



WICEPREZES  
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI  
Tadeusz Dziuba

KIN.410.005.02.2019

Tomasz Żuchowski  
p.o. Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad  
ul. Wronia 53  
00-874 Warszawa

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

## I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad w Warszawie (dalej: GDDKiA), ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Generalnego Dyrektora DKiA), od dnia 30.08.2018 r. do chwili obecnej. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jacek Gryga, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 10.11.2017 r. do dnia 29.08.2018 r., Krzysztof Kondraciuk, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 12.12.2016 r. do dnia 09.11.2017 r., Jacek Bojarowicz, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 04.12.2015 r. do dnia 11.12.2016 r., Tomasz Rudnicki, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 24.04.2015 r. do dnia 03.12.2015 r., Ewa Tomala-Borucka, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 13.02.2014 r. do dnia 23.04.2015 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Przygotowanie projektu Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych oraz projektu jego zmiany; Wybór zadań do Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; Realizacja i nadzór nad Programem Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; Funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej.
Okres objęty kontrolą	2015-2019 do dnia zakończenia kontroli, a w przypadku, gdy czynności związane z przygotowaniem Programu LMN były wykonywane przed rokiem 2015 kontrolą można objąć dowody sporządzone przed tym okresem.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli <sup>1</sup>
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Paweł Zambrzycki, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/63/2019 z 02.09.2019 r. 2. Agnieszka Sej, Specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/64/2019 z 02.09.2019 r. 3. Maciej Mierzejewski, Doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/80/2019 z 16.10.2019 r.

(akta kontroli str.1-7, 8-10, 858-877)

<sup>1</sup> Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

## II. Ocena ogólna<sup>2</sup> kontrolowanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie przygotowanie przez GDDKiA projektu Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (dalej: Programu LMN, PLMN), jednak jako nierzetelny ocenia sposób opracowania projektu listy zadań PLMN na etapie tworzenia załącznika nr 6 do „Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”<sup>3</sup>. Generalny Dyrektor DKiA dokonał zmiany klas ryzyka odcinków dróg w sposób niezgodny z wynikami klasyfikacji, zaburzającej tym samym cele i metody określone w PBDK.

NIK zwraca uwagę na niski poziom wydatkowania dostępnych środków w wysokości 540,29 mln zł<sup>4</sup> (wynoszący 45,0% łącznego limitu udostępnionego przez 4 lata z Krajowego Funduszu Drogowego<sup>5</sup> oraz 47,9% środków przeznaczonych corocznie na zadania umieszczane w planach Oddziałów GDDKiA). Mając na względzie, że przy powstaniu PBDK GDDKiA dokonała oszacowania listy zadań PLMN na kwotę ok. 7,2 mld zł<sup>6</sup>, dotychczasowy poziom wydatkowania wskazuje na istotne ryzyko nieosiągnięcia celów tego Programu w okresie jego planowanej 8 letniej<sup>7</sup> realizacji.

NIK ocenia pozytywnie ustanowiony przez GDDKiA nadzór i monitoring realizacji zadań w ramach PLMN. Zastosowane w tym celu procedury i narzędzia wspierające zapewniły, że Centrala GDDKiA, posiadała aktualne dane dla poszczególnych zadań, dotyczące statusu realizowanych zadań, uzgadniania programów inwestycji, prowadzenia postępowań przetargowych i realizacji inwestycji przez Wykonawców. Szczegółowe informacje dotyczące postępu realizacji poszczególnych zadań PLMN były cyklicznie przekazywane do ministra właściwego ds. transportu.

Jednocześnie NIK wskazuje, że pomimo pięcioletniej realizacji PLMN GDDKiA nie wypracowała mechanizmów oceny efektywności dla zrealizowanych zadań, a raportowanie programu sprowadzało się do ilościowych analiz wykonanych prac, bez oceny efektów oddziaływania zrealizowanego zadania na poprawę brd.

NIK pozytywnie ocenia starania GDDKiA zmierzające do usprawnienia analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: brd) oraz oceny potrzeb inwestycyjnych, a także rzetelne i terminowe działania GDDKiA w zakresie klasyfikacji odcinków dróg pod względem ryzyka indywidualnego i bezpieczeństwa sieci dróg.

Negatywnie natomiast Izba ocenia funkcjonujący na poziomie Centrali GDDKiA mechanizm weryfikacji realizacji przez Oddziały GDDKiA kontroli brd, głównie w zakresie terminowości przeprowadzania kontroli oraz opracowywania raportów z przeprowadzonych kontroli.

<sup>2</sup> Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

<sup>3</sup> Zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 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.), zwany dalej PBDK

<sup>4</sup> W niniejszym wystąpieniu wydatki w roku 2019 przedstawione są wg stanu na 31.08 2019 r.

<sup>5</sup> Łącznie wynoszącego 1,2 mld zł

<sup>6</sup> Na etapie tworzenia PLMN w 2015 r. oszacowano wstępne koszty w wysokości ok. 7,2 mld zł konieczne do realizacji 1082 zadań, które stanowią 99,7% z 1085 zadań wymienionych w załączniku nr 6 do PBDK pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”.

<sup>7</sup> Tj. 2015-2023.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej<sup>8</sup> kontrolowanej działalności

#### 1. Przygotowanie projektu Programu LMN oraz projektu jego zmiany

Opis stanu faktycznego

Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych uruchomiono w 2015 r. w ramach „Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”<sup>9</sup> (dalej: PBDK). Centrala GDDKiA w Warszawie uczestniczyła w pracach przygotowawczych związanych z przygotowaniem projektu i wdrożeniem PLMN.

W lipcu 2015 r. przekazany został przez GDDKiA do Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (dalej: MliR) opis Programu, zawarty następnie w PBDK, uwzględniający m.in.:

- opis systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (oparty o 4 procedury: ocena wpływu na bezpieczeństwo ruchu drogowego, audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego, klasyfikacja odcinków dróg oraz kontrola bezpieczeństwa ruchu drogowego),
- zasadę doboru zadań do Programu, poprzez ich wybranie z Planu Działań na Sieci Drogowej (PDnSD), Programu Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych (PBCPR) i Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych (PRLOŚ).

Formułując listę zadań, w celu wyznaczenia potrzeb inwestycyjnych zastosowano jeden z wymienionych powyżej 4 podstawowych składników systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, o którym mowa w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej<sup>10</sup>, tj. klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków drogowych i bezpieczeństwo sieci drogowej.

OBSZAR Departament Zarządzania Ruchem GDDKiA wykonał ww. klasyfikację za lata 2011-2013<sup>11</sup> realizując dyspozycję art. 24m<sup>12</sup> ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>13</sup>, zgodnie z którym co najmniej raz na trzy lata przeprowadza się klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz klasyfikację odcinków dróg ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej. Metodyka klasyfikacji zawarta była w Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>14</sup>, której stosowanie przewidziano w Zarządzeniu nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: Zarządzenie nr 28).

Zgodnie z rozdziałem 3.3.3 obowiązującej w 2015 r. wersji PBDK zadania do realizacji w ramach PLMN powinny zostać wybrane spośród zadań planowanych do realizacji z: PDnSD, PRLOŚ oraz PBCPR, dla których zostały określone najwyższe klasy ryzyka (dużej, bardzo dużej i największej koncentracji kosztów wypadków, tj. klasy D - czerwonej, E1 - czarnej, E2 - fioletowej). Jednakże, jeszcze na etapie projektu listy zadań Generalny Dyrektor DKiA dokonał zmiany w zakresie przypisania klas ryzyka ww. zadaniom.

<sup>8</sup> Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

<sup>9</sup> Zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów nr 156/2015 z dnia 8 września 2015 r.

<sup>10</sup> Dz. Urz. UE L 319 z 29 listopada 2008 r., str. 59, dalej: dyrektywa ws. zarządzania bezpieczeństwem.

<sup>11</sup> Zgodnie z §8 pkt 4 i 5 Regulaminu Organizacyjnego Departamentu Zarządzania Ruchem GDDKiA z 2014 r.

<sup>12</sup> Przepis dodany ustawą z dnia 13 kwietnia 2012 r. o zmianie ustawy o drogach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r., poz. 472), wdrażającą dyrektywę ws. zarządzania bezpieczeństwem.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2018 poz. 2068 t.j.

<sup>14</sup> Instrukcję opracował zespół naukowców z Politechniki Gdańskiej w sierpniu 2013 r. na zlecenie GDDKiA.

(akta kontroli str. 10-561, 669-682, 685-756, 826-877, 1753-1819, 1860-1895)

W koncepcji Programu z 30.06.2015 r. (zaakceptowanej przez Dyrektora Generalnego DKiA) doprecyzowane zostało dodatkowo m.in., że w ramach kryteriów doboru zadań do Programu wyodrębniono dwie grupy zadań:

1. zadania kompleksowe (zadania liniowe z PDnSD, na odcinkach dróg, na których była największa koncentracja wypadków, uzupełnione o wszystkie zadania punktowe z PRLOŚ i PBCPR na tych odcinkach),
2. zadania punktowe (pozostałe zadania z PRLOŚ i PBCPR, na odcinkach, które pozostaną w zarządzie GDDKiA). Część zadań pochodzących z PRLOŚ i PBCPR przypisano do zadań PDnSD planowanych na tych samych odcinkach, tj. drobne zadania punktowe i liniowe włączono w zakres zadań kompleksowych, niezależnie od przypisanej klasy ryzyka.

Generalny Dyrektor DKiA podjął decyzję o włączeniu do projektu listy zadań wszystkich pozostałych zadań PRLOŚ i PBCPR, zmieniając przypisaną im klasę:

- zadaniom sklasyfikowanym w klasie E1 przypisano klasę E2,
- zadaniom sklasyfikowanym w klasie D przypisano klasę E1,
- zadaniom sklasyfikowanym w klasie A, B i C przypisano klasę D.

W wyniku powyższego w dalszej korespondencji<sup>15</sup> posługiwano się opisem klasy zadania wynikającym z ww. zmiany, a więc w części niewynikającym z klasyfikacji przeprowadzonej zgodnie z art. 5 ust. 1-3 oraz załącznikiem III dyrektywy ws. zarządzania bezpieczeństwem<sup>16</sup>. GDDKiA nie przekazała ministrowi właściwemu ds. transportu formalnej 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 MIR nie zawierał zadań na odcinkach dróg, które w perspektywie czasowej planowane były

<sup>15</sup> W szczególności korespondencji dotyczącej proponowanej listy zadań oraz projektu załącznika nr 6 do PBDK pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”, a także rocznych listach zadań przedstawianych ministrowi właściwemu ds. transportu do akceptacji.

<sup>16</sup> Zgodnie z tymi przepisami państwa członkowskie UE zapewniają, aby środki zaradcze koncentrowały się na odcinkach dróg objętych wysokim priorytetem zgodnie z wynikami klasyfikacji odcinków o dużej koncentracji wypadków oraz klasyfikacji ze względu na bezpieczeństwo sieci, zaś przy sporządzaniu klasyfikacji starają się przestrzegać kryteriów:

1. przy identyfikacji odcinków dróg o dużej koncentracji wypadków brana jest pod uwagę co najmniej liczba wypadków śmiertelnych, które miały miejsce w poprzednich latach na danym odcinku drogi, w odniesieniu do natężenia ruchu, a w przypadku skrzyżowań - liczba takich wypadków przypadających na dane skrzyżowanie,
2. przy identyfikacji odcinków do analizy w ramach klasyfikacji ze względu na bezpieczeństwo sieci uwzględnia się ich możliwości zmniejszenia kosztów wypadków. Odcinki dróg dzieli się na kategorie. Dla każdej kategorii dróg, odcinki dróg są analizowane i klasyfikowane pod kątem czynników związanych z bezpieczeństwem, takich jak koncentracja wypadków, natężenie ruchu i rodzaj ruchu. Dla każdej kategorii drogi, w wyniku klasyfikacji ze względu na bezpieczeństwo sieci, sporządzona zostaje lista priorytetowych odcinków dróg, w przypadku których oczekuje się, że poprawa infrastruktury będzie wysoce skuteczna.

do zastąpienia nowymi przebiegami, na których zmieniają się warunki drogowo – ruchowe lub zostaną oddane do samorządów<sup>17</sup>.

W przyjętym w ramach „Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)” Załączniku nr 6 pn. „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”, w porównaniu z wykazem optymalnym przekazany przez GDDKiA, decyzją Ministerstwa dodane zostały 3 zadania<sup>18</sup>. Łącznie Załącznik nr 6 zawierał 1085 zadań – 392 zadania w klasie ryzyka największej, 213 w klasie ryzyka bardzo dużej, 480 w klasie ryzyka dużej. Nie zawierał informacji nt. łącznego kosztu realizowanych zadań.

Podstawę do opracowania projektu Programu LMN stanowiła klasyfikacja odcinków dróg za lata 2011-2013.

(akta kontroli str. 8-150, 191-210, 683-756, 823-834, 1746-1812, 1853-1888, 1891-1893)

Na etapie tworzenia PLMN, GDDKiA nie przekazywała do MIR propozycji w zakresie sposobu monitorowania, ewaluacji, mierników realizacji programu, zasad rozliczeń projektów. MIR nie zwracało się do GDDKiA o takie propozycje.

W okresie realizacji Programu GDDKiA prowadziła monitoring realizacji zadań na sieci dróg krajowych, w tym również inwestycji w ramach Programu LMN oraz monitoring rzeczowy m.in. w zakresie rodzajów działań zrealizowanych w ramach Programu LMN.

(akta kontroli str. 683-685, 689-692, 788-792)

Zmiana w PLMN została wprowadzona w lipcu 2017 r. w ramach aktualizacji „Programu budowy dróg krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”<sup>19</sup>. W PBDK wprowadzono zapis, że 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.

W piśmie skierowanym do GDDKiA przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa w styczniu 2018 r.<sup>20</sup> podkreślono m.in., że ww. aktualizacja miała na celu uelastycznienie i przyspieszenie procedury kierowania kolejnych zadań z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego poprzez usunięcie Załącznika nr 6 do PBDK w postaci sztywnej listy zadań oraz wskazano, że PLMN - jako lista zadań w PBDK - nie istnieje.

Zgodnie z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora DKiA ww. Ministerstwo nie konsultowało z GDDKiA zmian w aktualizacji PBDK wprowadzonych w lipcu 2017 r. Zadania w ramach PLMN, zostały skatalogowane do jednej pozycji zbiorczej, tj. do pozycji nr 118 Załącznika nr 1 do PBDK – zmiana ta również nie była konsultowana z GDDKiA.

(akta kontroli str. 683-688, 754, 823-827)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

<sup>17</sup> Zadania te zostały wykluczone, zgodnie ze stanowiskiem MIR wyrażonym m.in. w piśmie DDAI-JLT-4310-218307/14 z 11.08.2014 r. że „należy w pierwszej kolejności podejmować działania na drogach, które nie będą zastępowane drogą szybkiego ruchu bądź obwodnicą”.

<sup>18</sup> 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 (3 zadania w klasie ryzyka dużej).

<sup>19</sup> Zatwierdzony Uchwałą Rady Ministrów nr 105/2017 z dnia 12 lipca 2017 r. zmieniająca uchwałę z dnia w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.)”

<sup>20</sup> Pismo znak DDP.2.453.11.2018.ACh.1 NK:15351/18 z dnia 29 stycznia 2018 r.

Na etapie tworzenia propozycji zadań do projektu załącznika nr 6 do PBDK (tj. listy zadań PLMN) Generalny Dyrektor DKiA dokonał zmiany poprzez podniesienie klasy ryzyka zadaniom zgromadzonym w PRLOŚ i PBCPR przypisując im poziom odpowiadający dużej koncentracji kosztów wypadków (klasa D) pomimo, że faktycznie zlokalizowane były na odcinkach dróg o niskim ryzyku, dla których w wyniku przeprowadzonej klasyfikacji zostały określone poziomy koncentracji kosztów wypadków jako bardzo małe (klasa A), małe (klasa B) i średnie (klasa C). Powyższe działanie NIK ocenia jako nierzetelne, z uwagi na fakt, że zgodnie z systemem zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej to klasyfikacja odcinków dróg identyfikuje ich najbardziej zagrożone pod względem brd części, które następnie poddawane są szczegółowej analizie i kontroli w terenie. Takie działania mają na celu wskazanie możliwie najlepszych rozwiązań podnoszących poziom brd na danym odcinku drogi. Zmiana klasyfikacji poprzez arbitralne przyjęcie klas ryzyka zaciera sens powyższej regulacji dopuszczając do realizacji zadań, które przy stwierdzonym w wyniku kontroli ograniczonym poziomie wykorzystania dostępnych środków powinny mieć niższy priorytet wykonania.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił powyższą nieprawidłowość informując, że *„Taki podział zadań pozwoli zrealizować dużą liczbę małych, ale precyzyjnie zlokalizowanych inwestycji, co znacząco przyczyni się do zmniejszenia liczby wypadków drogowych na istniejących drogach. W połączeniu z budową nowych dróg o najwyższych parametrach technicznych zapewni systemowe bezpieczeństwo infrastruktury drogowej.”* Ponadto wyjaśnił, że *„do grupy czerwonej w PLMN zakwalifikowano zadania najmniejszego ryzyka (wyjaśnienie: o klasie A, B i C). W związku z faktem, że ideą Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego 2013-2020 było zmniejszenie liczby wypadków drogowych o połowę do 2020 r. w porównaniu do 2010 oraz rażąco niskimi nakładami finansowymi na brd w latach poprzednich, konieczne i uzasadnione było umieszczenie w PLMN zadań o charakterze prewencyjnym, zidentyfikowanych na sieci dróg krajowych, których realizacja w przypadku bardzo ograniczonych środków finansowych musiała być odłożona w czasie, a które zakwalifikowane zostały do klas A, B, lub C.”*

NIK nie podziela tego stanowiska, ponieważ zgodnie z zastosowaną w tym wypadku metodyką klasyfikacji odcinków dróg<sup>21</sup> klasa drogi odzwierciedlała liczbę i rodzaj wypadków, natężenie ruchu na danej drodze oraz koszty wypadków, ustalając w ten sposób priorytety działań zmierzających do poprawy brd. W szczególności odcinki dróg sklasyfikowane w kategorii A zostały już uznane, jako te o najniższym poziomie ryzyka, więc realizacja zadań na nich zlokalizowanych powinna ustąpić miejsca zadaniom zlokalizowanym na odcinkach o większym ryzyku (co zostało odzwierciedlone w rozdziale 3.3.3 PBDK).

(akta kontroli str. 685-756, 758-787, 809-822, 826-877, 1746-1812, 1853-1888, 1891-1893, 1895)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania GDDKiA w obszarze przygotowania projektu Programu LMN, jednakże negatywnie ocenia sposób określenia projektu listy zadań PLMN na etapie tworzenia załącznika nr 6 do PBDK.

#### OBSZAR

Opis stanu faktycznego

## 2. Wybór zadań do Programu LMN

2.1. Dobór zadań do realizacji w ramach PLMN następował w większości z listy stanowiącej załącznik do PBDK nr 6 „Zadania planowane do realizacji w ramach Programu LMN”, zawierającej 1085 pozycji. Do realizacji GDDKiA przedstawiła MiIR 484 zadań wytypowanych z załącznika 6, podzielonych na 6 grup opisanych

<sup>21</sup> Instrukcja kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, Politechnika Gdańska, sierpień 2013 r.

w notatce w sprawie kryteriów wyboru zadań z PLMN na 2016 r. (z naciskiem na możliwość najszybszego uruchomienia inwestycji<sup>22</sup>):

I. grupa – 33 zadania kontynuowane dotyczące poprawy bezpieczeństwa brd, posiadające programy inwestycji uzgodnione w latach 2013-2015, obejmujące: budowę chodników i ciągów pieszo-rowerowych, zatok autobusowych, przebudowę skrzyżowań i budowę kładki dla pieszych – bez przypisania klasy ryzyka;

II. grupa – 96 zadań, których finansowanie mogło się rozpocząć w 2015 r., dla których programy inwestycji zostały przekazane do uzgodnienia do Ministra Infrastruktury i Rozwoju, obejmujące zakres rzeczowy zadań jak w grupie I oraz: instalację znaków aktywnych, sygnalizacji świetlnej, rozbudowę 4 odcinków dróg polegającą na poprawie stanu i geometrii drogi, doposażenie drogi w niezbędne urządzenia poprawiające brd – sklasyfikowanych w klasach D, E1 i E2;

III. grupa – 255 zadań zgromadzonych we PRLOŚ oraz PBCPR, obejmujących zakres rzeczowy jak w grupie I oraz: wyznaczanie, oznakowanie i doświetlenie przejść dla pieszych, roboty pozwalające na uporządkowanie i uspokojenie ruchu drogowego, budowę lewoskrętów – sklasyfikowanych w klasie E2;

IV. grupa – 31 zadań zgromadzonych we PDnSD obejmujących w głównej mierze rozbudowę lub przebudowę odcinka drogi polegającą na poprawie stanu drogi i geometrii drogi, doposażenie drogi w niezbędne urządzenia poprawiające brd, które uzupełniono o zadania z PRLOŚ i PBCPR znajdujące się na tym samym odcinku drogi – ograniczonych to sklasyfikowanych w klasie E2;

V. grupa – 9 zadań wskazanych przez MIR, obejmujących: przebudowę skrzyżowań, budowę ciągów pieszo-rowerowych oraz korektę geometrii drogi – sklasyfikowanych w klasach D i E1;

VI. grupa – 60 zadań rezerwowych, dla których możliwe było finansowanie w 2016 r. ze środków KFD bez konieczności udziału środków budżetu państwa, obejmujących zakres rzeczowy jak w grupie III – sklasyfikowanych w klasach D, E1 i E2.

Ponadto w propozycji wskazano 36 zadań obejmujących rozbudowę lub przebudowę odcinka drogi polegającą na poprawie stanu drogi i geometrii drogi, doposażenie drogi w niezbędne urządzenia poprawiające brd, dla których konieczne było w pierwszej kolejności przeprowadzenie prac przygotowawczych, które mogły być finansowane jedynie ze środków budżetu państwa pochodzących z oszczędności uzyskanych z rozstrzygnięć postępowań przetargowych. Zadania te sklasyfikowane były w klasie E2.

(akta kontroli str. 1507-1605)

W 2016 r. Centrala GDDKiA przeprowadziła kolejną klasyfikację odcinków dróg za lata 2013-2015<sup>23</sup>, w następstwie której poleciła Oddziałom GDDKiA przeprowadzenie kontroli szczegółowych brd. Wyniki tych kontroli stanowiły podstawę do opracowania zbioru potrzeb brd i propozycji aktualizacji załącznika nr 6 do PBDK, która została przekazana do MliB. Jednakże, Rada Ministrów podjęła decyzję o usunięciu listy zadań PLMN z aktualizacji PBDK tłumacząc to uelastycznieniem i przyspieszeniem procedury kierowania kolejnych zadań do realizacji. Wprowadziła także zmianę w sposobie typowania zadań inwestycyjnych

<sup>22</sup> Pismo Zastępcy Generalnego Dyrektora DKiA do Departamentu Dróg i Autostrad w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju sygn. DZ.ZKM.3110.6.2015.PLMN.10 z dnia 20.10.2015 r.

<sup>23</sup> GDDKiA przeprowadziła także klasyfikację za lata 2012-2014, która nie została wykorzystana w kontrolach brd, ponieważ opracowanie wyników nastąpiło w drugiej połowie 2015 r., a kontrole należało przeprowadzić w pierwszej połowie 2015 r. Ponadto w lipcu 2015 r. wprowadzono nową metodykę obliczeń, którą zastosowano do klasyfikacji za lata 2013-2015.



do PLMN polegającą na tym, że minister właściwy ds. transportu dokonywał ich wyboru zgodnie z aktualizowaną listą potrzeb, pilnością interwencji oraz przy uwzględnieniu możliwości finansowych. Ponadto, Zastępca Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych MliB poinstruował w lutym 2018 r. 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<sup>24</sup>. Dla określenia zakresu PLMN istotny był też fakt, że w załączniku nr 6 umieszczono jedynie część zadań z PDnSD, a poza tym 48 (4,4%) zadań wymienionych w tym załączniku realizowano od 2017 r. poza PLMN. W wyniku powyższych zmian PBKD oraz wytycznych MliB GDDKiA napotkała na trudności we wskazywaniu zadań zaliczanych do PLMN, a sam program zaczęła identyfikować, jako źródło finansowania inwestycji (KFD-PLMN). W toku niniejszej kontroli stwierdzono rozbieżności w wykazywaniu realizowanych zadań PLMN pomiędzy Centralą GDDKiA oraz jej Oddziałami sięgające 188%<sup>25</sup>. Główną przyczyną rozbieżności było mylenie zadań w ramach PLMN z ogółem zadań na rzecz brd.

(akta kontroli str. 669-682, 685-756, 758-787, 823-877, 1336-1340, 1853-1888, 1895)

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<sup>26</sup> (dalej: rozporządzenie ws. klasyfikacji dróg). W rozporządzeniu tym dokonano istotnych zmian w metodyce klasyfikacji względem uprzednio wykorzystanej Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>27</sup>. 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. 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 drogi (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).

Ostatnia klasyfikacja odcinków dróg została wykonana w 2019 r. dla okresu 2016-2018, według metodyki wynikającej z rozporządzenia ws. klasyfikacji dróg. Wyniki klasyfikacji 2016-2018 posłużyły do wytypowania odcinków dróg do objęcia szczegółową kontrolą brd oraz do przeprowadzenia analizy stanu brd, której efektem powinna być aktualizacja listy potrzeb brd (analiza ta nie została zakończona do chwili zakończenia czynności kontrolnych NIK). W okresie 2016-2019 GDDKiA nie dokonała zmian na liście zadań PLMN ze względu na wyniki klasyfikacji za lata 2013-2015 oraz 2016-2018.

(akta kontroli str. 669-682, 685-756, 758-787, 823-877, 1286-1330, 1336-1340, 1736-1741, 1763-1812)

<sup>24</sup> Pismo Zastępcy Dyrektora Departamentu Dróg Publicznych MliB nr DDP.2.453.11.2018.Ach1 NK:15 351/18 z 2.02.2018 r. do Dyrektora DZS GDDKiA.

<sup>25</sup> W Oddziale GDDKiA w Krakowie wykazano realizację 98 zadań PLMN w latach 2015-2019, podczas gdy w Centrali GDDKiA wykazano 52 zadania PLMN realizowane przez ten oddział.

<sup>26</sup> Dz. U. z 2015 poz. 1845.

<sup>27</sup> Politechnika Gdańska, sierpień 2013 r.

Przy wykonywaniu klasyfikacji odcinków dróg GDDKiA wykorzystywała własne oraz pozyskane z zewnątrz zasoby: lokalizację odcinków referencyjnych dróg krajowych, dane parametrów dróg, dane generalnego pomiaru ruchu (wykonywanego przez GDDKiA), średnich kosztów wypadków<sup>28</sup> oraz danych o wypadkach drogowych pochodzących z policyjnej bazy danych SEWIK<sup>29</sup>.

Analiza stanu brd, która wspierała stworzenie listy potrzeb w 2016 r. oraz którą rozpoczęto w 2019 r. była prowadzona przez Centralę GDDKiA na podstawie następujących zasobów danych:

- w środowisku do przetwarzania danych przestrzennych GIS<sup>30</sup>: odcinków referencyjnych dróg krajowych, parametrów dróg, lokalizacji elementów infrastruktury drogowej, parametrów ruchu, wypadkowości, wskaźników ryzyka i bezpieczeństwa poszczególnych odcinków dróg, a także dane z Państwowego Rejestru Granic (granice województw, granica kraju) oraz: danych topograficznych i ortofotomapy;
- danych tabelarycznych przechowywanych w formie rozproszonej w różnych Departamentach GDDKiA: danych o składnikach infrastruktury (mostach, chodnikach, sygnalizacji świetlnej itp.), danych dotyczących lokalizacji i zakresu inwestycji dotyczących poprawy BRD, danych dotyczących natężenia ruchu (prognozowanego dla nowo otwartych odcinków dróg), danych dotyczących aktualnego monitoringu inwestycji (gromadzonych w Centralnym Zasobie Danych, tj. specjalnej aplikacji umożliwiającej wprowadzanie bieżących danych w Oddziałach GDDKiA, dostęp do tych danych przez Centralę GDDKiA oraz sporządzanie ogólnych raportów);
- propozycji potrzeb tworzonych w Oddziałach GDDKiA powstających m.in. na podstawie z kontroli ogólnych i szczegółowych BRD.

Poza analizami danych dotyczących brd w 2016 r. i 2019 r. oraz konsultowaniem propozycji nowych zadań inwestycyjnych nie były wykonywane bieżące analizy dotyczące inwestycji realizowanych lub zakończonych, ani dane pochodzące z protokołów kontroli ogólnych i szczegółowych BRD wykonywanych w Oddziałach GDDKiA.

(akta kontroli str. 1738-1745, 1894)

**2.2.** GDDKiA podejmowała realizację zadań w ramach PLMN po uzyskaniu ich zatwierdzenia przez ministra właściwego ds. transportu, które odbywało się w formie uzgodnienia programu inwestycji, a w przypadku finansowania ze środków KFD – także umieszczenia przez ministra na liście zadań KFD-PLMN<sup>31</sup>, której kopię przekazywał corocznie do Banku Gospodarstwa Krajowego w celu zapewnienia źródła finansowania. Minister zatwierdził listę 276 zadań KFD-PLMN oraz listę 156 zadań z zakresu brd (zawierających zadania PLMN, finansowanych z budżetu państwa) w dn. 29.02.2016 r. w zakresie zadań do zrealizowania w 2016 r., po naniesieniu przez GDDKiA uwag<sup>32</sup>. Następnie GDDKiA na prośbę MliB dokonała zmian na liście zadań KFD-PLMN polegających na połączeniu części z nich w jednolite tytuły inwestycyjne oraz podzielenie na podstawową listę zadań o łącznych wydatkach, planowanych na 2016 r., w wysokości 300 mln zł oraz listę rezerwową. Ostatecznie Lista tytułów inwestycyjnych zawierała 240 pozycji<sup>33</sup>.

<sup>28</sup> Wycena kosztów wypadków i kolizji drogowych na sieci dróg w Polsce publikowana przez Instytut Badawczy Dróg i Mostów.

<sup>29</sup> SEWIK, System Ewidencji Wypadków i Kolizji.

<sup>30</sup> GIS – ang. geographic information system, system informacji geograficznej.

<sup>31</sup> W przypadku zadań realizowanych przez dłużej niż 1 rok konieczne było umieszczenie ich na listach w kolejnych latach.

<sup>32</sup> Pismo MliB nr DDA.I.453.158.2015.EP.10 z 29.02.2016 r. do DGGKiA.

<sup>33</sup> Na liście nie wyszczególniono punktu początkowego i końcowego w kilometrach przebiegu drogi, a jedynie miejscowości lub odcinki pomiędzy miejscowościami.

GDDKiA otrzymała od stycznia do listopada 2016 r. uzgodnienie 246 programów inwestycji PLMN<sup>34</sup>, 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.

(akta kontroli str. 788-792, 1505-1605, 1728-1729, 1868-1888, 1894)

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<sup>35</sup>. MliB przekazało GDDKiA listę 209 zatwierdzonych zadań KFD-PLMN na rok 2017<sup>36</sup>. 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).

(akta kontroli str. 788-792, 1505-1511, 1606-1635, 1728-1729, 1868-1888, 1894)

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<sup>37</sup>. MliB przedstawiło uwagi wskazujące m.in. na konieczność uwzględnienia przygotowań do kompleksowych zadań dotyczących rozbudowy/przebudowy dostosowującej do przenoszenia obciążeń 11,5 t/ós 29 odcinków dróg oraz całego przebiegu 3 dróg<sup>38</sup>. Po uwzględnieniu przez GDDKiA uwag<sup>39</sup> MliB przekazało listę zawierającą 173 zadania do sfinansowania z KFD w ramach limitu 300 mln zł, a także rezerwy 54,6 mln zł<sup>40</sup>. Od stycznia do grudnia 2018 r. GDDKiA otrzymała 75 uzgodnień programów inwestycji dotyczących brd<sup>41</sup>, przy czym średni czas uzgodnienia wyniósł 50 dni (w 5 przypadkach przekroczył 100 dni, w tym w jednym przypadku wyniósł 236 dni).

(akta kontroli str. 788-792, 1505-1511, 1636-1712, 1728-1729, 1868-1888, 1895)

W ramach planów na 2019 r. GDDKiA przedstawiła ministrowi właściwemu ds. transportu listę z propozycją 105 zadań KFD-PLMN w ramach limitu 300 mln zł<sup>42</sup>. Ministerstwo Infrastruktury (dalej: MI) przekazało GDDKiA zatwierdzoną listę 104 zadań finansowanych z KFD, usuwając jedną pozycję<sup>43</sup>. Zadania przedstawione corocznie ministrowi właściwemu ds. transportu wybierano ze zbioru, który stworzony został po klasyfikacji odcinków dróg za lata 2013-2015 oraz aktualizowany na podstawie potrzeb zgłaszanych przez Oddziały GDDKiA.

(akta kontroli str. 788-792, 1505-1511, 1719-1729, 1868-1888, 1894)

<sup>34</sup> Ponadto GDDKiA otrzymała w latach 2013-2015 uzgodnienia 94 programów inwestycji, które zostały zaliczone do PLMN.

<sup>35</sup> Pismo GDDKiA nr DZ.ZKM.3110.6.2017.1 z 4.01.2017 r.

<sup>36</sup> Pismo MliB nr DPP.2.4521.1.2017.MWR.3 z 25.01.2017 r.

<sup>37</sup> Pismo GDDKiA nr DZ.WZR.3110.5.8.2017 z 5.06.2017 r.

<sup>38</sup> Wszystkich odcinków drogi krajowej nr: 22 od Kostrzyna nad Odrą do Elbląga (które nie miały uzgodnionych programów inwestycji), 24 od Waldowic do Pniew, 9 od Radomia do Rzeszowa.

<sup>39</sup> Na liście zadań PLMN znalazły się 4 zadania kompleksowej rozbudowy/przebudowy finansowane z KFD.

<sup>40</sup> Pismo MliB nr DDP.2.4521.10.2017.Ach.2 z 28.12.2017 r.

<sup>41</sup> Od aktualizacji PBDK nie wyróżniano PLMN w ramach uzgodnionych programów inwestycji brd.

<sup>42</sup> Pismo GDDKiA nr DZ.WZR.3110.5.224.2018.mb z 21.12.2018 r.

<sup>43</sup> Pismo MI nr DDP-6.4521.1.2019 z 14.01.2019 r.

2.3. GDDKiA finansowała zadania PLMN z dwóch źródeł, tj. KFD oraz środków budżetu państwa<sup>44</sup>. 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 obwodnic (wymienionych w załączniku nr 1 do PBDK). Zgodnie z informacjami przekazanymi GDDKiA w roku 2016, 2017, 2018 i 2019 przez ministra właściwego ds. transportu na finansowanie PLMN zapewniono po 300 mln zł z KFD (łącznie 1,2 mld zł). Środki z drugiego źródła – budżetu państwa, były zapewniane corocznie w różnej wysokości. Według pierwotnych planów było to łącznie 201,96 mln zł<sup>45</sup>.

Generalny Dyrektor DKiA dzielił dostępną corocznie kwotę z obu źródeł na Oddziały GDDKiA w wysokości wynikającej z planów wydatkowania środków na zadania możliwe do zrealizowania w danym roku, natomiast pozostałą po podziale kwotę planował w budżecie Centrali GDDKiA, jako rezerwę umożliwiającą uruchamianie kolejnych zadań. Według pierwotnych rocznych planów na zadania Oddziałów GDDKiA przewidziano 1 126,82 mln zł (961,34 mln zł z KFD, 155,01 mln zł z budżetu państwa oraz 10,47 mln zł ze środków samorządowych<sup>46</sup>), natomiast w rezerwie Centrali GDDKiA 285,61 mln zł (238,66 mln zł z KFD, 46,95 mln zł z budżetu państwa). 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<sup>47</sup>. 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.<sup>48</sup> W planach po zmianach roku 2016, 2017 i 2018 (wg stanów na 31 grudnia) przeksięgowane (niewydatkowane) środki powiększyły rezerwę Centrali GDDKiA<sup>49</sup>, natomiast w planie Oddziałów GDDKiA przewidziano środki budżetu państwa w wysokości: w 2015 r. 10,51 mln zł, w 2016 r. 121,37 mln zł, w 2017 r. 190,68 mln zł, w 2018 r. 10,90 mln zł i w 2019 r.<sup>50</sup> 209,42 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 703,77 mln zł.

(akta kontroli str. 807-822, 1505-1729, 1735-1737, 1813-1852)

Z uwagi na niższy niż zaplanowany poziom realizacji zadań PLMN faktyczne zaangażowanie środków KFD w ciągu roku wynosiło: w 2016 r. 70,11 mln zł, w 2017 r. 47,79 mln zł, w 2018 r. 147,32 mln zł i w 2019 r. 5,50 mln zł (łącznie 270,72 mln zł). Po przeksięgowaniu wydatków w ciężar budżetu państwa GDDKiA dokonała zwrotu łącznie 115,89 mln zł na rachunek KFD w Banku Gospodarstwa Krajowego<sup>51</sup>.

<sup>44</sup> 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”.

<sup>45</sup> 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.

<sup>46</sup> Środki samorządowe zawarto w pierwszym planie w roku 2016 i 2019.

<sup>47</sup> Pismo MliB nr DDP.2.3116.13.2106.JLT.1 z 21.11.2016 r.

<sup>48</sup> W przypadku 2018 r. MliB przekazało zalecenia dotyczące przyporządkowania źródeł finansowania do poszczególnych grup zadań przed akceptacją planu rocznego.

<sup>49</sup> Rezerwa środków KFD w Centrali GDDKiA według stanu na 31 grudnia wynosiła: 2016 r. 300 mln zł, w 2017 r. 260,46 mln zł, w 2018 r. 151,88 mln zł, a w 2019 r. - według stanu na 31.08.2019 r. - całą pierwotnie zaplanowaną pulę KFD wynoszącą 300 mln zł usunięto z planu PLMN. W 2016 r. w rezerwie pozostało także 50,39 mln zł z budżetu państwa.

<sup>50</sup> Wg stanu na 31.08.2019 r.

<sup>51</sup> 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

(akta kontroli str. 807-822, 1813-1852)

Łącznie w latach 2015-2019<sup>52</sup> na realizację zadań w ramach PLMN wydatkowano 540,29 mln zł<sup>53</sup>, 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.

(akta kontroli str. 807-822, 1813-1852, 1868-1888)

W ramach powyższej kwoty wydatków GDDKiA podjęła w latach 2015-2019 realizację 426 zadań<sup>54</sup> 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. Wszystkie zadania były realizowane przez Oddziały GDDKiA.

(akta kontroli str. 807-822, 1505-1605, 1868-1888 1895)

W latach 2015-2019 najwyższych wydatków dokonano na zadania PLMN realizowane przez: 1. Oddział GDDKiA w Krakowie (88,44 mln zł, co stanowiło 68,1% planów tego oddziału i 16,4% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA), 2. Oddział GDDKiA w Poznaniu (59,96 mln zł, co stanowiło 90,5% planów tego oddziału i 11,1% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA), 3. Oddział GDDKiA w Olsztynie (59,52 mln zł, co stanowiło 81,2% planów tego oddziału i 11,0% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA)<sup>55</sup>.

Najwięcej zadań w latach 2015-2019 realizowały: 1. Oddział GDDKiA w Krakowie: 52 (12,2% wszystkich zadań PLMN), 2. Oddział GDDKiA w Rzeszowie: 45 (10,6% wszystkich zadań PLMN), 3. Oddział GDDKiA w Warszawie: 41 (9,6% wszystkich zadań PLMN)<sup>56</sup>.

Realizację finansową większości zadań rozpoczęto w pierwszych latach PLMN.

- W 2015 r. 20 spośród realizowanych zadań zaliczono do PLMN wydatkując 9,83 mln zł (91,8% planu po zmianach stanowiącego 10,71 mln zł<sup>57</sup>). Wszystkie te zadania zakończono w 2015 r.;
- Spośród 195 zadań rozpoczętych w 2016 r. 125 kontynuowano w 2017 r., a 36 spośród nich w 2018 r. i 4 w 2019 r.. W 2016 r. wydatkowano 119,74 mln zł, tj. 98,4% z pierwotnie planowanych środków;
- Spośród 145 zadań rozpoczętych w 2017 r. w 2018 r. kontynuowano 87, a w 2019 r. wydatki wciąż ponoszono w 41<sup>58</sup>. W 2017 r. wydatkowano 189,80 mln zł, tj. 50,5% pierwotnie zaplanowanych środków;
- Spośród 29 zadań rozpoczętych w 2018 r. wydatki w 2019 r. ponoszono w 12. W 2018 r. wydatkowano 157,74 mln zł, tj. 48,4% pierwotnie zaplanowanych środków;

<sup>52</sup> Wg stanu na 31.08.2019 r.

<sup>53</sup> W tym: 154,83 mln zł z KFD, 378,63 mln zł z budżetu państwa i 6,84 mln zł ze środków samorządowych

<sup>54</sup> 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.

<sup>55</sup> Najmniejszych wydatków w latach 2015-2019 dokonano na zadania PLMN realizowane przez: 1. Oddział GDDKiA w Katowicach (2,95 mln zł, co stanowiło 61,9% planów tego oddziału i 0,5% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA), 2. Oddział GDDKiA w Zielonej Górze (3,37 mln zł, co stanowiło 77,6% planów tego oddziału i 0,6% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA), 3. Oddział GDDKiA w Łodzi (10,89 mln zł, co stanowiło 45,3% planów tego oddziału i 2,0% wydatków na zadania wszystkich Oddziałów GDDKiA).

<sup>56</sup> Najmniej zadań w latach 2015-2019 realizował: 1. Oddział GDDKiA w Białymstoku: 11 (2,6% wszystkich zadań PLMN), 2/3. Oddział GDDKiA w Katowicach i Oddział GDDKiA w Opolu po: 12 (2,8% wszystkich zadań PLMN).

<sup>57</sup> W 2015 r. nie poniesiono wydatków z KFD na PLMN.

<sup>58</sup> Wg stanu na 31.08.2019 r.

- W 2019 r. z planowanych 143 zadań do 31.08.2019 r. wydatki poniesiono w 82 (kwota wydatkowana 63,18 mln zł z 303,33 mln zł pierwotnie planowanej), z czego 14 stanowiło nowe zadania.

– Pomimo umieszczenia w planie nie rozpoczęto finansowej realizacji 23 zadań.

Generalny Dyrektor DKiA sporządzał coroczne plany finansowe inwestycji umieszczonych w planach Oddziałów GDDKiA:

- W 2016 r. z pierwotnie zaplanowanych 100 zadań o wartości 121,65 mln zł ostatecznie rozpoczęto realizację 195 zadań, tj. blisko dwukrotnie więcej<sup>59</sup>, jednak wydatkując prawie tę samą kwotę, którą zaplanowano dla 100 zadań (wydatkowano 119,74 mln zł, tj. 98,4% z pierwotnie planowanych środków);
- W 2017 r. z pierwotnie zaplanowanych 286 zadań o wartości 375,76 mln zł objęto realizacją 270, czyli liczbę zbliżoną do planowanej<sup>60</sup>, jednak wydatkując jedynie połowę kwoty, którą zaplanowano dla 286 zadań (wydatkowano 189,80 mln zł, tj. 50,5% pierwotnie zaplanowanych środków);
- W 2018 r. z pierwotnie zaplanowanych 202 zadań o wartości 326,13 mln zł objęto realizacją 159 zadań<sup>61</sup>, jednak wydatkując mniej niż połowę kwoty zaplanowanej dla 202 zadań (wydatkowano 157,74 mln zł, tj. 48,4% pierwotnie zaplanowanych środków).

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „*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. (...) Jednocześnie należy podkreślić, że projekty w ramach PLMN są to przede wszystkim projekty wieloletnie, dlatego rozpoczęcie finansowania zadania w danym roku budżetowym (pierwszy rok finansowania) wiąże się z niewielkimi wydatkami w tym roku. Dlatego też w roku 2016 możliwe było realizowanie większej liczby zadań niż pierwotnie planowano, bez konieczności zwiększania wydatków planowanych. Zwiększenie liczby zadań w 2016 roku skutkowało tym, że w kolejnym 2017 roku nie zmieniła się znacznie liczba zadań, ale poniesione wydatki były mniejsze od planowanych. (...) Opracowując plan finansowy ostatnie wydatki na realizację części zadań były planowane jeszcze w 2018 roku. Ostatecznie okazało się, że ich realizacja zakończyła się w roku 2017.*”

Na 273 zadania zakończone w latach 2015-2018 GDDKiA wydatkowała kwotę 379,31 mln zł<sup>62</sup>.

W latach 2015-2019 GDDKiA realizowała w ramach PLMN:

- 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;

<sup>59</sup> W tym: w 80 pierwotnie zaplanowanych zadaniach zaawansowanie finansowe względem planu wyniosło średnio 61,8%, nie realizowano wydatków w 20 zadaniach, wprowadzono 115 zadań nowych do planu.

<sup>60</sup> W tym: w 256 pierwotnie zaplanowanych zadaniach zaawansowanie finansowe względem planu wyniosło średnio 49,0%, nie realizowano wydatków w 30 zadaniach, wprowadzono 15 nowych zadań do planu.

<sup>61</sup> W tym: w 157 pierwotnie zaplanowanych zadaniach zaawansowanie finansowe względem planu wyniosło średnio w 58,2%, nie realizowano wydatków w 45 zadaniach, wprowadzono 2 nowe zadania do planu.

<sup>62</sup> W tym: 87,04 mln zł z KFD, 291,27 mln zł z budżetu państwa i 0,99 mln zł ze środków samorządowych.

- 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.

(akta kontroli str. 807-822, 1746-1812, 1868-1888, 1895)

Stwierdzone  
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

OCENA CZĄSTKOWA

NIK pozytywnie ocenia działania GDDKiA w zakresie klasyfikacji odcinków dróg pod względem ryzyka indywidualnego i bezpieczeństwa sieci dróg, jednak zwraca uwagę na konieczność ujednolicenia obliczeń wskaźników odpowiadających tym klasom w przypadku porównywania zmian stanu brd w czasie.

Pozytywnie ocenia również działania zmierzające do uporządkowania dostępnych zasobów danych i usprawnienia analizy brd oraz oceny potrzeb inwestycyjnych, zwracając jednocześnie uwagę na niepełne wykorzystanie informacji zawartych w protokołach kontroli ogólnych i szczegółowych brd wykonywanych w Oddziałach GDDKiA, które mogą stanowić istotny zasób informacji w ramach analizy brd.

NIK pozytywnie ocenia działania GDDKiA w zakresie uzyskiwania corocznego zatwierdzenia listy zadań PLMN oraz uzgadniania programów inwestycji przez ministra właściwego ds. transportu.

NIK zwraca jednak uwagę na niski poziom wydatkowania dostępnych środków w wysokości 540,29 mln zł (wynoszący 45,0% łącznego limitu udostępnionego z KFD w wysokości 1,2 mld zł i wynoszący 47,9% środków przeznaczonych corocznie na zadania umieszczane w pierwotnych planach Oddziałów GDDKiA). Mając na względzie, że GDDKiA przy powstaniu PBBDK dokonała oszacowania listy zadań PLMN na kwotę ok. 7,2 mld zł, dotychczasowy niski poziom wydatkowania wskazuje na istotne ryzyko osiągnięcia celów tego Programu.

OBSZAR

### 3. Nadzór nad programem Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych

Opis stanu  
faktycznego

W latach 2015 – 2018 GDDKiA zrealizowała 273 zadania w ramach Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (w tym w roku: 2015 – 20 zadań, 2016 – 59 zadań, 2017 – 126 zadań, 2018 – 68 zadań) w roku 2019 planowane jest zakończenie 53 zadań PLMN.

Nadzór nad realizacją zadań PLMN w GDDKiA odbywał się, w ramach tzw. monitoringu zadań na sieci. W latach 2015 – 2018 prowadzono monitoring inwestycji, którego wynikiem były szczegółowe<sup>63</sup> zestawienia sporządzane odrębnie

<sup>63</sup> W ramach agregacji ww. danych identyfikowane były parametry zadań PLMN tj.: klasa i numer drogi jednostki miary zależne od rodzaju zadania, rodzaj zadania, nazwa zadania zgodna z PI, lata finansowania, sposób przygotowania dokumentacji projektowej oraz elementy procesu przygotowania dokumentacji przetargowej, monitoring uzyskania wymaganej decyzji lub uprawomocnienia zgłoszenia, elementy procesu monitoringu przetargu na roboty, elementy procesu realizacji robót, elementy monitoringu procesu zakończenia robót wraz z zejściem wykonawcy z placu budowy, przyczyny opóźnień i

dla każdego z Oddziałów GDDKiA. Zestawienia w zakresie monitoringu były przekazywane do Centrali. W roku 2019 zagregowano dane w postaci jednej tabeli monitoringu inwestycji drogowych obejmującej dane z Oddziałów, przy czym zakres istotnych danych nie uległ zmniejszeniu. Monitoring obejmował cały proces inwestycyjny począwszy od etapu opracowania dokumentacji, poprzez uzyskane niezbędnych zezwoleń, po etap realizacji robót budowlanych. W tabeli monitoringu wskazywane były zidentyfikowane zagrożenia realizacji zadań oraz opóźnienia wraz z ich przyczynami. Monitoring obejmował również dane finansowe.

Ponadto GDDKiA prowadziła monitoring rzeczowy, klasyfikując zadania rodzajowo na 19 kategorii<sup>64</sup>.

W okresie objętym kontrolą monitoring prowadzono z wykorzystaniem arkuszy kalkulacyjnych, natomiast od 2019 r. w systemie informatycznym Centralny Zasób Danych<sup>65</sup> (tj. umożliwiającym wprowadzanie bieżących danych w Oddziałach GDDKiA, dostęp do tych danych przez Centralę GDDKiA oraz sporządzanie raportów).

W toku realizacji zadań z PLMN dokonywano korekty w poszczególnych programach inwestycji<sup>66</sup>, które były efektem kolejnych etapów realizacji inwestycji. Uzyskanie w wyniku przetargów ofert na kwoty przewyższające kwoty pierwotnie zaplanowane w ramach PLMN lub brak złożonych ofert na wykonanie danego zadania, powodowało m.in. zwiększenie wartości inwestycji, podział zadania, wydłużenie terminu realizacji. Zmiana zakresu rzeczowego lub wzrost kosztów inwestycji skutkowały koniecznością kolejnego uzgodnienia programu inwestycji z ministerstwem właściwym ds. transportu. W ramach zadań PLMN korekcie podlegały więc główne parametry: czas, zakres rzeczowy lub koszty zadań, co wymagało kolejnych uzgodnień z ministerstwem w ramach akceptacji programu inwestycji i miało wpływ na ostateczny termin realizacji inwestycji. W latach 2015 – 2019 GDDKiA prowadziła także monitoring dla programów inwestycji ewidencjonując główne daty i statusy w ramach procesu zatwierdzeń programów inwestycji oraz ich aneksów.

Podział zadań w zakresie nadzoru i monitoringu nad PLMN pomiędzy jednostki organizacyjne GDDKiA wynikał z Regulaminu Organizacyjnego<sup>67</sup>. W okresie 2015 – 2019 r. za realizację zadań w ramach PLMN w GDDKiA odpowiedzialny był Departament Zarządzania Drogami i Mostami, który sprawował nadzór merytoryczny i finansowy. Kontrole w zakresie realizowanego programu LMN prowadził Departament Zarządzania Ruchem. W 2019 r. kontrolę merytoryczną nad realizacją programu sprawował Departament Zarządzania Siecią Dróg a kontrolę finansową

---

identyfikacja ryzyk, źródła finansowania i elementy rozliczenia w podziale na źródła finansowania, monitoring finansowy, wyjaśnienia różnic w kwotach dla danego okresu sprawozdawczego, osoby odpowiedzialne za każde z zadań.

<sup>64</sup> Wymiana / naprawa nawierzchni, budowa i przebudowa skrzyżowań (rondo, wydzielenie lewoskrętów, inne działania), budowa kładek dla pieszych, budowa zatok autobusowych, budowa chodników, budowa ciągów pieszo-jezdnich, 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.

<sup>65</sup> Generalny Dyrektor DKiA w dniu 7 grudnia 2018 roku, określił zasady w zakresie aktualizacji danych oraz wyznaczania i roli tzw. osób wiodących w tym procesie, a poprzez wprowadzenie we wrześniu 2019 r. dokumentu pn. „Zasady współpracy między Biurem Generalnego Dyrektora i Departamentem Budżetu i Projektów Unijnych dotyczące prowadzenia monitoringu w Centralnym Zasobie Danych moduł Zadania na Sieci Drogowej” określił rolę pracowników Centrali GDDKiA związaną z prowadzeniem ww. monitoringu.

<sup>66</sup> Program inwestycji zawiera szacunkowe koszty zadania, zakres oraz okres realizacji. Na etapie opracowywania dokumentacji zakres inwestycji był uszczegóławiany, przyjmowane były konkretne rozwiązania projektowe, uwzględniane wnioski samorządów i lokalnej społeczności powstałe m.in. na skutek konsultacji społecznych lub działań gminy/ludności. Następnie na etapie procedury przetargowej, następuje weryfikacja kosztów zadania.

<sup>67</sup> Wprowadzonego Zarządzeniem Dyrektora Generalnego DKiA: nr 16 z dnia 16 czerwca 2008 r., nr 51 z dnia 7 listopada 2014 r., nr 60 z dnia 18 grudnia 2014 r., nr 13 z dnia 5 lutego 2015 r., nr 33 z dnia 28 kwietnia 2015 r., nr 62 z dnia 30 grudnia 2015 r., nr 5 z dnia 23 lutego 2017 r., nr 37 z dnia 20 grudnia 2018 r.



Departament Budżetu i Projektów UE. Nadzór w zakresie finansowym sprawował Departament Planowania lub Departament Finansowy.

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.

Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA: „aby taki monitoring był miarodajny, 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 podjętych działań na poziom brd. Okres 3 letni jest standardowym okresem stosowanym w opracowaniach zajmujących się analizą brd, czego potwierdzeniem są przepisy np. rozporządzenia ws. klasyfikacji dróg gdzie w §8 i §19 wskazano, że do obliczeń należy przyjmować liczbę wypadków i ich ofiar, które miały miejsce w ciągu 3 lat, natomiast w §9 i §10 - że średni dobowy ruch roczny należy przyjmować za 3 lata. W związku z tym, najbliższa analiza planowana jest do przeprowadzenia w roku 2020, po zaktualizowaniu bazy danych SEWIK obejmującej dane za 2019 rok. Niezależnie od powyższego stan brd na danym odcinku drogi jest na bieżąco obserwowany przez Oddziały GDDKiA podczas realizowanych objazdów dróg”.

Ocena efektywności zastosowanych w ramach PLMN rozwiązań pod względem stopnia likwidacji miejsc niebezpiecznych na sieci drogowej, nie została jeszcze dokonana.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „wykonanie oceny efektywności zastosowanych rozwiązań pod względem likwidacji miejsc niebezpiecznych na sieci drogowej, planuje się wykonać w roku 2020 (po zaktualizowaniu bazy danych SEWIK obejmującej dane za 2019 rok) z zachowaniem miarodajnego okresu analizy.”

Ponadto Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „obowiązujące przepisy prawa oraz wewnętrzne procedury GDDKiA nie nakładają obowiązku przeprowadzenia analiz efektywności wprowadzenia rozwiązań w zakresie poprawy brd w ciągu trzech lat od zakończenia zadania. Okres trzyletni przed i po realizacji zadania... należy traktować jako okres minimalny pozwalający na uzyskanie miarodajnego wyniku.[...] prace nad przedmiotową analizą zostały już rozpoczęte. [...] m.in. opracowanie klasyfikacji odcinków, która zakończyła się w czerwcu 2019 roku, wykonanie map i wykresów, które zakończono we wrześniu 2019 roku, opracowanie raportu w zakresie wyników klasyfikacji odcinków, opracowanie zbiorów potrzeb sieci dróg krajowych z zakresu brd a także wykonanie analizy danych o zdarzeniach drogowych. [...] analiza zostanie przeprowadzona w 2020 roku dla zadań zakończonych 2015 roku łącznie z zadaniami zakończonymi w roku 2016 ...”.

Na etapie tworzenia PLMN GDDKiA nie przekazywała do MIR propozycji w zakresie sposobu monitorowania, ewaluacji, mierników realizacji programu czy dodatkowych zasad rozliczeń projektów w ramach PLMN.

Jak wyjaśnił Dyrektor Generalny GDDKiA „MIR nie zwracało się do GDDKiA o takie propozycje. Niemniej jednak, z uwagi na wypracowane wcześniej mechanizmy uzgodnione z MIR, GDDKiA prowadziła (i nadal prowadzi) szczegółowy monitoring realizacji zadań na sieci dróg krajowych, w tym również inwestycji w ramach Programu LMN. [...] Dodatkowo, GDDKiA prowadziła i prowadzi monitoring rzeczowy sporządzany i przekazywany do Centrali GDDKiA przez Oddziały GDDKiA”.

(akta kontroli str. 360-561, 788-792, 1284-1504, 1868-1888)

W latach 2016 – 2018 GDDKiA przekazywała do Ministerstwa comiesięczne wyniki monitoringu (w postaci arkuszy kalkulacyjnych), dotyczące realizacji inwestycji na

sieci drogowej zawierające również zadania z PLMN. W roku 2019 tj. po uruchomieniu monitoringu w systemie informatycznym pn. Centralny Zasób Danych, czynność przygotowania comiesięcznych tabel monitoringu została zautomatyzowana (tabele monitoringu były wynikiem raportowania z ww. systemu).

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 brd<sup>68</sup>, poprzez porównywanie klasyfikacji poszczególnych 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 ustawy o drogach publicznych.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „Zgodnie z Zarządzeniem nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>69</sup>, analiza efektywności zrealizowanych dotychczas zadań w zakresie PLMN wynikać będzie z kontroli ogólnych i szczegółowych, które GDDKiA wykonała w 2019 r. Niemniej należy zauważyć, że szereg działań związanych z realizacją PLMN na sieci dróg krajowych przynosi realne korzyści związane z poprawą bezpieczeństwa ruchu drogowego. Świadczą o tym porównania poszczególnych klasyfikacji odcinków. [...] o poprawie brd na drogach GDDKiA świadczą również statystyki wykonywane corocznie i zamieszczane na stronie internetowej GDDKiA.”

Ponadto Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „... ze względu na dużą liczbę audytów BRD i niewystarczającą liczbę audytorów BRD zatrudnionych w GDDKiA, w harmonogramach audytów BRD nie zawsze uwzględniano zadania PLMN (z wyłączeniem zadań na sieci TEN-T), pozostawiając opiniowania zastosowanych w nich rozwiązań pod względem bezpieczeństwa ruchu drogowego, w ramach statutowych obowiązków, Wydziałom Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem w Oddziałach oraz audytorom BRD tam pracującym”.

W latach 2015 – 2019 dla zakończonych zadań PLMN zrealizowanych na sieci TEN-T przeprowadzono 77<sup>0</sup> audytów brd w trakcie realizacji zadania, natomiast dla zadań będących w trakcie realizacji przeprowadzono 19<sup>71</sup> audytów brd.

(akta kontroli str. 276-617, 823-844, 1284-1504, 1876-1896)

Na ogólną poprawę brd na drogach wskazują informacje i statystyki wypadków wykonywane corocznie i zamieszczane na stronie internetowej GDDKiA. Statystyki zawierają m.in. analizę porównawczą dotyczącą wypadków na przestrzeni ostatnich lat.

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśnił, że „W 2018 r. na drogach krajowych, dla których organem zarządzającym ruchem jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, miało miejsce o 7,43% mniej wypadków niż w 2017 r., a w skali całego kraju odnotowano spadek w wysokości 3,3%. Ponadto zarówno liczba zabitych, jak i rannych, również spadła w stosunku do 2017 r., co świadczy o wzroście poziomu bezpieczeństwa na drogach krajowych”.

(akta kontroli str. 1284-1330)

W 2015 r. zakończono realizację 20<sup>72</sup> zadań na łączną kwotę 9 832,5 tys. zł.

<sup>68</sup> Wynikające z Zarządzenia nr 22 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

<sup>69</sup> Dalej: Zarządzenie nr 22.

<sup>70</sup> W tym 3 audyty brd w 2017 r., 3 audyty brd w 2018 r. oraz 1 audyt brd w 2019 r.

<sup>71</sup> W tym 4 audyty brd w 2017 r., 14 audyty brd w 2018 r. oraz 1 audyt brd w 2019 r.

<sup>72</sup> 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

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

- wystąpił wzrost wskaźnika GKW dla odcinków gdzie zrealizowano 8<sup>73</sup> zadań PLMN,
- nie nastąpiła zmiana wskaźnika GKW dla odcinków gdzie zrealizowano 6<sup>74</sup> zadań PLMN,
- wystąpił spadek wskaźnika GKW dla odcinków gdzie zrealizowano 6<sup>75</sup> zadań PLMN.

Ponadto analiza danych<sup>76</sup> z SEWIK w zakresie wypadków, które wpłynęły na zmianę wskaźnika GKW w 2018 wykazała brak związku 20 zrealizowanych zadań PLMN, ze zdarzeniami drogowymi, które wpłynęły na zmianę klasy brd na badanych odcinkach. W latach 2016 – 2018 w SEWIK wypadki drogowe odnotowano w 5<sup>77</sup> miejscach, w których zrealizowano ww. zadania. W tych miejscach doszło do 10 kolizji, przy czym wszystkie kolizje nie były związane z zachowaniem pieszych, udziałem pieszych lub sygnalizacją na skrzyżowaniu.

(akta kontroli str. 1284-1504, 1868-1888)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Nierzetelnym było niewykonanie analizy wpływu na poprawę brd dla 20 zadań PLMN zrealizowanych w 2015 r., pomimo upływu trzyletniego okresu<sup>78</sup> od zakończenia ich realizacji. Na realizację tych zadań wydatkowano kwotę 9 832,5 tys. zł nie dokonując oceny ich efektywności i wpływu na realizację założeń PLMN.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „... prace nad przedmiotową analizą zostały już rozpoczęte. [...] m.in. opracowanie klasyfikacji odcinków, która zakończyła się w czerwcu 2019 roku, wykonanie map i wykresów, które zakończono we wrześniu 2019 roku, opracowanie raportu w zakresie wyników klasyfikacji odcinków,

---

małopolskie) - polegające na budowie chodnika, 5.DK 24 w miejscowości Luboszyce (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 zachodnio-pomorskie) - polegające na budowie chodnika, 8.DK 23 w miejscowości Cychry (województwo zachodnio-pomorskie) - polegające na budowie chodnika, 9.DK 23 w miejscowości Myślibórz (województwo zachodnio-pomorskie) - polegające na budowie chodnika, 10.DK 20 w miejscowości Pęczyno (województwo zachodnio-pomorskie) - polegające na budowie chodnika, 11.DK 53 w miejscowości Kadzidło (województwo mazowieckie) - polegające na ustawieniu znaku aktywnego z doświetleniem 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 Brzózki (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 Ciecchanów - Cierniewo - 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 Karlusina - Bachorza (województwo mazowieckie) - polegające na budowie ciągu pieszo - rowerowego, 20.DK 76 w miejscowości Trzcianka (województwo mazowieckie) - polegające na budowie chodnika.

<sup>73</sup> Nr. 1, 2, 3, 6, 8, 11, 14.

<sup>74</sup> Nr. 4, 5, 7, 17, 19, 20.

<sup>75</sup> Nr. 10, 12, 13, 15, 16, 18.

<sup>76</sup> Przeprowadzona dla odcinków, w których zrealizowano 20 ww. zadań.

<sup>77</sup> Nr. 1, 6, 14, 16, 19.

<sup>78</sup> Okres 3 letni jest standardowym okresem stosowanym w opracowaniach zajmujących się analizą brd, czego potwierdzeniem są przepisy np. rozporządzenia ws. klasyfikacji dróg oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, gdzie w §8 i §19 wskazano, że do obliczeń należy przyjmować liczbę wypadków i ich ofiar, które miały miejsce w ciągu 3 lat, natomiast w §9 i §10 - że średni dobowy ruch roczny należy przyjmować za 3 lata.

*opracowanie zbiorów potrzeb sieci dróg krajowych z zakresu brd a także wykonanie analizy danych o zdarzeniach drogowych. [...] analiza zostanie przeprowadzona w 2020 roku dla zadań zakończonych 2015 roku łącznie z zadaniami zakończonymi w roku 2016”.*

Niedokonanie oceny zrealizowanych zadań PLMN nie pozwala na uzyskanie jednoznacznej odpowiedzi, czy wydatki na realizację każdego z zadań zostały poniesione w sposób celowy i oszczędny, z zachowaniem zasad uzyskiwania najlepszych efektów z danych nakładów (w tym względem realizacji głównych założeń PLMN).

#### OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie ustanowiony przez GDDKiA nadzór i monitoring realizacji zadań w ramach PLMN. Zastosowane w tym celu procedury i narzędzia wspierające były stosowane przez Oddziały i Centralę GDDKiA. Centrala GDDKiA nadzorowała poszczególne zadania PLMN, posiadała aktualne dane dotyczące statusu realizowanych zadań dla programów inwestycji, postępowań przetargowych, realizacji zadań przez Wykonawców, czy zakresu rzeczowego. Szczegółowe informacje dotyczące postępu realizacji poszczególnych zadań PLMN były cyklicznie przekazywane do Ministerstwa Infrastruktury, m.in. w ramach tzw. monitoringu inwestycji na sieci drogowej.

NIK stwierdzając jednocześnie, że zarówno na etapie planowania jak i podczas pięcioletniej realizacji PLMN nie wypracowano mechanizmów oceny efektywności dla zrealizowanych zadań PLMN. Raportowanie programu sprowadzało się do ilościowych analiz wykonanych prac, tj. bez punktowej oceny efektów oddziaływania na brd każdego ze zrealizowanych zadań. GDDKiA wskazała, że w 2020 r. planuje przeprowadzić ocenę efektywności zrealizowanych zadań w ramach PLMN. NIK podkreśla, że użycie do oceny efektywności zakończonych zadań PLMN wyłącznie zmiany klasyfikacji GWK jest niewystarczające – co potwierdziły wyniki analizy 20 zadań PLMN (tj. wszystkich zrealizowanych w 2015 r.).

#### OBSZAR

### **4. Funkcjonowanie systemu zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej**

#### Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, w GDDKiA funkcjonowały dwa zarządzenia dotyczące kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego:

- Zarządzenie nr 28, zgodnie z którym Oddziały GDDKiA były zobowiązane m.in. do przeprowadzenia kontroli ogólnej<sup>79</sup> - do końca maja każdego roku kalendarzowego, kontroli szczegółowej (wynikającej ze wskazań kontroli ogólnej oraz wyników klasyfikacji odcinków) - do końca czerwca każdego roku kalendarzowego, kontroli szczegółowej w przypadku wystąpienia wypadku z dużą liczbą ofiar śmiertelnych oraz kontroli specjalnej (nocnej i robót drogowych) (§ 3 pkt 1, pkt 2 ppkt a i b, pkt 3 ppkt a i b),
- Zarządzenie nr 22, zgodnie z którym Oddziały GDDKiA były zobowiązane m.in. do przeprowadzenia kontroli ogólnej<sup>80</sup> – raz na 3 lata - do końca czerwca danego roku kalendarzowego, kontroli szczegółowej (wynikającej ze wskazań kontroli ogólnej lub wyników klasyfikacji odcinków dróg, o której mowa w art. 24h pkt 2 o drogach publicznych) - prowadzonej raz na 3 lata – do końca lipca

<sup>79</sup> Przeprowadzenie kontroli ogólnej, stanowiło jednocześnie przeprowadzenie kontroli wykonywanej co najmniej raz na 6 miesięcy, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia 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).

<sup>80</sup> Przeprowadzenie kontroli ogólnej oraz specjalnej w porze nocnej, stanowiło jednocześnie spełnienie wymogu przeprowadzenia kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem.

danego roku kalendarzowego, kontroli szczegółowej w przypadku wystąpienia wypadku drogowego, w wyniku którego śmierć poniosły co najmniej 4 osoby oraz kontroli specjalnej (w porze nocnej oraz wpływu robót drogowych na stan brd) (§ 3 pkt 1, pkt 2 ppkt a i b, pkt 3 ppkt a i b).

Jednocześnie zgodnie z §7 Zarządzenia nr 22 termin przeprowadzenia najbliższej kontroli ustalony został dla:

- kontroli ogólnej – do końca czerwca 2019 r.,
- kontroli szczegółowej – do końca lipca 2019 r.,
- kontroli specjalnej w porze nocnej – do końca listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 683-756, 757-787)

Ponieważ wyniki klasyfikacji odcinków dróg były podstawą do przeprowadzenia szczegółowej kontroli brd, Centrala GDDKiA przekazała do Oddziałów GDDKiA wykaz odcinków, dla których należało wykonać kontrolę. W okresie 2015 – 2019 wykazy te zostały przekazane trzykrotnie:

- 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.

W oparciu o klasyfikację odcinków dróg za dany okres dokonano analizy zestawienia odcinków, dla których poziom akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami w miarach: koncentracji wypadków śmiertelnych, gęstości kosztów wypadków, został określony jako ryzyko „nieakceptowane”<sup>81</sup>. Z tak wyznaczonej sieci drogowej, do kontroli szczegółowej wytypowano wszelkie odcinki, dla których w latach (2011 – 2013, 2013 – 2015, 2016 – 2018) na długości 400 m doszło do co najmniej 2 wypadków, w tym 1 wypadku śmiertelnego, bądź do co najmniej 3 wypadków.

Zestawienia odcinków dróg, dla których poziom akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami był nieakceptowalny, przekazywane były w latach 2015 - 2019 przez Centralę do Oddziałów w celu przeprowadzenia kontroli szczegółowej brd. Łącznie zestawienia zawierały 3796 pozycji (tj. 1443 – 2015 r., 1301 – 2016 r., 1052 – 2019 r.).

(akta kontroli str. 757-787, 823-856, 878-891, 895-907, 910-911)

Łącznie w okresie 2015 – 2019 przeprowadzonych zostało (liczba raportów):

- 1334 – kontroli ogólnych (w tym: 405 – 2015 r., 338 – 2016 r., 199 – 2017 r., 392 – na 30.09.2019 r.),
- 2041 – kontroli szczegółowych (w tym: 655 – 2015 r., 695 – 2016 r., 4 – 2017 r., 687 – na 30.09.2019 r.),
- 1744 – kontroli specjalnych (w tym: 542 – 2015 r., 529 – 2016 r., 435 – 2017 r., 238 – na 30.09.2019 r.).

Oddziały GDDKiA nie miały obowiązku przeprowadzenia kontroli brd w 2018 r. Natomiast w 2017 r. wykaz odcinków dróg do kontroli szczegółowej nie był do Oddziałów przekazywany.

(akta kontroli str. 807-813, 823-833, 856-857, 892-894, 895-898, 910-911)

<sup>81</sup> W roku 2015 na podstawie klasyfikacji odcinków za okres 2011-2013 rozpatrzono sieć drogową złożoną z odcinków, dla których klasa ryzyka koncentracji kosztów wypadków to E1 lub E2, bądź klasa ryzyka gęstości kosztów wypadków to E (klasyfikacja ta była wykonana w oparciu o Zarządzenie nr 28, kolejne klasyfikacje w latach 2013-2015 oraz 2016-2018 były sporządzone na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju ws. dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej).

Między innymi na podstawie przeprowadzonych kontroli stanu brd opracowany został w 2016 r. zbiór potrzeb z zakresu poprawy brd tj. zawierający 1189 zadań PBCPR oraz 1140 zadań PRLOŚ. W 2019 r. opracowywany był kolejny zbiór potrzeb, który jest na końcowym etapie procedowania.

(akta kontroli str. 757-759, 1853-1855, 1873)

Centrala GDDKiA (Departament właściwy ws. prowadzenia działań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego<sup>82</sup>), dla potwierdzenia czy Oddziały GDDKiA przeprowadziły kontrole brd, weryfikował losowo wybrane raporty. Proces ten nie był regulowany w zarządzeniu. Weryfikacja polegała jedynie na sprawdzeniu czy dla danego odcinka drogi została wykonana kontrola i opracowany, w wyniku przeprowadzonej kontroli, raport. Centrala GDDKiA nie prowadziła weryfikacji raportów pod względem merytorycznym, gdyż zgodnie z wyjaśnieniami Dyrektora Generalnego w GDDKiA kontrole brd były wykonywane przez wykwalifikowanych i przeszkolonych pracowników GDDKiA, którzy sporządzają raporty zgodnie ze stanem faktycznym w terenie (większość z tych kontroli jest przeprowadzana przez audytorów brd, którzy na mocy przepisów art. 24k ustawy o drogach publicznych, są niezależni).

W okresie 2015 – 2016 liczba raportów z kontroli stanu brd przekazanych do Centrali GDDKiA wyniosła: 119 z kontroli ogólnych (64 – 2015 r., 55 – 2016 r.) oraz 101 z kontroli szczegółowych (44 -2015 r. i 57 – 2016 r.), czyli około 16% z kontroli ogólnych w latach 2015-2016 i około 7% z kontroli szczegółowych w latach 2015-2016. W roku 2017 raporty z kontroli ogólnych nie były przekazywane do Centrali, o protokoły z kontroli brd za rok 2019 Centrala planuje wystąpić do Oddziałów po zakończeniu cyklu kontroli, które powinny zostać przeprowadzone przez Oddziały do końca listopada 2019 r.

(akta kontroli str. 757-759, 807-813, 892-894)

W trakcie kontroli NIK ustalono:

1. Przypadki braku przeprowadzenia kontroli ogólnej stanu brd np. w 2016 r. w Oddziale w Białymstoku, Gdańsku, Lublinie i Opolu, w 2017 r. w Oddziale w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz w 2019 r. (stan na 30.09.2019 r.) w Warszawie.
2. - W 2015 r. liczba odcinków przekazanych do Oddziałów do przeprowadzenia kontroli szczegółowej wyniosła 1443, natomiast liczba sporządzonych raportów z kontroli stanu brd wyniosła 655. Zgodnie z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora DKiA przyczyną mniejszej liczby raportów z kontroli było w głównej mierze łączenie w raportach odcinków jednorodnych o zbliżonym kilometrze (jeden raport może obejmować kilka odcinków), położenie odcinków w lokalizacjach objętych zadaniami inwestycyjnymi w trakcie realizacji, natomiast Oddział w Olsztynie ze wskazanych odcinków przez Centralę przeprowadził kontrolę na najbardziej niebezpiecznych odcinkach, 3 Oddziały (w Opolu, Szczecinie, Warszawie) wskazały na braki kadrowe uniemożliwiające przeprowadzenie kontroli w pełnym zakresie, a Oddział we Wrocławiu wskazał, m.in. że dla skontrolowanych odcinków gdzie nie stwierdzono defektów nie sporządzono raportów.  
- W 2016 r. liczba odcinków przekazanych do Oddziałów do przeprowadzenia kontroli szczegółowej wyniosła 1301, z czego sporządzono 695 raportów. Mniejsza liczba sporządzonych raportów z kontroli brd spowodowana była przyczynami analogicznymi jak w 2015 r., w tym: Oddział w Olsztynie wskazał,

<sup>82</sup> Departament Zarządzania Siecią Dróg, wcześniej m.in. Departament Zarządzania Ruchem.

że „ze wskazanych odcinków przez Centralę przeprowadził kontrolę na najbardziej niebezpiecznych odcinkach, Oddział w Warszawie i Opolu wskazały na braki kadrowe, a Oddział we Wrocławiu wskazał, m.in. że dla skontrolowanych odcinków gdzie nie stwierdzono defektów nie sporządzono raportów.

- W 2019 r. liczba odcinków przekazanych do Oddziałów do przeprowadzenia kontroli szczegółowej wyniosła 1052, na dzień 30 września 2019 r. liczba sporządzonych raportów wyniosła 687. Osiem Oddziałów sporządziło raporty odpowiadające liczbie przekazanych do kontroli odcinków, 4 Oddziały wskazały na łączenie w raportach odcinków, bądź na położenie odcinków w lokalizacjach objętych zadaniami inwestycyjnymi. W przypadku poniższych Oddziałów, pomimo, że termin na przeprowadzenie kontroli szczegółowej brd był do końca lipca 2019 r. w Oddziale w Lublinie, Łodzi, Szczecinie wszystkie raporty lub część były w trakcie przygotowywania, Oddział w Olsztynie ze wskazanych przez Centralę odcinków przeprowadził kontrolę na najbardziej niebezpiecznych odcinkach, a Oddział we Wrocławiu był w trakcie przeprowadzania kontroli.

(akta kontroli str. 878-891, 892-894, 895-911)

W art. 24h pkt 1 ustawy o drogach wskazano, że zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej polega na przeprowadzeniu oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Art. 24i wskazuje m.in., że audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego wymaga przedstawienia jego wyniku (sprawozdanie oraz sformułowanego na jego podstawie zalecenia dla zarządcy drogi), zarządca drogi uwzględnia wynik audytu na dalszych etapach przygotowania, budowy i użytkowania drogi, w uzasadnionych przypadkach może nie uwzględniać tego wyniku, ale wtedy zobowiązany jest do opracowania uzasadnienia.

W GDDKiA do marca 2019 r., tj. do wejścia w życie Zarządzenia nr 13 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 27 marca 2019 r. w sprawie przeprowadzania oceny wpływu planowanej drogi na bezpieczeństwo ruchu drogowego i audytu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: Zarządzenie nr 13) weryfikowała sposób uwzględniania zaleceń podanych w audytach brd oraz ustaleń wynikających ze stanowisk zarządcy drogi do audytów brd w następujący sposób:

- w przypadku audytów brd wykonywanych m.in. w ramach opracowywania na potrzeby decyzji o środowiskowych uwarunkowaniach, karty informacyjnej przedsięwzięcia lub raportu o oddziaływaniu przedsięwzięcia na środowisko, przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonania robót - audyt brd wraz ze stanowiskiem Dyrektora Oddziału (lub jego Zastępcy) był przekazywany Wykonawcy dokumentacji w celu uwzględnienia uwag, a sposób ich realizacji podlegał kontroli przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału GDDKiA (np. Wydział dokumentacji, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem);

- w przypadku audytów brd wykonywanych przed wszczęciem postępowania ws. wydania pozwolenia na użytkowanie drogi, przed złożeniem zawiadomienia o zakończeniu budowy/przebudowy drogi - audyt brd wraz ze stanowiskiem Dyrektora Oddziału (lub jego Zastępcy) był przekazywany Wykonawcom inwestycji w celu uwzględnienia uwag, a sposób ich realizacji podlegał kontroli przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału GDDKiA (np. Wydział Realizacji, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem);

- w przypadku audytów brd wykonywanych przed upływem 12 miesięcy od dnia oddania drogi do użytkowania - sposób realizacji zaleceń audytu brd podany w stanowisku Dyrektora Oddziału (lub jego Zastępcy) podlegał weryfikacji poprzez odpowiednie bieżące działania Regionów GDDKiA i Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem w Oddziale GDDKiA.

Część przedmiotowych czynności była rejestrowana (np. korespondencja z projektantem, korespondencja z wykonawcą, realizacja zaleceń), a część podlegała ocenie w trakcie kontroli dróg i jeśli nie stwierdzono nieprawidłowości, w protokołach kontrolnych nie były wnoszone uwagi w przedmiotowym zakresie. Wszystkie zagadnienia były rozpatrywane/weryfikowane indywidualnie. W związku z faktem, że regulacje wewnętrzne nie zobowiązywały Oddziałów GDDKiA do redagowania w przedmiotowym zakresie końcowego raportu/podsumowania dla każdego z audytów brd, raporty zbiorcze nie były sporządzane.

Wraz z wprowadzeniem ww. Zarządzenia nr 13 wprowadzono regulacje, w których wskazano komórki organizacyjne Oddziału odpowiedzialne za poszczególne czynności w procedurze audytu brd i udostępniono do stosowania wzory dokumentów mających stanowić raporty określające sposoby i terminy uwzględnienia bądź nieuwzględnienia poszczególnych uwag/zaleceń audytów brd.

Zalecenia audytu brd były analizowane przez właściwe komórki organizacyjne Oddziału GDDKiA prowadzące inwestycję i mające wiedzę na jej temat, a także przez komórki właściwe ds. bezpieczeństwa ruchu drogowego. W przypadku nieuwzględnienia zaleceń audytu formułowane było uzasadnienie zawierające informację, dlaczego zalecenie nie zostało uwzględnione. Treść uzasadnienia przedstawiana była właściwemu Zastępcy Dyrektora Oddziału GDDKiA. Po jego akceptacji uzasadnienie było przedkładane Dyrektorowi Oddziału, który podpisując uzasadnienie decyduje ostatecznie o nieuwzględnieniu zalecenia audytu brd. Uzasadnienie stanowi załącznik do wyniku audytu brd, wymagany przy wniosku o wydanie decyzji administracyjnej np. pozwolenia na użytkowanie drogi.

Wynik audytu, Sprawozdanie z realizacji zaleceń oraz uzasadnienia są przekazywane do Stanowiska ds. audytu brd w Centrali GDDKiA w celu sprawozdawczym oraz w celu monitorowania realizacji audytów brd. Uzasadnienia nie są weryfikowane merytorycznie przez Stanowisko ds. audytu brd, w przypadku ewentualnych wątpliwości w zakresie ustaleń zawartych w dokumentacji lub też stwierdzenia formalnych uchybień Stanowisko ds. audytu brd zwraca się do Oddziału, telefonicznie lub bezpośrednio np. na posiedzeniach Rad Technicznych o wyjaśnienia/uzupełnienie dokumentacji.

Dla wskazanego przez kontrolera wyniku audytu brd na drodze S7 odc. Miłomłyn-Ostróda (etap IV – przed upływem 12 miesięcy od oddania drogi do użytkowania) wskazane zalecenie audytu brd zostało zrealizowane poprzez zastosowanie oznakowania poziomego, powierzchni wyłączonej z ruchu, w miejscu wskazanym w zaleceniu.

(akta kontroli str. 757, 793-806, 895-907, 1005-1043, 1270-1283)

Stwierdzona  
nieprawidłowość

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość:

Generalny Dyrektor DKiA nie zapewnił skutecznego mechanizmu weryfikacji realizacji przez Oddziały GDDKiA kontroli brd na podstawie Zarządzenia nr 28 oraz Zarządzenia 22 w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Realizowana przez Departament właściwy ws. prowadzenia działań w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego weryfikacja, sprowadzała się jedynie do zbierania z Oddziałów wskazanych, wytypowanych losowo przez Centralę, raportów z kontroli.



Centrala nie dokonywała podsumowania kontroli szczegółowych brd np.: w zakresie ilości realizowanych kontroli, terminowości sporządzanych raportów z kontroli.

Powyższy mechanizm był w ocenie NIK nieskuteczny, o czym świadczy:

1. brak przeprowadzania kontroli ogólnych: w 2016 r. – w Oddziale w Białymstoku, Gdańsku, Lublinie i Opolu, w 2017 r. – w Oddziale w Białymstoku, Gdańsku, Kielcach, Krakowie, Lublinie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz w 2019 r. (stan na 30.09.2019 r.) w Warszawie;
2. mniejsza ilość sporządzonych przez Oddziały raportów z kontroli szczegółowych brd w odniesieniu do liczby odcinków przekazanych przez Centralę GDDKiA do kontroli. Wynikało to nie tylko z łączenia w raportach odcinków jednorodnych o zbliżonym kilometrażu lub położenia odcinków w lokalizacjach objętych zadaniami inwestycyjnymi w trakcie realizacji (co nie jest kwestionowane przez NIK), ale również m.in. z faktu, że w latach 2015 – 2016 niektóre Oddziały jako przyczynę nieprzeprowadzenia wszystkich kontroli wskazywały braki kadrowe, wybiórcze przeprowadzenie kontroli tylko na najbardziej niebezpiecznych odcinkach, czy też brak raportów w przypadku gdy nie stwierdzono defektów. W 2019 r. pomimo tego, że termin na przeprowadzenie kontroli szczegółowej brd był do końca lipca 2019 r., wg stanu na 30.09.2019 r. w 3 Oddziałach wszystkie lub część raportów były w trakcie przygotowywania, Oddział w Olsztynie ze wskazanych przez Centralę do kontroli odcinków przeprowadził kontrolę tylko na najbardziej niebezpiecznych odcinkach, a Oddział we Wrocławiu był w trakcie przeprowadzania kontroli.

Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że *„(...) uznano, że wrywkowe kontrole odcinków poddanych kontroli brd pozwolą sprawdzić czy ten proces jest w Oddziałach realizowany”*.

Ponadto zgodnie z wyjaśnieniami Generalnego Dyrektora DKiA *„W okresie funkcjonowania Zarządzenia nr 28 występowała zbyt duża częstotliwość kontroli brd w cyklu rocznym. Ponadto, zakres przedmiotowy pokrywał się w określonym zakresie z kontrolą wykonywaną na podstawie przepisów §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem, które są realizowane co najmniej raz na 6 miesięcy. W związku z powyższym część Oddziałów GDDKiA, w tym Oddziały wskazane w pytaniu nie wykonywały w pełnym zakresie wszystkich kontroli brd, czego Centrala GDDKiA miała świadomość. Przyczyny niewykonywania kontroli w pełnym zakresie wynikały m.in. z ograniczeń kadrowych. W konsekwencji podjęto decyzję o zmianie Zarządzenia nr 28”*.

Dodatkowo w odniesieniu do niższej liczby kontroli ogólnych stanu brd przeprowadzonych przez wszystkie Oddziały GDDKiA w 2017 r. Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił: *„W 2015 r. podjęto prace nad zmianą procedury, o której mowa w Zarządzeniu nr 28. Uzasadnieniem dla tych działań była okoliczność, iż w praktyce okazało się, że określona w Zarządzeniu nr 28 częstotliwość kontroli brd była zbyt duża i de facto Oddziały nie były w stanie wykonywać jej w pełnym zakresie. Jednocześnie wyniki kontroli brd pokrywały się w określonym zakresie (prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń brd) z wynikami kontroli, o której mowa w § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem, które są realizowane co najmniej raz na 6 miesięcy. (...) W pierwszej połowie roku 2017 prace nad zmianą Zarządzenia nr 28 były znacznie zaawansowane (w dniu 26 kwietnia 2017 r. wysłano prośbę mailową do wszystkich Oddziałów o uwagi i propozycje zmian do*

*końcowego projektu zarządzenia i planowano, że nowe Zarządzenie wejdzie w życie jeszcze przed upływem terminu kontroli ogólnej za 2017 r. W związku z powyższym, Oddziały w znacznej mierze nie wykonały już kontroli, która miała odbyć się w 2017 r. lub nie sporządziły z nich protokołów, gdyż posiadały wiedzę, że termin kolejnej kontroli, zgodnie z § 7 pkt 1 Zarządzenia nr 22 został ustalony na koniec czerwca 2019 r. Taki stan został uwzględniony i zaakceptowany przez ówczesnego Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w uzasadnieniu do projektu Zarządzenia nr 22, w którym wskazano, że „Ze względu na fakt, że ostatnie kontrole zostały przeprowadzone w 2016 r., a obecnie przyjęto 3 letni cykl prowadzenia kontroli ogólnych oraz szczegółowych wynikających z klasyfikacji odcinków dróg, kolejne kontrole powinny zostać przeprowadzone w 2019 r.”*

W odniesieniu do terminu, w jakim Oddziały powinny po przeprowadzeniu kontroli brd sporządzić raport z kontroli Generalny Dyrektor DKiA wyjaśnił, że „Oddziały GDDKiA nie otrzymały wytycznych, w jakim terminie, po przeprowadzeniu kontroli stanu brd, mają sporządzić raport z kontroli. Uznano, że nie ma potrzeby przekazywania dodatkowych wytycznych w tej kwestii, gdyż wydawało się jasnym, że raport powinien zostać wykonany bez zbędnej zwłoki po przeprowadzeniu kontroli”.

W ocenie NIK Oddziały GDDKiA powinny w pełnym zakresie realizować kontrole brd zgodnie z obowiązkiem nałożonym przez Zarządzenie nr 28, a następnie Zarządzenie nr 22. Funkcjonująca w Centrali GDDKiA forma weryfikacji przeprowadzania przez Oddziały GDDKiA kontroli brd była niewystraszająca. Pomimo zmniejszenia częstotliwości kontroli brd z rocznych na trzyletnie, w 2019 r. nadal występowały przypadki braku przeprowadzenia kontroli szczegółowych brd w terminie oraz braki sporządzenia raportów z przeprowadzonych kontroli.

(akta kontroli str. pismo z dn. 757-787, 807-813, 878-891, 892-894, 895-1269)

#### OCENA CZĄSTKOWA

NIK negatywnie ocenia funkcjonujący na poziomie Centrali GDDKiA mechanizm weryfikacji realizacji przez Oddziały GDDKiA kontroli brd głównie w zakresie terminowości przeprowadzania kontroli oraz niezwłocznego opracowywania raportów z przeprowadzonych kontroli.

## IV. Wnioski

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

#### Wnioski

1. Opracowanie oraz stosowanie przejrzystych zasad doboru do realizacji zadań w ramach PLMN uwzględniających priorytety potrzeb brd, bazujących w szczególności na klasyfikacji odcinków dróg oraz kontroli bezpieczeństwa ruchu drogowego
2. Dokonanie oceny efektywności i wpływu na brd zadań zrealizowanych w ramach PLMN, w tym zadań zrealizowanych w 2015 r.
3. Sporządzenie analizy podsumowującej pięć lat funkcjonowania PLMN. Taka analiza mogłaby dostarczyć kompleksową informację zarządczą zarówno wykonawcy programu GDDKiA jak i ministrowi właściwemu ds. transportu i ułatwiłaby wprowadzenie ewentualnych korekt w kolejnym okresie realizacji PLMN.
4. Wzmocnienie mechanizmów kontroli zarządczej zapewniających terminowe przeprowadzanie przez Oddziały GDDKiA kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz niezwłoczne opracowywanie raportów z przeprowadzonych kontroli.

## 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 zgłaszania 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.

Wiceprezes  
Najwyższa Izba Kontroli  
Tadeusz Dziuba

  
.....  
podpis

