ministra Infrastruktury
Rafał Weber
Sekretarz Stanu

6.6. Opinia Prezesa NIK do stanowiska Ministra



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

Opinia

Prezesa Najwyższej Izby Kontroli do stanowiska Ministra Infrastruktury przedstawionego do Informacji o wynikach kontroli P/19/034 Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”

Na podstawie art. 64 ust. 2 ustawy z 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2019 r. poz. 489 ze zm.) przedstawiam poniższą opinię do stanowiska Ministra Infrastruktury zawartego w piśmie DK-3.0810.11.2019 z dnia 27 maja 2020 r.

Przedstawiając stanowisko do Informacji o wynikach kontroli pn. „Realizacja programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych”, Minister Infrastruktury kolejny raz zakwestionował istotność rządowego programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych. Wskazał, że jest to jedynie niewielki wycinek jego działalności. Pomiął natomiast, że był autorem projektu tego programu i odpowiada za jego realizację, a program jest jednym z komponentów znajdujących się w „Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, przyjętym przez Radę Ministrów uchwałą nr 156/2015.

Przyjęty przez Radę Ministrów program Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych nie zawierał istotnych elementów m.in. mechanizmu sprawdzania efektywności i oceny prowadzonych działań, a po jego nowelizacji również sposobu doboru zadań do programu. Ponadto pierwotna lista zadań do realizacji w ramach programu zawierała zadania nie spełniające warunków uczestnictwa w nim z uwagi na zlokalizowanie ich w miejscach nie uznawanych za niebezpieczne. W efekcie tego po pięciu latach, tj. po upływie 50% czasu zaplanowanego na jego realizację, wykonanie programu pozostaje na bardzo niskim poziomie. Na 273 dotychczas zrealizowane zadania wydatkowano 379,3 mln, zł tj. zaledwie 7,5% kwoty, na którą oszacowano pierwotnie wydatki programu (ok. 7,2 mld zł). Świadczy to m.in. o słabym nadzorze Ministra Infrastruktury nad jego realizacją.

W swoim stanowisku Minister Infrastruktury przedstawia wszystkie swoje działania prowadzone w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i przedstawia ich efekty. Tymczasem informacja Najwyższej Izby Kontroli dotyczy tylko programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych i wskazuje, że działania prowadzone w jego ramach, nie dają efektów współmiernych do nakładów. Ustalono, że w ramach tego programu realizowane były zadania zlokalizowane w miejscach, które nie były uznane za niebezpieczne, podczas gdy miejsca, w których dochodziło do wypadków drogowych częściej niż zwykle, pozostawały niezmodernizowane.

Najwyższa Izba Kontroli mając na uwadze potrzebę poprawy dalszego funkcjonowania programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych przedstawiła Ministrowi Infrastruktury wnioski pokontrolne. Jednak Minister nie wykorzystał przekazanych wniosków i wskazał na ich bezcelowość z uwagi na ograniczenie realizacji tego programu i podjęcie prac nad kolejnym programem. Tymczasem Rada Ministrów nie zmieniła swojej uchwały i program jest zaplanowany do realizacji przez kolejne cztery lata.

Niepokojące jest to, że Minister Infrastruktury pomniejsza swoją rolę w uchwalonym przez Radę Ministrów programie i nie zamierza podjąć żadnych działań na rzecz lepszej realizacji obowiązującego do 2023 r. programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych.

PREZES
Najwyższej Izby Kontroli
Marian Banaś