



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Tadeusz Dziuba

KIN.410.005.01.2019

Pan Andrzej Adamczyk
Minister Infrastruktury
Ministerstwo Infrastruktury
ul. Chałubińskiego 4/6
00-928 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/034 Realizacja programu „Likwidacja miejsc niebezpiecznych”

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą Nr
17/2020 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z dnia
16 kwietnia 2020 r.

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Ministerstwo Infrastruktury ¹ , ul. Chałubińskiego 4/6, 00-928 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Andrzej Adamczyk, Minister Infrastruktury ² od dnia 9 stycznia 2018 r., poprzednio, jako Minister Infrastruktury i Budownictwa, od 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r. W okresie objętym kontrolą poprzednio funkcję kierownika jednostki pełniła Maria Wasiak, jako Minister Infrastruktury i Rozwoju, od 22 września 2014 r. do 16 listopada 2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Przygotowanie projektu Programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych ³ oraz projektu jego zmiany. 2. Wybór zadań do Programu LMN. 3. Nadzór nad realizacją Programu LMN.
Okres objęty kontrolą	2015 – 2019 do dnia zakończenia kontroli.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁴
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Tomasz Biczek, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/77/2019 z dnia 25 września 2019 r. 2. Szymon Tyburski, specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/61/2019 z dnia 02 września 2019 r.

(akta kontroli str.1-5)

¹ W okresie objętym kontrolą także Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju (od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 16 listopada 2015 r. oraz Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (od dnia 16 listopada 2015 r. do 9 stycznia 2018 r., dalej: Ministerstwo.

² Dalej: Minister, albo minister właściwy ds. transportu.

³ Dalej: Program LMN.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁵ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Konstruując projekt Programu LMN jako komponentu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)⁶, minister właściwy ds. transportu nie określił mechanizmów bieżących kontroli, ewaluacji efektów i monitoringu zadań Programu LMN. W 2017 r. Minister przygotował projekt usunięcia z PBDK listy zadań do realizacji w ramach Programu LMN⁷, w celu uelastycznienia i zwiększenia szybkości realizacji zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego⁸. Jednocześnie ograniczył i odsunął w czasie dobór tych zadań, na rzecz realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych dostosowujących drogi krajowe do przenoszenia obciążeń do 11,5 t/oś. Podjęte działania były niespójne i przyczyniły się do opóźnienia realizacji punktowych inwestycji dotyczących poprawy brd.

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

Nie dopełniony został również przez Ministra obowiązek w zakresie sprawozdawczości za lata 2017 – 2018 z realizacji rzeczowo – finansowej Programu LMN, jako jednego z priorytetów/zadań inwestycyjnych określonych w PBDK.

Nie były dokonywane okresowe oceny realizacji Programu LMN, a ich przeprowadzenie byłoby możliwe w przypadku prowadzonego bieżącego monitoringu efektów realizacji Programu LMN. Brak okresowych ocen oraz brak zaplanowanych działań ewaluacyjnych spowodował, że Minister nie posiadał pełnej wiedzy o celowości i skuteczności realizacji poszczególnych zadań punktowych na rzecz zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych, w konsekwencji nie posiadał także wiedzy dotyczącej realizacji założeń Programu LMN, tj. zmniejszenia w wymiarze wieloletnim liczby odcinków niebezpiecznych.

NIK pozytywnie ocenia natomiast działania podejmowane przez Ministra w stosunku do Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad⁹ w zakresie kontroli i monitoringu tej jednostki, jako głównego wykonawcy Programu LMN.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej¹⁰ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Przygotowanie projektu Programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych oraz projektu jego zmiany.

Opis stanu faktycznego

Rada Ministrów Uchwałą nr 156/2015¹¹ z 08 września 2015 r. ustanowiła program wieloletni pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023

⁵ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁶ Dalej: PBDK.

⁷ Załącznik nr 6 do PBDK.

⁸ Dalej: brd.

⁹ Dalej: GDDKiA.

¹⁰ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

¹¹ RM-111-156-15.

(z perspektywą do 2025 r.). PBDK określał główne kierunki działań w zakresie rozbudowy infrastruktury dróg krajowych oraz poprawy bezpieczeństwa ich użytkowników. Dokument ten określał też cele operacyjne¹², jakie Rząd zamierzał zrealizować do 2023 r. mając na względzie przyjęte zobowiązania w zakresie dróg krajowych oraz limit środków publicznych na ich realizację.

Jednym z określonych w PBDK priorytetów inwestycyjnych był Program LMN. Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN zostały ujęte w liście stanowiącej załącznik nr 6 do PBDK.

W 2017 r. PBDK został trzykrotnie nowelizowany: uchwałą Rady Ministrów nr 80/2017 z dnia 25 maja 2017 r., uchwałą Rady Ministrów nr 91/2017 z dnia 20 czerwca 2017 r. oraz uchwałą Rady Ministrów nr 105/2017 r. z dnia 12 lipca 2017 r. W ostatniej z ww. nowelizacji uwzględniono dostosowanie listy zadań PBDK do nowego zwiększonego limitu wydatków¹³ Krajowego Funduszu Drogowego¹⁴, usunięto jednak listę zadań Programu LMN stanowiącą załącznik nr 6 do PBDK. Ponowna nowelizacja PBDK z dn. 24 września 2019 r. również dotyczyła zwiększenia limitu wydatków z KFD¹⁵.

PBDK przewidywał finansowanie inwestycji na drogach krajowych. Głównym wykonawcą Programu LMN, stanowiącego element PBDK został Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad co wynikało z ustawy O drogach publicznych¹⁶ określających zadania GDDKiA, jako zarządcy dróg krajowych¹⁷. Pismem¹⁸ z dnia 5 sierpnia 2015 r. GDDKiA została poinformowana, że do projektu PBDK na lata 2014 – 2023 został włączony komponent dotyczący bezpieczeństwa ruchu drogowego w postaci tzw. Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

Zgodnie z § 2 uchwały nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.)”, nadzór nad realizacją Programu sprawował minister właściwy ds. transportu. Komórką organizacyjną Ministerstwa odpowiedzialną za sprawowanie nadzoru nad GDDKiA był Departament Dróg Publicznych (DDP). Integralną część zakresu rzeczowego PBDK, w zakresie poprawy bezpieczeństwa drogowego, stanowił Program LMN.

(akta kontroli str.6-296, 356-357, 643-658)

1.1. Przygotowanie projektu Programu LMN.

¹² Celem głównym w PBDK była budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego. Cele szczegółowe określone w PBDK to: Zwiększenie spójności sieci dróg krajowych (kontynuacja istniejących odcinków, budowa węzłów), Wzmocnienie efektywności transportu drogowego (skrócenie średniego czasu przejazdów), Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego (redukcja liczby wypadków i ich ofiar), Poprawa dostępu do rynków i usług (połączenie miast wojewódzkich z Warszawą) – ostatni cel szczegółowy, od nowelizacji w lipcu 2017 r., otrzymał nowe brzmienie: Rozwój połączeń międzynarodowych w relacjach północ-południe, jako uzupełnienie połączeń wschód-zachód.

¹³ Nowy limit w wysokości 135 mld zł dotyczył realizacji zadań ujętych w załącznikach nr 1 i 6 do PBDK.

¹⁴ Dalej KFD.

¹⁵ Uchwałą Rady Ministrów nr 108/2019 (RM-111-110-19) zwiększono limit wydatków z KFD ze 135 mld zł do 142,2 mld zł z uzasadnieniem, że wygenerowane do tej pory oszczędności na niektórych zadaniach ujętych w limicie 135 mld zł, nie są w stanie pokryć zaistniałych i spodziewanych wzrostów wartości zadań, wynikających z panujących na rynku budowlanym tendencji kosztowych.

¹⁶ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r., Dz.U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm., dalej: udp.

¹⁷ Art. 18 i 18a udp.

¹⁸ Pismo Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju z dnia 5 sierpnia 2015 r., znak: DDA-020-402(158)-mz/2014.

Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych¹⁹ w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśniła, że w oparciu o m.in. wyniki badań stanu nawierzchni, panujący na drodze ruch z uwzględnieniem udziału ruchu pojazdów ciężarowych, wskaźnik wypadkowości, ocenę efektywności ekonomicznej realizacji zadań, w GDDKiA zostały stworzone programy²⁰, które obejmują realizację zadań mających na celu m.in. likwidację miejsc niebezpiecznych lub odcinków, na których występuje zagrożenie bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego. Przed przystąpieniem do opracowania Programu LMN GDDKiA dokonała identyfikacji miejsc niebezpiecznych na drogach krajowych, wskazała zabiegi, których założeniem było zniwelowanie niebezpieczeństwa dla uczestników ruchu oraz dokonała ich klasyfikacji za pomocą ww. kryteriów. Do zidentyfikowania miejsc niebezpiecznych GDDKiA posłużyła się klasyfikacją ryzyk - klas koncentracji wypadków śmiertelnych na odcinkach dróg, przyjętą w Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego²¹.

(akta kontroli str. 289-292, 454-458)

GDDKiA przekazała Ministrowi pismem z dnia 15 lipca 2014 r.²², listę zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, celem uzyskania pozytywnej opinii dotyczącej planowanych przedsięwzięć w ww. zakresie. W odpowiedzi Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju²³ zwrócił uwagę na bardzo dużą wartość zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego w stosunku do zadań na istniejącej sieci drogowej. Zgodnie z ww. odpowiedzią w pierwszej kolejności do ww. planu powinny być wprowadzane zadania z zakresu przebudów i rozbudów dróg oraz zadania mostowe, a dopiero, gdy w toku realizacji wygenerowane zostaną oszczędności bądź pojawią się opóźnienia w realizacji, powinny być rozpoczynane zadania z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, które z reguły są mało kosztowne i szybkie w realizacji. Ponadto, zdaniem Zastępcy Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad należało w pierwszej kolejności podejmować działania na drogach, które nie będą zastępowane szybką drogą ruchu bądź obwodnicą.

¹⁹ Dalej: DDP.

²⁰ 1) Plan działań na sieci drogowej – cele poprawy bezpieczeństwa osiąga się poprzez poprawę parametrów technicznych odcinka drogi, z uwzględnieniem działań brd; 2) Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych – gromadzący działania o charakterze punktowym, czyli w miejscach, w których identyfikuje się zagrożenia lub potencjalne zagrożenia; 3) Program budowy ciągów pieszo – rowerowych – gromadzący zadania mające na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów; Kryteria wyboru zadań w ramach tych programów i planów zostały dostosowane do zadań i planowanych efektów dla każdego z nich. W przypadku planu działań na sieci drogowej kolejność zadań jest porządkowana z uwzględnieniem wyniku badań stanu nawierzchni, wielkości i struktury ruchu, parametrów drogi, wskaźników liczby zabitych i rannych. W przypadku programów redukcji liczby ofiar śmiertelnych i budowy ciągów pieszo – rowerowych celem realizacji było uzyskanie efektu możliwie najwyższego poziomu redukcji liczby ofiar wypadków drogowych na drogach krajowych oraz poprawy warunków ruchu; określone zadania były porządkowane od najistotniejszego, a sposób ich pozycjonowania opierał się na wskaźniku efektywności.

²¹ Wprowadzonej Zarządzeniem nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyjęto sześć klas koncentracji wypadków śmiertelnych na odcinkach dróg. Poszczególnym miejscom przypisano klasy ryzyk: A – bardzo mała, B – mała, C – średnia, D – duża, E1 – bardzo duża, E2 – największa.

²² Pismo Departamentu Zarządzania Ruchem GDDKiA z dnia 15 lipca 2014 r., znak: GDDKiA-DZR-WAK-4204-11/2014, podpisane przez Zastępcę Dyrektora Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA.

²³ Wyrażonym za pismem Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Departamentu Dróg i Autostrad z dnia 11 sierpnia 2014 r. znak: DDAI-JLT-4310-218307/14

(akta kontroli str.472-482)

W lipcu i sierpniu 2015 r. GDDKiA przekazywała do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju projekty wykazu zadań dotyczących poprawy brd, które planowano do realizacji w ramach przygotowywanego programu na lata 2016 – 2023. GDDKiA pierwotnie przedstawiła propozycję 1790 zadań o wartości 8 841,42 tys. zł. W kolejnej korespondencji GDDKiA przesłała wykaz 1449 zadań z zakresu poprawy brd, planowanego do finansowania ze środków KFD, na łączną kwotę 8 782,20 tys. zł. Ograniczenie liczby zadań wynikało wg GDDKiA z połączenia funkcjonalnego zadań w działania kompleksowe.

GDDKiA w dniu 19 sierpnia 2015 r. przesłała²⁴ do Ministerstwa kolejną wersję projektu wykazu listy zadań do Programu LMN. Wykaz ten – nazwany *projektem optymalnym*, obejmował 1085 zadań podzielonych wg klas ryzyka bez wskazanych wartości zadań. Wykaz zadań przyjęty przez Radę Ministrów, jako lista zadań w ramach Programu LMN, stanowił Załącznik nr 6 do PBDK²⁵, który obejmował 1082²⁶ zadania.

Ministerstwo nie przedstawiło korespondencji dotyczącej zainicjowania procesu przygotowania projektu Programu LMN oraz ustaleń w przedmiocie wyboru ostatecznej wersji zakresu i formy wykazu miejsc niebezpiecznych, stanowiącej następnie Załącznik nr 6. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że w dokumentach będących w posiadaniu DDP nie ma korespondencji bezpośrednio wskazującej na rozpoczęcie prac nad przygotowaniem projektu Programu LMN, zaś decyzje o finalnym charakterze listy miejsc niebezpiecznych mogły być przekazywane jedynie w korespondencji elektronicznej, do której obecnie DDP nie ma dostępu.

(akta kontroli str.289-292, 297-437)

Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że to Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, jako zarządca dróg krajowych miał niezbędną wiedzę w zakresie identyfikacji miejsc niebezpiecznych na drogach krajowych, a jego obowiązki wynikały wprost z udp. Ponadto wyjaśnił, że przekazywane przez GDDKiA do Ministerstwa ww. plany i programy realizowane przez GDDKiA, lub coroczne raporty na temat stanu technicznego dróg krajowych stanowią podstawę wiedzy Ministra na temat potrzeb na sieci dróg krajowych, w tym potrzeb w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zadania zidentyfikowane przez GDDKiA zostały uwzględnione w projektowanym w 2015 r. Programie LMN. Minister nie zlecił innemu niż GDDKiA podmiotowi wykonania dodatkowych analiz, lub przygotowania opracowania rozpoznającego potrzeby w zakresie miejsc niebezpiecznych na sieci dróg krajowych. Minister wskazał ponadto, że *Sekretariat Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zbierał dane i analizował wskaźniki bezpieczeństwa na polskich drogach oraz na drogach Unii Europejskiej w latach 2015 – 2018, które wykorzystywane były m.in. do sporządzania corocznych*

²⁴ Jako załącznik do wiadomości elektronicznej przekazanej przez Zastępcę Dyrektora Departamentu w GDDKiA do Dyrektora Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

²⁵ Załącznik nr 6 do PBDK pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”, dalej: Załącznik nr 6.

²⁶ Załącznik nr 6 nie obejmował 3 zadań z wykazu GDDKiA w ramach *projektu optymalnego* z 19 sierpnia 2015 r., tj. nie obejmował zadań: dla Knybawy - Gnojewa pn. Przebudowa dwóch skrzyżowań drogi krajowej z drogą powiatową nr 2916G oraz drogą gminną Kończewice Gnojewo wraz z budową ciągu pieszo rowerowego będącego uzupełnieniem Wiślanej Trasy Rowerowej na całym odcinku drogi krajowej, dla Nowego Stawu pn. Przebudowa skrzyżowania drogi krajowej nr 55 z drogą gminną – dojazd do miasta Nowy Staw orz dla Nowego Dworu – Malborka pn. Budowa ścieżki rowerowej.

raportów pt. Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie, przedkładanych Radzie Ministrów.

(akta kontroli str. 464-471)

Projektowany PBDK obejmował swym zakresem i przewidywał finansowanie jedynie inwestycji na drogach krajowych. GDDKiA definiując miejsca niebezpieczne na potrzeby Programu LMN, ograniczyła zakres badań i prowadzonych analiz do dróg pozostających pod jej zarządem, na których realizuje swoje wewnętrzne plany i programy²⁷.

Sekretarz Stanu wyjaśnił, że zgodnie z przyjętym podziałem administracyjnym kraju i przypisaniem do poszczególnych podmiotów rządowych i samorządowych podziałem zadań, minister właściwy ds. transportu nadzoruje jedynie drogi krajowe pozostające w zarządzie GDDKiA. Drogi samorządowe pozostają w wyłącznej kompetencji poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego²⁸ i Minister nie może ingerować w samodzielność j.s.t. i tworzyć list zadań przewidzianych do realizacji na drogach samorządowych. Stan bezpieczeństwa ruchu na drogach samorządowych był monitorowany przez Ministra, jako Przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Pozyskane dane z poszczególnych województw (w zakresie dróg wojewódzkich, powiatowych i gminnych) zamieszczane są w raportach nt. bezpieczeństwa dróg.

(akta kontroli str. 467-471)

Przygotowana lista miejsc niebezpiecznych w ramach Programu LMN stanowiła zbiór potrzeb, bez określania kosztu ich realizacji, które miały być sukcesywnie kierowane do realizacji w ramach pojawiających się środków pozwalających na ich sfinansowanie. Wydatki na zadania realizowane w ramach Programu LMN, określone zostały, jako limity roczne oszczędności w ramach wydatków na zadania inwestycyjne zaplanowane do realizacji w ramach PBDK. Oszczędności te mogły pochodzić z rozstrzygania i podpisywania umów na niższe niż przewidywano wartości oraz z rozliczeń końcowych zadań.

Sekretarz Stanu wyjaśnił, że z doświadczeń związanych z realizacją programów budowy dróg we wcześniejszych latach wynikało, że w miarę trwania inwestycji uwalniane były oszczędności powstałe wskutek rozstrzygania postępowań przetargowych na kwoty niższe niż szacowane, lub rozliczenia zadań na kwoty niższe od zabezpieczonych. W ww. oszczędnościach upatrywano możliwości realizacji w ramach PBDK mniejszych zadań inwestycyjnych poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Środki KFD na realizację zadań drogowych zaplanowanych w PBDK zabezpieczone zostały w ramach ogólnego, ustanowionego w PBDK limitu. Limit ten miał być do wykorzystania w całym okresie programowania²⁹ i rozliczony na podstawie faktycznie poniesionych wydatków, a nie ich prognoz, lub planów. W 2015 r. zaplanowano, że w latach 2016-2023 wydatki na zadania Programu LMN wynosić będą nie więcej niż 4,8 mld zł z Krajowego Funduszu Drogowego³⁰, przy rocznym limicie wydatków na te zadania w wysokości 300 mln zł. Drugim źródłem środków planowanym do wykorzystania przy finansowaniu zadań z zakresu poprawy brd były środki budżetu państwa, w ramach rocznych limitów określanych przez ustawy

²⁷ Plan działań na sieci drogowej; 2) Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych; 3) Program budowy ciągów pieszo – rowerowych.

²⁸ Dalej: j.s.t.

²⁹ W okresie 2014 – 2023 (z perspektywą do 2025 r.).

³⁰ Fundusz ustanowiony ustawą z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Dz.U. z 2018 r. poz. 2014, dalej KFD.

budżetowe³¹. Finansowanie zadań inwestycyjnych na drogach krajowych dotyczących poprawy brd ze środków KFD było możliwe od momentu zawarcia umów z wykonawcą robót. Wcześniejsze prace dotyczące danego zadania, np. prace przygotowawcze były pokrywane ze środków budżetu państwa, niezależnie od późniejszego źródła finansowania danego zadania inwestycyjnego³².

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że nawet w sytuacji, w której na początku roku planowano wydatkować określoną kwotę ze środków KFD, a na koniec roku środki te nie zostały wydatkowane w całości, nie dochodzi do niewykorzystania środków i uszczuplenia ww. limitu. Środki pochodzące z KFD nie przepadają, w przeciwieństwie do środków budżetowych, z upływem roku kalendarzowego (są środkami wieloletnimi). Dyrektor Departamentu Dróg Publicznych zgłosił³³ uwagę GDDKiA o potrzebie dokonywania przebiegów wydatków z KFD, w związku z niskim wykonaniem środków budżetu państwa, w celu wykonania w całości planu wydatków środków budżetowych.

(akta kontroli str. 289-292, 357)

Na etapie konsultacji międzyresortowych projektu PBDK uwagi do sposobu monitorowania realizacji PBDK zgłosił³⁴ Minister Finansów zauważając m.in., iż informacja roczna z monitorowania realizacji PBDK powinna zostać uzupełniona o prezentację realizacji Programu mierzoną za pomocą wymienionych w PBDK wskaźników. Minister Infrastruktury i Rozwoju uwzględnił³⁵ 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 podtrzymał³⁶ swoje stanowisko w sprawie uwag do sposobu monitorowania PBDK. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że decyzją ówczesnego kierownictwa Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju ww. kwestia zakresu informacji z monitoringu realizacji PBDK była przedmiotem bezpośrednich ustaleń członków kierownictw resortów właściwych w sprawach transportu i finansów oraz ostatecznie została przesądzona na Komitecie Rady Ministrów i Radzie Ministrów.

Planowany okres realizacji Programu LMN był tożsamy z planowanym czasem realizacji PBDK, tj. do 2023 r., z perspektywą realizacji do 2025 r.

(akta kontroli str. 357, 641-642, 659-689)

1.2. Zmiana założeń Programu LMN.

³¹ Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 203) wydatki związane z budową, przebudową, remontem, utrzymaniem, ochroną i zarządzaniem infrastrukturą transportu lądowego, finansowaną lub dofinansowaną przez ministra właściwego do spraw transportu ustala się w ustawie budżetowej na podstawie planowanych na dany rok wpływów z podatku akcyzowego od paliw silnikowych.

³² Na podstawie art. 39a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym, Krajowy Fundusz Drogowy gromadzi środki finansowe na budowę i przebudowę dróg krajowych i finansuje te działania.

³³ Za pismem Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa Departamentu Dróg Publicznych z dnia 6 grudnia 2017 r., znak: DDP.2.3116.31.2017.JLT.1.

³⁴ Za pismem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dn. 21 listopada 2014 r. znak: PG3/4406/16/WAI/14/123895/106858.

³⁵ Za pismem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju z dn. 16 grudnia 2014 r. znak: DDA-II-020-402(35)-mz/2014.

³⁶ Za pismem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Finansów z dn. 23 stycznia 2015 r. znak: PG3/4406/16/WAI/14/15/139426.

W wyniku nowelizacji³⁷ PBDK w 2017 r. usunięto Załącznik nr 6 do PBDK stanowiący listę zadań do sfinansowania w ramach Programu LMN. Zgodnie z zapisami PBDK, lista zadań Programu LMN miała być corocznie aktualizowana, co wymagałoby każdorazowej zmiany PBDK (treść PBDK, ani uchwała przyjmująca PBDK nie określały procedury zmiany Programu LMN). Sekretarz Stanu w Ministerstwie wyjaśnił, że formuła sztywnej listy zatwierdzanej sformalizowaną i długotrwałą procedurą, aż przez Radę Ministrów, nie odpowiadała zarówno zakresowi interwencji, jak i bieżącym potrzebom na sieci drogowej. Z uwagi zaś na zmieniające się warunki ruchowe³⁸ proces kierowania zadaniami do realizacji należało uelastyczyć. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że przyczyniło się to do uelastyczenia i przyspieszenia procedury kierowania do realizacji kolejnych zadań z zakresu poprawy brd, a dokonana zmiana zmniejszyła niepotrzebną biurokratyzację oraz umożliwiła szybkie i bieżące działanie w zakresie doboru zadań w zakresie poprawy brd.

Nowelizacją PBDK z 12 lipca 2017 r. usunięto zapis o zaplanowanym limicie wydatków na zadania Programu LMN w latach 2016 – 2023. Tzw. zadania z zakresu poprawy brd zaplanowano do ponoszenia zarówno ze środków budżetu państwa³⁹, jak i z KFD. Obydwa źródła finansowania (KFD i budżet państwa) w założeniu należy traktować, jako uzupełniające, pozwalające na elastyczne zarządzanie bieżącymi potrzebami z zakresu brd⁴⁰.

Zarówno przed, jak i po nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r. minister właściwy ds. transportu przekazywał do Banku Gospodarstwa Krajowego wykazy⁴¹ zadań Programu LMN planowanych do realizacji w danym roku ze środków KFD. Przekazanie ww. listy zadań do BGK umożliwiało ewentualne sfinansowanie konkretnego zadania ze środków KFD. W przypadku powstania oszczędności w KFD, przy jednoczesnym braku danego zadania na liście zadań przekazanej do BGK, sfinansowanie realizacji danego zadania ze środków KFD nie było możliwe.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że dla Ministerstwa bez znaczenia była „sztuczna” klasyfikacja tych samych zadań z zakresu poprawy brd do dwóch różnych kategorii – Programu LMN, albo zadań realizowanych poza Programem LMN, zaś listy zadań przekazywanych do BGK nie są traktowane, jako listy zadań Programu LMN do wyłącznego sfinansowania ze środków KFD. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła ponadto, że wykorzystując dostępne środki w ramach oszczędności powstałych w KFD, lub środki pochodzące z budżetu państwa celem Ministerstwa była redukcja potencjalnych niebezpiecznych miejsc na sieci drogowej.

W okresie od lipca 2017 r. do października 2019 r. (w porównaniu do okresu od stycznia 2015 r. do lipca 2017 r.) liczbowo i wartościowo zrealizowano mniej zadań punktowych z zakresu poprawy brd w porównaniu do okresu wrzesień 2015 – lipiec

³⁷ Uchwałą nr 156/2017 Rady Ministrów z dnia 12 lipca 2017 r.

³⁸ Tj. przepustowość poszczególnych dróg, komfort jazdy, czas przejazdu, itp. Zmieniające się na skutek rozwoju sieci drogowej i lokalizowania nowych centrów ruchu.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Wykazy te powstawały w oparciu o listy zadań planowanych do sfinansowania ze środków KFD w ramach Programu LMN 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.

2017. Dyrektor DDP wyjaśnił, że w związku ze skargą złożoną przeciwko Polsce przez Komisję Europejską w dnia 10 marca 2017 r.⁴², priorytetowo potraktowano zadania związane z dostosowaniem sieci dróg do przenoszenia obciążeń 11,5 t/ós, tj. do realizacji zadań obejmujących przebudowy i rozbudowy odcinków dróg zamiast dużej liczby zadań punktowych. Mniejsze zadania inwestycyjne dotyczące poprawy brd (za wyjątkiem niezbędnych w celu pilnego usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego) miały być planowane i realizowane w ramach przebudów i rozbudów danych odcinków dróg. Dyrektor DDP wyjaśnił ponadto, że stanowisko w powyższej kwestii zostało podjęte w Ministerstwie i nie było uzgadniane i ustalane z innymi instytucjami.

(akta kontroli, str. 289-292, 357, 467-471, 486-639, 690-694, 698, 737-741)

Od czerwca 2017 r. GDDKiA była informowana⁴³ 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/ós. 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. Zastępca Dyrektora DDP przypomniała⁴⁴ GDDKiA, że priorytetem są zadania związane z dostosowaniem sieci do przenoszenia obciążeń 11,5 t/ós, 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. Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury przedstawił też stanowisko⁴⁵, że 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.

(akta kontroli str. 742-749)

GDDKiA została ponadto poinformowana⁴⁶ o ustaleniach w sprawie Programów inwestycji dla zadań drogowych. Priorytetowo zostały określone inwestycje dotyczące dostosowania istniejącej sieci dróg krajowych do przenoszenia obciążeń 11,5 t/ós. 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/ós, miały być kierowane do realizacji jedynie w przypadkach, w

⁴² 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>

⁴³ Za pismem Podsekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 czerwca 2017 r. znak: DDP.2.453.2017.Ach.1.

⁴⁴ Za pismami Ministerstwa Infrastruktury z dn. 9 lutego 2018 r. znak: DDP.2.3116.5.Ach.1 i z dn. 29 sierpnia 2018 r. znak: DDP.2.4522.1137.2018.DA.2.

⁴⁵ Za pismem Sekretarza Stanu w Ministerstwie Infrastruktury z dnia 06 sierpnia 2019 r. znak: DDP-6.453.113.2019.

⁴⁶ Za pismem Ministerstwa Infrastruktury z dnia 11 grudnia 2018 r. znak: DDP.6.453.15.2018.ACh.

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 utraconych⁴⁷ oraz wprowadzono limit roczny na uzgadnianie Programów inwestycji dla zadań z zakresu poprawy brd do ich łącznej wartości 50 mln zł rocznie.

(akta kontroli str. 1453-1455)

GDDKiA zleciła Bankowi Światowemu⁴⁸ opracowanie przeglądu procesu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury dróg krajowych. Raport autorstwa Banku Światowego został odebrany⁴⁹ przez GDDKiA 24 maja 2016 r. 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 MIB wobec GDDKiA w zakresie brd powinny być formułowane jednoznacznie, najlepiej poparte konkretnym zestawem wskaźników wynikowych i pośrednich (...),
- Konieczne jest jak najszybsze uzgodnienie pomiędzy MIB i GDDKiA szczegółów dotyczących mechanizmu wykorzystania Programu LMN 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 KRBRD/MIB-GDDKiA jak i wewnątrz w GDDKiA oraz 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 przedstawiciele⁵⁰ Ministerstwa.

Dyrektor DDP wyjaśnił, że ww. raport autorstwa Banku Światowego nie był realizowany na zlecenie ministra właściwego ds. transportu i nie został przekazany do ówczesnego Ministerstwa Transportu i Budownictwa. W związku z tym, ww. rekomendacje nie mogły być uwzględnione w aktualizacji PBDK w 2017 r.

Dokonując nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r. nie dokonano zmiany (wprowadzenia dedykowanych Programowi LMN) zapisów w PBDK w zakresie bieżącej ewaluacji i monitoringu zadań dotyczących poprawy brd, w tym zadań realizowanych w ramach Programu LMN.

(akta kontroli str. 357, 699, 740-741, 750-933)

⁴⁷ Tj. 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.

⁴⁸ Na podstawie umowy z dnia 26 listopada 2015 r. zawartej pomiędzy Bankiem Światowym a GDDKiA.

⁴⁹ Za pismem GDDKiA z dnia 24 maja 2016 r. znak: DZR.WAK.443.55.4.2016.me.

⁵⁰ Za pismem z dnia 5 maja 2016 r. znak: DZR.WAK.443.55.2016.me.

1.3. Cele i planowane efekty Programu LMN.

Program LMN, jako jeden z priorytetów inwestycyjnych PBDK, był mechanizmem uzupełniającym do już podejmowanych działań⁵¹ i nie stanowił „programu wieloletniego” w rozumieniu ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵². Program LMN nie był też „programem rozwoju” w rozumieniu ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁵³. Nazwa Programu LMN, jako komponentu PBDK, miała na celu wskazanie jedynie formy finansowania, tj. zadań finansowanych z oszczędności w ramach realizacji tzw. „dużych” zadań ujętych w PBDK.

Zgodnie z uzasadnieniem do projektu uchwały przyjmującej PBDK: (...) *integralną częścią PBDK jest komponent dedykowany poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego zwany dalej „Programem LMN”. W Programie LMN została ujęta lista mniejszych zadań inwestycyjnych, których realizacja ma na celu likwidację miejsc, które obecnie stwarzają największe zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników ruchu. Przedsięwzięcia w ramach tego komponentu będą finansowane w ramach ustalonego dla PBDK limitu, z oszczędności wygenerowanych na kontraktach na realizację zadań inwestycyjnych z załącznika nr 1 do PBDK (...).*

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że na etapie przyjmowania PBDK w 2015 r. nie było możliwości precyzyjnego określenia wielkości budżetu dla Programu LMN. Przyczyniło się to do braku możliwości zaplanowania konkretnych ilościowych i wartościowych rezultatów działania Programu LMN, do braku zaplanowania działań ewaluacyjnych Programu LMN.

Koszt poszczególnych zadań Programu LMN miał być określony w czasie, kiedy możliwe było jego skierowanie do realizacji⁵⁴. Nie zaplanowano również harmonogramu realizacji Programu LMN, ze względu na brak możliwości oszacowania, jakie środki z oszczędności będą dostępne oraz nie zaprojektowano mechanizmu zakończenia jego realizacji.

Realizacja Programu LMN w założeniach⁵⁵ miała pozwolić na zmniejszenie liczby odcinków niebezpiecznych w klasach D, E1 i E2, tym samym wspierać realizację celów założonych w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na lata 2013 – 2020⁵⁶.

Dla jednego z celów szczegółowych PBDK - wzrostu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dla całości PBDK, nie wyłącznie dla Programu LMN) określono następujące wskaźniki⁵⁷:

⁵¹ Zgodnie z wyjaśnieniami Sekretarza Stanu w Ministerstwie.

⁵² Dz.U. z 2019 r. poz. 869 ze zm., dalej: ufp.

⁵³ Dz.U. z 2019 r. poz.1295 ze zm., dalej: uzppr.

⁵⁴ Powstania oszczędności w ramach KFD lub dostępności środków budżetu państwa umożliwiających sfinansowanie zadania Programu LMN.

⁵⁵ Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DPP.

⁵⁶ Dokument przyjęty przez Krajową Radę Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego uchwała nr 5/2013 z 20 czerwca 2013 r., dalej: NPBRD. W NPBRD krokiem w kierunku realizacji wieloletniej „wizji zero”⁵⁶, było określenie celów głównych, tj. ograniczenia rocznej liczby zabitych na drogach o 50% do nie więcej niż 2 000 zabitych w 2020 r. i ograniczenia rocznej liczby ciężko rannych o 40% do nie więcej niż 6 900 ciężko rannych w 2020 r.⁵⁶. W NPBRD określono 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.

⁵⁷ Wskaźniki zaczerpnięto z Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020. W NPBRD 2013-2020, dotyczą one okresu od 2010 r. i wynoszą odpowiednio – co najmniej 50% dla liczby zabitych i co najmniej 40% dla liczby ciężko rannych. Natomiast, z uwagi na okres obowiązywania, dla wskaźników ujętych w Programie przyjęto za rok bazowy 2013 r. (dane opublikowane w raporcie Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania

- Ograniczenie liczby zabitych co najmniej o 40%,
- Ograniczenie liczby ciężko rannych co najmniej o 41%.

Osiągnięcie powyższego celu szczegółowego ma nastąpić⁵⁸ poprzez realizację całości inwestycji drogowych zaplanowanych w ramach PBDK (nie tylko w ramach Programu LMN). Pozostały opis dotyczący przedmiotowego ustalenia znajduje się w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 289-292, 357, 467-471, 664-665)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Przygotowując projekt PBDK minister właściwy ds. transportu nie wprowadził do Programu LMN zapisów w zakresie bieżącej ewaluacji i monitoringu zadań dotyczących poprawy brd. W projekcie PBDK nie wprowadził też przypisanego Programowi LMN dedykowanego celu i wskaźnika jego osiągnięcia. Regulacje w tym zakresie nie zostały również wprowadzone przy nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił, że Program LMN był jedynie listą zadań, nie funkcjonował nigdy jako oddzielny dokument, że został dołączony do PBDK na ostatnim etapie prac nad jego uchwaleniem i miał na celu ewentualne zabezpieczenie wieloletniego finansowania przedsięwzięć poprawiających bezpieczeństwo w ramach środków KFD. Z tego względu nie przewidziano wprowadzenia dodatkowych wskaźników monitorujących wdrażanie zadań wymienionych w Załączniku nr 6 do PBDK. Brak jest określonych wskaźników pośrednich, a wskaźniki wymienione w PBDK dotyczą stanu docelowego, tj. uwzględniającego wszystkie zadania z zapewnionym finansowaniem. Sekretarz Stanu wyjaśnił ponadto, że monitoring jest prowadzony w ramach innych dokumentów, np. Planu działalności Ministra na dany rok, a dane przedstawiane w informacji o stanie realizacji PBDK również dostarczają wiedzy o postępach we wdrażaniu PBDK, choć nie są wyrażane, jako indywidualny zapis. Fakt dynamicznego procesu zmian sytuacji na drogach powodowałby okresową aktualizację wskaźników z uwagi na zmianę zadań priorytetowych.

NIK nie podziela powyższego stanowiska. Zgodnie z wyjaśnieniami złożonymi w trakcie kontroli i zgodnie z zapisami PBDK: Realizacja Programu LMN w wymiarze wieloletnim miała pozwolić na zmniejszenie liczby odcinków niebezpiecznych w klasach E2, E1 i D⁵⁹ oraz w połączeniu z kompleksowymi działaniami poprawiającymi stan istniejącej sieci dróg krajowych pozwolić na zmniejszenie liczby odcinków niebezpiecznych⁶⁰. Brak prowadzonych w ramach Programu LMN (jak i w ramach PBDK) działań ewaluacyjnych i bieżącego monitoringu działań służących poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego nie pozwala ocenić czy zadania realizowane w tym zakresie przyczyniają się do osiągnięcia ww. celów i czy ich realizacja jest skuteczna, a przy tym celowa. Zadania punktowe z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego niezależnie czy wskazane w liście zadań Załącznika nr 6, czy przedłożone przez GDDKiA spoza tej listy, po uzgodnieniu programu inwestycyjnego stają się zadaniami z zapewnionym finansowaniem. Bieżący monitoring i ewaluacja

realizowane w tym zakresie 2013). Podejście takie miało umożliwiać monitorowanie zmian będących efektem realizacji Programu oraz wyeliminowanie okoliczności niemających związku z przygotowywanym Programem, a mających wpływ na osiągnięcie wartości przyjętych w NPBRD 2013-2020.

⁵⁸ Zgodnie z uzasadnieniem do projektu Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.) z dn. 4 września 2015 r. przygotowanego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju.

⁵⁹ PBDK w wersji przyjętej uchwałą Rady Ministrów z września 2015 r.

⁶⁰ PBDK w wersji przyjętej uchwałą Rady Ministrów z lipca 2017 r.

uzgodnionych zadań pozwoliłyby określić skuteczność i wpływ ich realizacji na przyczynianie się do zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych oraz eliminowania odcinków w klasach E2, E1 i D.

(akta kontroli, str. 1450-1452)

OCENA CZĄSTKOWA

Przygotowany przez ministra właściwego ds. transportu projekt Programu LMN został stworzony, jako zadanie uzupełniające dla zadań z zakresu budowy i modernizacji dróg krajowych. W przygotowanym projekcie nie uwzględniono mechanizmów bieżących kontroli, ewaluacji efektów i monitoringu zadań Programu LMN. Nie określono tych procedur także mimo kilkakrotnego nowelizowania PBDK. Minister właściwy ds. transportu nie wprowadził do projektu tych mierników pomimo uwag Ministra Finansów złożonych w toku opiniowania projektu. W wyniku nowelizacji PBDK, Program LMN został pozbawiony sformalizowanej listy zidentyfikowanych miejsc niebezpiecznych, która stanowiła wymóg realizacji inwestycji w tych miejscach. Usunięcie sformalizowanej listy miało w założeniu uelastyczyć i dostosować do bieżących potrzeb cały proces wyboru zadań, w praktyce jednak proces wyboru zadań punktowych z zakresu poprawy brd został ograniczony. Ograniczenie nie wynikało z zapisów PBDK, tylko było związane z określeniem priorytetów zadań inwestycyjnych prowadzonych na drogach krajowych.

OBSZAR

2. Wybór zadań do Programu LMN.

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie zadania do realizacji w ramach Programu LMN były dobierane przez Ministra na podstawie wniosków o zatwierdzenie zadań dotyczących zidentyfikowanych przez GDDKiA miejsc niebezpiecznych⁶¹. Dobór ten był dokonywany w formie uzgodnienia przez Ministra programu inwestycyjnego dla każdego, wnioskowanego przez GDDKiA, zadania w ramach Programu LMN. Zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dn. 2 grudnia 2010 r.⁶² określającego m.in. szczegółowy sposób i tryb finansowania inwestycji z budżetu państwa, w Departamencie Dróg Publicznych weryfikowano przygotowane i przedłożone przez GDDKiA programy inwestycji.

W ramach weryfikacji sprawdzane były m.in. kompletność wniosku oraz oceniana była celowość i zasadność realizacji inwestycji wnioskowanej przez GDDKiA. Celem ujednoczenia procesu weryfikacji został on spisany w roboczej - wewnętrznej procedurze Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa, pt. „Program inwestycji – kolejne czynności”. W przypadku zadań dotyczących poprawy brd pracownik weryfikujący program inwestycji był zobowiązany na podstawie wewnętrznej procedury do zweryfikowania m.in.: obszaru planowanej inwestycji, sąsiedniej zabudowy, analizy uzasadnienia programu inwestycyjnego pod kątem potrzeb, zasadności realizacji inwestycji, czy w ostatnim czasie nie były realizowane zadania w tym samym miejscu, czy zakres zadania nie pokrywał się z zakresem innego zadania uprzednio skierowanego do realizacji i czy nie zachodzi ryzyko powstania prac utraconych. Dodatkowo sprawdzano czy w ramach zadania nastąpi dostosowanie nośności nawierzchni do 11,5 t/oś oraz sprawdzano prawidłowość sumowań kwot i wskazania źródeł finansowania. Przebieg weryfikacji był dokumentowany poprzez wypełnienie listy sprawdzającej stanowiącej załącznik

⁶¹ Kryteria doboru zadań przez GDDKiA opisano w opisie stanu faktycznego w pkt 1.1 wystąpienia.

⁶² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa, (Dz. U. z 2010 r., nr 238, poz. 1579), wydane na podstawie art. 134 ufp, dalej: Rozporządzenie.

nr 1 do ww. wewnętrznej procedury weryfikacji programu inwestycji⁶³. Zweryfikowane w DDP zadanie inwestycyjne w ramach Programu LMN było następnie przedstawiane przez DDP do uzgodnienia przez Ministra za notatką służbową. W przypadku braku uzgodnienia programu inwestycyjnego do GDDKiA przesyłane było pismo informujące wraz z uzasadnieniem braku uzgodnienia. Wraz z pismem do GDDKiA przekazywano 3 egzemplarze nieuzgodnionego programu inwestycyjnego, pozostawiając jeden egzemplarz w teczce sprawy dotyczącej danego programu inwestycyjnego.

(akta kontroli str. 454-463, 1324-1424, 1456-1471)

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że powyżej opisana procedura dotyczy weryfikacji wszystkich programów inwestycji złożonych przez GDDKiA, nie tylko dotyczących zadań w ramach Programu LMN. Procedura ta była stosowana w DDP w całym okresie objętym kontrolą.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że w Ministerstwie nie prowadzono odrębnych statystyk dotyczących liczby wpływających wniosków o zatwierdzenie programów inwestycji. Nie była też prowadzona wyodrębniona ewidencja programów inwestycji nie uzgodnionych przez Ministra⁶⁴. Prowadzona była w celach analitycznych wewnątrz departamentalna⁶⁵ baza danych programów inwestycji uzgodnionych przez Ministra.

(akta kontroli str. 454-459, 692-694)

W okresie od przyjęcia PBDK do jego zmiany w lipcu 2017 r. podstawą do dokonania wyboru zadania w ramach Programu LMN była lista stanowiąca Załącznik nr 6. W tym okresie były zatwierdzane również do realizacji zadania inne niż wymienione w Załączniku nr 6. W okresie od 01 stycznia 2015 r. do 11 lipca 2017 r. Minister zatwierdził 461 programów inwestycji dla zadań z zakresu poprawy brd, w tym 360⁶⁶ dla zadań określonych w Załączniku nr 6 do PBDK pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”. Na realizację powyższych 461 programów inwestycji zaplanowano wydatkowanie środków w wysokości 575 598,84 tys. zł z KFD oraz 931 413,83 tys. zł z budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego tak jak każde zadanie inwestycyjne z zakresu dróg krajowych mogą być finansowane z obydwu źródeł tj. zarówno z budżetu państwa jak i z KFD. Jedynym ograniczeniem jest fakt, że ze środków KFD zadania inwestycyjne finansowane są od momentu zawarcia umów z wykonawcą robót⁶⁷.

Załącznik nr 6 do PBDK nie ulegał zmianie w latach 2015 – 2017, mimo zapisu w PBDK, że lista zadań będzie każdego roku aktualizowana. Aktualizacja listy zadań określonych w Załączniku nr 6 miała być przeprowadzana na podstawie zaktualizowanych danych dotyczących kwalifikacji zadań brd do poszczególnych

⁶³ W przypadku weryfikacji aneksów do programów inwestycji dodatkowo sprawdzano powody i wzrost kosztów danego zadania oraz uzasadnienie opracowania aneksu.

⁶⁴ Nieuzgodnione programy inwestycji są ewidencjonowane w systemie prowadzenia korespondencji w Ministerstwie (od stycznia 2019 r. w Elektronicznym Zarządzaniu Dokumentacją).

⁶⁵ Baza danych prowadzona w formie zestawienia Excel pn. Programy inwestycji_baza danych.

⁶⁶ Wg GDDKiA w tym okresie Minister uzgodnił 498 programów inwestycji w zakresie inwestycji poprawiających brd, w tym 398 w zakresie inwestycji poprawiających brd dotyczących zadań wymienionych w załączniku nr 6 do PBDK. Dyrektor DPP wyjaśnił, że różnica w liczbie programów uzgodnionych prawdopodobnie wynika z różnego zdefiniowania okresów i podania przez GDDKiA wartości dotyczącej programów złożonych, podczas gdy Ministerstwo przekazało dane dotyczące programów zatwierdzonych w ww. okresie, a o ujęciu programu w zestawieniu i przypisaniu go do danego okresu decydowała data podpisu uzgadniającego program inwestycji.

⁶⁷ Wcześniejsze prace przygotowawcze niezależnie od późniejszego źródła finansowania pokrywane są ze środków budżetu państwa.

klas ryzyka. Aktualizacja Załącznika nr 6 wymagałaby każdorazowej zmiany PBDK i konieczności podejmowania przez Radę Ministrów uchwały w tym przedmiocie. Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że proces podejmowania przez Radę Ministrów uchwały jest długotrwały, a w przypadku zadań, które mają poprawić bezpieczeństwo trzeba działać szybko. Zadania z listy Załącznika nr 6, jak i zadania spoza tej listy w latach 2015 – 2017 były wybierane i rekomendowane przez GDDKiA na podstawie tych samych kryteriów⁶⁸. Pozostały opis dotyczący przedmiotowego ustalenia znajduje się w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 438-440, 454-459, 690-697)

Dokonując zmiany PBDK w lipcu 2017 r. usunięto Załącznik nr 6. Nie dokonywano zmian w procedurze wnioskowania przez GDDKiA o uzgodnienie przez Ministra programów inwestycji, oceny programów inwestycji w Ministerstwie i uzgadniania przez Ministra poszczególnych zadań do realizacji.

Zarówno przed i po nowelizacji PBDK z lipca 2017 r. dobór zadań w zakresie poprawy brd dokonywany był każdorazowo przez Ministra na wniosek GDDKiA⁶⁹ zgodnie z pilnością interwencji i przy uwzględnieniu możliwości finansowych. Dyrektor DDP wyjaśnił, że kryteria doboru zadań⁷⁰ przez GDDKiA i procedury kierowania do realizacji zadań w zakresie poprawy brd nie zmieniły się po nowelizacji PBDK w 2017 r.

W okresie od 12 lipca 2017 r. do 31 października 2019 r. Minister zatwierdził 165⁷¹ programów inwestycji dla zadań z zakresu brd, na które zaplanowano wydatkowanie środków w wysokości 53 987,10 tys. zł z KFD oraz 369 588,96 tys. zł z budżetu państwa.

Zastępca Dyrektora DPP wyjaśniła, że od momentu zmiany PBDK w lipcu 2017 r. nie było sprawdzane czy dane zadanie z zakresu poprawy brd było umieszczone w Załączniku nr 6 oraz, że mniejsza liczba zadań punktowych nie oznacza realizacji mniejszej liczby zadań poprawiających bezpieczeństwo ruchu drogowego. Realizacja mniejszej liczby zadań punktowych związana była ze zmianą podejścia do przygotowywania zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg krajowych⁷². Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że zwyczajowo przyjęta nazwa - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych, używana była dla określenia zadań finansowanych z oszczędności w ramach realizacji tzw. dużych zadań ujętych w PBDK. Program LMN był jedynie mechanizmem uzupełniającym do działań już podejmowanych. Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DDP potwierdzają to dane dotyczące wydatkowania środków na zadania z zakresu poprawy brd, tj. zdecydowanie większa wartość tych zadań finansowana była ze środków budżetu państwa, nie ze środków KFD.

⁶⁸ Kryteria doboru zadań przez GDDKiA opisano w opisie stanu faktycznego w pkt 1.1 wystąpienia.

⁶⁹ Programy inwestycji z zakresu poprawy brd w ramach Programu LMN są składane przez GDDKiA do Ministra na podstawie przepisów Rozporządzenia i podlegają weryfikacji w Ministerstwie wg opisanej procedury.

⁷⁰ Kryteria doboru zadań przez GDDKiA opisano w opisie stanu faktycznego w pkt 1.1 wystąpienia.

⁷¹ Wg GDDKiA w tym okresie Minister uzgodnił 122 programy inwestycyjne w zakresie inwestycji poprawiających brd. Dyrektor DDP wyjaśnił, że różnica w liczbie programów uzgodnionych prawdopodobnie wynika z różnego zdefiniowania okresów i podania przez GDDKiA wartości dotyczącej programów złożonych, podczas gdy Ministerstwo przekazało dane dotyczące programów zatwierdzonych w ww. okresie. Dyrektor DDP wyjaśnił ponadto, że różnica w łącznej liczbie zatwierdzonych programów (620 wg GDDKiA, 623 wg MI) różni się także ze względu na ujmowanie w zestawieniu inwestycji związanych z integracją Systemów Zarządzania Ruchem oraz z budową systemu łączności alarmowej, których GDDKiA nie klasyfikuje, jako zadań w zakresie brd.

⁷² Planowania i realizacji mniejszych zadań punktowych w ramach przebudów i rozbudów odcinków dróg dostosowywanych do przenoszenia nacisku 11,5 t/osi.

Te same programy inwestycyjne, finansowane zarówno ze środków budżetu państwa, jak i ze środków KFD zostały przedstawione przez DDP, jako efekty rzeczowe i finansowe realizacji Programu LMN. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że Programy inwestycji dla zadań Programu LMN uzgadnianie przez Ministra w okresie od lipca 2017 r. do września 2019 r. były finansowane zarówno ze środków KFD, jak i ze środków budżetu państwa.

(akta kontroli str. 454-459, 465-471, 692-694, 940-943)

GDDKiA przekazała pismem⁷³ z 27 lutego 2019 r. wykaz 136 zadań o charakterze punktowym, wynikających z potrzeb społecznych i mogących znacznie poprawić bezpieczeństwo ruchu drogowego, celem wyrażenia zgody przez Ministra na realizację ww. zadań. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że w Ministerstwie odbyły się spotkania z udziałem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, na których Minister wyraził zgodę na przekazywanie Programów Inwestycji uwzględnionych w ww. wykazie celem ich szczegółowego sprawdzenia i ewentualnego zatwierdzenia.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że w związku z potrzebą zbilansowania wydatków sektora finansów publicznych w Kancelarii Prezesa Rady Ministrów przy udziale Prezesa Rady Ministrów oraz Ministra Finansów odbywały się spotkania mające na celu pozyskanie oszczędności wydatków. Ze spotkania, na którym podjęto decyzję o konieczności ograniczenia wydatków na realizację zadań drogowych nie została sporządzona notatka. W rezultacie ww. decyzji wstrzymano uzgadnianie programów inwestycji dla zadań punktowych, dla których zaplanowano do poniesienia wydatki w 2019 r.

Wstrzymanie do czasu wyjaśnienia możliwości finansowania inwestycji w 2019 r. nastąpiło pismem DDP⁷⁴ do GDDKiA z dnia 01 kwietnia 2019 r.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że od czasu podjęcia ww. decyzji o konieczności ograniczenia wydatków na zadania drogowe do chwili obecnej nie pojawiły się możliwe do zagospodarowania środki umożliwiające realizację w 2019 r. zadań punktowych w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W związku z końcem roku nie przewiduje się już ich finansowania w 2019 r.

(akta kontroli, str. 1434-1449)

Wg danych przekazanych przez GDDKiA w okresie od 01 stycznia 2015 r. do 20 września 2019 r. Minister nie uzgodnił 108 programów inwestycji dotyczących zadań w zakresie poprawy brd, w tym nie uzgodnił 100 programów inwestycji w okresie po nowelizacji PBDK w lipcu 2017 r. Wg informacji GDDKiA 78 programów inwestycji nie zostało uzgodnionych przez Ministra, które obejmowały zadania ujęte na liście załącznika do pisma GDDKiA z dnia 27 lutego 2019 r. znak: DZS.WZR.4110.2.2019.ml.

Dyrektor DDP wyjaśnił, że przyczyną nieuzgodnienia w okresie od dnia 12 lipca 2017 r. do 20 września 2019 r. prawie 55% programów inwestycji złożonych przez GDDKiA w zakresie inwestycji poprawiających brd, było ww. ograniczenie środków na inwestycje drogowe i brak możliwości uzgadniania dodatkowych zadań, które miały zostać zrealizowane w ramach dostępnych środków w roku 2019 r. Dyrektor DDP wyjaśnił ponadto, że do wewnętrznej bazy danych prowadzonej na własne potrzeby oraz w celach analitycznych wprowadzane są tylko Programy inwestycji zatwierdzone przez Ministra.

(akta kontroli, str. 1425-1427)

⁷³ Znak: DZS.WZR.4110.2.2019.ml.

⁷⁴ Pismo Zastępcy Dyrektora DDP znak: DDP-6.453.31.2019.

Kontrolą objęto postępowania dotyczące przedłożonych przez GDDKiA Programów inwestycji z zakresu poprawy brd. Wytypowano z listy zadań Załącznika nr 6 do PBDK⁷⁵ 28 zadań z zakresu poprawy brd, w tym: 7 zadań z największej klasy ryzyka, 10 zadań z bardzo dużej klasy ryzyka i 11 zadań z dużej klasy ryzyka. Do wytypowanych zadań przyporządkowano Programy inwestycji odpowiadające swym zakresem miejscowo i rzeczowo wytypowanym zadaniom.

Badaniem objęto 28 postępowań na podstawie teczek spraw prowadzonych przez Departament Dróg Publicznych w Ministerstwie Infrastruktury. Zbadano terminy złożenia, uzgodnienia, albo nieuzgodnienia Programów inwestycji. Dodatkowo badanie nieuzgodnionych Programów inwestycji obejmowało cel, koszt szacunkowy poszczególnych zadań oraz uzasadnienie nieuzgodnienia Programów inwestycji. W wyniku prowadzonej w DDP weryfikacji Minister uzgodnił 14 z ww. Programów inwestycji⁷⁶. Nieuzgodnionych zostało 14 z ww. Programów inwestycji.

Nieuzgodnione programy inwestycji miały różną wartość kosztorysową od 250 tys. zł do 7.9 mln zł. Wszystkie nieuzgodnione programy inwestycyjne dotyczyły poprawy warunków brd dla niechronionych użytkowników dróg poprzez, np. budowę chodników, ścieżek rowerowych, budowę sygnalizacji świetlnych, doświetlenia przejść dla pieszych, budowę zatok autobusowych. Wszystkie nieuzgodnione programy inwestycyjne zostały przedłożone przez GDDKiA w okresie po nowelizacji PBDK z lipca 2017 r., w tym 11 z 14 programów inwestycyjnych zostało przedłożonych przez GDDKiA w lutym, albo w marcu 2019 r. 9 z 14 programów inwestycji zostało nieuzgodnionych w wyniku przekazania GDDKiA zbiorczej informacji o wstrzymaniu uzgadniania programów inwestycji dla zadań punktowych, które mają wydatki w 2019 r. Pozostałe 5 programów inwestycyjnych nie uzgodniono w oparciu o indywidualne uzasadnienia⁷⁷. Brak uzgodnienia 3 programów inwestycyjnych, które zostały przedłożone w latach 2017 – 2018 uzasadniono potrzebą pozyskania dodatkowych wyjaśnień, lub rozważenia przez GDDKiA realizacji inwestycji w ramach inwestycji o szerszych zakresach obejmujących dostosowanie danych odcinków do większego nacisku.

(akta kontroli, str. 1456-1471)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W okresie od 8 września 2015 r. do 11 lipca 2017 r. minister właściwy ds. transportu nie dokonywał aktualizacji Załącznika nr 6 stanowiącego wykaz zadań planowanych do realizacji w ramach Programu LMN, podczas gdy w pkt 3.3.3 PBDK⁷⁸ zapisano, że lista zadań powinna być każdego roku aktualizowana, na podstawie zaktualizowanych danych dotyczących kwalifikacji zadań brd do określonych klas ryzyka.

⁷⁵ Nieobowiązującego od lipca 2017 r.

⁷⁶ Minister uzgodnił 13 programów inwestycji w terminach od kilku dni do ok. miesiąca od daty przedłożenia Programów przez GDDKiA. Jeden Program inwestycji był uzgodniony w terminie ok. dwóch miesięcy. 10 z 14 Programów inwestycji zostało uzgodnionych w okresie przed nowelizacją PBDK z lipca 2017 r. Cztery uzgodnienia dotyczą Programów inwestycji złożonych po nowelizacji PBDK z lipca 2017 r.

⁷⁷ Brak uzgodnienia uzasadniano: ograniczonymi limitami przyznawanymi przez Ministra Finansów w ustawie budżetowej i zbyt wczesnym okresem na uzgadnianie zadań mających wydatki w 2020 r., wzrostem szacunkowego kosztu zadania o ok. 1 mln w okresie ok. 1 miesiąca, niewystarczającymi wyjaśnieniami oraz propozycją rozważenia realizacji danego zadania w ramach inwestycji o szerszym zakresie, połączenia zadań z zakresu brd z zadaniem dostosowującym nośność danego odcinka, lub zwróceniem się o dodatkowe wyjaśnienia/uzasadnienia dla inwestycji z zakresu brd na odcinku planowanym do dostosowania do nacisku 11,5 t/oś.

⁷⁸ Przyjętego uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że przy tworzeniu PBDK w 2015 r. zdecydowano, aby zadania dotyczące zidentyfikowanych przez GDDKiA miejsc niebezpiecznych zostały uwzględnione w Załączniku nr 6, jako lista tzw. Programu Miejsc Niebezpiecznych. Załącznik nr 6 w latach 2015 – 2017 nie ulegał formalnej zmianie, natomiast w tym okresie Minister zatwierdzał do realizacji zadania poprawiające brd inne niż zadania wymienione w Załączniku nr 6. Ponadto Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że Załącznik nr 6 to była formuła sztywnej listy zatwierdzanej sformalizowaną i długotrwałą procedurą aż przez Radę Ministrów, która nie odpowiadała zarówno zakresowi interwencji, bieżącym potrzebom na sieci drogowej, jak i potrzebie uelastycznienia procesu kierowania zadaniami do realizacji.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień w kontekście prawie dwuletniego okresu niewywiązywania się z obowiązku aktualizacji listy zadań - identyfikującej miejsca niebezpieczne na sieci drogowej zarządzanej przez GDDKiA. Realizacja innych zadań nieobjętych wykazem Załącznika nr 6 oznacza realizację zadań poprawiających brd w lokalizacjach spoza przyjętego przez Radę Ministrów wykazu miejsc niebezpiecznych na sieci drogowej. Realizacja zadań spoza wykazu stanowiącego Załącznik nr 6 na podstawie poszczególnych, każdorazowo przedkładanych wniosków o uzgodnienie programów inwestycji nie oznacza aktualizowania listy zadań dotyczących miejsc niebezpiecznych zidentyfikowanych przez GDDKiA.

2. W okresie od lipca 2017 r. dobór zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego nie był dokonywany przez Ministra właściwego ds. transportu zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb w tym zakresie, podczas gdy zgodnie z zapisem PBDK⁷⁹ w wersji znowelizowanej w lipcu 2017 r.: (...) *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.*

Zgodnie z wyjaśnieniami Zastępcy Dyrektora DDP wybór zadań do realizacji w zakresie Programu LMN dokonywany był przez GDDKiA na podstawie procedur i kryteriów stosowanych⁸⁰ przez GDDKiA. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że skoro nowelizacji PBDK w zakresie listy zadań ujętych w Załączniku nr 6 przyświecała chęć uczynienia tego procesu bardziej elastycznym i odpowiadającym na bieżące potrzeby nie było uzasadnienia aby stworzyć nową sformalizowaną listę. Dyrektor DDP wyjaśnił, że zadania w zakresie poprawy brd są realizowane zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb w tym zakresie czyli planami i programami GDDKiA⁸¹, które są przez GDDKiA cyklicznie aktualizowane.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Plan Działań na sieci Drogowej (PDnSD) oraz Programy Budowy Ciągów Pieszorowerowych (PBCPR) i Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych (PRŁOŚ) powstały w 2011 r. Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich powstał w 2013 r. (nie był dotychczas

⁷⁹ Pkt 3.3.3. PBDK w wersji przyjętej uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

⁸⁰ Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że na podstawie corocznego badania sieci drogowej GDDKiA ustala odcinki wymagające pilnej interwencji, a następnie w ramach dostępnych środków finansowych dokonuje niezbędnych prac w celu poprawy standardu ich użytkowania oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa. GDDKiA stworzyła plan i programy, w których zadania są oceniane według jednakowych ściśle określonych kryteriów, co zapewnia obiektywizm i pozwala na zhierarchizowanie poszczególnych tytułów wg pilności interwencji.

⁸¹ Opis programów Planu działań na sieci drogowej, Programu redukcji ofiar śmiertelnych, Programu budowy ciągów pieszorowerowych, Programu działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich, znajduje się w opisie stanu faktycznego, w części 1.1 wystąpienia.

aktualizowany). PBCPR oraz PRLOŚ były w okresie objętym kontrolą aktualizowane w 2015 r.⁸² i w 2016 r. PDnSD był aktualizowany w latach: 2015, 2016 (z korektą w 2017 r.) oraz w 2018 r. (tylko w zakresie remontów dróg). Oznacza to, że dwa z ww. planów/programów nie były aktualizowane od 2016 r., a jeden z nich w latach 2017-2018 był korygowany i aktualizowany częściowo. W wyniku nowelizacji z lipca 2017 r. z PBDK usunięty został zapis, iż ww. plan i programy GDDKiA obejmują realizację zadań mających na celu likwidację miejsc lub odcinków, na których występuje zagrożenie bezpieczeństwa uczestników ruchu, co zdaniem NIK potwierdza, iż ww. plan i programy GDDKiA nie mogą być utożsamiane z aktualizowaną listą potrzeb, o której mowa w PBDK. Przedmiotowe plany i programy GDDKiA nie były zatwierdzone przez Ministra, są wewnętrznymi dokumentami GDDKiA i w ocenie NIK nie stanowią zaktualizowanej listy potrzeb, o której mowa w PBDK.

(akta kontroli str. 483-484, 486, 1425-1427)

OCENA CZĄSTKOWA

Minister właściwy ds. transportu dokonywał doboru zadań w ramach Programu LMN w formie uzgadniania Programów inwestycji przedłożonych przez GDDKiA. W latach 2015 – 2017 Minister dobierał zadania głównie z listy umieszczonej w Załączniku nr 6 do PBDK. Mimo tego, że dobór był poprzedzony weryfikacją na podstawie wewnętrznej, powtarzalnej procedury sprawdzającej, w Ministerstwie nie prowadzono wyodrębnionej ewidencji Programów inwestycji złożonych do Ministra oraz niezgodnionych przez Ministra.

W latach 2015 – 2017 Minister nie dopełnił obowiązku aktualizacji Załącznika nr 6, stanowiącego listę zadań planowanych do realizacji w ramach Programu LMN. Zdaniem NIK dobór zadań spoza listy Załącznika nr 6, nie stanowił aktualizacji listy zadań w ramach Programu LMN, przyjętej uchwałą Rady Ministrów. Z kolei od lipca 2017 r. Minister nie wybierał zadań z zakresu poprawy brd z aktualizowanej listy potrzeb.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli dobór zadań w ramach Programu LMN (dobór zadań punktowych w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego) został ograniczony w stosunku do założeń określonych w PBDK dla Programu LMN poprzez przypisanie najwyższego priorytetu dla realizacji zadań z zakresu dostosowywania do nacisku do 11,5 t/oś oraz w związku z określeniem ciągów priorytetowych, które mają być dostosowane do nacisku 11,5 t/oś. NIK nie podziela wyjaśnień w przedmiocie braku zmiany procedur kierowania do realizacji zadań w zakresie poprawy brd po nowelizacji PBDK w 2017 r. Realizacja zadań punktowych została przesunięta w czasie i została uzależniona od terminu przygotowania kompleksowej inwestycji na odcinku obejmującym lokalizację zadania punktowego. Szybka realizacja przez GDDKiA zadań poprawiających brd, która była celem uelastyczenia PBDK w lipcu 2017 r., w ocenie NIK, została ograniczona poprzez konieczność wstrzymania się przez GDDKiA z realizacją takiej inwestycji, jeżeli w ciągu najbliższych 4 lat na danym odcinku będzie przygotowywana kompleksowa inwestycja dostosowująca nośność do 11,5 t/oś.

⁸² Zebrane zostały potrzeby w zakresie brd; nie zatwierdzono formalnie ww. programów w związku z uwzględnieniem tych zadań w Programie LMN.

Opis stanu faktycznego

3. Nadzór nad realizacją Programu LMN

3.1 Monitoring i kontrola i działań GDDKiA w zakresie realizacji Programu LMN

Minister właściwy ds. transportu systematycznie i na bieżąco kontrolował i monitorował realizację zadań przez GDDKiA w ramach PBDK, w tym dotyczących Programu LMN.

W ramach ww. działań m.in. monitorowano zadania inwestycyjne na istniejącej sieci dróg krajowych, w tym zadania w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego. W ramach comiesięcznego stałego monitoringu otrzymywano z GDDKiA bieżące informacje o postępie rzeczowym zadań drogowych. DDP, m.in. w opracowanej przez siebie *Tabeli Monitoringu Zadania w Sieci*, gromadził informacje dotyczące poszczególnych etapów procesu inwestycyjnego, tj.: przygotowania dokumentacji, pozwolenia na budowę, postępowania przetargowego na roboty budowlane, realizacji robót budowlanych, itp. W przypadku opóźnień inwestycji, opisywano ich przyczyny oraz wszystkie zidentyfikowane ryzyka. W ww. tabeli umieszczano również dane dotyczące realizacji harmonogramu wydatkowania środków finansowych.

Wydatkowanie środków z budżetu państwa i Krajowego Funduszu Drogowego (KFD) na zadania przewidziane w PBDK, w tym Program LMN, monitorowano w ramach prowadzonej przez DDP sprawozdawczości budżetowej. Cyklicznie były zbierane i analizowane m.in. sprawozdania z wydatkowania środków budżetu państwa w układzie zadaniowym i tzw. tradycyjnym, plany jednostek budżetowych oraz plany inwestycji finansowane ze środków budżetu państwa i KFD wraz ze wszystkimi decyzjami budżetowymi. Dane te porównywano z harmonogramami wydatkowania środków, ujętymi m.in. w ww. *Tabeli Monitoringu Zadania w Sieci*.

Pojawiające się nieścisłości bądź wątpliwości przy realizacji zadań inwestycji wyjaśniane były przez DDP w bezpośrednich kontaktach z GDDKiA.

(akta kontroli str. 938-1069, 1095-1294)

W odniesieniu do inwestycji prowadzonych przez GDDKiA w ramach Programu LMN, z uwagi na ich niewielki zakres rzeczowy i finansowy przyjęto, że będą one obejmowane kontrolami w przypadku pojawienia się ryzyk i sygnałów o problemach w ich realizacji. Taka sytuacja wystąpiła w 2018 r., kiedy w związku z działaniami kontrolnymi prowadzonymi przez Departament Kontroli w Departamencie Dróg Publicznych zidentyfikowano potencjalne nieprawidłowości przy przygotowaniu zadania pn. „*Budowa skrzyżowania wraz z budową chodnika w województwie mazowieckim w ciągu DK 76 w m. Garwolin*”. W ramach analizy ryzyka do Planu kontroli Ministerstwa Infrastruktury na rok 2019 zidentyfikowano konieczność przeprowadzenia kontroli w zakresie rozliczania inwestycji drogowych i remontów realizowanych przez GDDKiA. Przeprowadzenie kontroli planowane jest na listopad 2019 r. w ramach, której zbadane zostanie m.in. ww. zadanie inwestycyjne w Garwolinie⁸³.

W latach 2016-2019 Departament Kontroli (DK) Ministerstwa przeprowadził 4 kontrole obejmujące realizację zadań inwestycyjnych wymienionych w załączniku nr 1 do PBDK⁸⁴.

⁸³ Poz. 14 Planu kontroli na rok 2019 „Rozliczanie inwestycji drogowych i remontów realizowanych przez GDDKiA”.

⁸⁴ 1) „Wybrane postępowania o udzielenie zamówienia publicznego realizowane przez GDDKiA” przeprowadzona w 2016 r.; 2) „Przygotowanie wybranych inwestycji realizowanych przez GDDKiA i uwzględnionych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 – 2023 (z perspektywą do 2025)” w 2017 r.; 3) „Sprawowanie nadzoru nad realizacją umów zawartych przez GDDKiA” w 2017 r.; 4) „Przygotowanie i realizacja inwestycji pn. Budowa Zachodniej Obwodnicy Łodzi w ciągu S 14” w 2018 r.

W wyniku przeprowadzonej w 2017 r. planowej kontroli „Przygotowanie wybranych inwestycji realizowanych przez GDDKiA i uwzględnionych w Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2014 – 2023 (z perspektywą do 2025)” ustalono m.in., że działania GDDKiA w zakresie przygotowania inwestycji umożliwił realizację inwestycji wskazanych w PBDK w okresie jego obowiązywania. Stan przygotowania inwestycji, dla których zawarcie umów z wykonawcami inwestycji GDDKiA przewidziała w latach 2017-2018, umożliwił realizację tego celu. Natomiast podpisanie umów zaplanowane na lata 2019-2020 było obarczone niewielkim ryzykiem.

W wyniku kontroli DK pn. *Wykonywanie zadań w zakresie nadzoru nad organami i jednostkami podległymi Ministrowi lub przez niego nadzorowanymi, w tym nadzoru właścicielskiego nad spółkami Skarbu Państwa*, przeprowadzonej w Departamencie Dróg Publicznych w 2019 r. ustalono m.in., że DDP wypracował zasady i narzędzia służące do monitorowania zadań realizowanych przez GDDKiA, w tym PBDK. W ramach sprawowanego nadzoru pozyskiwano od GDDKiA informacje sprawozdawcze i operacyjne w sposób niesformalizowany, w ustalonych cyklach czasowych. Sprawowanie nadzoru nad Programem polegało na przetwarzaniu otrzymywanych danych na potrzeby informowania kierownictwa Ministerstwa, monitorowaniu wypłaty należności podwykonawcom, problemów w relacjach z inwestorami, rozpatrywania skarg, odpowiedzi na interpelacje, cyklicznego raportowania do systemu MonAliZa⁸⁵. Zadania dotyczące prowadzenia nadzoru nad GDDKiA określone zostały w Zarządzeniach⁸⁶ ministra właściwego ds. transportu w sprawach ustalenia regulaminów organizacyjnych Ministerstwa oraz w Regulaminach wewnętrznych DDP⁸⁷. Ustalono również, że GDDKiA w 2018 r. nie osiągnęła określonych w Planie działalności mierników dotyczących stopnia realizacji docelowej sieci dróg szybkiego ruchu, utrzymania dróg krajowych, długości oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych. Nie mniej jednak DDP, w ramach nadzoru, monitorował sytuację dotyczącą poszczególnych inwestycji.

(akta kontroli str. 6-286, 938-1069, 1324-1424)

W wyniku sprawowania nadzoru oraz monitorowania zadań realizowanych przez GDDKiA, w przypadku Programu Inwestycji, dotyczącego poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 20 w miejscowości Chwaszczyno⁸⁸, Departament Dróg Publicznych stwierdził, iż Oddział GDDKiA w Gdańsku ogłosił postępowanie

⁸⁵ System wykorzystywany do monitorowania, w cyklach miesięcznych i kwartalnych, Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju.

⁸⁶ Zarządzenie nr 2 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 3 stycznia 2014 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 stycznia 2014 r., Zarządzenie nr 22 Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 7 maja 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (Dz.U Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 11 maja 2015 r., Zarządzenie nr 5 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 18 lutego 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 23 lutego 2016 r., Zarządzenie nr 57 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz.U Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 grudnia 2016 r., Zarządzenie nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 1 sierpnia 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Infrastruktury (Dz.U Ministra Infrastruktury z dnia 2 sierpnia 2018 r.

⁸⁷ Regulamin wewnętrzny Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z dnia 1 czerwca 2016 r. zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Regulamin wewnętrzny Departamentu Dróg Publicznych Ministerstwa Infrastruktury z dnia 27 września 2018 r. zatwierdzony przez Dyrektora Generalnego Ministerstwa Infrastruktury.

⁸⁸ Program z dnia 7 kwietnia 2016 r. uzgodniony z Podsekretarzem Stanu, działającym z upoważnienia Ministra Infrastruktury i Budownictwa, w dniu 13 kwietnia 2016 r.

przetargowe, a następnie zawarł umowę z wykonawcą na realizację Programu, bez uzyskania wcześniejszej zgody Ministra Infrastruktury, na wyższą wartość kosztorysową niż było to wcześniej uzgodnione⁸⁹. Stanowiło to naruszenie przez Oddział GDDKiA § 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa⁹⁰, zgodnie, z którym łączna kwota środków z budżetu państwa nie może być wyższa niż wartość kosztorysowa inwestycji określona przy rozpoczęciu jej realizacji (...).

Ujawniając powyższą nieprawidłowość, w piśmie z dnia 29 czerwca 2018 r. skierowanym do dyrektora Departamentu Zarządzania Siecią Dróg Krajowych GDDKiA, dyrektor DDP zobowiązał GDDKiA do przedstawienia systemowych rozwiązań, które w przyszłości pozwolą uniknąć podobnych sytuacji oraz przekazania informacji, jak zostały one wdrożone w poszczególnych Oddziałach.

(akta kontroli str. 1324-1424)

3.2. Ocena realizacji Programu LMN oraz wywiązywanie się z obowiązku sprawozdawczego

Zgodnie z PBDK⁹¹ minister właściwy do spraw transportu zobowiązany został do monitorowania realizacji Programu w cyklach rocznych, w odniesieniu do wskaźników dotyczących celu głównego⁹² 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 Programu.

(akta kontroli str. 287-288, 357)

Według wyjaśnień zastępcy dyrektora Departamentu Dróg Publicznych, Program LMN nie był oddzielnym programem, a jedynie częścią PBDK. Trzeci cel szczegółowy PBDK pn. „Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego” zakłada osiągnięcie następujących wskaźników: ograniczenie liczby zabitych co najmniej o 40%, ograniczenie liczby ciężko rannych co najmniej o 41%. Ocena realizacji PBDK w ramach ww. celu szczegółowego przewidziana jest na zakończenie realizacji całego Programu, zatem nie dokonuje się oceny okresowej. Ponadto kwestia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego objęta jest Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Z kolei wartości wskaźnika bezpieczeństwa ruchu drogowego nie odnoszą się jedynie do Programu LMN, ale do całości działań inwestycyjnych, podejmowanych w ramach PBDK, czyli również do budowy nowych odcinków miejscowości, autostrad i dróg ekspresowych z uwagi na wytyczanie ich przebiegu poza obszarami zamieszkania.

(akta kontroli str. 938-1323)

W okresie od 01 stycznia 2015 r. do dnia 31 października 2019 r. zatwierdzono do realizacji 626 programów inwestycji na kwotę ogółem 1.93 mld zł, w tym: środki KFD planowane w ramach powyższych zadań – 629.6 mln zł oraz środki budżetu państwa planowane w ramach powyższych zadań – 1.3 mld zł.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Dz. U. z 2010 r. Nr 238, poz. 1579.

⁹¹ Pkt 5 Monitorowanie i ewaluacja Programu.

⁹² Budowa spójnego i nowoczesnego systemu dróg krajowych zapewniającego efektywne funkcjonowanie drogowego transportu osobowego i towarowego.

(akta kontroli str. 938-943)

W ramach sprawowanej w Ministerstwie kontroli zarządczej⁹³, w okresie objętym kontrolą, DDP sporządzał rejestr zidentyfikowanych w Departamencie ryzyk dla ustalonych celów i zadań służących ich realizacji. Jednym z celów była „Poprawa jakości, dostępności i stanu bezpieczeństwa transportu drogowego”⁹⁴, realizowanego po przez 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. 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 Programu LMN, z uwagi na fakt, że stanowi on jedynie ułamek działań 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. W związku z powyższym, w ramach kontroli zarządczej nie dokonywano analizy, oceny skuteczności i efektywności Programu LMN.

(akta kontroli str. 938-1069, 1095-1294)

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. Zgodnie z zapisami PBDK w informacjach przedstawiano stan realizacji rzeczowo – finansowej Programu.

W informacji z realizacji PBDK za 2015 r., w części dotyczącej realizacji Programu LMN, 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 nie zamieszczono informacji o zadaniach zrealizowanych w ramach Programu LMN.

Odnosnie odstąpienia od podawania informacji nt. stanu rzeczowo – finansowego realizacji Programu LMN w informacjach rocznych o realizacji PBDK w latach 2017-2018, Sekretarz Stanu wyjaśnił m.in., że przyjęta uchwałą Rady Ministrów z lipca 2017 r. nowa treść PBDK nie uwzględniała załącznika nr 6, a jedynie odnosi się w swej treści do założeń dot. zasad finansowania zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz nowej formuły ich wyboru, nie definiując ich. Pozostały opis dotyczący przedmiotowego ustalenia znajduje się w sekcji stwierdzone nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 1095-1294, 1088-1094)

⁹³ Zarządzenie nr 19 Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 16 czerwca 2016 r. w sprawie ustalenia Opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa (Dz. Urz. MliB poz 46) – uchylone z dniem 28 marca 2019 r. przez §2 Zarządzenia nr 9 Ministra Infrastruktury z dnia 26 marca 2019 r. w sprawie ustalenia Opisu systemu kontroli zarządczej w Ministerstwie Infrastruktury.

⁹⁴ W latach 2016-2018 celem była „Poprawa dostępności, komunikacyjnej Polski i połączenie z głównymi korytarzami transportowymi”.

Zgodnie z art. 140e ust. 4 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁹⁵, w badanym okresie, Przewodniczący Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego - minister właściwy ds. transportu, składał Radzie Ministrów corocznie, do końca marca, sprawozdanie dotyczące stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działań realizowanych w tym zakresie. W rocznych sprawozdaniach przedstawiono efekty działań realizowanych przez poszczególnych członków rady, tj. Ministra właściwego ds. transportu oraz Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

(akta kontroli str. 1070-1086)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na braku monitorowania przez ministra właściwego do spraw transportu efektów realizacji Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych w cyklach rocznych, do czego zobowiązywał pkt 5 PBDK⁹⁶. Minister właściwy ds. transportu nie zawierał ponadto w sprawozdaniach za lata 2017 - 2018, przedkładanych do wiadomości Rady Ministrów, stanu realizacji rzeczowo – finansowej Programu LMN.

Sekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury wyjaśnił, iż uznaje, że zakres rzeczowy PBDK został ściśle określony w załącznikach nr 1 i 2, a informacja finansowa dotyczy wykonania limitów ujętych w uchwale Rady Ministrów w poszczególnych latach. Do przyjętego sposobu prezentacji danych nie były zgłaszane uwagi ze strony Rady Ministrów, w związku z czym został on zaakceptowany.

Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła, że kwestia poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego była objęta stosownym programem – Narodowym Programem Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Kwestia bezpieczeństwa była również sprawozdawana rokrocznie w zakresie NPBRD. Zastępca Dyrektora DDP wyjaśniła ponadto, że Program LMN nie był oddzielnym programem, a jedynie częścią PBDK i, że ocena realizacji PBDK w ramach celu szczegółowego „Wzrost bezpieczeństwa ruchu drogowego” przewidziana jest na zakończenie realizacji całego PBDK i nie dokonuje się jego oceny okresowej, zaś efektami rzeczowymi i finansowymi realizacji Programu LMN w okresie 01.01.2015 – 20.09.2019 są zatwierdzone do realizacji 623 Programy inwestycji na łączną kwotę ponad 1.9 mld zł.

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień. Przedmiotowa kontrola dotyczy realizacji Programu LMN – jednego z komponentów PBDK, nie zaś Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. W PBDK, zarówno w wersji przyjętej uchwałą Rady Ministrów z dn. 8 września 2015 r., jak i w wersji zmienionej uchwałą Rady Ministrów z 12 lipca 2017 r. jest mowa o realizacji Programu LMN. W PBDK znowelizowanym w lipcu 2017 r. zapisano w pkt 2.9.3. Bezpieczeństwo ruchu drogowego, że *jest realizowany m.in. Program LMN.*

NIK nie podziela również wyjaśnienia Sekretarza Stanu sugerującego, iż Program LMN nie znajduje się w ścisłym zakresie rzeczowym PBDK, znowelizowanym w lipcu 2017 r. Załącznik nr 1 do PBDK - *Lista zadań inwestycyjnych, które mogą być realizowane w ramach PBDK*, na który powołuje się Sekretarz Stanu określa jednakże, w poz. 118 nazwę zadania inwestycyjnego - *Pozostałe Wydatki Inwestycyjne (PLMN)*, definiując jednocześnie wydatki z KFD na to zadanie, jako: *W ramach oszczędności.* Przed nowelizacją PBDK w lipcu 2017 r. obowiązywał Załącznik nr 6 do PBDK - *Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN.*

⁹⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.

⁹⁶ Pkt 6 PBDK w wersji przyjętej uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z dnia 8 września 2015 r.

(akta kontroli, str. 940-943, 1297-1298, 1450-1452)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania kontrolne i monitorujące podejmowane przez Ministra w stosunku do GDDKiA. W szczególności sprawowanie cyklicznego monitoringu realizowanych zadań oraz prowadzenie weryfikacji planowania przez GDDKiA wydatków zarówno ze środków KFD, jak i budżetu państwa.

Negatywnie natomiast ocenia sprawowanie przez Ministra nadzoru nad realizacją Programu LMN w ramach PBDK. Minister nie realizował obowiązku w zakresie sprawozdawczości za lata 2017 – 2018 z realizacji rzeczowo – finansowej Programu LMN, jako komponentu PBDK i jednego z priorytetów/zadań inwestycyjnych określonych w PBDK.

Minister nie dokonywał okresowej oceny realizacji Programu LMN, której przeprowadzenie byłoby możliwe w przypadku prowadzonego bieżącego monitoringu efektów realizacji Programu LMN. Brak okresowych ocen oraz brak zaplanowanych działań ewaluacyjnych sprawia, że o skuteczności realizowanych działań na rzecz zmniejszenia liczby odcinków niebezpiecznych Minister nie poweźmie wiedzy nawet po zakończeniu realizacji PBDK, w tym Programu LMN.

IV. Uwagi i wnioski

W związku ze stwierdzonymi nieprawidłowościami, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, przedstawia następujące wnioski:

W ramach przedmiotowej kontroli NIK wnosi o:

Wnioski

1. Podjęcie działań przez Ministra właściwego ds. transportu celem wprowadzenia mechanizmu monitorowania efektów realizacji zadań z zakresu poprawy brd, w ramach działań PBDK, a także wprowadzenia regulacji oceny wpływu i skuteczności tych zadań na zmniejszenie w wymiarze wieloletnim liczby odcinków niebezpiecznych.
2. Przygotowywanie przez Ministra właściwego ds. transportu corocznych informacji na temat stanu realizacji zadań punktowych z zakresu poprawy brd przedstawiających stan realizacji rzeczowo – finansowej tych zadań.
3. Podjęcie działań w celu wprowadzenia wyodrębnionego ewidencjonowania złożonych programów inwestycji, niezgodnionych programów inwestycji i przyczyn ich nie uzgodnienia przez Ministra właściwego ds. transportu.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa NIK. Prawo zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, 30 grudnia 2019 r.

Tekst ujednoczony wystąpienia
pokontrolnego uwzględniający zmiany
wprowadzone Uchwałą Nr 17/2020
Kolegium Najwyższej Izby Kontroli z
dnia 16 kwietnia 2020 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
p.o. Dyrektor
Marek Maj


.....
podpis

