



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Departament Infrastruktury

KIN.410.005.04.2019

Pan Radosław Kantak
Dyrektor Oddziału
Generalna Dyrekcja Dróg
Krajowych i Autostrad
Oddział w Gdańsku
ul. Subisława 5
80-354 Gdańsk

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku ¹ ul. Subisława 5 80-354 Gdańsk
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Gdańsku od dnia 1 marca 2017 r. jest Radosław Kankak ² . Dyrektorem Oddziału w okresie od 1 marca 2011 r. do 13 września 2016 był Robert Marszałek oraz w okresie od 14 września 2016 r. do 28 lutego 2017 r. obowiązki dyrektora Oddziału pełnił zastępca dyrektora Karol Markowski. (akta kontroli str. 9-24)
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych ³ , 2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego ⁴ .
Okres objęty kontrolą	Lata 2015 – 2019 (do czasu zakończenia kontroli)
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ⁵
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Witold Olczyk, główny specjalista kp., upoważnienie do kontroli nr KIN/58/2019 z 29.08.2019 r. (akta kontroli str. 1-2)

¹ W dalszej części zwany także – Oddział.

² Dalej: dyrektor.

³ W dalszej części: Program LMN.

⁴ W dalszej części: zarządzanie brd.

⁵ Dz.U. z 2019 r. poz. 489 ze zm., dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna⁶ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Oddział prawidłowo realizował zadania finansowane w ramach Programu LMN. W okresie objętym kontrolą zrealizowano 15 zadań inwestycyjnych. Zlokalizowane były one na odcinkach dróg, które tylko w 40% pokrywały się z odcinkami sklasyfikowanymi jako odcinki o wysokim ryzyku występowania wypadków i ofiar śmiertelnych, która to klasyfikacja była podstawą do stworzenia listy zadań objętych tym Programem.

Zadania zrealizowane w ramach Programu LMN, nie zostały objęte specjalnym nadzorem i sprawozdawczością. Ich finansowanie, realizacja i rozliczanie odbywały się na ogólnych zasadach dotyczących wszystkich realizowanych zadań inwestycyjnych w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA). Nie prowadzono także analiz wpływu zrealizowanych zadań z Programu LMN, na poprawę bezpieczeństwa w lokalizacjach objętych tymi zadaniami.

Oddział pomimo braku specjalnych procedur nakierowanych na realizację zadań objętych Programem LMN, prawidłowo wykonywał działania: w zakresie nadzoru inwestorskiego, rozliczania zakończonych inwestycji w zakresie rzeczowym oraz egzekwowania usuwania występujących nieprawidłowości w zakończonych inwestycjach, które podlegały gwarancji. Sposób finansowania zadań (uruchamianie środków finansowych na płatności za zrealizowane roboty, a nie pod wartość kosztorysową zadania), praktycznie wykluczyły sytuacje konieczności dokonywania zwrotu niewykorzystanych środków finansowych. Realizacja kosztów na poziomie od 87% do 100% wartości kosztorysowej, przy założeniach 7% rezerwy, pozwala stwierdzić, że wartość zadań była prawidłowo szacowana, a dwa przypadki opóźnień realizacji zadań zostały spowodowane nieprzewidywalnymi sytuacjami dotyczącymi warunków geologicznych i protestów mieszkańców. Stwierdzono jeden przypadek nieprawidłowego działania dyrektora Oddziału, w zakresie finansowania zadań objętych Programem LMN, polegające na zaciągnięciu zobowiązania finansowego na zwiększenie kosztu realizacji inwestycji w trakcie jej trwania, przed uzyskaniem zgody na zmianę programu inwestycji w zakresie większego kosztu jej realizacji.

Oddział prawidłowo realizował obowiązkowe kontrole ogólne bezpieczeństwa ruchu drogowego (dalej: brd), a także realizował kontrole szczegółowe, nocne i specjalne. Nie stwierdzono przypadków braku realizacji rekomendacji odnotowanych w raportach z kontroli ogólnych, z wyjątkiem przedsięwzięć, których realizacja była możliwa tylko w zakresie przeprowadzenia generalnych remontów lub działań inwestycyjnych, innych niż możliwe do realizacji w ramach bieżącego utrzymania. Stwierdzone nieprawidłowości w tym obszarze, dotyczyły niezgodnego z obowiązującą w GDDKiA instrukcją kancelaryjną⁷, dokumentowania raportów z kontroli ogólnych, a także nierzetelne sporządzenie raportu z jednej kontroli ogólnej, które może podważać rzeczywisty czas wykonania tej kontroli.

Oddział prowadził prawidłowo ewidencję dróg będących w jego zarządzie, a w szczególności dokumentację dotyczącą dzienników objazdu dróg oraz realizacji rekomendacji w zakresie usuwania stwierdzonych podczas objazdów zaobserwowanych nieprawidłowości. Podczas przeprowadzonych oględzin pięciu wybranych odcinków dróg, stwierdzono 14 przypadków niezgodności oznakowania pionowego (znaki informacyjne i ostrzegawcze), z planami organizacji ruchu.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁷ Wprowadzona Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 61/2014 z dnia 18.12.2014 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej w GDDKiA.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowe⁸ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Realizacja Programu Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych

1.1 Sieć dróg w administracji Oddziału, prowadzenie klasyfikacji i typowanie miejsc niebezpiecznych.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015-2019, Oddział zarządzał od 805,606 (rok 2015), do 807,231 (rok 2019) km dróg⁹ oraz 65,789 km autostrady A1, która jest odcinkiem koncesyjnym¹⁰. Stosownie do przepisów art. 20 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹¹ (dalej: u.o.d.p), w Oddziale prowadzona była w formie elektronicznej kompletna ewidencja dróg. Oddział posiadał klasyfikację dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych sporządzaną w roku 2016 i w roku 2019 w oparciu o przepisy rozporządzenia 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 drogowej¹² (dalej: rozporządzenie w sprawie klasyfikacji ryzyka dróg), a także przedstawił zestawienie liczby wypadków na poszczególnych administrowanych drogach w ujęciu rocznym. Nie odnotowano wypadków, których bezpośrednią przyczyną byłby zły stan infrastruktury. Oddział posiadał także klasyfikację odcinków dróg w zakresie wypadków, w której zostały przyjęte dane za lata 2011-2013.

(akta kontroli str. 7-8, 196-202, 622-663, 1743)

Liczba wypadków na poszczególnych drogach administrowanych przez Oddział znalazła odzwierciedlenie w sporządzonej w roku 2016 i 2019 klasyfikacji odcinków dróg. Według tej klasyfikacji, kat. „D” to poziom tolerowany akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami (tzw. ryzyko indywidualne), a dla kat. „E” to poziom ryzyka nieakceptowany.

W sporządzonej klasyfikacji w roku 2016 zidentyfikowano 61 odcinków, w tym 18 w kat. „D” i 43 w kat. „E”. W roku 2019 wykazano 55 odcinków dróg, w tym 15 w kat. „D” i 40 w kat. „E”. Analiza powyższych zestawień wykazała m.in. że dla 25 odcinków klasa ryzyka pozostała bez zmian, a 30 odcinków zostało zidentyfikowanych w nowych lokalizacjach.

Łączna liczba wypadków w latach 2015-2019 wyniosła 2204 (do 07.08.2019 r.), a w poszczególnych latach kształtowała się następująco: 2015 - 442 wypadki, 2016 - 513, 2017 - 519, 2018 - 482, 2019 – 248 (za okres do 07.08.2019 r.).

(akta kontroli str. 204-206)

⁸ 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.

⁹ W tym, według stanu na rok 2019, drogi główne (G) – 280,261 km. drogi główne ruchu przyspieszonego (GP) – 423,641 km i drogi ekspresowe (S) – 103,329 km.

¹⁰ Koncesjonariuszem autostrady na odcinku Gdańsk – Toruń jest Gdańsk Transport Company S.A. Koncesjonariusz autostrady, zgodnie z przepisem art. 19.3 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, pełni funkcję zarządcy autostrady płatnej na warunkach określonych w umowie o budowę i eksploatację albo wyłącznie eksploatację autostrady, z wyjątkiem zadań, o których mowa w art. 20 pkt 1, 8, 17 i 20, które wykonuje Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. W gestii GDDKiA Oddział w Gdańsku pozostaje: opracowywanie projektów planów rozwoju sieci drogowej oraz bieżące informowanie o tych planach organów właściwych do sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdu z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych z tego tytułu, nabywanie nieruchomości pod pasy drogowe dróg publicznych i gospodarowanie nimi w ramach posiadanego prawa do tych nieruchomości oraz zarządzanie bezpieczeństwem dróg w transeuropejskiej sieci drogowej.

¹¹ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.

¹² Dz.U. z 2015 r. poz. 1845.

1.2 Tworzenie projektu listy do Programu LMN oraz wysokość środków na finansowanie zadań objętych Programem LMN.

Opis stanu faktycznego

Oddział w roku 2015 sporządził i wysłał do Centrali GDDKiA (dalej: Centrala) listę zadań proponowanych do włączenia do Programu Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych (dalej: PRLOŚ). Lista zawierała 115 odcinków dróg proponowanych do ujęcia w programie PRLOŚ, w tym siedem we współpracy z lokalnymi samorządami (wykonanie dokumentacji przez samorząd) oraz 70 odcinków proponowanych do ujęcia w Programie Budowy Ciągów Pieszko-Rowerowych (dalej: PBCPR), w tym 100% w zakresie dokumentacji przewidziane było do realizacji przez samorzady (na rok 2015, 11 samorządów posiadało już taką dokumentację). Z liczby 185 propozycji, Centrala zakwalifikowała 47 pozycji do realizacji. Nie ujęto żadnych odcinków z dróg krajowych (dalej: DK) nr 6 i 7, które były w trakcie przebudowy lub planowania do przebudowy na kategorię dróg ekspresowych (dalej: S). W następnych latach, 2016-2018 na każdy rok Oddział przekazywał do Centrali uaktualnione zestawienia odcinków dróg proponowanych do ujęcia w Programie LMN. Łącznie (lista do ujęcia w PRLOŚ i w PBCPR) w roku 2016 proponowano 134 odcinki DK. Z tego tzw. tytuły inwestycyjne, czyli faktyczną zgodę na realizację, otrzymało 15 zadań (15 odcinków DK). Na rok 2017 Oddział sporządził już tylko jedną listę potrzeb i propozycji do ujęcia w Programie LMN. Było to 159 odcinków DK, w tym 56 pokrywało się z wykazem odcinków dróg w klasie ryzyka „D” i „E” z roku 2016. Ponieważ część lokalizacji pokrywała się kilometrażem, ale różniła się zakresem zadania do wykonania, to realnie lista powyższa ujmowała tylko 30 odcinków (blisko 50% z 61 odcinków) wymienionych w klasyfikacji dróg o ryzyku „D” i „E” sporządzonej w 2016 roku. W roku 2018 na żądanie Centrali (wyraźnie zaznaczono, że chodzi o potrzeby inwestycyjne, a nie odcinki typowane do Programu LMN), Oddział skierował listę potrzeb inwestycyjnych wykazując 129 odcinków, w tym znalazły się 24 lokalizacje pokrywające się z klasyfikacją ryzyka w kat. „D” i „E” z 2016 roku. Centrala zatwierdziła na rok 2018 listę zadań inwestycyjnych (drogowych) w liczbie trzynastu, w tym 4 zadania objęte Programem LMN. Z powyższych trzynastu zadań, 6 pokrywało się umiejscowieniem z klasyfikacją ryzyka w kat „D” i „E” z roku 2016. Natomiast w 2019 roku Centrala nie wskazała dla Oddziału w Gdańsku żadnego nowego zadania.

Oddział w okresie objętym kontrolą realizował 15 zadań zaliczonych do Programu LMN (w tym 3 zadania zatwierdzone przed rokiem 2015 i kontynuowane w latach objętych kontrolą), przy czym dwa zadania były na etapie realizacji dokumentacji projektowej i przetargowej, a 13 zostało już zrealizowanych. Z powyższych 15 zadań według klasyfikacji ryzyka z lat 2011 – 2013, 5 odcinków było w klasach ryzyka „D” i „E” w całości i 1 odcinek w jednej z dwóch części na jakie opiewało zadanie; pozostałe odcinki były sklasyfikowane jako „A”, „B” lub „C”¹³.

Według klasyfikacji z roku 2016 (z 15 zadań do realizacji zostało 9, pozostałych 6 zadań zakończono), tylko 2 odcinki w całym zakresie pokrywały się z lokalizacją klasyfikacji ryzyka w kat. „D” i „E” oraz 1 odcinek w jednej z dwóch części na jakie opiewało zadanie. Następne 6 odcinków było sklasyfikowane w klasach „A”, „B” i „C”. Oznacza to, że według badanych ryzyk, w Programie LMN znalazło się tylko 40% lokalizacji o wysokim ryzyku występowania wypadków (zaliczając także zadania częściowo pokrywające się z odcinkami sklasyfikowanymi w kat. ryzyka „D” i „E”). Ze zrealizowanych inwestycji z Programu LMN (do końca roku 2018 zakończono 13 zadań inwestycyjnych z Programu LMN), tylko w dwóch

¹³ Odcinki o niskim ryzyku: DK 91 Pruszcz Gdański, DK 55 Sztum, DK 55 Brachlewo – Tychnowy, DK 20 Chwaszczyno, DK 20 Brodnica Górna/Ostrzyce, DK 20 Korne – Kościerzyna, DK 21 Trzebielino – Kwakowo, DK 20 Borcz i DK 20 Glinz – Żukowo.

lokalizacjach odcinki nie powtórzyły się w klasyfikacji ryzyka sporządzonej w roku 2019.

Także analiza danych pozyskanych od Pomorskiej Komendy Wojewódzkiej Policji z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (dalej: SEWiK), wskazywała, że dla dwóch zadań zrealizowanych w ramach Programu LMN, Policja nie odnotowała dla tych lokalizacji żadnych wypadków i ofiar¹⁴, a w dwóch przypadkach według SEWiK miejsca niebezpieczne były i są nadal na odcinkach sąsiadujących z odcinkami przebudowanymi¹⁵.

Analiza zestawień odcinków sklasyfikowanych w kat. „D” i „E”, sporządzonych w roku 2016 i w roku 2019, wykazała, że działania inwestycyjne Oddziału, w tym sfinansowane w ramach Programu LMN, przyczyniały się do podniesienia bezpieczeństwa na drogach będących w zarządzie Oddziału i w konsekwencji spadku liczby odcinków sklasyfikowanych w najwyższych klasach ryzyka (z 61 do 55). Niemniej jednak w klasyfikacji z 2016 r. i w klasyfikacji z 2019 r., 25 odcinków dróg pozostawało w tej samej wysokiej klasie ryzyka, a 30 odcinków to nowo sklasyfikowane odcinki o podwyższonym ryzyku.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział co roku wskazywał i uaktualniał listę zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu, która była tworzona w oparciu o własne analizy oraz wnioski samorządów i mieszkańców. Dobór odcinków do weryfikacji, łączenia zadań, nadawania rankingu oraz ostateczny przydział zadań nie leżał w kompetencjach Oddziału. Do Oddziału należało jedynie, w ramach listy zadań do realizacji z zakresu Programu LMN, weryfikowanie poprawności kilometraża, długości odcinka oraz jego parametrów technicznych. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że przekazywane listy nie były w żaden sposób porządkowane pod względem pilności ich zrealizowania, a kolejność ich umieszczania na listach przekazywanych do Centrali była przypadkowa. Taką formułę przyjęto, ponieważ Centrala nie nakazywała wprowadzania żadnej gradacji ważności i pilności na listach proponowanych zadań.

Program LMN ustanowiony został w Programie Budowy Dróg Krajowych wprowadzonym uchwałą nr 156/2015 Rady Ministrów z 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2013 (z perspektywą do roku 2025)¹⁶. W uchwale tej ustanowiono Program LMN, który w załączniku nr 6 (dalej: załącznik 6), zawierał zadania planowane do realizacji według klasyfikacji ryzyka z klas „D”, „E1” i „E2”¹⁷ w liczbie 48 odcinków dróg w województwie pomorskim. Analiza przekazanej klasyfikacji ryzyka odcinków dróg na terenie obszaru działania Oddziału w Gdańsku sporządzonej w roku 2016, wykazała, że 21 (43,75%) zadań z załącznika nr 6 pokrywa się z odcinkami wykazanymi w klasyfikacji dotyczącej Oddziału. Zatwierdzona przez Centralę lista zadań w ramach Programu LMN w roku 2016, zawierała 8 zadań z załącznika nr 6 – w klasie „E2”, 3 zadania – w klasie „E1” i 4 zadania – w klasie „D”.

¹⁴ Zadanie na odcinku Malbork – Kałmuzy na DK 55 kilometraż 29+950 – 30+250 i 78+350 – 79+200 oraz zadanie na odcinku Trzebielino – Kwakowona DK 21 kilometraż 23+175 – 23+575, 25+770 – 26+350, 41+820 – 42+180, 44+750 – 44+850 i 45+410 – 45+800.

¹⁵ Zrealizowano zadanie w miejscowości Chwaszczyno na DK 20 w km 308+293 – 309+285 i 309+520 – 309+820, wg SEWiK lokalizacje z dużą liczbą wypadków i ofiar (dane z 2015 r.), to kilometraże km 258 – 260 - 9/0/14, km 248 – 272 – 17/1/26, km 276 – 290 – 14/3/21, km 297 – 299 – 7/0/7, gdzie liczby łamane oznaczają liczbę wypadków przez liczbę ofiar śmiertelnych i przez liczbę osób rannych. Także zadanie zrealizowane w Pruszczu Gdańskim na DK 91 km 18+200 – 18+600, a według SEWiK w km 18+706 – 21+824 – rok 2018 – 15/0/17.

¹⁶ Druk RM-111-156-15.

¹⁷ W uchwale dokonano rozbicia klasy ryzyka E na klasy E1 – klasa ryzyka bardzo duża i E2 – klasa ryzyka największa.

Jednocześnie z 15 powyższych zadań w ustanowionej w 2016 r. liście zadań objętych Programem LMN dla Oddziału, tylko 5 zadań (33%) pokrywało się z klasyfikacją ryzyka w ramach klas „E” i ”D”, dla obszaru Oddziału, sporządzoną w roku 2016.

Także porównanie wyżej wymienionych 15 zadań, z odcinkami wskazywanymi przez Policję na podstawie danych z systemu SEWiK, pokazuje, że 2 zadania objęte Programem LMN, były wykonywane w sąsiedztwie odcinków o dużej liczbie wypadków i ofiar, a dla lokalizacji 2 innych zadań, dane z SEWiK w ogóle nie wykazują tam wypadków ani ofiar wypadków. Powyższe oznacza, że wprowadzając zadania wymienione w załączniku 6, były umieszczone w Programie LMN, ale były niespójne z analizami ryzyk sporządzanymi dla obszaru Oddziału w roku 2016 oraz nie uwzględniały w pełni potrzeb wskazywanych przez Oddział, które były oparte na analizach własnych i zgłoszeniach samorządów lokalnych, a także często nie pokrywały się z danymi umieszczonymi w SEWiK.

(akta kontroli str. 207-211, 216-304, 1067-1068, 1121-1122, 1874-1875)

Środki na realizację zadań inwestycyjnych, w tym objętych Programem LMN, były przyznawane przez Centralę, po uzyskaniu akceptacji Ministra właściwego do spraw transportu (dalej: Minister), na przedkładanym do zatwierdzenia Programie Inwestycji. Zaakceptowany Program Inwestycji gwarantował finansowanie realizacji zadania nawet w przypadku rozłożenia kosztów na kilka lat. Część zadań, w tym objętych Programem LMN, była wykonywana w partnerstwie z lokalnymi samorządami.

W większości przypadków po stronie samorządów leżały koszty wykonania dokumentacji i/lub wykupu gruntów niezbędnych do realizacji zadania, a także uzyskania stosownych zezwoleń na realizację robót. Łącznie w okresie objętym kontrolą, wartość kosztorysowa¹⁸ zadań ujętych w Programie LMN wynosiła 120.838,3 tys. zł, tj. 147,6% wartości określonej w pierwszych planach wykazanych w Programach Inwestycji (81.847,5 tys. zł według cen z roku 2014 i 2015). W poszczególnych latach wykorzystano środki finansowe w następujących wysokościach: rok 2015 – 226,3 tys. zł, rok 2016 – 9.582,8 tys. zł, rok 2017 – 15.999,2 tys. zł, rok 2018 – 5.291,2 tys. zł, rok 2019 (31.10.) – 3.768,2 tys. zł, tj. w sumie 34.867,7 tys. zł plus 684,6 tys. zł ze środków samorządowych.

Z 15 zadań z Programu LMN do końca listopada 2019 r. zakończono i rozliczono 13 zadań. Wykorzystanie środków na poszczególne zadania przedstawiało się następująco:

1. DK 91 miejscowość Pruszcz Gdański, km. 18+200 - 18+600, planowano – 4.685,3 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 3.832,0 tys. zł, wydano – 3.670,6 tys. zł, w tym 394,9 tys. zł ze środków samorządowych, wykorzystanie środków na poziomie 95,8%;
2. DK 22 odcinek Jaromierz – Nieżywiec, km 228+210, planowano – 3.300,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 3.072,7 tys. zł, wydano – 2.812,4 tys. zł, w tym 94,0 tys. zł ze środków samorządowych, wykorzystanie środków na poziomie 91,5%;
3. DK 55 miejscowość Sztum, km 37+320 – 38+116, planowano – 10.386,3 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 7.846,2 tys. zł, wydano – 7.750,7 tys. zł, w tym 128,2 tys. zł ze środków samorządowych, wykorzystanie środków na poziomie 98,8%;

¹⁸ Zgodnie z wyjaśnieniami dyrektora wartość kosztorysowa była równa wysokości kosztów realizacji zadań, które były zatwierdzone w Programach Inwestycji.

4. DK 55 odcinek Brachlewo – Tychnowy – Nowa Wieś Kwidzyńska, km 54+060 – 56+625, planowano – 1.545,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 2.145,0 tys. zł, wydano – 1.940,7 tys. zł, w tym ze środków samorządowych 10,0 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 90,5%;
5. DK 20 miejscowość Chwaszczyno, km 308+293 – 309+820, planowano – 641,3 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 2.233,1 tys. zł, wydano – 2.021,6 tys. zł, w tym ze środków samorządowych 50,0 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 90,5%;
6. DK 22 miejscowość Królewo, km 363+750 – 364+200, planowano – 1.770,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 2.605,8 tys. zł, wydano 2.424,2 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 93,0%;
7. DK 20 skrzyżowanie do miejscowości Brodnica Górna/Ostrzyce, km 275+920 – 276+200, planowano – 1.720,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 1.213,7 tys. zł, wydano 1.178,1 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 97,1%;
8. DK 55 odcinek Malbork – Kałmuzy, km 29+950 – 30+250 i 78+350 – 79+200, planowano – 695,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 2.773,3 tys. zł, wydano – 2.773,3 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 100%;
9. DK 21 odcinek Trzebielino – Kwakowo, 5 odcinków pomiędzy km 23+175 – 45+800, planowano – 1.063,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 2.581,8 tys. zł, wydano – 2.366,9 tys. zł, w tym ze środków samorządowych 7,4 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 91,7%;
10. DK 20 miejscowość Borcz, km 287+920 – 288+150, planowano – 164,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), ostateczny kosztorys po zmianach - 634,4 tys. zł, wydano – 556,4 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 87,7%;
11. DK 22 miejscowość Sucumin, km 313+150 – 313+550, planowano – 1.770,0 tys. zł (poziom cen z roku 2014), ostateczny kosztorys po zmianach - 1.511,9 tys. zł, wydano – 1.427,4 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 94,4%;
12. DK 20 odcinek Glinicz – Żukowo, km 295+100 – 296+300, planowano – 628,0 tys. zł (poziom cen z roku 2014), ostateczny kosztorys po zmianach - 1.180,0 tys. zł, wydano – 1.028,1 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 87,1%;
13. DK 22 miejscowość Zblewo, km 304+720 – 307+400, planowano – 1.992,9 tys. zł (poziom cen z roku 2014), ostateczny kosztorys po zmianach - 1.478,8 tys. zł, wydano 1.317,2 tys. zł, wykorzystanie środków na poziomie 89,1%.

Dwa zadania (DK 25, odcinek Biały Bór – Sporysz, km 21+955 – 30+350 i DK 20 na odcinku Korne – Kościerzyna, km 251+500 – 258+500), były w trakcie realizacji. Pierwsze z zadań było na etapie projektowania, a drugie na etapie wyłaniania wykonawcy robót. Dla pierwszego zadania określono szacunkowy koszt w wysokości 38.486,7 tys. zł (poziom cen z roku 2015), po zmianach 43.329,6 tys. zł, a wysokość poniesionych wydatków do końca listopada 2019 r. to 1.301,0 tys. zł. Dla drugiego zadania, szacunkowy pierwotny koszt – 13.000,0 tys. zł (poziom cen z roku 2015), po zmianach i weryfikacji cen koszt określono w wysokości 44.400,0 tys. zł, a poniesione dotychczas wydatki to 2.983,4 tys. zł.

Zgodnie z planowanymi terminami realizacji wykonano 10 zadań z Programu LMN (67% wszystkich zadań objętych Programem LMN), jedno zadanie jest zaplanowane do realizacji w latach 2020-2021. 4 zadania były realizowane z opóźnieniem:

- DK 22, miejscowość Królewo plan realizacji – rok 2017, według wyjaśnień dyrektora: *ze względu na wystąpienie odmiennych od wskazanych w dokumentacji warunków podpowierzchniowych (wysoki poziom wód gruntowych), utrudniających wykonanie robót budowlanych w roku 2017, przedłużono okres realizacji inwestycji do roku 2018;*
- DK 55, odcinek Malbork – Kałmuzy, plan realizacji – 2017, według wyjaśnień dyrektora: *(...) mieszkańcy nie wpuścili wykonawcy na swoje posesje przed wznowieniem granic przez geodetę, (...) w trakcie prac natrafiono na ludzkie szczątki, (...) wystąpiły niekorzystne warunki pogodowe (...) okres inwestycji przedłużono do roku 2018;*
- DK 22, miejscowość Sucumin plan realizacji – rok 2016, według wyjaśnień dyrektora: *ze względu na brak wszczęcia postępowania administracyjnego w celu wypłaty odszkodowań za nabyte nieruchomości oraz trwające postępowanie przetargowe na wyłonienie wykonawcy robót budowlanych okres realizacji inwestycji przedłużono do roku 2017;*
- DK 20, odcinek Korne – Kościerzyna plan realizacji – lata 2017-2018, według wyjaśnień dyrektora: *Z powodu przedłużającego się procesu wykonywania dokumentacji technicznej, aktualnie planowany termin realizacji inwestycji to lata 2019-2020.*

Planowane nakłady na zadania w ramach Programu LMN były ustalane na podstawie zatwierdzonych Programów Inwestycji. Środki finansowe były zamawiane przez Oddział z Centrali, na realizację konkretnych płatności za wykonane roboty i usługi. Oddział zapotrzebowując określoną kwotę środków finansowych na dany dzień, pod bieżące płatności, nie podawał asortymentu robót ani paragrafów klasyfikacji rachunkowej. Dopiero na etapie płatności wydatki były przyporządkowane do odpowiedniego zadania i paragrafu. Nie istniało żadne osobne subkonto do prowadzenia rozliczeń zadań realizowanych w ramach Programu LMN.

Po zakończeniu każdej inwestycji, w tym zrealizowanej z Programu LMN sporządzane było rozliczenie inwestycji zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 2 grudnia 2010 r. w sprawie szczegółowego sposobu i trybu finansowania inwestycji z budżetu państwa¹⁹. Nie była prowadzona osobna ewidencja środków przeznaczonych na realizację Programu LMN, ani osobna forma księgowania tych wydatków.

Niepełne wykorzystanie środków finansowych przyznanych na realizację zadań w ramach Programu LMN, wynikało z rozliczania umów na roboty budowlane w oparciu o obmiar powykonawczy. Ponadto Programy Inwestycyjne były tak konstruowane, aby zawierać rezerwę na nieprzewidziane wydatki w wysokości nie przekraczającej 7% wartości robót budowlanych.

Także w niektórych zadaniach nie były wykorzystywane w całości kwoty przewidziane na nadzory (autorski, archeologiczny), a w przypadku przedłużania się procedury wypłaty odszkodowań i braku określenia terminu zakończenia tych procedur, zadania były zamykane w terminie określonym w Programie Inwestycji, a należne kwoty odszkodowań za nabyte nieruchomości były wypłacane w ramach regulacji stanów prawnych.

W związku ze wskazanym mechanizmem pozyskiwania środków finansowych, polegającym na zamawianiu środków pod konkretne płatności, a nie pod planowane

¹⁹ Dz.U. Nr 238 poz. 1579.

limity na poszczególne zadania, wyeliminowano konieczność zwracania środków (nadwyżek), z realizacji poszczególnych zadań.

(akta kontroli: str. 207, 1120, 1443-1533, 1558-1559, 1686, 1728, 1740, 1744-1873, 1876-1896)

1.3 Nadzór nad realizacją zadań objętych PLMN i monitorowanie trwałości zrealizowanych inwestycji.

W Oddziale nie funkcjonowały odrębne procedury dedykowane do prowadzenia nadzoru inwestorskiego nad realizacją zadań objętych Programem LMN. Oddział nie otrzymał od Centrali żadnych wytycznych i procedur w zakresie monitorowania zadań zrealizowanych w ramach Programu LMN.

Nadzór był prowadzony na ogólnych zasadach, a zakres obowiązków pracowników i ich odpowiedzialność, wynikały z *Zakresu obowiązków, uprawnień i odpowiedzialności (zakres czynności)*, będącego integralną częścią umowy o pracę. Badane dokumenty dotyczące realizacji sześciu zadań z Programu LMN, potwierdziły prawidłowe działania ze strony Oddziału w zakresie nadzoru inwestorskiego. Prowadzone były dzienniki budowy, które zawierały m.in. zapisy informujące zamawiającego i inspektora nadzoru o terminach prowadzenia robót ulegających zakryciu oraz o terminach odbioru robót zanikających i uzyskanej pisemnej zgodzie zamawiającego na ich przeprowadzenie. Zatwierdzano także recepty laboratoryjne na mieszanki mineralno-asfaltowe. Przedkładane były przez wykonawców stosownie do wymogów zawartych w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia (dalej: SIWZ) i Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej: OPZ), deklaracje wartości użytkowych dla stosowanych materiałów i komponentów wykorzystywanych przy realizacji robót inwestycyjnych.

Po zakończeniu realizacji inwestycji, prowadzono odbiory końcowe, z których były sporządzane protokoły (badaniem w tym zakresie objęto sześć inwestycji z Programu LMN²⁰, co stanowiło 46% całego Programu LMN w Oddziale). Dla dwóch zadań (DK 55 odcinek Brachlewo – Tychnowy – NW Kwidzyńska oraz DK 22 miejscowość Królewo), uznano obiekt za zakończony i przyjęto bez uwag. Zadanie na DK 91 w miejscowości Pruszcz Gdański przyjęto z dwoma uwagami, dotyczącymi ułożenia kostki brukowej w zatoczce autobusowej i zastoin wodnych na chodniku i na ścieżce rowerowej. Zadanie w miejscowości Sztum na DK 55, przyjęto z dwoma uwagami, dotyczącymi odtworzenia oznakowania poziomego w technologii grubowarstwowej i wykonania ścieku przykrawężnikowego. Na DK 20 w miejscowości Chwaszczyno przyjęto wbudowane prefabrykaty betonowe (obrzeża chodnikowe, krawężniki i kostkę brukową), które nie spełniały wymagań Szczegółowych Specyfikacji Technicznych (dalej: SST) zawartych w SIWZ. Wykonawca zadeklarował brak istotnego wpływu wskazanych odstępstw na jakość i trwałość wykonanych robót. W związku z powyższym Zamawiający uzgodnił odebranie inwestycji ale wydłużona została gwarancja na przedmiotowe elementy z 60 do 84 miesięcy. Dla tego zadania nastąpiło także przekroczenie terminu realizacji umowy i Oddział, jako Zamawiający zastosował przewidziane umową

²⁰ 1) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 91 w miejscowości Pruszcz Gdański w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 18+200-18+600; 2) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 55 w miejscowości Sztum w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 37+320-38+116; 3) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 20 w województwie pomorskim w miejscowości Chwaszczyno w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; 4) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie pomorskim na DK 22 w miejscowości Królewo w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; 5) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie pomorskim na skrzyżowaniu DK 20 do miejscowości Brodnica Górna/Ostrzyce w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; 6) poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 55 na odcinku Brachlewo – Tychnowy – NW Kwidzyńska w ramach PBDK – Program Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych.

sankcje w postaci naliczenia kar umownych. W przypadku zadania dotyczącego przebudowy skrzyżowania na DK 20 do miejscowości Brodnica Górna/Ostrzyce, stwierdzono w dwóch pobranych próbkach nawierzchni odstępstwa od wymagań SST dla warstwy wiążącej i ścieralnej. Oddział, jako Zamawiający uzgodnił z Wykonawcą wydłużenie gwarancji z 60 do 72 miesięcy. Wszystkie wskazane w powyższych protokołach uwagi zostały zrealizowane we wskazanych przez Zamawiającego terminach. Pracownicy Oddziału realizowali przewidziane w umowach z Wykonawcami, przeglądy gwarancyjne na zrealizowanych inwestycjach.

W sytuacjach stwierdzonych usterek sporządzane były protokoły z przeglądu gwarancyjnego wskazujące wykonawcy terminy i elementy wymagające naprawy, uzupełnienia lub wykonania innych zabiegów służących do zrealizowania wymagań postawionych w SIWZ i w OPZ dla danej inwestycji. Realizacja tych uwag była potwierdzana notatkami służbowymi sporządzanymi przez pracowników Oddziału. Także w dziennikach objazdu dróg, dokumentowano zrealizowanie przez wykonawców wskazanych braków. W zbadanych w tym zakresie sześciu wyżej wskazanych zadaniach inwestycyjnych z Programu LMN, nie stwierdzono nieprawidłowych w tym zakresie działań pracowników Oddziału.

(akta kontroli str. 215-217, 326-663, 778-1000, 1728)

W toku oględzin pięciu odcinków DK²¹ odnośnie trwałości przedmiotowych inwestycji stwierdzono:

- w miejscowości Królewo – na odcinku około 300 m, występowanie początku powstawania kolein o głębokości od 0,8 do 1,0 cm;
- pod miejscowością Wieżyca (DK 20 – odcinek skrzyżowania drogi z drogą prowadzącą do Brodnicy Górnej/Ostrzyce) – niepełne uzupełnienie nawierzchni w miejscach pobierania próbek do badania materiału zastosowanego do budowy nawierzchni oraz drobne ubytki nawierzchni na tzw. szwie roboczym w miejscu łączenia pasów wylewanej nawierzchni oraz uszkodzenie mechaniczne na długości kilkunastu metrów wzdłuż prawej (w kierunku wzrostu kilometraża), krawędzi jezdni, które musiało zostać spowodowane przez uszkodzony pojazd. Stwierdzono także ubytki w oznakowaniu poziomym w części ostrzegającej o początku wysepki domykającej dodatkowy pas do skrzyżowania w lewo;
- w miejscowości Chwaszczyno - zły stan budowli w postaci murku oporowego na skarpie pomiędzy jezdnią a chodnikiem.

Powstawanie kolein na inwestycji ukończonej w roku 2018, w ocenie NIK może oznaczać niską trwałość inwestycji. Dyrektor wyjaśnił: *Z uwagi na to, że odcinek drogi podlega gwarancji na przeglądzie gwarancyjnym w dniu 16.09.2019 r. odstąpiono od badań równości. Zgodnie z wytycznymi Diagnostyki Stanu Nawierzchni, wartość skoleinowania do 10 mm jest wartością pożądaną, wartość ostrzegawcza wynosi 20 mm, wartość krytyczna to 30 mm. Rejon obserwuje stan nawierzchni na bieżąco i ma zamiar wykonać badania równości nawierzchni w terminie późniejszym w okresie gwarancji na wykonane roboty.* Jednocześnie dyrektor stwierdził, że przedstawiciel Rejonu Dróg²² GDDKiA w Tczewie zwrócił

²¹ Zadania poddane oględzinom: 1) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na **DK 91** w miejscowości **Pruszcz Gdański** w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 18+200-18+600; 2) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na **DK 55** w miejscowości **Sztum** w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych 37+320-38+116; 3) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na **DK 20** w województwie pomorskim w miejscowości **Chwaszczyno** w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; 4) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie pomorskim na **DK 22** w miejscowości **Królewo** w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych; 5) Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie pomorskim na skrzyżowaniu **DK 20** do miejscowości **Brodnica Górna/Ostrzyce** w ramach PBDK - Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

²² Rejony Dróg (dalej: Rejony) były terenowymi jednostkami organizacyjnymi Oddziału.

uwagę na powstałe koleiny. Na powyższe jednak nie przedstawiono żadnej dowodnej dokumentacji (notatki z dziennika objazdu drogi, notatki służbowej, itp.). Wady dot. muru oporowego odnotowano w protokole przeglądu gwarancyjnego z dnia 16.10.2019 r i wyznaczono wykonawcy termin naprawy do 15.04.2020 r. Podobnie w sprawie wad oznakowania poziomego, odnotowano ten fakt w notatce z przeglądu gwarancyjnego, wykonanego w dniu 21.10.2019 r i wyznaczono termin uzupełnienia oznakowania do dnia 06.11.2019 r. Także drobne ubytki w nawierzchni na szwie łączącym zostaną zgłoszone wykonawcy w celu naprawy w ramach gwarancji.

(akta kontroli: str. 1001-1066, 1069-1070, 1075-1106)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Dla zadania „Budowa chodnika w m. Chwaszczyno w km 308+293 – 309+285 oraz w km 309+520 – 309+820 w ramach poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 20 w województwie pomorskim w miejscowości Chwaszczyno w ramach PBDK – program likwidacji miejsc niebezpiecznych”, przedstawiono kontrolerowi kopię pierwszych stron Programu Inwestycji i dwóch aneksów do tego Programu, uzgodnione przez Ministra. Przekazano także kopię umowy nr 194/Z-12/2017 z dnia 24 października 2017 r. i dwóch aneksów do tej umowy – nr 1 z dnia 12.01.2018 r. i nr 2 z dnia 12.03.2018 r. Z przedstawionych dokumentów wynika, że na dzień zawarcia aneksu nr 1 do przedmiotowej umowy (12.01.2018 r.), Oddział posiadał w planie finansowym, zgodnie z Programem Inwestycji (aneks nr 1 do programu inwestycji zatwierdzony w dniu 21.06.2017 r.), zabezpieczone środki finansowe w wysokości 1.837.101,00 zł podczas gdy wartość umowy z wykonwcą na mocy zawartego aneksu nr 1 wynosiła 1.848.757,51 zł plus wartość umowy Nr 189/Z-12/2017 z dnia 27.10.2017 na pełnienie nadzoru inwestorskiego dla przedmiotowego zadania wynosiła 18.327,00 zł. Łącznie przekroczenie obowiązującej wysokości ujętej w Programie Inwestycyjnym i w planie finansowym stanowiło kwotę 29.983,51 zł. Dopiero aneks nr 2 do programu inwestycji, z dnia 20.08.2018 r. opiewający na kwotę 2.233.099,00 zł, usankcjonował podjęte zobowiązania finansowe. Oznaczało to, że Oddział zaciągnął zobowiązanie finansowe, którego wartość przekroczyła limit określony w planie finansowym i czyn ten wypełnia znamiona określone w art. 15 ustawy z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych²³. Aneks podpisał dyrektor Oddziału.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił: że *aneks nr 1 został podpisany z powodu pilnej potrzeby kontynuowania prac, a nadzór inwestorski zatwierdził Protokół konieczności sporządzony z Wykonawcą, który obejmował m.in. wykonanie dodatkowych prac ziemnych, niedoszacowanych w pierwotnym projekcie. Niewykonanie określonych protokołem prac ze względu na porę roku i warunki terenowe groziło uszkodzeniem elementów chodnika już wykonanych, niemożliwością kontynuowania prac i zakończeniem zadania w planowanym terminie. Mając na uwadze ważny interes społeczny wykonanie wyżej wymienionych prac było niezbędne.*

W ocenie NIK, Oddział nie dołożył należytych starań w celu prawidłowego oszacowania kosztów inwestycji, a wniosek skierowany do Ministra o zwiększenie aneksem nr 2 do Programu Inwestycji wysokości środków finansowych na realizację tego zadania został złożony dopiero w lipcu 2018 roku, po interwencji Ministra i Centrali. Także powoływanie się w protokole konieczności na porę roku jest bezzasadne mając na uwadze fakt prowadzenia inwestycji w okresie zimowym,

²³ Dz. U. 2019 r. poz. 1440.

w którym warunki pogodowe powinny być brane pod uwagę już na etapie rozpoczęcia inwestycji.

(akta kontroli str. 1480-1532, 1556, 1560-1569, 1722-1727)

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział rzetelnie prowadził dokumentację dotyczącą ewidencji dróg będących w jego zarządzie. Oddział co roku przysyłał do Centrali propozycje odcinków dróg do ujęcia ich w planach inwestycji objętych Programem LMN²⁴. Lista propozycji była tworzona częściowo na podstawie klasyfikacji ryzyka występowania wypadków, a częściowo na podstawie wniosków i analiz własnych oraz lokalnych samorządów i mieszkańców na obszarze administrowanych dróg. Środki finansowe na realizację zadań z Programu LMN, nie były wyodrębniane w sposób szczególny, a także rozliczanie inwestycji objętych Programem LMN, odbywało się na zasadach ogólnych, tak jak w przypadku wszystkich innych zadań inwestycyjnych. Środki finansowe przydzielone na realizację zadań z Programu LMN, zostały wykorzystane na poziomie od 87% do 100% kosztów przewidzianych w Programie Inwestycji dla tych zadań. Oszczędności wynikały z rzeczywistych obmiarów powykonawczych lub niższych kwot niż szacowano, od ustalonych w ramach przeprowadzonych postępowań o udzielenie zamówień publicznych. Oddział rzetelnie realizował nadzór inwestorski na realizowanych inwestycjach oraz w zakresie odbiorów końcowych robót i prowadzonych przeglądów gwarancyjnych w lokalizacjach objętych inwestycjami z Programu LMN. Dla zadań objętych Programem LMN nie obowiązywały żadne specjalne procedury w zakresie nadzoru nad ich realizacją oraz w zakresie sprawozdawczości dedykowanej dla skończonych zadań z Programu LMN. Obowiązki w tym zakresie były wykonywane przez pracowników Oddziału na zasadach ogólnych i w ramach przydzielonych obowiązków służbowych. Nie stwierdzono przypadków niskiej trwałości zrealizowanych zadań lub niepełnej i niezgodnej z SIWZ i OPZ, realizacji robót. W przypadku jednej inwestycji dyrektor Oddziału zaciągnął zobowiązanie finansowe w wysokości wyższej niż zakładał zatwierdzony Program Inwestycji, pomimo braku zgody Centrali i Ministerstwa. Tworzenie i realizacja Programu LMN w przedstawiony powyżej sposób nie pozwalały na jednoznaczną ocenę, czy realizacja Programu LMN na obszarze administrowanym przez Oddział w Gdańsku doprowadziło do zauważalnego zmniejszenia liczby i ofiar wypadków drogowych, a analiz w tym zakresie nie prowadzono w Oddziale.

OBSZAR

2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego

2.1 Monitoring stanu bezpieczeństwa w miejscach zrealizowanych zadań w ramach PLMN.

Opis stanu faktycznego

W zakresie monitorowania stanu bezpieczeństwa w miejscach zrealizowanych zadań z Programu LMN nie obowiązywały żadne procedury i wytyczne, zarówno własne, jak i narzucone przez Centralę. Jak wyjaśnił dyrektor Oddziału, wiedzę w tym zakresie posiadano wyłącznie z otrzymywanych za pośrednictwem Centrali, danych z policyjnej bazy danych o wypadkach drogowych dla sieci dróg krajowych województwa pomorskiego.

(akta kontroli str. 1558-1559, 1728)

²⁴ Wcześniej, tj. przed rokiem 2016, PRŁOŚ: i PBCPR.

Opis stanu
faktycznego

2.2 Kontrole brd i realizacja rekomendacji pokontrolnych.

Oddział zrealizował wytyczne Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad²⁵ dotyczące przeprowadzania kontroli ogólnych brd w roku 2015 i 2016 oraz w roku 2019. Przedstawione kopie raportów z kontroli wykonanych w roku 2019 wskazują na wykonanie kontroli na całej długości zarządzanych dróg i w nieprzekraczalnym terminie do końca czerwca 2019 roku. Wykonywane były także kontrole szczegółowe, wynikające z wyników klasyfikacji odcinków dróg, z których sporządzano *Karty szczegółowej kontroli odcinka drogi*. W roku 2016 Oddział wykonał kontrole nocne na DK 6/S6, 20, 21, 22, 55 i 91. W roku 2019 kontrole nocne były prowadzone w listopadzie i miały być zakończone do końca listopada.

W okresie objętym kontrolą Oddział wykonał łącznie 29 kontroli specjalnych wpływu prowadzonych robót na brd. Kontrolami tymi były objęte DK 7 (budowa S 7), DK 22 i 55 w związku z budową mostu na rzece Nogat w Malborku oraz DK 22 i 91 przy realizacji zadania „Rozbudowa DK 22 na odcinku Czarlin – Knybawa”.

(akta kontroli str. 664-777, 1264-1442)

Na podstawie wybranych losowo Dzienników objazdu dróg, stwierdzono, że objazdy były realizowane codziennie. Wpisywano w nich spostrzeżone nieprawidłowości wskazując daty graniczne, wykonania napraw. Odnotowywano także wpisy o zrealizowaniu tych napraw, podając datę realizacji.

(akta kontroli str. 783-789, 926-931, 934-939, 1006-1009, 1018-1020, 1029-1037, 1049-1052, 1059-1060, 1687-1720)

Oddział realizował rekomendacje z kontroli ogólnych brd. Część rekomendacji wskazująca zagrożenia dla bezpieczeństwa ruchu drogowego była usuwana w ramach bieżącego utrzymania lub stosownych zmian w organizacji ruchu. Część rekomendacji, wymagających przebudowy drogi lub innego zadania inwestycyjnego, która nie mogła zostać zrealizowana w sposób wskazany powyżej, np. w przypadku DK 22 (wymagana przebudowa lub generalny remont), była przekazywana na radach technicznych dla projektu przebudowy DK 22. Rekomendacje z kontroli wykonanych w roku 2019 dotyczące zmian w organizacji ruchu, były w trakcie analizowania (stan na koniec listopada 2019 r.), pod kątem zasadności i opiniowania w zakresie sposobu ich realizacji.

(akta kontroli str. 1071-1072, 1264-1265, 1556-1557, 1561)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. Podczas przeprowadzonych oględzin pięciu odcinków dróg, stwierdzono na czterech odcinkach 14 przypadków w których oznakowanie pionowe rzeczywiste różniło się od oznakowania wskazanego w planie organizacji ruchu. Różnice dotyczyły znaków ostrzegawczych i informacyjnych.

Według wyjaśnień dyrektora różnice powstały z przeoczeń pracowników Rejonów i firm wykonujących na rzecz Oddziału usługi utrzymaniowe dróg. Nieprawidłowości zostaną sukcesywnie usunięte.

(akta kontroli str. 1001-1066, 1073-1074, 1107-1119)

2. Stwierdzono jeden przypadek niezgodnego z treścią merytoryczną, wypełniania rubryk w dziennikach objazdu dróg prowadzonego w Rejonie w Tczewie. Kontrolujący drogę w kolumnie 8 „data wykonania zalecenia”, wpisywali datę, pomimo braku zaleceń.

²⁵ Zarządzenie nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 czerwca 2014 r. oraz Zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Według wyjaśnień Kierownika Rejonu w Tczewie, błędnie wpisywano w tę kolumnę datę wykonania objazdu, co już zostało wyeliminowane.

(akta kontroli str. 1687-1721, 1734)

3. Raporty z wykonywanych kontroli ogólnych brd, nie posiadały żadnych numerów, pozwalających zachować chronologię ich sporządzenia i archiwizowania zgodnie z obowiązującą w GDDKiA instrukcją kancelaryjną. Przepisy niniejszej instrukcji stanowiły, że każdy wewnętrzny dokument powstający w GDDKiA powinien być oznaczony, a w przypadku dokumentów w ramach jednej prowadzonej sprawy na następne powstające dokumenty powinien być nanoszony w prawym górnym rogu numer wiodący sprawy. W przypadku kontroli brd, rzeczowy jednolity wykaz akt przewiduje nadanie numeru 441. Dokumenty takie powinny być także umieszczane w tworzonym dla tego celu rejestrze.

Według wyjaśnień dyrektora oryginały protokołów są przechowywane w Rejonach, a w Oddziale przechowywane są elektroniczne wersje edytowalne. Ponadto wzór raportu zamieszczony w Zarządzeniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie kontroli bezpieczeństwa, nie obliguje do nadawania numeru. Także przed każdą kontrolą ogólną brd, Oddział przysyłał do Rejonów pismo z przypomnieniem o obowiązku przeprowadzenia kontroli i wszelką korespondencję wraz z protokołami przechowuje przy tym piśmie. Przekazano także rejestry kontroli ogólnych brd przeprowadzonych w roku 2015 i 2019.

NIK stwierdziła, że pismo wiodące nosiło numer sprawy, ale na protokołach nie nanoszono numeru tego pisma jako numeru sprawy w prawym górnym rogu na protokołach zgodnie z przepisami instrukcji kancelaryjnej, pozwalających je w sposób usystematyzowany przyporządkować w sposób chronologiczny, według dat ich powstawania lub przekazywania do Oddziału. Także przekazane rejestry, nie spełniały standardu rejestru, ponieważ nie nosiły numeru sprawy, zostały pogrupowane według Rejonów bez chronologii dat ich sporządzenia, a ponadto nosiły nazwę „Wykaz kontroli”, a nie rejestr. Taka formuła prowadzenia powyższej dokumentacji nie pozwala jednoznacznie potwierdzić rzeczywistego terminu realizacji, przeprowadzonych przedmiotowych kontroli, tym bardziej, że większość dokumentacji fotograficznej nie nosiła dat jej sporządzenia. Powoływanie się na wzór protokołu wprowadzony zarządzeniem Generalnego Dyrektora DKiA, nie znosiło przepisów wiodących w postaci instrukcji kancelaryjnej.

(akta kontroli str. 1684-1685, 1729-1733, 1741-1742, 1744-1745)

4. W jednym z analizowanych protokołów kontroli ogólnych brd dla odcinka drogi krajowej nr 22 od km 323,714 do km 372,234 Starogard Gdański – Stare Pole (granica województwa) z dnia 19.05.2015 r. w sposób nierzetelny udokumentowano ustalenia kontroli. Stwierdzono m.in. że część zdjęć dokumentujących wykonanie kontroli nosi datę 01.10.2014 r., tj. wcześniejszą niż sama kontrola.

Dyrektor wyjaśnił, że: *...w raportach z 2015 roku powtórzono zdjęcia z 2014 roku dla tych miejsc, w których nie usunięto usterek stwierdzonych w raportach z 2014 roku. Z tego też powodu zostały wykorzystane te same zdjęcia.*

NIK nie przyjmuje tego wyjaśnienia jako usprawiedliwiającego wskazaną nieprawidłowość i stwierdza, że w treści przedmiotowego protokołu nie odnotowano, że będą wykorzystane zdjęcia z poprzedniej kontroli ogólnej, a w punkcie F 2 protokołu „Rekomendacje z poprzednich kontroli, które nie zostały wdrożone”, wpisano „Nie dotyczy”, co jednoznacznie świadczy, że nie było rekomendacji niezrealizowanych z poprzedniej kontroli.

(akta kontroli str. 1588-1605, 1744)

OCENA CZĄSTKOWA

Oddział nie prowadził analiz wpływu zrealizowanych zadań z Programu LMN na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego w miejscach ich realizacji, pomimo że posiadał wiedzę o liczbie i skali wypadków i ofiar z, otrzymywanych za pośrednictwem Centrali, danych z policyjnej bazy danych o wypadkach drogowych dla sieci dróg krajowych województwa pomorskiego. Nie ustanowiono w tym zakresie żadnych procedur wewnętrznych w Oddziale oraz nie narzuciła takich procedur i analiz Centrala. Oddział zrealizował obowiązkowe kontrole ogólne brd, wynikające z nich kontrole szczegółowe, a także kontrole specjalne. Stwierdzono brak rzetelności w zakresie przeprowadzenia jednej z kontroli ogólnych brd, a także nierzetelne pod względem własnych uregulowań zawartych w instrukcji kancelaryjnej, rejestrowanie i dokumentowanie przeprowadzonych kontroli ogólnych. Taki stan nie pozwalał na jednoznaczne udokumentowanie przeprowadzania powyższych kontroli w terminach wskazanych w sporządzanych z nich raportach. Nie stwierdzono przypadków braku reagowania na rekomendacje zawarte w raportach z kontroli stanu brd, a rekomendacje wykraczające poza możliwości w zakresie bieżącego utrzymania, były włączane do gromadzonej dokumentacji dotyczącej planowanych modernizacji dróg. Pomimo wykonywanych codziennie objazdów dróg, co stwierdzono na podstawie dzienników objazdu, stwierdzono 14 przypadków niezgodności oznakowania pionowego na drogach z planami organizacji ruchu w tych lokalizacjach.

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. Realizowanie zadań inwestycyjnych wyłącznie w granicach przyznanych kwot na ich realizację.
2. Wzmocnienie nadzoru nad rzetelną realizacją planów organizacji ruchu oraz przeprowadzenie przeglądu prawidłowości oznakowania na zarządzanych drogach.
3. Zapewnienie prawidłowego i zgodnego z wewnętrznymi regulacjami, dokumentowania wykonywanych kontroli brd.
4. Zapewnienie rzetelnego wykonywania kontroli brd, które w sposób dowodny potwierdzać będą czas i miejsce wykonanych czynności.

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 dyrektora Departamentu Infrastruktury Najwyższej Izby Kontroli. 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.

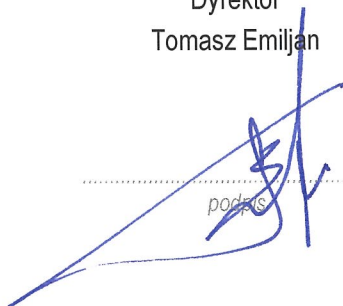
Warszawa, 18 grudnia 2019 r.

Kontroler
Witold Olczyk
Główny specjalista kp.



podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Departament Infrastruktury
Dyrektor
Tomasz Emiljan



podpis

