



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.005.03.2019

Pan Jarosław Wąsowski
p.o. Dyrektora Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad
Oddział w Warszawie,
ul. Mińska 25,
03-808 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Tekst ujednolicony wystąpienia pokontrolnego
uwzględniający zmiany wprowadzone Uchwałą
Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w NIK z dnia 9 marca 2020 r.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
NIK@NIK.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie, ul. Mińska 25, 03-808 Warszawa (dalej: Oddział).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Jarosław Wąsowski, p.o. Dyrektora Oddziału, od 10 września 2019 r. i nadal. W okresie objętym kontrolą funkcje kierownika jednostki poprzednio pełnili: Jarosław Wąsowski, p.o. Dyrektora Oddziału od 8 kwietnia 2019 r. do 8 września 2019 r. Marian Gołoś, Dyrektor Oddziału, od 1 stycznia 2017 r. do 9 września 2019 r. (nieobecność usprawiedliwiona w pracy od 16 marca 2019 r. do 6 września 2019 r.). Leszek Sekulski, p.o. Dyrektora Oddziału, od 12 grudnia 2016 r. do 31 grudnia 2016 r. Krzysztof Kondrasiuk, Dyrektor Oddziału, od 17 lutego 2016 r. do 11 grudnia 2016 r. Tomasz Kwieciński, p.o. Dyrektora Oddziału od 14 lipca 2015 r. do 16 lutego 2016 r. (akta kontroli str. 3-4)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (dalej: Program LMN lub PLMN) 2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego
Okres objęty kontrolą	2015 – 2019 do dnia zakończenia kontroli oraz dowody sporządzone przed 2015 r. (dotyczące przygotowania Programu LMN).
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontrolerzy	1. Anna Woźniakiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/62/2019 z 02.09.2019 r. 2. Jarosław Florkiewicz, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/81/2019 z 17.10.2019 r. (akta kontroli str. 1-2 i 38-39)

¹ Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna² kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział w latach 2015-2019 realizował 41 zadań finansowanych z Programu LMN, wydając kwotę łącznie 46.752,152 tys. zł. W realizacji wybranych zadań nie stwierdzono nieprawidłowości.

Oddział prawidłowo wykonywał działania w zakresie nadzoru inwestorskiego, rozliczania zakończonych inwestycji w zakresie rzeczowym oraz egzekwowania usuwania występujących nieprawidłowości w zakończonych inwestycjach, które podlegały gwarancji. Prowadzony w Oddziale system monitoringu zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg zapewniał bieżące monitorowanie przebiegu realizowanych zadań, w tym z Programu LMN. Jednocześnie NIK zwraca uwagę na fakt, że Oddział nie sporządzał dedykowanych analiz po zakończeniu realizacji inwestycji z Programu LMN, pod kątem oceny wpływu realizacji PLMN na stan bezpieczeństwa na drogach. Celem Programu LMN było zmniejszenie liczby odcinków dróg uznawanych za niebezpieczne, a tym samym podniesienie poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego³. W ocenie NIK za stan pożądanym należy uznać prowadzenie działań mających na celu ocenę skuteczności realizacji Programu LMN.

NIK negatywnie ocenia natomiast zlecenie przez Oddział wybranych prac budowlanych w ramach umów na utrzymanie dróg. Charakter zlecanych prac wykraczał poza definicję utrzymania drogi, a także nie został precyzyjnie opisany w tych umowach. Kontrola próby siedmiu najwyższych wartościowo zadań realizowanych z Programu LMN w ramach tzw. umów utrzymaniowych wykazała, m.in. że zlecony zakres prac (budowa ciągów pieszych lub pieszo rowerowych) każdorazowo wykraczał poza zakres prac będących przedmiotem umowy. Oddział nie przeprowadził odrębnych postępowań na podstawie ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych⁴ (dalej: PZP) na prace budowlane będące przedmiotem 11 zleceń.

NIK negatywnie ocenia działania Oddziału dotyczące realizacji obowiązków określonych w Zarządzeniach⁵ Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie kontroli stanu brd w zakresie częstotliwości ich przeprowadzania i składu zespołu kontrolnego, przeprowadzającego kontrole stanu brd.

OBSZAR

1. Realizacja Programu LMN

Opis stanu faktycznego

1.1. Według stanu na dzień 10 września 2019 r. długość sieci drogowej znajdującej się w zarządzie Oddziału wynosiła 2228,803 km. W poprzednich latach długość zarządzanych przez Oddział dróg wynosiła na koniec: 2018 r. – 2283,766 km, 2017 r. – 2275,606 km, 2016 i 2015 – 2273,522 km. Wśród dróg krajowych (w łącznej liczbie 20) zarządzanych przez Oddział, według stanu na dzień 10 września 2019 r., były: autostrady – 63,251 km, drogi ekspresowe – 309,972 km, drogi główne (dalej: G) – 722,182 km, drogi główne ruchu przyspieszonego (dalej: GP) – 1.188,398 km.

(akta kontroli str. 9-18)

1.2. Liczba wypadków na drogach zarządzanych przez Oddział wynosiła ogółem: według stanu na dzień 17 września 2019 r. – 613, na koniec 2018 – 714, 2017 r. – 774, 2016 – 863, 2015 – 790.

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

³ Dalej: brd.

⁴ Dz. U. z 2019 r. poz. 1843 ze zm.

⁵ Zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 09.06.2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, (dalej: Zarządzenie GDDKiA nr 28 w sprawie kontroli stanu brd) oraz Zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 13.07.2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: Zarządzenie GDDKiA nr 22 w sprawie kontroli stanu brd)

Największa liczba wypadków w latach 2015 – 2019 (do dnia 17.09) na drogach krajowych (dalej: dk), oznaczonych symbolami G i GP zarządzanych przez Oddział dotyczyła następujących dróg:

- dk nr 7⁶ (GP) - liczba wypadków wynosiła ogółem 345, odpowiednio: na koniec: 2015 r. - 79, 2016 r. - 89, 2017 r. - 66, 2018 r. - 58; według stanu na 17.09. - 53.
- dk nr 50⁷ (GP)- liczba wypadków wynosiła ogółem 340, odpowiednio: na koniec: 2015 r. – 87, 2016 r. - 81, 2017 r. - 62, 2018 r.- 59; według stanu na 17.09. - 51.
- dk nr 62⁸ (G) - liczba wypadków wynosiła ogółem 329, odpowiednio: na koniec: 2015 r. -76, 2016 r. - 86, 2017 r. - 63, 2018 r.- 56; według stanu na 17.09. - 48.

Najmniejsza liczba wypadków w latach 2015 - 2019 (do dnia 17.09.) na drogach krajowych oznaczonych symbolami G i GP zarządzanych przez Oddział dotyczyła następujących dróg:

- dk nr 19⁹ (GP) - liczba wypadków wynosiła ogółem 36, odpowiednio: na koniec: 2015 r. - 6, 2016 r. - 4, 2017 r. - 8, 2018 r.- 12; według stanu na 17.09. - 6.
- dk nr 76¹⁰ (G) - liczba wypadków wynosiła ogółem 32, odpowiednio: na koniec: 2015 r. - 6, 2016 r. - 10, 2017 r. - 11, 2018 r.- 11; według stanu na 17.09. - 5.
- dk nr 85 (G) - liczba wypadków wynosiła ogółem 12, odpowiednio: na koniec: 2015 r. - 2, 2016 r. - 2, 2017 r. - 3, 2018 r.- 1; według stanu na 17.09. - 4.

(dowód: akta kontroli str. 163-167)

1.3. Liczba odcinków dróg w zarządzie Oddziału w klasie ryzyka D i E.

Drogi krajowe, zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹¹ zostały sklasyfikowane w pięciu kategoriach od „A” do „E”, gdzie „A” to małe ryzyko wystąpienia wypadku, a „E” to ryzyko bardzo duże.

Przy piśmie z dnia 20 marca 2015 r. Departament Zarządzania Ruchem Centrali Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Centrala GDDKiA) przekazał do Oddziału klasyfikację odcinków dróg w zakresie wypadków drogowych za lata 2011 – 2013. Liczba odcinków w zarządzie Oddziału wynosiła ogółem 611. W klasie ryzyka D i E znajdowało się 290 odcinków, tj. 47,5% odcinków ogółem.

Przy piśmie z dnia 2 sierpnia 2016 r. Departament Zarządzania Ruchem Centrali GDDKiA przekazał do Oddziału klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, za lata 2013-2015. W klasyfikacji tej ujęto łącznie 601 odcinków będących w zarządzie Oddziału. W klasie ryzyka D i E znajdowało się 249 odcinków, co stanowiło 41,4% odcinków ogółem.

Przy piśmie z dnia 11 czerwca 2019 r. Departament Zarządzania Siecią Dróg Centrali GDDKiA przekazał do Oddziału klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci

⁶ Droga nr 7 obejmuje: granica województwa mazowieckiego – Płońsk – Warszawa-Janki Grójec – Radom – granica województwa mazowieckiego; o długości: według stanu na koniec: 2015 r. – 170,845 km, 2016 r. – 170,845 km, 2017 r. - 148,712 km, 2018 r. 133,032 km, na 12.09.2019 r. – 133,032 km.

⁷ Droga nr 50 obejmuje: Ciechanów-Płońsk-Wyszogród-Ruski-Sochaczew-Mszczonów-Grójec-Góra Kalwaria-Kolbiel-Mińsk Mazowiecki-Łochów-Ostrów Mazowiecka; o długości w latach 2015 – 2019 (wg stanu na 12.09.2019 r. – 285,999 km.

⁸ Droga nr 62 obejmuje: granica woj. mazowieckiego–Nowy Duninów-Plock-Wyszogród-Nowy Dwór Mazowiecki-Pomiechówek-Serock-Wierzbica-Wyszków-Łochów-Węgrów-granica woj. mazowieckiego; o długości: w latach 2015 – 2019 (wg stanu na 12.09.2019 r.) – 227,902 km.

⁹ Droga nr 19 obejmuje: granica woj. mazowieckiego-Łosice-granica woj. mazowieckiego; o długości w latach 2015 – 2019 (wg stanu na 12.09.2019 r.) – 38,280 km.

¹⁰ Droga nr 76 obejmuje: Wilga-Garwolin-granica woj. mazowieckiego, klasa G o długości: w latach 2015 – 2019 (wg stanu na 12.09.2019 r.) – 39,501 km.

¹¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1845.

drogowej, za lata 2016-2018. W klasyfikacji tej uwzględniono ogółem 587 odcinków, zarządzanych przez Oddział. W klasie ryzyka D i E znajdowało się 187 odcinków, tj. 31,9% odcinków ogółem.

(dowód: akta kontroli, str. 11-37, 170-195)

1.4. Propozycja zadań do sfinansowania w ramach Programu LMN.

Oddział na etapie prac nad Programem Budowy Dróg Krajowych na lata 2015 - 2023 (z perspektywą do 2025 r.), (dalej: PBDK) nie tworzył listy zadań do sfinansowania w ramach Programu LMN. Oddział zgłaszał potrzeby realizacji zadań mających na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach aktualizacji następujących programów: „Plan działań na sieci drogowej”, „Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych”, „Program budowy ciągów pieszo rowerowych”, „Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich”. Aktualizacja ww. programów dokonywana była przez Oddział co roku i zaktualizowane dokumenty były następnie przesyłane do Centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 40-162)

W odpowiedzi na prośbę kontrolera o przekazanie projektu listy zadań do sfinansowania w ramach PLMN opracowanej przez Oddział w 2015 r. (bądź wcześniej), na etapie prac nad PBDK i przekazanej do Centrali GDDKiA, pełniący obowiązki Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że: „Oddział w Warszawie nie tworzył listy zadań na etapie prac nad PBDK w 2015 r. do sfinansowania w ramach PLMN (...). Dalsza klasyfikacja oraz wybór zadań do sfinansowania w ramach Programu LMN została przeprowadzona przez Centralę GDDKiA”.

(dowód: akta kontroli str. 196-199)

W załączniku nr 6 do PBDK¹² zawarto pierwszą listę zadań planowanych do realizacji w ramach Programu LMN. Zadania zaplanowane zostały w podziale na trzy klasy ryzyka¹³: największa, bardzo duża i duża. Dla Oddziału zaplanowano do realizacji łącznie 74 zadania, z tego: 33 w klasie ryzyka największej, 11 w klasie ryzyka bardzo dużej i 30 w klasie ryzyka dużej.

Na liście spośród 74 zadań Oddziału w Warszawie do sfinansowania w ramach Programu LMN z Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2015-2023 (z perspektywą do 2025 r.), znajdowały się inwestycje zlokalizowane na odcinkach dróg, które sklasyfikowane zostały¹⁴:

1. w kategorii A małe ryzyko wystąpienia wypadku; poziom ryzyka akceptowalny (według koncentracji wypadków śmiertelnych - wypadki śmiertelne ogółem, koncentracja kosztów wypadków i gęstość kosztów wypadków).

Dotyczyło to następujących zadań:

- a) na dk nr 19 w m. Mszanna od km 193,860 do km 194,150 km - Budowa chodnika;
- b) na dk nr 50 w m. Radziwiłła od km 71,525 do km 71,925 km - Przebudowa skrzyżowania;

¹² Program zatwierdzony 8 września 2015 r. uchwałą Nr 156/2015 Rady Ministrów w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023 (z perspektywą do 2025 r.).

¹³ Klasy ryzyka na podstawie koncentracji kosztów wypadków (miara, która pozwala na uwzględnienie i uwypuklenie skutków i ciężkości wypadków na odcinkach drogi).

¹⁴ Zgodnie z klasyfikacją za lata 2011-2013, przekazaną do Oddziału przy piśmie znak DZR.WAK.4402.1.2015.ml z dnia 20 marca 2015 r, dalej: klasyfikacja 2011-2013.

- c) na dk nr 60 w m. Załuzie od km 202,417 do km 205,388 km - Budowa chodnika;
- d) na dk nr 62 Karlusin - Bachorza od km 311,705 do km 314,492 - Budowa ciągu pieszo rowerowego.

2. a także inwestycje:

- a) na odcinku dk nr 76 od km 5,076 do km 7,435 sklasyfikowanym w kategorii A - małe ryzyko wystąpienia wypadku; poziom ryzyka akceptowalny (według koncentracji wypadków śmiertelnych – wypadki śmiertelne ogółem, koncentracja kosztów wypadków i gęstość wypadków), za wyjątkiem odcinka od km 3,256 do km 6,448 - sklasyfikowanego w kat. B (ze względu na koncentrację kosztów wypadków); zadanie pn. „Budowa chodnika w miejscowości Trzcianka”,
- b) na odcinku dk nr 60 w km 189,950, sklasyfikowanym w kategorii A - małe ryzyko wystąpienia wypadku; poziom ryzyka akceptowalny (według koncentracji wypadków śmiertelnych – wypadki śmiertelne ogółem i w kategoriach B (ze względu na koncentrację kosztów wypadków i gęstość kosztów wypadków); zadanie pn. „Budowa ronda w Makowie Mazowieckim”,
- c) na odcinku dk nr 50 sklasyfikowanym w kategorii A - koncentracja wypadków śmiertelnych (wypadki śmiertelne ogółem), w kategorii C - koncentracja kosztów wypadków; w kategorii B - gęstość kosztów wypadków; zadanie pn. „ Obwodnica Chynowa 6,950 km, Budowa kładki dla pieszych”,
- d) na odcinku dk nr 60 od km 147,700 do km 148,300 sklasyfikowanym w kategorii A - koncentracja wypadków śmiertelnych (wypadki śmiertelne ogółem), w kategorii C - koncentracja kosztów wypadków; w kategorii A - gęstość kosztów wypadków; zadanie pn. Przebudowa skrzyżowania i budowa chodnika do zatok autobusowych w m. Pęchcin”.

(dowód: akta kontroli, str. 188-195, 850-859)

Na pytanie: Dlaczego do sfinansowania w ramach Programu LMN zostały zgłoszone inwestycje znajdujące się na odcinkach o niskich klasach ryzyka, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił: *„(...) wybór zadań do sfinansowania w ramach PLMN został przeprowadzony przez Centralę GDDKiA. Zadania zgłaszane przez Oddział w ramach aktualizacji wspomnianych Programów zostały stworzone na podstawie identyfikacji miejsc niebezpiecznych, obserwacji pracowników GDDKiA, Policji, diagnostyki sieci oraz zgłoszeń samorządowców (...). Zadania zakwalifikowane przez Centralę do sfinansowania w ramach PLMN zostały zatwierdzone przez Ministerstwo i wprowadzone do załącznika nr 6 do PBDK”.*

(dowód: akta kontroli str. 356-358 i 568-571)

Na dk nr 7, na której w latach 2015 – 2019 (do dnia 17.09.) doszło do największej liczby wypadków¹⁵ (wśród dróg krajowych oznaczonych symbolami G i GP) nie zaplanowano inwestycji do realizacji w ramach Programu LMN.

Wskazując przyczyny nie zaplanowania na tej drodze inwestycji w ramach PLMN Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że: *„Nie zaplanowano na tej drodze inwestycji w ramach PLMN, ponieważ cały odcinek dk nr 7 w województwie mazowieckim zaplanowany został do przebudowy*

¹⁵ Liczba wypadków wynosiła ogółem 345, odpowiednio: na koniec: 2015 r. - 79, 2016 r. - 89, 2017 r. - 66, 2018 r. - 58; według stanu na 17.09. - 53.

w ramach dostosowania drogi do parametrów drogi ekspresowej. Oddział realizował zadania poprawiające bezpieczeństwo ruchu drogowego na drodze krajowej nr 7. Wybudowane zostały m.in. sygnalizacje świetlne na skrzyżowaniach i przejściach dla pieszych w miejscowościach Grzędy, Rembertów, Wielogóra, Jedlińsk, Mława. Po ich realizacji nie doszło w tych lokalizacjach do wypadków ze skutkiem śmiertelnym."

(dowód: akta kontroli str. 356-359 i 568-573)

Zmiany dokonywane były na podstawie zgłoszeń Oddziału do programów: „Plan działań na sieci drogowej”, „Program redukcji liczby ofiar śmiertelnych”, „Program budowy ciągów pieszo rowerowych”, „Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich”, z których zadania były włączane przez Centralę GDDKiA do PLMN w ramach aktualizacji.

W latach 2016-2018 Centrala GDDKiA przysyłała do Oddziału listy zadań inwestycyjnych planowanych do realizacji w poszczególnych latach w ramach Programu LMN. Pierwotnie zaplanowano realizację łącznie 60 zadań tj.: na 2016 r. - 13 zadań, na 2017 - 19 zadań, na 2018 r. - 17 zadań. W roku 2015, po uchwaleniu Programu Budowy Dróg i Autostrad nie została przekazana lista zadań przewidzianych do realizacji w 2015 r. w ramach Programu LMN. Zadania (w liczbie 11) wprowadzono do planu decyzjami Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 08.10.2015 r. W roku 2019 dla Oddziału nie zaplanowano do realizacji nowych zadań, tylko kontynuację rozpoczętych w 2018 r. (ogółem dziewięć zadań).

(dowód: akta kontroli str. 476, 501-528)

1.5. Realizacja zadań w ramach Programu i wykorzystanie środków finansowych przekazanych do Oddziału na realizację Programu LMN.

W latach 2015-2019 (do 31.08.) Oddział realizował łącznie 41 zadań w ramach Programu LMN. Do 31.08.2019 r. zakończono realizację 33 zadań, siedem zadań znajdowało się w trakcie realizacji.

W przypadku jednego zadania, pn. Projekt i wykonanie robót w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 79 w województwie mazowieckim na odcinku Strykowice Górne-Zwoleń”, odstąpiono od realizacji umowy z przyczyn leżących po stronie Wykonawcy (na etapie wykonywania dokumentacji projektowej).

Według wyjaśnień udzielonych przez Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami „Oddział rozważa możliwość zaniechania zadania w związku z planowaną budową drogi S12, która ma się krzyżować z dk nr 79 w miejscu przedmiotowego chodnika. Złożenie wniosku o uzyskanie Decyzji o Środowiskowych Uwarunkowaniach (DŚU) na S12” planowane jest w I kwartale 2020 r. Bezpośrednio po uzyskaniu Decyzji oraz finansowania Oddział przystąpi do ogłoszenia przetargu w formule „projektuj-buduj”. Na etapie projektu budowlanego zostaną uzgodnione i zaprojektowane rozwiązania dotyczące ruchu m.in. ruchu pieszego.”

(dowód: akta kontroli, str. 477-479, 555-567 i 613-616)

Plan pierwotny (zgodnie z przyjętym planem finansowym) środków na realizację zadań w ramach Programu PLM w latach 2015 – 2019 (stan na 31.08.) wynosił ogółem 108.926,728 tys. zł; natomiast plan po zmianach (według stanu na 31.12. –

w latach 2015-2018 i według stanu na 31.08.2019 r.) wynosił 71.376.461 tys. zł. Na realizację zadań w ramach PLMN w okresie 2015-2019 (do 31.08.) wydatkowano środki w kwocie ogółem 46.752,152 tys. zł, co stanowiło 65,5% planu po zmianach.

Plan pierwotny (zgodnie z planem finansowym) na realizację Programu LMN w poszczególnych latach 2015 – 2019 wynosił: na:

2015 r. – 0 zł,
2016 r. – 17.011,947 tys. zł,
2017 r. – 31.145,708 tys. zł,
2018 r. – 36.671,189 tys. zł,
2019 r. – 24.097,884 tys. zł,

Wykonanie planu finansowego w latach 2015 - 2019 (do 31.08.) wynosiło odpowiednio w:

2015 r. - 5.130,635 tys. zł,
2016 r. - 9.496,671 tys. zł,
2017 r. – 16.729,300 tys. zł,
2018 r. - 13.724,702 tys. zł,
2019 r. (na 31.08.) – 1.670,844 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 493)

Na pytania kontrolera: Dlaczego wykonanie pierwotnego planu finansowego w latach 2015 – 2019 stanowiło jedynie 42,9% i dlaczego nie wykonano pierwotnego planu finansowego w poszczególnych latach w zakładanych wysokościach, z jakich przyczyn wykonanie planu pierwotnego wynosiło: w roku 2016 – 55,8%, w roku 2017 – 53,7%, w roku 2018 – 37,4%, w roku 2019 (na dzień 31.08.) – 6,9%; Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił:

„Przyczyną niewydatkowania planu w poszczególnych latach była różnica kosztów realizacji zadań wynikająca m.in. z rozliczeń końcowych. Wartości robót w protokołach odbiorów ostatecznych na podstawie kosztorysów powykonawczych wykazały mniejsze wartości robót od planowanych. Niejednokrotnie niewydatkowana została część środków zarezerwowanych na wypłatę odszkodowań za nabyte nieruchomości. Występowały przypadki przenoszenia finansowania zadania na następny rok gdy umowy były rozwiązywane z winy Wykonawcy lub gdy zadanie nie zostało zrealizowane w terminie z uwagi na przedłużające się formalności prawne na etapie uzyskiwania niezbędnych decyzji (pozwolenie wodnoprawne oraz decyzji ZRID) oraz z uwagi na przedłużającą się procedurę uzyskania parametrów przyłączenia do istniejącej sieci energetycznej. Opóźnienia skutkujące przeniesieniem finansowania na kolejny rok wynikały też z powodu niekorzystnych warunków atmosferycznych, a także z braku zaawansowania robót, które pozwoliłyby na fakturowanie i wykonanie płatności. W przypadku zadań realizowanych w oparciu o porozumienia z samorządami występowało niedotrzymanie terminów z uwagi na brak uzyskanego ZRID-u przez partnera zewnętrznego realizującego postanowienia zawartego porozumienia w zakresie opracowania dokumentacji projektowej wraz z uzyskaniem decyzji umożliwiającej prowadzenie robót budowlanych. Brak możliwości wykorzystania środków w pełnym zakresie w danym roku występował też w przypadku konieczności aneksowania Programów Inwestycyjnych, podczas toczących się postępowań gdy najtańsza

oferta znacznie przekraczała wartość PI. Wskazane procentowe wykorzystanie planów wynika z tego, że pierwotne plany finansowe na kolejne lata obejmowały kontynuowane oraz nowe zadania. Część tych zadań była realizowana i finansowana w całości, część środków z wskazanych wcześniej powodów niewydatkowana, a część Oddział zmuszony był przenieść na kolejny rok."

(dowód: akta kontroli str. 892-895)

Zrealizowane 33 inwestycje dotyczyły następujących zakresów rzeczowych:

- 15 zadań: zaprojektowanie i budowa chodników/ budowa chodników i systemu odwodnienia,
- sześć zadań: budowa ciągu pieszo rowerowego,
- sześć zadań: montaż znaków aktywnych D-6/ B20,
- trzy zadania: budowa lub modernizacja sygnalizacji świetlnej/ doświetlenia przejścia dla pieszych,
- jedno zadanie: budowa ronda,
- jedno zadanie: budowa kładki dla pieszych,
- jedno zadanie: budowa azylu, chodnika, doświetlenia przejść dla pieszych, poszerzenia jezdni i dostosowania nośności do 11,5 tony/oś.

(dowód: akta kontroli, str. 477-491)

W ramach 41 zadań z Programu LMN: 17 zadań realizowanych było w systemie Projektuj i Buduj, dwa w systemie tradycyjnym i 22 w ramach umów utrzymaniowych.

Kontrolą objęto realizację losowo wybranych trzech zadań¹⁶, dwa zadania realizowane w systemie Projektuj i buduj (zakończone: jedno w 2016 r, jedno w 2017 r.) i jedno zadanie realizowane w systemie tradycyjnym (zakończone w 2018 r.). Zakres rzeczowy zrealizowanych zadań był zgodny z zakresem zaplanowanych prac w podpisanych umowach z Wykonawcami, co zostało potwierdzone w protokołach odbioru końcowego zadań.

(dowód: akta kontroli str. 229-235 i 865-866)

Spośród 41 realizowanych w okresie 2015-2019 (do 31.08.) przez Oddział zadań w ramach Programu LMN, dwa zadania znajdowały się na odcinkach dróg sklasyfikowanych (wg klasyfikacji 2011-2013) w klasie ryzyka A – małe ryzyko wystąpienia wypadku (dla wszystkich 3 kryteriów: koncentracja wypadków śmiertelnych - wypadki śmiertelne ogółem, koncentracja kosztów wypadków, gęstość kosztów wypadków), tj.: - zadanie na dk nr 19 Mszanna od km 193,860 do km 194,150 m - budowa chodnika, - zadanie pn. „Budowa ciągu pieszo-rowerowego na dk nr 62 od km 311,705 do km 314,492 Karlusin – Bachorza."

Ponadto Oddział realizował trzy zadania, w odniesieniu do których odcinki sklasyfikowane (wg klasyfikacji 2011-2013) zostały w niskich klasach ryzyka wystąpienia wypadku (tj. A-C). I tak odpowiednio, według: koncentracji wypadków śmiertelnych (wypadki śmiertelne ogółem), koncentracji kosztów wypadków i gęstości kosztów wypadków: - dla zadania pn. „Budowa chodnika na dk nr 79

¹⁶ Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk62 w województwie mazowieckim na odcinku Poplacin-Starawies; Projekt i budowa chodników o łącznej długości 12.941 km – realizacja zadania zakończona w 2016 r. ; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 48 w województwie mazowieckim na odcinku Głowaczów-Sewerynow; projekt i budowa chodnika o długości 3,050 km – realizacja zadania zakończona w 2017 r.; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 60 w miejscowości Maków Mazowiecki w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; Budowa ronda w Makowie Mazowieckim – realizacja zadania została zakończona w 2018 r.

w miejscowości Trzcianka od km 5,076 do km 7,435", - odcinek drogi sklasyfikowany został odpowiednio: w kategorii A, B i A; - dla zadania na dk nr 50 obwodnica Chynowa (km 6,950) pn. „Budowa kładki dla pieszych” odcinek od km 4,897 do km 7,654, sklasyfikowany został odpowiednio: A, C i B; - dla zadania na dk nr 60 w miejscowości Maków Mazowiecki „Budowa ronda w km 189,850”, odcinek sklasyfikowany został odpowiednio w klasach: A, B, B. Pozostałe 36 zadania realizowane przez Oddział w ramach Programu LMN były zlokalizowane na odcinkach dróg sklasyfikowanych (wg klasyfikacji 2011-2013) ze względu na koncentrację wypadków drogowych i ryzyko ich powstawania w najwyższych klasach ryzyka, tj. „D” i „E”.

(dowód: akta kontroli, str. 171-195, 471-491, 850-864)

W wyjaśnieniach w sprawie przyczyn realizacji ww. zadań niezgodnie z założeniami Programu LMN, tj. inwestycji dla których określono najniższe klasy ryzyka, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami zawarł, że: *„Klasyfikacja oraz wybór zadań do sfinansowania w ramach PLMN została przeprowadzona przez Centralę GDDKiA.”*

(dowód: akta kontroli str. 568-576)

1.6. Nadzór nad realizacją Programu LMN.

W Oddziale nie stworzono systemu nadzoru dedykowanego specjalnie dla PLMN. Nadzór nad realizowanymi przez Oddział zadaniami w ramach Programu LMN prowadzony był przez Kierowników Rejonów – w przypadku zadań realizowanych zgodnie z treścią umowy i przez Kierowników Projektów – w przypadku zadań będących na etapie koncepcji. Kierownicy Rejonów odpowiedzialni byli za kontrolę projektu czasowej organizacji ruchu, zgodność prac budowlanych z projektem, kontrolę harmonogramu robót, kompletność wymaganych dokumentów, odbiór robót oraz przeglądy z Wykonawcą i kontrolę wykonanego zadania w okresie gwarancji. Kierownicy Projektów odpowiedzialni byli za kontrolę przygotowanych dokumentów oraz terminów uzyskania wymaganych zgodnie z umową uzgodnień i dokumentów.

O realizacji zadań w ramach PLMN raportowali:

- Kierownicy Rejonów podczas narad Kierowników Rejonów, (które z reguły odbywały się raz w miesiącu),
- Kierownicy Projektów podczas Rad Projektu/Budowy, zwoływanych w zależności od potrzeb w przypadku występowania problemów podczas realizacji zadań w celu rozwiązywania spraw podnoszonych przez strony umowy.

W przypadku problemów z realizacją zadań, Wykonawca był zapraszany do Oddziału w celu złożenia wyjaśnień oraz ustalenia dalszego postępowania. W przypadkach zagrożeń związanych z terminem wykonania zadania w danym roku, Oddział występował do Centrali GDDKiA z wnioskiem o korektę planu i zapewnienie finansowania zadania w kolejnym roku. Ponadto o realizacji zadań Dyrektor Oddziału informowany był podczas cyklicznych spotkań organizowanych w sprawie realizacji wydatków majątkowych i bieżących.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił: *„Zadania o niewielkim zakresie rzeczowym nie cechują się poziomem złożoności wymagającym licznych rad technicznych oraz sporządzania protokołów. Uzgodnione rozwiązania podczas w/w spotkań były wdrażane w terenie, a ich wprowadzenie było sprawdzane podczas bieżących kontroli”.*

(dowód: akta kontroli, str. 244-247, 328, 534-539)

Do końca 2018 r. przez Centralę GDDKiA prowadzony był w formie elektronicznej system monitoringu zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg. Wyznaczeni pracownicy Oddziału, tj. Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Wydziału Mostów oraz Zespołów Kierowników Projektów wprowadzali dane do ww. systemu, które następnie były aktualizowane. Do tych danych bieżący wgląd mieli wyznaczeni pracownicy Centrali GDDKiA. Zgodnie z wymogami dane były uzupełniane/aktualizowane do 7 dnia każdego miesiąca według stanu na koniec poprzedniego miesiąca.

Od 01.01.2019 r. monitoring prowadzony jest w systemie pod nazwą „Centralny Zasób Danych – Zadania na sieci”. Dane do systemu wprowadzane są na bieżąco przez wyznaczonych pracowników Oddziału, tj. Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Wydziału Mostów oraz Zespołów Kierowników Projektów. Po wprowadzeniu dane są zatwierdzane co 2 tygodnie przez uprawnionego pracownika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej. W systemie zawarte były następujące dane m.in.: informacje ogólne (m.in.: rodzaj zadania, lata realizacji, kilometraż, zakres rzeczowy, system realizacji); procedura przetargowa na dokumentację (m.in. planowana data ogłoszenia przetargu na dokumentację, liczba zgłoszonych ofert na dokumentację, rzeczywista data podpisania umowy na dokumentację); decyzje, zgłoszenia (m.in. rodzaj decyzji zezwalającej na realizację zadania, planowana data uzyskania wymaganej decyzji, rzeczywista data uzyskania wymaganej decyzji); procedura przetargowa na roboty (planowana data ogłoszenia przetargu na roboty, planowana data podpisania umowy na roboty, rzeczywista data podpisania umowy na roboty); realizacja robót (m.in.: pierwotnie planowana data rozpoczęcia zadania, rzeczywista data rozpoczęcia zadania); finansowanie (m.in.: lata finansowania, koszt całkowity zadania, wydatki BP, wydatki KFD).

Po zakończeniu danego roku budżetowego Oddział przekazywał w styczniu każdego roku do Centrali GDDKiA sprawozdania finansowe z wykonania planu wydatków majątkowych i bieżących. Ponadto w formie opisowej przekazywane były informacje dotyczące realizacji poszczególnych zadań w ramach PLMN, zawierające informacje za temat stanu zaawansowania danego zadania z wyszczególnieniem prac wykonanych w stosunku do zaplanowanych (zgodność z harmonogramem), a także przyczyny, jeśli takie wystąpiły nie wykonania planu (poniżej 100%).

Po zakończeniu inwestycji Oddział sporządzał rozliczenia zadań inwestycyjnych, które w zależności od źródeł finansowania przesyłane były do Centrali GDDKiA w przypadku finansowania z KFD oraz za pośrednictwem Centrali GDDKiA do ministra właściwego ds. transportu w przypadku zadań finansowanych z budżetu państwa.

Rozliczenia te były sporządzane zgodnie z wymogami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁷ (dalej rozporządzenie ws. inwestycji).

¹⁷ Dz. U. z 2010 r., nr 238, poz.1579

Kontrola próby losowo wybranych siedmiu rozliczeń inwestycji (po dwa rozliczenia inwestycji zakończonych w roku 2015 i 2016 r. i po jednym rozliczeniu inwestycji zakończonych w latach 2017, 2018 i 2019), wykazała, że rozliczenia te zostały sporządzone w terminie do 60 dni od dnia, w którym była uregulowana ostatnia płatność związana z finansowaniem inwestycji oraz zostały przekazane do dysponenta – ministra właściwego ds. transportu. Ponadto zawierały one elementy wymagane przepisami rozporządzenia ws. inwestycji.

(dowód: akta kontroli str. 322-328, 534-540, 650-688 i 836-849)

1.7. Monitorowanie trwałości wykonanych prac.

Kontrola dokumentacji próby wybranej losowo, związanej z realizacją trzech zadań¹⁸, tj. protokoły odbioru końcowego inwestycji, protokoły z przeglądów gwarancyjnych, nie wykazała nieprawidłowości. Odbiór końcowy inwestycji odbywał się protokolarnie. W przypadku objętych kontrolą inwestycji, stwierdzono zgodność wykonanych robót z umową. W przypadku jednego zadania nie stwierdzono żadnych usterek, a w przypadku dwóch zadań stwierdzono usterki wyznaczając termin na ich usunięcie. Wykonawcy wywiązali się terminowo z usunięcia usterek, co było następnie potwierdzane przez Kierowników Rejonów GDDKiA.

W odniesieniu do zbadanych zadań dokonano przeglądu gwarancyjnego robót zrealizowanych w ramach umów. W wyniku przeglądów stwierdzano usterki i wyznaczano termin na ich usunięcie. Wykonawcy wywiązywali się z obowiązku usunięcia usterek w terminach wyznaczonych przez Zamawiającego i poinformowaniu o ich usunięciu.

(dowód: akta kontroli str. 597-598)

W wyniku oględzin ciągu pieszo rowerowego zlokalizowanego na dk 62 o długości ca. 2,9 km od km 311,705 do km 314,492 na odcinku Karlusin – Bachorza zrealizowanego z PLMN w 2015 r. nie stwierdzono nieprawidłowości.

(akta kontroli str. 883)

1.8. Wpływ realizowanych zadań Programu LMN na liczbę odcinków dróg w kategorii D i E.

Kontrola próby losowo wybranych 13 zrealizowanych inwestycji (z 33 zrealizowanych) przez Oddział w ramach Programu LMN, pod kątem wpływu zrealizowanych zadań na klasę ryzyka (tj. zmiany klasy ryzyka odcinków, na których zostały zrealizowane inwestycje) wykazała, że:

- w przypadku siedmiu zadań – po zrealizowaniu tych inwestycji odcinki te zostały sklasyfikowane w klasach: A i D, (w klasyfikacji za lata 2016-2018), a wg klasyfikacji za lata 2011 - 2013; odcinki dróg, znajdowały się w kategorii E¹⁹;
- w przypadku jednego zadania pn. „Poprawa ruchu drogowego na dk nr 62 na odcinku Kamionna - Węgrów w ramach PBDK Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych cz. I w miejscowości Paplin”; Budowa chodnika i systemu

¹⁸ Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 62 w województwie mazowieckim na odcinku Poplacin-Starawieś; Projekt i budowa chodników o łącznej długości 12,941 km – realizacja zadania zakończona w 2016 r.; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 48 w województwie mazowieckim na odcinku Głowaczów-Sewerynów; projekt i budowa chodnika o długości 3,050 km – realizacja zadania zakończona w 2017 r.; Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na dk nr 60 w miejscowości Maków Mazowiecki w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; Budowa ronda w Makowie Mazowieckim – realizacja zadania została zakończona w 2018 r.

¹⁹ Ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych, wypadki śmiertelne ogółem.

odwodnienia na odcinku 2,225 km (od km 277,860 do km 280,085) - odcinek sklasyfikowany był w kategorii E (koncentracja wypadków śmiertelnych, wypadki śmiertelne ogółem) zgodnie z klasyfikacją za lata 2011-2013; po zrealizowaniu zadania klasa ryzyka pozostała na niezmiennym poziomie (tj. w klasyfikacji za lata 2016-2018 odcinek ten sklasyfikowany zostały w klasie ryzyka E);

- dla czterech zadań – sklasyfikowanych w kategorii A (wg koncentracji wypadków śmiertelnych ogółem) po zrealizowaniu zadań na tych odcinkach nadal pozostały one w klasie ryzyka A. Dotyczyło to następujących zadań: na dk nr 50 Budowa kładki dla pieszych w km 6,950 - Obwodnica Chynowa; na dk nr 60 w Makowie Mazowieckim Budowa ronda w km 189,850; na dk nr 62 Budowa ciągu pieszo-rowerowego o dł. 2,900 km, od km 311,705 do km 314,492 w miejscowościach Karlusin - Bachorza; na dk nr 76 Budowa chodnika o dł. 1,200 km, od km 5,076 do km 7,435 w miejscowości Trzcianka;
- w przypadku jednego zadania pn. „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie mazowieckim na dk 19 w miejscowości Mszanna w ramach PBDK- Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych”; budowa ciągu pieszo-rowerowego dł. 0,381 km; od km 193,767 do km 194,156; odcinek drogi, na którym została zrealizowana inwestycja został sklasyfikowany w klasyfikacji za lata 2011-2013 w klasie ryzyka A (koncentracja wypadków śmiertelnych, wypadki śmiertelne ogółem) po zrealizowaniu zadania na tym odcinku został on sklasyfikowany w klasie ryzyka E (w klasyfikacji za lata 2016-2018).

(dowód: akta kontroli, str. 11-33, 171-195, 860-864)

W odpowiedzi na pytanie kontrolera o przyczyny podwyższenia klasy ryzyka pomimo zrealizowanej inwestycji z klasy ryzyka A do klasy E (w odniesieniu do inwestycji w m. Mszanna), Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił m.in. że: *„Dnia 8 grudnia 2018 r. doszło do śmiertelnego potrącenia pieszego na odcinku podlegającym klasyfikacji. Zdarzenie miało poza odcinkiem drogi, na którym zrealizowana została inwestycja. Po realizacji zadania nie doszło do żadnego wypadku na odcinku drogi objętym inwestycją”*.

Na pytanie: Dlaczego w przypadku realizacji zadania w miejscowości Paplin - realizacja inwestycji nie przyczyniła się do poprawy/zmiany klasy ryzyka (tj. nadal pozostawała na niezmiennym poziomie w klasie ryzyka E) Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami udzielił następujących wyjaśnień: *„Przytoczone zadanie obejmowało jedynie 290 m odcinka sklasyfikowanego w latach 2016-2018 w klasie ryzyka E, którego długość wynosi 4502 m. Po realizacji zadania nie doszło do żadnego wypadku na odcinku drogi objętym inwestycją”*.

(dowód: akta kontroli str. 574-576)

W odpowiedzi na pytanie kontrolera: Czy Odział analizował przyczyny, że pomimo zrealizowania zadań z Programu LMN – klasa ryzyka dla tych odcinków dróg pozostawała na niezmiennym poziomie lub klasa ryzyka się pogorszyła? Jakże były wyniki tych analiz i jakie działania podejmowano w związku z powyższym?, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił: *„Oddział w Warszawie nie analizował jeszcze przyczyny pozostania odcinka na poziomie ryzyka sprzed budowy. Klasyfikacja odcinków dróg pod względem ryzyka nie jest*

określana dla danej inwestycji, ale dla określonych odcinków drogi, stąd wpływ na nią mają zdarzenia występujące również na drodze nieobjętej inwestycją. Ponadto na klasyfikację mają wpływ również zdarzenia sprzed zakończenia inwestycji, ponieważ klasyfikacja bazuje na danych z 3 lat. Miarodajne dane są możliwe do uzyskania po upływie 3 lat od zakończenia inwestycji, po tym okresie należy przeprowadzić analizę”.

(dowód: akta kontroli str. 574-576)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

Oddział w Warszawie zlecał prace budowlane w ramach funkcjonujących umów na utrzymanie dróg mimo tego, że charakter zleczanych prac wykraczał poza definicję utrzymania i katalog robót utrzymaniowych określonych w zarządzeniach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 59 z dnia 18 grudnia 2013 r. i nr 6 z dnia 18 stycznia 2018 r. „W sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg ...”, a także nie został precyzyjnie opisany w tych umowach.

Kontrola próby 7 najwyższych wartościowo zadań realizowanych w ramach PLMN w ramach tzw. umów utrzymaniowych wykazała, m.in., że zlecony zakres prac (budowa ciągów pieszych lub pieszo rowerowych) każdorazowo wykraczał poza zakres prac będących przedmiotem umowy. Oddział nie przeprowadził odrębnych postępowań stosownie do obowiązku określonego w art. 3 ust. pkt. 1 PZP na prace budowlane będące przedmiotem 11 zleceń: O.WA.Z-1.1.4204.41.2015 z dnia 20.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.36.2015 z dnia 19.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.15.2016 z dnia 26.04.2016 r., O.WA.Z-1.1.4180.84.2018 mp z dnia 04.10.2018 r., O.WA.Z-1.1.4180.28.2017 mp z dnia 04.10.2017 r., O.WA.Z-1.1.4204.42.2015 z dnia 20.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.39.2015 z dnia 19.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.37.2015 z dnia 19.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.50.2015 z dnia 24.11.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.40.2015 z dnia 19.10.2015 r., O.WA.Z-1.1.4204.53.2016 z dnia 29.11.2016 r. Łączna wartość tych zleceń wyniosła 8.163,74 tys. zł. Prace stanowiące przedmiot ww. zleceń posiadały zatwierdzone programy inwestycyjne, a ich wartość została ujęta w księgach rachunkowych Oddziału GDDKiA jako zwiększenie wartości środka trwałego.

Prace w oparciu o ww. zlecenia zostały zlecone i wykonane w ramach umów tzw. utrzymaniowych: nr: 86/2013 z dnia 12.07.2013 r., 205/2014 z dnia 10.10.2014 r., 207/2014 z dnia 21.10.2014 r., 211/2014 z dnia 29.10.2014 r., 161/2016 z dnia 17.10.2016 r., 93/2017 z dnia 20.10.2017 r., które obejmowały m.in. bieżące i zimowe utrzymanie dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA Oddział, z podziałem na zadania dotyczące poszczególnych rejonów dróg. Zakres prac objętych umowami dotyczył robót budowlanych i usług z zakresu bieżącego (letniego) i zimowego utrzymania dróg, w szczególności: wykonania remontów nawierzchni asfaltowych na drogach krajowych, bieżące utrzymanie dróg krajowych, wykaszania traw, chwastów, samosiejek, drobnych krzaków i odrostów, sprzątania pasa drogowego, zimowego utrzymanie dróg, prac przygotowawczych, pomocnicze do zud. Sposób wykonywania przedmiotu Umowy określiły Specyfikacja Istotnych

Warunków Zamówienia (SIWZ) i Oferta Wykonawcy wraz z Kosztorysami Ofertowymi.

Wykonawców umów tzw. utrzymaniowych wybrano w przetargach nieograniczonych, jednak w dokumentach przetargowych i specyfikacji istotnych warunków zamówienia nie wskazano konieczności jak również możliwości realizacji samodzielnych prac budowlanych nie związanych z naprawą i utrzymaniem dróg. W opisie przedmiotu zamówienia nie umieszczono pozycji pod nazwą budowa ciągów pieszych i pieszo rowerowych.

W odpowiedzi na pytania: Dlaczego w ramach ww. umów na wykonie prac utrzymaniowych zlecano prace polegające na budowie ciągów pieszych i pieszo rowerowych a w jednym przypadku kolektora odwadniającego? Dlaczego do wyboru wykonawców prac budowlanych polegających na budowie ciągów pieszych i pieszo rowerowych, a także kolektora odwadniającego nie zastosowano przepisów ustawy PZP? Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił m.in., że: *„Kontrolowane umowy obejmowały swym zakresem bieżące utrzymanie dróg lub bieżące i zimowe utrzymanie dróg. Umowy te poprzez szeroki zakres pozycji kosztorysowych pozwalały na wykonywanie prac typowo utrzymaniowych, remontowych oraz przy uwzględnieniu pewnych pozycji pozwalały wykonać nowe konstrukcje o nieskomplikowanym zakresie. Przykładowo posiadając pozycje na odtworzenie pewnych elementów, które składają się z rozebrania i ponownego wykonania elementów można zbudować nowe elementy stosując pozycje tylko na wykonanie elementów. Do wykonania wskazanych w piśmie zadań nie przeprowadzono oddzielnych postępowań na podstawie ustawy PZP, ponieważ Oddział dysponował otwartymi umowami, które posiadały asortyment i pozycje umożliwiające wykonanie zadań o nieskomplikowanym charakterze. W przypadkach, gdy jakieś prace wykraczały swym zakresem poza pozycje przewidziane w kosztorysie, a były niezbędne do realizacji zadania, Zamawiający mógł zlecić takie prace na podstawie § ust. 2 i 5 umowy. W celu wykonania tego rodzaju prac Wykonawca składał w ofercie formularz „Wykaz stawek i narzutów”.*

NIK nie podziela powyższych wyjaśnień w kontekście przedstawionych faktów. Ponadto opisany stan wypełnia przesłanki określone w art. 17 ust. 1b lit 1 ustawy z 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²⁰ tj. „Naruszeniem dyscypliny finansów publicznych jest udzielenie zamówienia publicznego wykonawcy, który nie został wybrany w trybie określonym w przepisach o zamówieniach publicznych.”

(akta kontroli str. 885-890, 8896-976)

OCENA CZĄSTKOWA

NIK nie wnosi uwag do sposobu sprawowanego przez Oddział nadzoru nad realizacją zadań w ramach PLMN. Prowadzony w Oddziale system monitoringu zadań inwestycyjnych na istniejącej sieci dróg zapewniał bieżące monitorowanie przebiegu realizowanych zadań z Programu LMN.

NIK pozytywnie ocenia fakt, że realizacja inwestycji z PLMN przyczyniła się do poprawy bezpieczeństwa. Kontrola próby losowo wybranych 13 zrealizowanych

²⁰ Dz. U. z 2019 r. poz.1440

OBSZAR
Opis stanu
faktycznego

inwestycji (z ogółu 33 zrealizowanych) przez Oddział w ramach Programu LMN, pod kątem wpływu zrealizowanych zadań na klasę ryzyka (tj. zmiany klasy ryzyka odcinków, na których zrealizowane zostały inwestycje) wykazała, że w przypadku siedmiu zadań; zrealizowanie tych inwestycji przyczyniło się do obniżenia klasy ryzyka dla tych odcinków.

NIK negatywnie ocenia natomiast zlecenie przez Oddział prac budowlanych w ramach umów na utrzymanie dróg z pominięciem procedury udzielania zamówień publicznych.

2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego

2.1 Monitoring miejsc, w których zrealizowano zadania finansowane ze środków Programu LMN pod kątem bezpieczeństwa użytkowników i ilości wypadków.

Oddział nie sporządzał dedykowanych analiz po zakończeniu realizacji inwestycji z Programu LMN, pod kątem oceny wpływu realizacji Programu LMN na stan bezpieczeństwa na drogach.

Na pytanie kontrolera: Czy i w jaki sposób prowadzono monitoring miejsc, po zakończeniu realizacji inwestycji z Programu LMN, pod kątem bezpieczeństwa użytkowników i ilości wypadków, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił: *„Monitoring sieci dróg w zakresie brd jest wykonywany na bieżąco przez pracowników Oddziału, a także przez objazdy dwa razy w roku z Policją. Wnioski z objazdów są uwzględniane przy planowaniu prac bieżących oraz przy przygotowywaniu zadań inwestycyjnych”.*

Nie prowadzono szczegółowej obserwacji oddzielnie dla miejsc, w których zrealizowano zadania z Programu LMN. W odniesieniu do liczby wypadków w miejscach inwestycji nie prowadzono analiz.

W wyjaśnieniach Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami zawarł, że: *„Liczba wypadków monitorowana jest na całej sieci drogowej. Baza danych o wypadkach zaistniałych na drogach krajowych w województwie mazowieckim prowadzona była w formie tabelarycznej, z danymi takimi jak numer drogi, dokładna lokalizacja, data zdarzenia, godzina zdarzenia itd.” Dane te są gromadzone i dostępne do przeprowadzenia analiz w dowolnym momencie, w którym wystąpią okoliczności wskazujące na przydatność takich analiz”.*

(dowód: akta kontroli str. 534-537 i 552-554)

2.2 Prowadzenie kontroli brd.

W myśl zapisów § 3 Zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 28 w sprawie kontroli stanu brd, Oddział był zobowiązany do przeprowadzenia następujących kontroli stanu brd: ogólnych - do końca maja każdego roku kalendarzowego, szczegółowych (wynikających ze wskazań kontroli ogólnych oraz wyników klasyfikacji odcinków – do końca czerwca każdego roku kalendarzowego) oraz specjalnych: nocnych (wynikających ze wskazań kontroli ogólnej oraz wyników klasyfikacji odcinków – do końca czerwca każdego roku kalendarzowego) i robót drogowych – realizowanych obligatoryjnie dla robót o charakterze inwestycyjnym oraz wg uznania właściwego Dyrektora Oddziału GDDKiA.

Zarządzenie Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd obowiązywało do 12 lipca 2017 r. i zostało zastąpione

Zarządzeniem Nr 22 w sprawie kontroli stanu brd, W Zarządzeniu nr 22 w sprawie kontroli stanu brd wprowadzono m.in. zmiany w zakresie częstotliwości wykonywania kontroli ogólnej (raz na trzy lata do końca czerwca danego roku kalendarzowego) i szczegółowej (wynikającą ze wskazań kontroli ogólnej lub klasyfikacji odcinków dróg o której mowa w art. 24h pkt 2 ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych²¹, prowadzonej raz na trzy lata (do końca lipca danego roku kalendarzowego), jak również po wypadku, w którym zginęły co najmniej 4 osoby. Termin kontroli ogólnej ustalono do końca czerwca 2019 r., a szczegółowej do końca lipca 2019 r. (§ 7 zarządzenia).

Zarówno w Zarządzeniu nr 28, jak i w Zarządzeniu nr 22 wskazano, że: Przeprowadzenie kontroli ogólnej stanowi jednocześnie przeprowadzenie kontroli wykonywanej co najmniej raz na 6 miesięcy, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem²².

Stosownie do zapisów zawartych w Zarządzeniu nr 28 i w Zarządzeniu nr 22 po przeprowadzeniu kontroli ogólnej/szczegółowej/specjalnej brd powinien być sporządzony raport z kontroli. W zarządzeniach określono elementy jakie powinny być zawarte w raporcie jak i wzór raportu kontroli ogólnej, szczegółowej i specjalnej. Po otrzymaniu klasyfikacji odcinków dróg za lata 2013-2015²³, pracownicy Oddziału przeprowadzili jedynie pięć kontroli szczegółowych, tj. trzy kontrole w 2016 r., jedną kontrolę w 2017 r. i jedną kontrolę w 2018 r.

W wyjaśnieniach przyczyn przeprowadzenia pięciu kontroli szczegółowych Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wskazał, że: *„Oddział przeprowadził ograniczoną liczbę kontroli szczegółowych brd z uwagi na niewystarczającą ilość przeszkolonych pracowników. Oddział wykonywał w tym czasie różnego rodzaju kontrole, przeglądy, wizje w terenie, które choć nie odpowiadały formie kontroli szczegółowej, lecz miały na celu ten sam efekt”*.

(dowód: akta kontroli, str. 529-533)

W wyniku przeprowadzonej klasyfikacji odcinków dróg za lata 2016 - 2018²⁴ w okresie lipiec-sierpień 2019 r. przeprowadzono 94 kontrole szczegółowe. Kontrole te objęły wszystkie odcinki wskazane Oddziałowi do kontroli szczegółowej przez Centralę GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 529-533)

2.3 Realizacja zaleceń sformułowanych po kontrolach brd.

W wyniku pięciu kontroli szczegółowych²⁵ przeprowadzonych w latach 2016 – 2018 sformułowano wnioski, których realizacja miała na celu poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz ograniczenie liczby zdarzeń drogowych, m.in.: odnowa, korekta i uzupełnienie oznakowania poziomego i pionowego; naprawa nawierzchni jezdni i likwidacja zastoisk wody; wprowadzenie ograniczenia prędkości;

²¹ Dz. U. z 2016 r. poz. 1440, ze zm.

²² Dz. U. z 2017 r. poz. 784.

²³ Pismo Departamentu Zarządzania Ruchem Centrali GDDKiA (znak DZR.WAK.4402.2.2016.ml z dnia 02.08.2016 r.).

²⁴ Pismo Departamentu Zarządzania Siecią Dróg Centrali GDDKiA (znak DZS.WZR.441.1.2019.ml z dnia 11.06.2019 r.).

²⁵ Na odcinkach dróg: 1. dk nr 2 od km 542,800 do km 543,272; 2. dk nr 17 od km 14,100 do km 14,700; 3. dk nr 50 od km 55,000 do km 55,700; 4. dk nr 63 od km 280,800 do km 287,800; 5. dk nr 50 od km 157,700 do km 158,092 oraz 50d od km 0,000 do km 0,900.

zapewnienie właściwego oświetlenia rejonu skrzyżowania ze szczególnym uwzględnieniem przejścia dla pieszych; poprawa szorstkości nawierzchni; wybudowanie zatok autobusowych; wybudowanie na wjazdach w obszar zabudowany wysp spowalniających; wycinka drzew w poboczu.

(dowód: akta kontroli, str. 617-648)

Sformułowane zalecenia realizowano w następujący sposób:

- dk nr 17 - zrealizowano dwa z pięciu zaleceń. Niezrealizowanie trzech zaleceń spowodowane było przebudową drogi, która rozpoczęła się w marcu 2018 r. ze względu na zmianę układu drogowego w ramach budowy drogi ekspresowej,
- dk nr 50 od km 55,000 do km 55,700 – zrealizowano wszystkie siedem zaleceń;
- dk nr 63 – zrealizowano 7 z 15 zaleceń. Niezrealizowane zalecenia nie zostały wprowadzone z uwagi na brak dysponowania środkami inwestycyjnymi; zalecenia o charakterze inwestycyjnym. Dotyczyły one m.in. przebudowy skrzyżowań wyznaczając pasy ruchu do skrzyżowania w lewo, wykonania wysp spowalniających na wjazdach w obszar zabudowany, przebudowy lub budowy oświetlenia zapewniającego odpowiedni poziom oświetlenia skrzyżowań, przejść dla pieszych, zatok autobusowych. Oddział zgłosił w 2015 r. przedmiotową drogę jako planowaną do przebudowy.
- dk 50 od km 157,700 do km 158,092 oraz dk nr 50d od km 0,000 do km 0,900 – zrealizowano osiem z 11 zaleceń. Niezrealizowane zalecenia dotyczyły, m.in.:
- Zastosowania PEO²⁶ na wysokości zjazdu oraz na dojeździe do niego wzdłuż krawędzi i w osi jezdni drogi krajowej - Przed zastosowaniem PEO podjęto decyzję o dalszej obserwacji warunków po wprowadzeniu pozostałych zaleceń;
- budowy dodatkowego pasa do skrzyżowania w prawo – brak dysponowania środkami na realizację zalecenia.

(dowód: akta kontroli str. 541-551)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Oddział w latach 2016 - 2019 (do 30.09.) nie przeprowadził żadnej kontroli ogólnej stanu brd, stosownie do obowiązku określonego w zarządzeniu nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 3 pkt 1 zarządzenia) oraz w zarządzeniu nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (§ 7 w związku z § 3 pkt 1 zarządzenia).

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami w odpowiedzi na pytanie o przyczyny nieprzeprowadzenia kontroli ogólnych, zgodnie z wymogami Zarządzeń nr 28 i 22, wyjaśnił m.in.: „(...) zgodnie z §8 ust. 1 Zarządzenia GD nr 28 z 2014 r. „Procedura organizacji i przeprowadzania kontroli stanu brd zawarta w Instrukcji ma charakter pilotażowy. Zarówno w Zarządzeniu GD nr 28 z 2014 r., jak i w Zarządzeniu GD nr 22 z 2017 r. wskazuje, że „Przeprowadzenie kontroli ogólnej, o której mowa w Instrukcji, stanowi jednocześnie przeprowadzenie kontroli

²⁶ Punktowe elementy odbłaskowe.

wykonywanej co najmniej raz na 6 miesięcy, o której mowa w §12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem". Ponadto co najmniej raz na 6 miesięcy, są przeprowadzane kontrole, o których mowa w ww. rozporządzeniu. W związku z przytoczonymi zapisami należy mieć na względzie, że kontrole dróg były przeprowadzane, lecz z uwagi na pilotażowy charakter procedury, jej wymagania oraz rozmiary zarządzanej sieci drogowej, nie zostały one w pełni dostosowane do zapisów Zarządzenia GD, ponieważ jest to proces postępujący, wymagający m.in. przeszkolenia pracowników". W konsekwencji nie były sporządzane Raporty z kontroli ogólnej brd zgodnie z wymogami Instrukcji".

(dowód: akta kontroli str. 332-340 i 529-533)

2. Raport z kontroli ogólnej przeprowadzonej 22 października 2014 r. (odcinek dk nr 63 od km 276,540 do km 287,884) sporządzono dopiero 28 czerwca 2016 r. (tj. po roku i ośmiu miesiącach od momentu przeprowadzenia kontroli).

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że: „Zarządzenie GD nr 28 z 2014 r. nie definiuje okresu w jakim po przeprowadzeniu kontroli należy sporządzić Raport. Biorąc pod uwagę pilotażowy charakter procedury, sporządzanie pierwszych Raportów było odsunięte w czasie”.

(dowód: akta kontroli, str. 529-533 i 601-616)

W latach 2016 – 2017 nie przeprowadzano kontroli specjalnych nocnych i kontroli stanu brd robót drogowych/wplywu robót drogowych na stan brd, w myśl wymogów określonych w § 3 pkt 3 Zarządzenia Nr 28. W odpowiedzi na pytanie kontrolera o przyczyny przeprowadzenia kontroli specjalnych i kontroli stanu brd niezgodnie z wymogami Zarządzeń Nr 28 i 22 Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że: *Kontrole dróg były przeprowadzane, lecz z uwagi na pilotażowy charakter procedury, jej wymagania oraz rozmiary zarządzanej sieci drogowej, nie zostały one w pełni dostosowane do zapisów Zarządzenia GD, ponieważ jest to proces postępujący, wymagający m.in. przeszkolenia pracowników. W rezultacie brak jest Raportów, o których mowa w Zarządzeniach nr 28 i nr 22 GD.*”

(dowód: akta kontroli str. 332-340 i 529-533)

3. W latach 2016-2019 (do 30.09.) trzy (z pięciu) kontrole szczegółowe brd - zrealizowane w 2016 r.²⁷ oraz 16 (z 94) kontroli szczegółowych - zrealizowanych w 2019 r.²⁸ zostały przeprowadzone przez jednego inspektora brd, tj. niezgodnie

²⁷ Dotyczące: odcinka dk nr 63 od km 280,800 do km 287,800, odcinka dk nr 2 od km 542,800 do km 543,272 i - odcinka dk nr 50 od km 55,000 do km 55,700.

²⁸ Dotyczące:- odcinka dk. nr 53 od km 87,500 do km 88,100; odcinka dk nr 53 od km 94,800 do km 95,800; odcinka dk nr 53 od km 112,600 do km 113,361; odcinka dk nr 61 od km 113,900 do km 114,400; odcinka dk nr 61 od km 93,300 do km 94,200; odcinka dk nr 10 od km 406,900 do km 407,439; odcinka dk nr 10 od km 387,600 do km 388,300; odcinka dk nr 10 od km 392,600 do km 393,000; odcinka dk nr 10 od km 394,250 do km 395,900; odcinka dk nr 10 od km 402,400 do km 403,200; odcinka dk nr 60 od km 40,600 do km 41,400; odcinka dk nr 60 od km 96,400 do km 97,021; odcinka dk nr 60 od km 112,689 do km 113,400; odcinka dk nr 60 od km 100,800 do km 101,600; odcinka dk nr 60 od km 76,800 do km 77,200; odcinka dk nr 60 od km 79,500 do km 80,300.

z wymogami określonymi w załączniku do zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 9 czerwca 2014 r. oraz w załączniku do zarządzenia nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 13 lipca 2017 r. Zespół kontrolny, zgodnie z wymogami określonymi w ww. zarządzeniach powinien składać się co najmniej z dwóch inspektorów brd.

W wyjaśnieniach odnośnie przyczyn przeprowadzenia kontroli szczegółowych brd przez jednego inspektora brd, Zastępcę Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wskazał, że: *„Nie wszystkie kontrole przeprowadzone były wymaganym składem kontrolującym, co wynikało z ograniczonej dostępności inspektorów brd. Oddział w Warszawie poprzez szkolenia stale uzupełnia i zwiększa liczbę inspektorów brd, aby w kolejnych latach nie dochodziło do sytuacji, w których brak będzie wymaganej liczby osób”.*

(dowód: akta kontroli str. 529-533, 617-650)

NIK stwierdza, że Oddział w okresie objętym kontrolą był zobowiązany do przestrzegania zapisów obowiązujących Zarządzeń GDDKiA Nr 28 i Nr 22 w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego zarówno w zakresie sposobu przeprowadzania kontroli stanu bezpieczeństwa drogowego, jak i składów osobowych przeprowadzających kontrole. W ocenie NIK zadaniem kierownictwa Oddziału jest zapewnienie takiej obsady kadrowej, która zapewni wykonywanie zadań zgodnie z przyjętymi wewnątrznie uregulowaniami prawnymi.

4. W wyniku oględzin na dk nr 2 na odcinku od km 542,800 do km 543,272 miejsca oznaczonego w klasyfikacji dróg krajowych ze względu na koncentrację wypadków w klasie E ze względu na wypadki śmiertelne ogółem i gęstość kosztów wypadków stwierdzono, że: zalecenia po szczegółowej kontroli brd (01.11.2016 r.) zostały częściowo zrealizowane, tj. poprawiono jakość nawierzchni drogi lokalnej w obrębie skrzyżowania, zieleń przydrożna nie ogranicza widoczności. W zakresie oznakowania nie wprowadzono ograniczenia prędkości w obrębie skrzyżowania, nie wprowadzono zmian oznakowanie poziomego.

(akta kontroli str. 884)

Na dk nr 2 odcinku od km 542,800 do km 543,272 1 listopada 2016 r. przeprowadzono kontrolę szczegółową brd, po której sformułowano zalecenia m.in. wprowadzenie w obrębie skrzyżowania z drogą krajową ograniczenia prędkości do 70 km/h, korektę oznakowania poziomego poprzez wydłużenie linii ciągłej na dojeździe do skrzyżowania 100 m (linia P-4 min. - 30 m, P3a - 70m, P6- 100m). Analiza projektów organizacji ruchu, a także wyniki oględzin wykazały, że zalecenia w tym zakresie nie zostały zrealizowane.

W odpowiedzi na pytanie: „Dlaczego nie zrealizowano zaleceń po kontroli szczegółowej brd na dk nr 2, na odcinku od km 542,800 do km 543,272 w zakresie ograniczenia prędkości do 70 km/h i korekty oznakowania poziomego poprzez wydłużenie linii ciągłej na dojeździe do skrzyżowania 100 m (linia P-4 min. - 30 m, P3a - 70m, P6- 100m)?” Zastępcę Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił m.in. że: *„(...) w dniu 08.11.2016 r., tj. po dniu kontroli szczegółowej brd wykonanej w dniu 02.11.2016 r., odbyła się kontrola przy udziale pracowników GDDKiA Oddział w Warszawie Rejon Mińsk Mazowiecki oraz Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Komendy*

Powiatowej Policji Mińsk Mazowiecki odcinka na DK2 od km 542+800 do 543+272, w której nie zgłoszono uwag pokrywających się z kontrolą brd. W związku z tym zasadność realizacji zaleceń polegających na ustawieniu znaku z ograniczeniem prędkości do 70 km/h oraz wykonaniu korekty oznakowania poziomego (P-4, P-3a, P-6) pozostawiono do dalszej obserwacji."

NIK nie przyjmuje powyższych wyjaśnień, gdyż przedstawiona lokalizacja na dk nr 2 od km 542,000 do km 542,500 została sklasyfikowana ze względu na gęstość kosztów wypadków drogowych w klasie ryzyka E1 w 2016 r. i w klasie ryzyka D w 2019 r., a od 2015 r. do czasu kontroli w tym miejscu doszło do 4 wypadków drogowych.

(akta kontroli str. 617-622 i 884-889)

OCENA CZĄSTKOWA

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie ocenia działania Oddziału dotyczące realizacji obowiązków określonych w Zarządzeniach Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie kontroli stanu brd zarówno w zakresie sposobu przeprowadzania kontroli stanu bezpieczeństwa drogowego, jak i składów osobowych przeprowadzających kontrole.

NIK wnosi uwagi do nie sporządzania przez Oddział dedykowanych analiz po zakończeniu realizacji inwestycji z Programu LMN, pod kątem oceny wpływu realizacji PLMN na stan bezpieczeństwa na drogach.

NIK zauważa, że celami Programu LMN było zmniejszenie liczby odcinków dróg uznawanych za niebezpieczne, a tym samym podniesienie poziomu brd. W opinii NIK za stan pożądany należy uznać prowadzenie działań mających na celu ocenę skuteczności realizacji PLMN.

III. 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. Realizację robót budowlanych wyłącznie w oparciu o umowy, które swoim zakresem obejmują te roboty.
2. Zaprzestania zlecania robót budowlanych wykonawcom nie wybranym do ich wykonania w na podstawie przepisów PZP.
3. Przeprowadzanie kontroli stanu brd w sposób spełniający wymagania określone regulacjami wewnętrznymi przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

IV. 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 dni 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, 20 grudnia 2019 r.

Tekst ujednoczony wystąpienia
pokontrolnego uwzględniający zmiany
wprowadzone Uchwałą Zespołu
Orzekającego Komisji Rozstrzygającej
w NIK z dnia 9 marca 2020 r.

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


podpis