



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Łodzi

LLO.410.002.01.2015  
P/15/086

Tekst ujednoczony

# WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI  
Delegatura w Łodzi  
ul. Kilińskiego 210, 90-980 Łódź  
T +48 42 239 32 00, F +48 42 239 32 90  
llo@nik.gov.pl

## I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/086 – Wykonywanie przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi
Kontrolerzy	Katarzyna Kaczkowska, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 94599 z dnia 1 czerwca 2015 r. Lech Popławski, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92019 z dnia 13 stycznia 2015 r. Zbigniew Łabęcki, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92049 z dnia 24 lutego 2015 r., nr 94587 z dnia 11 maja 2015 r. i nr 94598 z dnia 1 czerwca 2015 r. Dominik Gołacki, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92020 z dnia 13 stycznia 2015 r. i nr 94586 z dnia 11 maja 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-6, 5099-5102, 5532-5534)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi, ul. Irysowa 2; 91-857 Łódź (dalej zw. Oddziałem)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Iwona Renata Zatorska-Sytyk, Dyrektor Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi od dnia 1 grudnia 2011 r. (dowód: akta kontroli str. 7)

## II. Ocena kontrolowanej działalności

### Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie<sup>1</sup> działalność kontrolowanej jednostki w zakresie realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami na zarządzanych drogach krajowych.

### Uzasadnienie oceny ogólnej

Ujawnione w toku kontroli nieprawidłowości uzasadniają zastosowanie oceny negatywnej, w szczególności z uwagi na:

- nieegzekwowanie od wykonawców ZUD zobowiązań umownych w zakresie wymogów ilościowych i parametrów technicznych wykorzystywanego sprzętu, jak również wyposażenie tego sprzętu w urządzenia monitorujące jego pracę z ponad rocznym opóźnieniem,
- nieterminowe i niepełne wykonanie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg,
- sprawowanie niedostatecznego nadzoru nad bieżącym utrzymaniem dróg, na co wskazują występujące na tych drogach uszkodzenia, braki i usterki: barier ochronnych, oznakowania pionowego i poziomego, ekranów akustycznych oraz elementów konstrukcyjnych wiaduktów,

<sup>1</sup> Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

- realizowanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych niezgodnie z przyjętymi zasadami oraz nierzetelne dokumentowanie tych czynności, a wręcz przypadki potwierdzenia faktów, które nie miały miejsca,
- udział w przetargach na dyżury przy zimowym utrzymaniu dróg (dalej zw. ZUD) osób, które powinny zostać wyłączone z takich postępowań, ze względu na uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności,
- realizację przez pracowników Oddziału czynności związanych z odbiorem usługi polegającej na pełnieniu dyżurów przy ZUD, wykonujących jednocześnie ww. pracę i powiązanych z podmiotem realizującym tę usług na rzecz Oddziału, co stanowiło naruszenie obowiązujących w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej zw. GDDKiA) zasad polityki antykorupcyjnej,
- wykonywanie przez dyżurnych zimowego utrzymania dróg w czasie pełnionych przez nich dyżurów dodatkowych zadań, co nie tylko było niezgodne z zawartymi umowami, ale także ograniczało możliwość sprawnej realizacji ich podstawowych zadań o wysokim stopniu odpowiedzialności,
- nieprzestrzeganie przepisów prawa pracy w odniesieniu do pracowników wykonujących objazdy i kontrole dróg, w szczególności naruszanie norm minimalnego odpoczynku. W skrajnym przypadku pracownik Rejonu w Łowiczu świadczył pracę dla Oddziału (bezpośrednio lub pośrednio) przez 30 dni w styczniu 2014 r., bez zapewnienia co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu, obejmującego co najmniej 11 godzin odpoczynku dobowego.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła także, że w ramach koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych nie uwzględniono racjonalnych oczekiwań kierowców. Pracownicy Oddziału w ograniczonym zakresie uzgadniali z wykonawcami robót utrzymaniowo–remontowych dokładne terminy i przedziały godzinowe – szczególnie w okresach wzmożonego natężenia ruchu – w celu zapewnienia płynnej przejezdności dróg oraz ograniczenia do minimum utrudnień spowodowanych tymi pracami. W efekcie tego prace prowadzone były również w piątki po południu, tj. w godzinach największego szczytu komunikacyjnego.

Użytkownicy dróg krajowych nie mogą mieć też pewności, że informacje – o realizowanych na drogach robotach i utrudnieniach w ruchu – zamieszczane na stronie internetowej GDDKiA, są aktualne, kompletne i rzetelne. Stwierdzono bowiem przypadki, w których nie poinformowano kierowców o pracach drogowych na newralgicznych odcinkach dróg, bądź zamieszczone zapowiedzi nie wskazywały na utrudnienia, które de facto powstały.

NIK zwraca uwagę, że Oddział nie był właściwie przygotowany na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe, w szczególności nie posiadał opracowanych procedur/wytycznych w zakresie docierania do miejsc zdarzeń skutkujących utrudnieniami ruchu drogowego oraz zasad wyznaczania objazdów.

Dyrektor Oddziału, w obszarze swoich kompetencji, nie podejmowała stosownych działań lub podejmowała je w niedostatecznym zakresie, w celu wypracowania właściwej współpracy i rozwiązania sporu kompetencyjnego z kierującymi działaniami ratowniczymi, tj. Państwową Strażą Pożarną (dalej zw. PSP) w trakcie działań ratowniczych na zarządzanych przez Oddział drogach krajowych. W związku ze zdarzeniami na drogach stwierdzono przypadki, w których PSP odnotowała brak kontaktu z zarządcą drogi, nieobecność zarządcy lub jego przedstawiciela oraz odmowę przyjęcia miejsca zdarzenia przez zarządcę drogi. Wyniki kontroli wskazują

również na niewłaściwe utrzymanie infrastruktury drogowej, skutkiem czego przykładowo na autostradzie A2 wystąpiły przypadki braku dostępu PSP do wjazdu awaryjnego z uwagi na zalegający śnieg i lód, uszkodzonych, nieoznakowanych lub niewłaściwie działających hydrantów oraz braku możliwości szybkiego otwarcia bram wjazdowych na Miejscu Obsługi Podróżnych (dalej zw. MOP). W konsekwencji może to powodować realne zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników dróg.

NIK zwraca uwagę, iż w Oddziale nie zapewniono m.in.:

- należytej i terminowej realizacji wytycznych obowiązujących w Oddziale w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej,
- przeprowadzania kontroli okresowych odcinków dróg w wymaganym zakresie określonym w regulacjach wewnętrznych oraz wyłącznie przez osoby spełniające wymogi ustawy Prawo budowlane,
- rozliczania wykonawców usług bieżącego utrzymania dróg zgodnie z postanowieniami zawartych umów,
- właściwego nadzoru i kontroli nad poprawnością zapisów w dokumentach poświadczających dokonanie objazdów dróg krajowych (tj. w Dziennikach objazdów i Kartach drogowych).

Zawarte umowy z wykonawcami bieżącego utrzymania dróg przewidywały kompleksowe ich utrzymanie, naprawę nawierzchni, poboczy, chodników i systemu odwodnienia, niezależnie od modelu utrzymania drogi. Jednak NIK zwraca uwagę, że nie zapewniały one jednolitych kryteriów w zakresie częstotliwości i terminów wykonywania tych usług, w szczególności w zakresie usuwania padłych zwierząt i zanieczyszczeń z pasa drogowego, mycia i wymiany znaków pionowych oraz utrzymania czystości ekranów akustycznych. Zdaniem NIK, użytkownicy dróg krajowych mają prawo oczekiwać porównywalnych standardów utrzymania tych dróg bez względu na to, kto jest wykonawcą przedmiotowych usług.

Prawidłowo natomiast Oddział przygotowywał projekty planów rzeczowo-finansowych w zakresie utrzymania i remontów zarządzanych dróg krajowych, stosując obiektywne założenia i stosownie do uwarunkowań finansowych niezależnych od jednostki. Tym niemniej NIK zauważa, że w 2014 r. w stosunku do roku poprzedniego nie nastąpiła poprawa stanu technicznego dróg krajowych w woj. łódzkim. Wprawdzie w Rejonach w Sieradzu i w Wieluniu zwiększyła się długość dróg w stanie dobrym, co spowodowane było oddaniem do użytkowania łódzkiego odcinka drogi ekspresowej S8, jednakże w pozostałych pięciu Rejonach stan dróg dobrych zmalał średnio o 13,9% (od 6,5% do 36,9%), a w stanie złym<sup>2</sup> wzrósł średnio o 30,7% (od 7,9% do 50,7%).

W ocenie NIK stwierdzone nieprawidłowości mają charakter systemowy, związany z brakiem skutecznego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie utrzymania i remontów zarządzanych dróg krajowych. Ich istota i skala wskazuje na niezasadność zajmowania stanowiska przez Panią Dyrektora.

---

<sup>2</sup> Za wyjątkiem Rejonu Piotrkowie Trybunalskim.

### III. Opis ustalonego stanu faktycznego

#### 1. Przygotowanie organizacyjno-finansowe do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami zarządzanych dróg krajowych

W badanym okresie Oddział zarządzał 20 drogami krajowymi, z tego: 2 autostradami, 2 drogami ekspresowymi i 16 pozostałymi drogami krajowymi. Łączna długość zarządzanych dróg w 2013 r. wynosiła 1.381,9 km, a w 2014 r. i na koniec I kwartału 2015 r. – 1.339,3 km. Liczba obiektów inżynierskich w ciągu zarządzanych dróg na koniec I kwartału 2015 r. wynosiła łącznie 3.261 sztuk.

W skład Oddziału wchodziło 7 Rejonów, które zarządzały następującą długością dróg (na dzień 31 grudnia 2014 r.): w Kutnie – 258,2 km, w Łowiczu – 214,7 km, w Opatowie – 117,8 km, w Piotrkowie Tryb. – 142,3 km, w Radomsku – 203,7 km, w Sieradzu – 202,5 km i w Wieluniu – 200,1 km.

Pod kątem bieżącego utrzymania dróg, łącznie kontroli poddano 567 km (42,3%) dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału, z czego w Rejonach w: Kutnie – 101 km (39,1%), Łowiczu – 136,4 km (63,5%), Piotrkowie Tryb. – 73,5 km (51,7%), Radomsku – 93 km (45,7%) i Sieradzu – 163,2 km (80,6%).

(dowód: akta kontroli str. 223-230, 1634, 1636-1786)

#### 1.1. Ustalanie projektów planów rzeczowo-finansowych

Opis stanu  
faktycznego

Z korespondencji dotyczącej ustalania projektów planów finansowo-rzeczowych na lata 2013–2015 w zakresie utrzymania i remontu dróg Oddziału, wynika, że zgodnie z zarządzeniem nr 66 Generalnego Dyrektora DKiA z 14 listopada 2011 r., ze zmianami<sup>3</sup>, stosowany był w zakresie ustalania planów wydatków następujący tok postępowania:

- 1) Oddział składał w czerwcu/lipcu każdego roku do Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami Centrali GDDKiA, propozycje planu wydatków bieżących na kolejny rok budżetowy w następujących asortymentach: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad, utrzymanie standard, bieżące utrzymanie mostów, remonty zapleczy technicznych,
- 2) w październiku/listopadzie każdego roku ww. Departament, zwracał się do Oddziału o dokonanie aktualizacji planu wydatków na następny rok budżetowy,
- 3) Oddział dokonywał w wyznaczonym terminie aktualizacji projektu wydatków,
- 4) Oddział w grudniu otrzymywał informację o planie wydatków na utrzymanie dróg na następny rok, z obowiązkiem przesłania szczegółowego planu wydatków,
- 5) Oddział w styczniu przyznawał limity na bieżące utrzymanie dróg dla Rejonów Dróg, z obowiązkiem przesłania szczegółowego planu wydatków z podziałem na grupy robót, zgodnie z katalogiem robót utrzymaniowych,
- 6) Kierownicy Rejonów w wyznaczonych terminach, sporządzali plany zadań bieżącego utrzymania dróg,
- 7) do 20 stycznia Oddział przysyłał do ww. Departamentu plan wydatków bieżących na utrzymanie sieci dróg łącznie dla wszystkich Rejonów, plus oddzielne plany dot. bieżącego utrzymania drogowych i autostradowych obiektów mostowych,

<sup>3</sup> Zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora DKiA z 14 listopada 2011 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA, zmienionym zarządzeniem nr 59 z 18 grudnia 2013 r., w ww. sprawie

8) powyższe plany wydatków bieżących na utrzymanie sieci dróg, ujmowane były w ogólnym planie wydatków Oddziału pn. „Plan wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA Oddział w Łodzi na ... rok”, ustalonym przez Centralę GDDKiA, pod koniec stycznia danego roku budżetowego.

Stwierdzono, że zgłaszane do planu potrzeby ustalane były m.in. na podstawie prowadzonego monitoringu realizacji planów wydatków z lat ubiegłych, w tym w zakresie remontów również na podstawie przeglądów dróg i drogowych obiektów inżynierskich, opisanych w pkt 1.2.1. i pkt 2.2. wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 15-16)

## **1.2. Plany rzeczowo-finansowe i ich aktualizacje**

W planie wydatków majątkowych i bieżących Oddziału w zakresie utrzymania i remontów dróg, w 2013 r. dokonano ogółem 34 zmiany, z tego:

- 11 zmian w zakresie asortymentów bieżącego utrzymania sieci drogowej,
- 1 zmiana planu w zakresie remontów obiektów mostowych,
- 22 zmiany w zakresie pozycji planu dotyczących remontu dróg krajowych.

Natomiast w planie ww. wydatków na 2014 r., dokonano ogółem 36 zmian, z tego:

- 20 zmian w zakresie asortymentów bieżącego utrzymania sieci drogowej,
- 16 zmian w zakresie pozycji planu dotyczących remontu dróg krajowych.

W 2015 r. do 31 marca 2015 r. nie było żadnej zmiany w planie wydatków majątkowych i bieżących Oddziału, w zakresie utrzymania i remontu dróg.

Przyczyną zmian wprowadzonych przez Centralę GDDKiA było przyznanie dodatkowych środków finansowych na remonty dróg, obiektów mostowych i zapleczy technicznych. Natomiast zmiany wnioskowane przez Oddział, w zakresie zwiększenia środków w szczególności związane były z: zimowym utrzymaniem dróg (dalej zw. ZUD) z uwagi na obfite opady śniegu, wyższymi niż planowano wartościami ofert złożonych w postępowaniu przetargowym, zakupem energii elektrycznej oraz opłatami za wodę i ścieki na MOP, zakupem materiałów do ZUD i pracą sprzętu, utrzymaniem Systemów Zarządzania Ruchem i odnową oznakowania poziomego na A2, remontami cząstkowymi nawierzchni, remontami dylatacji i opłatami za energię elektryczną, bieżącym utrzymaniem mostów, wykonaniem szerszego zakresu robót remontowych niż pierwotnie planowano, utrzymaniem odcinka drogi S8, wymianą części oznakowania oraz możliwością wykonania robót remontowych nieplanowanych wcześniej, ze względu na korzystne warunki pogodowe.

Zmiany wnioskowane przez Oddział w zakresie zmniejszenia środków w szczególności dotyczyły: oszczędności wynikłych z procedury przetargowej, aktualizacji zapotrzebowania na środki finansowe, braku konieczności wykonania części robót utrzymaniowych z uwagi na korzystne warunki atmosferyczne, korekty po ostatecznym rozliczeniu zadania.

(dowód: akta kontroli str.18-31)

Na 2013 r. plan pierwotny (wg ustawy budżetowej) przewidywał zabezpieczenie środków na utrzymanie i remonty dróg w wysokości ogółem 94.239.370 zł, w tym remonty 1.900.000 zł. Po aktualizacjach planu – 123.131.507 zł, tj. o 30,7% więcej, w tym remonty 25.821.098 zł, tj. o 1.259% więcej, Oddział otrzymał środki w wysokości równej środkom po aktualizacjach planu, z których wykorzystał ogółem 123.082.472 zł (99,96%), w tym na remonty 25.821.094 zł (100%). W 2014 r. plan pierwotny – ogółem 96.546.564 zł, w tym remonty – „zero”. Po aktualizacjach planu na 2014 r. – ogółem 118.594.895 zł, tj. o 22,8% więcej, w tym remonty 11.406.242 zł, Oddział otrzymał środki w wysokości równej środkom po

aktualizacjach planu, z których wykorzystał ogółem 117.809.830 zł (99,34%), w tym na remonty 11.406.238 zł (100%). Na 2015 r. plan pierwotny – 116.094.000 zł, w tym remonty „zero”, który na koniec I kwartału 2015 r. nie uległ zmianie.

(dowód: akta kontroli str. 32-33, 19-28)

W zakresie remontów dróg ujętych w planie ogólnym wydatków majątkowych i bieżących Oddziału (nie dotyczy remontów w ramach katalogu robót i usług finansowanych na utrzymanie dróg, np. remontów cząstkowych dróg), w 2013 r. Oddział zgłosił do Centrali GDDKiA 6 odcinków dróg o łącznej długości 22,763 km. Zgłoszenie to Oddział skorygował do 4 odcinków, na wniosek Centrali GDDKiA, z uwagi na ograniczone środki finansowe. Zgłoszone remonty zostały wykonane w 2013 r. (wyremontowano 4 odcinki o łącznej długości 17,490 km). W 2014 r. Oddział zgłosił 8 odcinków dróg o łącznej długości 9,398 km, następnie w ciągu roku budżetowego zgłoszono 3 kolejne odcinki o łącznej długości 4,827 km. W sumie w 2014 r. zgłoszono 11 odcinków o łącznej długości 14,225 km. Ostatecznie Centrala GDDKiA dokonała korekty planu „Remonty dróg” na 2014 r., akceptując 11 odcinków dróg o łącznej długości 13,730 km, co zostało zrealizowane.

W zakresie obiektów inżynierskich, na 2013 r. Oddział zgłosił 8 obiektów mostowych, z których wykonano 6 obiektów. Kolejny wniosek na realizację „zadań mostowych”, Oddział złożył już 28 marca 2013 r., który obejmował 12 obiektów do realizacji w latach 2014–2016. Powyższy wniosek, zaktualizowany pismem z 30 stycznia 2014 r., obejmował 19 obiektów mostowych na lata 2014–2017, w tym 2 obiekty niezrealizowane z planu na 2013 r. W 2014 r. zrealizowano tylko 2 obiekty zgłoszone do planu w 2013 r., ale jako zadania inwestycyjne.

(dowód: akta kontroli str. 34-75)

Poza remontami dróg i obiektów inżynierskich, jako wyodrębnionymi zadaniami ujętymi w planie ogólnym wydatków majątkowych i bieżących Oddziału na dany rok budżetowy, realizowane były remonty w ramach bieżącego utrzymania. W 2013 r. remontów takich wykonano ogółem 180, a w 2014 r. – 239. Najwięcej było remontów cząstkowych nawierzchni mieszankami mineralno-bitumicznymi, odcinków dróg o różnej długości i różnej powierzchni (138 w 2013 r., 157 w 2014 r.). Występowały również remonty odcinków dróg polegające na: frezowaniu nawierzchni, frezowaniu i ułożeniu nawierzchni, likwidacji przełomów, ułożeniu warstwy ścieralnej, remontów spękań, remontów cząstkowych z kostki brukowej, remontów nawierzchni destruktem, remontów nawierzchni emulsją asfaltową i grysami. W zakresie remontów obiektów mostowych, wykonane były remonty dylatacji na mostach i renowacje powłok antykorozyjnych elementów konstrukcji mostów.

(dowód: akta kontroli str. 66-75,76-132)

Z wyciągu z załącznika nr 4 do Raportu o stanie technicznym dróg krajowych za rok 2013 Centrali GDDKiA, dotyczącego dróg krajowych województwa łódzkiego, m.in. wynika, że na terenie woj. łódzkiego znajduje się 280 odcinków dróg o łącznej długości 238,806 km, których stan techniczny w różnym zakresie nie spełniał wymagań (nośność, równość, koleiny, stan powierzchni, szorstkość). Odcinki tych dróg wymagały naprawy (wg kodów zabiegów: 1 – wzmocnienie wg projektu, 2 – wyrównanie z warstwą ścieralną, 3 – naprawy warstwy ścieralnej).

Wyszczególnione odcinki dróg uszeregowane były wg wskaźnika rankingu (pilności remontu), gdzie na poz. 1 był odcinek o długości 0,300 km – wskaźnik 0,311, a na ostatnim 280 miejscu był odcinek o długości 1,000 km – wskaźnik 0,840.

Ustalono, że spośród 280 odcinków dróg wyszczególnionych w ww. wyciągu z załącznika nr 4, w 2014 r. wyremontowano, w tym również w ramach bieżącego

utrzymania dróg, 32 odcinki dróg o łącznej długości 26,721 km, co stanowiło 11,2% łącznej długości odcinków dróg wymienionych w ww. wyciągu z załącznika nr 4 do Raportu ... (238,806 km). Odcinki dróg na których wykonano remonty, były na następujących pozycjach wg wskaźników w rankingu: 10, 16, 22, 25, 26, 30, 40, 46, 50, 54, 59, 60, 70, 75, 79, 89, 110-114, 116, 117, 135, 150, 157, 209, 223, 239, 240, 255 i 260.

(dowód: akta kontroli str. 133-140)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyn małej liczby wykonanych remontów odcinków dróg oraz remontów obiektów inżynierskich, w stosunku do potrzeb, wynikających ze stanu technicznego dróg i obiektów inżynierskich, wynika, że liczba wykonanych remontów jest rezultatem puli środków finansowych, oddawanych do dyspozycji GDDKiA w kolejnych latach. Dostępne środki finansowe i konieczność ich wydatkowania w danym roku powoduje, iż w planach remontów są ujmowane jedynie najpilniejsze zadania Oddziału, które nie wymagają uprzedniego przeprowadzenia szerokiego zakresu prac przygotowawczych i dzięki temu mają szansę być zrealizowane i rozliczone wraz z końcem roku. Środki finansowe przeznaczone na remonty podlegają stopniowemu ograniczaniu w kolejnych latach.

(dowód: akta kontroli str. 664-672)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że realizowane remonty dróg i obiektów mostowych w ramach bieżącego utrzymania, w tym np. remonty cząstkowe nawierzchni dróg, mają wpływ na wskaźnik w rankingu odcinków dróg, zawartym w ww. załączniku nr 4. Dla wskaźników w rankingu wprowadzono priorytet poprawy stanu bezpieczeństwa ruchu, dla którego przyjęto 75% łącznego udziału parametrów: koleiny, równości podłużnej i właściwości przeciwpoślizgowe. Raport o stanie dróg oparty jest na danych z Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (dalej zw. SOSN), w którym grupy zabiegów liniowych mają wpływ na: poprawę wszystkich cech techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni (grupa zabiegów wzmacniających), poprawę równości podłużnej, likwidację kolein, polepszenie stanu powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowych (grupa zabiegów wyrównujących), polepszenie stanu powierzchni i właściwości przeciwpoślizgowych (grupa zabiegów powierzchniowych). Remonty cząstkowe wykonane w większości po okresie zimowym, mają wpływ na poprawę stanu powierzchni, likwidują pęknięcia i wyboje oraz likwidują koleiny. W tych przypadkach są to remonty na krótkich odcinkach, wymagających najpilniejszych interwencji. Remonty obiektów inżynierskich wpływają na poprawę wskaźników rankingu tylko w przypadkach, gdy dotyczą nawierzchni.

(dowód: akta kontroli str. 664-672)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyn wykonania w 2014 r. remontów dróg nie w kolejności (wg wskaźnika w rankingu) wynikającej z ww. załącznika nr 4, wynika, że ranking ten uwzględnia tylko stan nawierzchni, w podziale na bardzo szczegółowe zestawienie odcinków o długości np. od kilkunastu metrów, niestanowiących spójnych odcinków dróg. Ranking sam w sobie nie jest dokumentem decydującym o kolejności wykonania remontów, jest jednym z elementów, branych pod uwagę przy określeniu potrzeb w zakresie remontów dróg oraz zadań o charakterze inwestycyjnym, tzw. Plan Działań na Sieci Drogowej (dalej zw. PDnSD).

Dlatego wytypowane w 2014 r. odcinki, na których wykonano remont, stanowiły zakres istotny dla zachowania spójności odcinków dróg w stanie dobrym. Ponadto, remonty te swym zakresem obejmowały co najwyżej wymianę 2-ch warstw nawierzchni. Natomiast na części odcinków uwzględnionych w ww. rankingu wymagane było przeprowadzenie działań o charakterze inwestycyjnym. Wspomniany wcześniej, Plan Działań zawiera szersze spektrum kryteriów



uwzględnianych przy planowaniu działań na sieci, takich jak natężenie ruchu procentowy udział pojazdów ciężkich, ruch ciężarowy, parametry drogi: klasa, szerokość i długość odcinka, wypadki (wskaźnik zabitych i rannych), szacowane koszty realizacji zadań, wobec czego, o kolejności wykonywania poszczególnych zadań na sieci dróg decyduje PDnSD w większym stopniu aniżeli przedmiotowy ranking.

(dowód: akta kontroli str. 5058-5060)

Z uzyskanej w toku kontroli NIK informacji od Komendanta Wojewódzkiego Policji w Łodzi, dotyczących wypadków i kolizji drogowych spowodowanych złym stanem technicznym dróg i obiektów inżynierskich oraz nienależytym stanem ich utrzymania na terenie woj. łódzkiego, wynikają następujące ustalenia:

- a) w 2013 r. na ogółem 27.677 zdarzeń drogowych (kolizji, wypadków) z różnych przyczyn, w szczególności wystąpiły zdarzenia, które spowodowane były: dziurami i wybojami – 605 (2,2%), kałużami i rozlewiskami – 353 (1,3%), koleinami i garbami – 143 (0,5%), oblodzeniem i zaśnieżeniem – 3.156 (11,4%), zanieczyszczeniami – 137 (0,5%), obiektami i zwierzętami na drodze – 1.907 (6,9%);
- b) analogicznie w 2014 r. na ogółem 26.758 zdarzeń, wystąpiły zdarzenia spowodowane: dziurami i wybojami – 203 (0,8%), kałużami i rozlewiskami – 196 (0,7%), koleinami i garbami – 87 (0,3%), oblodzeniem i zaśnieżeniem – 1.022 (3,8%), zanieczyszczeniami – 54 (0,2%), obiektami i zwierzętami na drodze – 1.844 (6,9%);
- c) natomiast w 2015 r. (do dnia 18 lutego 2015 r.), na ogółem 2.135 zdarzeń, wystąpiły zdarzenia z przyczyn: dziury i wyboje – 18 (0,8%), kałuże i rozlewiska – 28 (1,3%), koleiny i garby – 10 (0,5%), oblodzenia i zaśnieżenia – 314 (14,7%), zanieczyszczenia – 7 (0,3%), obiekty i zwierzęta na drodze – 179 (8,4%).

(dowód: akta kontroli str. 141-153)

W odniesieniu do ww. informacji Komendanta Wojewódzkiego Policji, Dyrektor Oddziału złożyła wyjaśnienia, z których wynika, że zdarzenia wskazane w ww. informacji mają związek ze stanem technicznym dróg oraz ich utrzymaniem. Jeżeli służby drogowe odpowiedzialne za ich stan, stwierdzają potrzebę dodatkowego oznakowania, sprawa jest rozpatrywana w trybie awaryjnym. Nie prowadzono analiz wpływu stanu technicznego na zdarzenia. Jednak, gdy w miejscach koncentracji zdarzeń drogowych stwierdzamy zły stan techniczny drogi, to taki czynnik jest też brany pod uwagę w ocenie przyczyn.

(dowód: akta kontroli str. 643-663)

### **1.2.1. Monitorowanie realizacji planów**

W badanym okresie Oddział prowadził monitoring realizacji planów wydatków, w tym wydatków z rozdziału 60011 „Drogi publiczne krajowe”<sup>4</sup>. Wydział Planowania po otrzymaniu z Wydziału Finansowo-Księgowego sprawozdania z wykonania wydatków budżetu państwa (Rb-28), dokonywał sprawdzenia poszczególnych kwot wydatków ze sprawozdania Rb-28 z wydrukami obrotów Ma konta 130 z Wydziału Finansowo-Księgowego. W wydrukach tych m.in. znajdowały się wydatki z rozdziału 60011, które m.in. ewidencjonowane były na wyznaczonych kontach analitycznych. Wydruki z obrotów Ma konta 130-2-53 porównywane były z wydrukami wybranych zapisów na koncie 500-2-53 „Remonty dróg”. W wyniku ww. sprawdzeń (uzgodnień), Wydział Planowania sporządzał zestawienia w formie tabelarycznej pn.

<sup>4</sup> Rozporządzenie Ministra Finansów z 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz. U. z 2014 r., poz. 1053 ze zm.).

„Monitoring planu wydatków majątkowych i bieżących według stanu na dzień ...”, które Oddział łącznie z częścią opisową, przesyłał do Departamentu Planowania Wydział Monitorowania Planów Centrali GDDKiA, za każdy kolejny miesiąc w układzie narastającym.

Równoległe Oddział za każdy miesiąc w układzie narastającym przesyłał do Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami Centrali GDDKiA zestawienia pn. „Tabele monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej”. Powyższe tabele, sporządzone przez Wydział Dróg i Sieci Drogowej oraz Wydział Mostów, zawierały m.in. wykonanie wydatków od początku roku w podziale na 4 grupy: bieżące utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad, bieżące utrzymanie drogowych obiektów mostowych, bieżące utrzymanie autostradowych obiektów mostowych.

(dowód: akta kontroli str.17-18, 154-216)

### 1.3. Struktura wydatków

Wydatki ogółem na utrzymanie i remonty dróg (wykonane w ramach katalogu robót utrzymaniowych) w 2013 r. wyniosły ogółem 96.702.846 zł (wykonanie – 99,95% planu rocznego po zmianach). W 2014 r. – wydatki ogółem 106.327.571 zł (wykonanie – 99,27% planu rocznego po zmianach) i wzrosły o 10,0% w stosunku do 2013 r. Natomiast wydatki w I kwartale 2015 r. wyniosły ogółem 19.627.541 zł (wykonanie – 16,92% pierwotnego planu rocznego).

Spośród wydatków w 2013 r., największe wydatki poniesione zostały na utrzymanie dróg w systemie „utrzymaj standard” – 39.329.763 zł (40,7%), następnie w kolejności: ZUD – 22.358.489 zł (23,1%), remonty nawierzchni – 14.543.777 zł (15,0%), pozostałe wydatki związane z utrzymaniem sieci dróg – 6.970.423 zł (7,2%), utrzymanie obiektów mostowych – 4.935.766 zł (5,1%), prace porządkowe – 4.054.571 zł (4,2%), utrzymanie oznakowania – 3.483.844 zł (3,6%) oraz bezpieczeństwo – 1.026.213 zł (1,1%).

Również w 2014 r., największe wydatki poniesiono na utrzymanie dróg w systemie „utrzymaj standard” – 40.473.370 zł (38,0%), następnie w kolejności: remont nawierzchni – 23.663.767 zł (22,2%), ZUD – 15.928.645 zł (15,0%), pozostałe wydatki związane z utrzymaniem dróg – 11.640.019 zł (10,9%), prace porządkowe – 5.619.587 zł (5,3%), utrzymanie oznakowania – 5.519.635 zł (5,2%), utrzymanie obiektów mostowych – 2.539.462 zł (2,4%) oraz bezpieczeństwo – 943.085 zł (0,9%).

W I kwartale 2015 r. analogicznie: „utrzymaj standard” – 8.715.598 zł (44,4%), następnie: pozostałe wydatki związane z utrzymaniem dróg – 5.135.471 zł (26,2%), zimowe utrzymanie – 4.420.623 zł (22,5%), prace porządkowe – 631.019 zł (3,2%), remont nawierzchni – 389.758 zł (2,0%), bezpieczeństwo – 187.248 zł (0,9%), utrzymanie oznakowania – 144.986 zł (0,7%), obiekty mostowe – 2.838 zł (0,01%).

Poza remontami dróg i obiektów mostowych wykonanych w ramach katalogu robót utrzymaniowych, wykonane były remonty dróg i obiektów mostowych (planowane jako odrębne zadania, które dotyczyły remontów o dużym zakresie rzeczowym i obciążeniu finansowym). Na remonty te w 2013 r. poniesiono wydatki w kwocie ogółem 25.821.094 zł, a w 2014 r. – 11.406.238 zł. Również poza ww. katalogiem wykonane były remonty zapleczy technicznych, na które w 2013 r. poniesiono wydatki w kwocie 558.531 zł, a w 2014 r. – 76.021 zł. Uwzględniając poniesione ww. wydatki poza katalogiem robót utrzymaniowych, łączne wydatki na utrzymanie i remonty dróg w 2013 r. wyniosły 123.082.472 zł, a w 2014 r. 117.809.830 zł, które były zgodne z kwotami wydatków wykazanych wyżej (w pkt 1.2. wystąpienia).

(dowód: akta kontroli str. 217-222, 66-75)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

Od 1 stycznia do 27 kwietnia 2015 r. nie został dostosowany Regulamin Organizacyjny GDDKiA Oddział w Łodzi do Regulaminu Ramowego, pomimo obowiązku wynikającego z § 2 pkt 2 zarządzenia nr 51 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie nadania Ramowego Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi GDDKiA. Zgodnie z powołanym przepisem: Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA dostosowują do ramowego Regulaminu Organizacyjnego Oddziału GDDKiA regulaminy organizacyjne Oddziałów GDDKiA, wprowadzając je z dniem 1 stycznia 2015 r.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: „Aktualnie w Oddziale obowiązuje Regulamin Organizacyjny wprowadzony zarządzeniem Dyrektora Oddziału nr 5 z dnia 31 marca 2014 r. Nowy Regulamin Organizacyjny zostanie wprowadzony niezwłocznie po przedłużeniu przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad zgody na odstępstwa od Regulaminu Ramowego udzielonej pismem nr GDDKiA-BOA-WOO-aw-013-3/14 z dnia 20 marca 2014 r.”.

Dopiero 21 kwietnia 2015 r., w wyniku czynności kontrolnych NIK, Dyrektor Oddziału zwróciła się do Generalnego Dyrektora DKiA z prośbą o utrzymanie zmiany podległości Wydziału Realizacji w pionie Dyrektora Oddziału z mocą obowiązywania do końca 2017 r. Generalny Dyrektor pismem z 27 kwietnia 2015 r. wyraził zgodę na ww. odstępstwa, w związku z czym 28 kwietnia 2015 r. w Oddziale został wprowadzony Regulamin Organizacyjny z mocą obowiązywania od 1 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3499-3671, 4872-4874, 4882, 5021-5053, 5105-5106)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

W Oddziale brak było pisemnych uregulowań dotyczących podziału dróg pomiędzy poszczególne Rejony w zakresie zarządu nad drogami oraz dokonywania objazdów.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że trudno jest dotrzeć do dokumentów archiwalnych z 1998 r., kiedy w związku z wprowadzeniem nowego podziału administracyjnego kraju ustalono podział sieci pomiędzy Rejonami. Obecnie jedynym „dokumentem” stanowiącym o takim podziale jest Bank Danych Drogowych (dalej zw. BDD) – prowadzony w wersji elektronicznej. Korekty w podziale sieci w ostatnich latach przeprowadzone zostały na wewnętrznych spotkaniach.

(dowód: akta kontroli str. 4883-4895)

Ocena cząstkowa

Biorąc pod uwagę uwarunkowania finansowe niezależne od jednostki, Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

## **2. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie kontroli stanu nawierzchni, poboczy i odwodnienia dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich**

### **2.1. Wykonywanie pomiarów dla oceny nawierzchni, poboczy i odwodnienia dróg**

Opis stanu  
faktycznego

Oddział realizował zadania w zakresie obsługi SOSN, wprowadzone zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z 4 marca 2002 r. Przedmiotem wytycznych są zasady oceny stanu technicznego nawierzchni bitumicznych dróg dla celów planowania w oparciu o parametry techniczno-eksploatacyjne, które są rejestrowane w ramach oceny wizualnej oraz pomiarów z zastosowaniem specjalistycznych urządzeń pomiarowych. Równolegle Oddział obsługiwał System Oceny Stanu Nawierzchni Betonowych (dalej zw. SOSN-B), wprowadzony zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 stycznia 2007 r., którego

przedmiotem są zasady oceny stanu technicznego nawierzchni betonowych dróg, będącego uzupełnieniem SOSN. W obsłudze systemów SOSN i SOSN-B, uczestniczyły następujące komórki organizacyjne Oddziału:

- Wydział Dróg i Sieci Drogowej, w zakresie administracji programem, gromadzenia danych pomiarowych, raportów i analizy wyników, realizacji oceny wizualnej oraz koordynacji działań,
- Zespół Diagnostyki Nawierzchni i Laboratorium Drogowe Wydziału Technologii, w zakresie wykonywania automatycznych pomiarów do oceny stanu nawierzchni,
- Rejony, w zakresie przygotowania danych o zabiegach oraz remontach.

Kolejnym systemem, który obsługiwał Oddział, był System Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (dalej zw. SOPO), wprowadzony zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z 22 lutego 2008 r., zawierający wytyczne wraz z katalogiem najczęściej występujących uszkodzeń poboczy oraz elementów systemu odwodnienia dróg. W obsłudze SOPO, uczestniczyły następujące komórki organizacyjne Oddziału:

- 1) Wydział Dróg i Sieci Drogowej, w zakresie administracji programem, gromadzenie danych pomiarowych, raportów i analizy wyników, koordynacji działań,
- 2) Zespół Diagnostyki Nawierzchni i Laboratorium Drogowe Wydziału Technologii, w zakresie wykonywania automatycznych pomiarów do oceny stanu poboczy,
- 3) Rejony, w zakresie obsługi i wykorzystania systemu, zapewnienia odpowiedniego personelu do wykonywania pomiarów oraz wykonywania pomiarów.

Ustalono, że Oddział uczestniczył w realizacji pomiarów na sieci dróg ustalonych w „Harmonogramie realizacji pomiarów na sieci dróg krajowych w jednym cyklu eksploatacyjnym”, zgodnie z zarządzeniem nr 16 Generalnego Dyrektora DKiA z 4 marca 2010 r. w sprawie określenia procedur obowiązujących Administratorów Systemu Oceny Nawierzchni oraz Administratorów SOPO.

(dowód: akta kontroli str. 231-234)

Z danych SOSN m.in. wynika, że parametry techniczno-eksploatacyjne nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez Oddział w latach 2013–2014 uległy w części pogorszeniu. W szczególności dane stanu technicznego nawierzchni w rozwinięciu na jedną jezdnię, przedstawiały się następująco:

- stan spękań: długość dróg w stanie dobrym zmalała z 1.164,8 km w 2013 r. do 1.061,5 km w 2014 r. (o 8,9%), a w stanie złym wzrosła z 70,9 km do 98,7 km (o 39,2%), zaś ich udział w całkowitej długości dróg wynoszącej 1.735,6 km w 2013 r. i 1.814,4 km w 2014 r. zmienił się odpowiednio: z 67,1% do 58,5% (zmniejszenie o 8,6 punktu procentowego) i z 4,1% do 5,4% (zwiększenie o 1,4 punktu procentowego – zwanego dalej p.p.),
- równość podłużna: długość dróg w stanie dobrym wzrosła z 1.395,0 km w 2013 r. do 1.506,9 km w 2014 r. (o 8,0%), a w stanie złym wzrosła z 12,0 km do 19,3 km (o 60,8%), zaś ich udział w całkowitej długości dróg w latach 2013-2014 zmienił się odpowiednio: z 80,4% do 83,1% (zwiększenie o 2,7 p.p.) i z 0,7% do 1,1% (zwiększenie o 0,4 p.p.),
- koleiny: długość dróg w stanie dobrym wzrosła z 1.198,5 km w 2013 r. do 1.415,9 km w 2014 r. (o 18,1%), a w stanie złym zmalała z 160,2 km do 87,9 km (o 45,1%), zaś ich udział w całkowitej długości dróg w latach 2013-2014 zmienił

się odpowiednio: z 69,1% do 78,0% (zwiększenie o 9,0 p.p.) i z 9,2% do 4,8% (zmniejszenie o 4,4 p.p.),

- stan powierzchni: długość dróg w stanie dobrym zmalała z 1.379,7 km w 2013 r. do 1.127,3 km w 2014 r. (o 18,3%), a w stanie złym wzrosła z 13,9 km do 35,9 km (o 158,3%), zaś ich udział w całkowitej długości dróg w latach 2013-2014 zmienił się odpowiednio: z 79,5% do 62,1% (zmniejszenie o 17,4 p.p.) i z 0,8% do 2,0% (zwiększenie o 1,2 p.p.),
- właściwości przeciwpoślizgowe: długość dróg w stanie dobrym zmalała z 406,3 km w 2013 r. do 307,8 km w 2014 r. (o 24,2%), a w stanie złym wzrosła z 59,0 km do 69,6 km (o 18,0%), zaś ich udział w całkowitej długości dróg w latach 2013-2014 zmienił się odpowiednio: z 23,4% do 17,0% (zmniejszenie o 6,4 p.p.) i z 3,4% do 3,8% (zwiększenie o 0,4 p.p.).

Ogólny stan techniczny dróg zarządzanych przez Oddział w rozwinięciu na jedną jezdnię, przedstawiał się następująco (pominięto dane niezagregowane):

- długość dróg o stanie dobrym procentowo zmalała z 1.116,5 km w 2013 r., co stanowiło 64,3% (1.735,6 km), do 1.149,7 km w 2014 r., co stanowiło 63,3% (1.814,4 km),
- długość dróg o stanie niezadawalającym wzrosła z 371,7 km w 2013 r., co stanowiło 21,4% (1.735,6 km), do 428,3 km, co stanowiło 23,6% (1.814,4 km),
- długość dróg o stanie złym zmalała z 238,8 km w 2013 r., co stanowiło 13,8% (1.735,6 km), do 224,1 km w 2014 r., co stanowiło 12,4% (1.814,4 km).

Spśród 7 Rejonów Oddziału, ogólny stan techniczny dróg był zróżnicowany. Największy udział dróg w stanie dobrym był w Rejonie Łowicz, wynoszący w 2013 r. 83,8%, który w 2014 r. obniżył się do 77,2% (z ogółem 288,0 km), a najmniejszy udział dróg w dobrym stanie w Rejonie Radomsko, wynoszący w 2013 r. 42,9%, który w 2014 r. spadł do 27,1% (z ogółem 251,3 km). Odwrotnie w przypadku dróg w stanie złym – największy udział w Rejonie Radomsko, który z 26,1% w 2013 r. wzrósł w 2014 r. do 39,3% (z ogółem 251,3 km), a najmniejszy w Rejonie Łowicz, który z 3,4% w 2013 r. wzrósł w 2014 r. do 3,9% (z ogółem 288,0 km).

(dowód: akta kontroli str. 235-266)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie częściowego pogorszenia parametrów techniczno-eksploatacyjnych nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez Oddział w latach 2013–2014 wynika, że uległa zmianie sieć dróg. Nowo-wybudowane odcinki dróg S8 i S14 zastąpiły dotychczasowe DK12, DK14 i DK45. Dlatego porównanie ogólnego stanu dróg jest dość trudne i powinno odbyć się w rozbiciu na poszczególne odcinki dróg. Jednak należy zauważyć, że na częściowe pogorszenie ogólnego stanu technicznego dróg, tj. zmniejszenie o 1% w stanie dobrym oraz zwiększenie o 2,2% w stanie niezadawalającym, mają w szczególności wpływ takie parametry techniczne, jak stan spękań oraz stan powierzchni. Niewątpliwie jest to efektem postępującej degradacji nawierzchni dróg (dotyczy to przede wszystkim dróg klasy GP<sup>5</sup> oraz G<sup>6</sup>). W przypadku dróg klasy A<sup>7</sup> oraz S<sup>8</sup> zaobserwowano pogorszenie się parametru właściwości przeciwpoślizgowych

---

<sup>5</sup> Drogi główne przyspieszone.

<sup>6</sup> Drogi główne.

<sup>7</sup> Autostrady.

<sup>8</sup> Drogi ekspresowe.

(zmiana klasy parametrów z klasy „A” na klasę „B”), co wiąże się z okresem użytkowania dróg od momentu ich wybudowania.

(dowód: akta kontroli str. 673-676)

## **2.2. Okresowe kontrole i przeglądy dróg i drogowych obiektów inżynierskich**

### **2.2.1. Przeglądy obiektów inżynierskich**

W wyniku kontroli dróg krajowych nr A1<sup>9</sup>, A2, S8, S14, DK 1, 12, 14, 42, 70, 71, 72, 83, 91, 91d, 92 i 92a, podległych Rejonom w Kutnie, Łowiczu, Piotrkowie Tryb., Radomsku i Sieradzu, tylko na DK 1 i S8, A2, DK 12<sup>10</sup> i DK 92a nie stwierdzono zdarzeń wymagających od Oddziału interwencji w ramach bieżącego utrzymania dróg. Za wyjątkiem niedoczyszczonych ekranów akustycznych na drodze S14<sup>11</sup> wszystkie uwagi dotyczyły dróg, które nie były utrzymywane w systemie „utrzymaj standard”.

(dowód: akta kontroli str. 1636-1786)

W badanym okresie łączna liczba obiektów inżynierskich w ciągu zarządzanych dróg, wzrosła z 2.596 szt. w 2013 r. do 3.261 szt. w 2014 r. i I kwartale 2015 r. (o 25,6%). Spośród obiektów inżynierskich, liczba obiektów mostowych (mosty, wiadukty, estakady, kładki dla pieszych) wzrosła z 582 szt. do 765 szt. (o 31,4%). Tunele w badanym okresie – bez zmian, tj. 3 szt., podobnie konstrukcje oporowe – 2 szt. Natomiast liczba przepustów ogółem wzrosła z 2009 szt. do 2491 szt. (o 24,0%), z tego: przepustów o świetle otworu 150 cm i większe z 435 szt. do 625 szt. (o 43,7%), a przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm – z 1.571 szt. do 1.866 szt. (o 18,8%).

(dowód: akta kontroli str. 267)

Realizacja przeglądów obiektów inżynierskich oraz ich ewidencja, zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału, należały do zakresu działania Wydziału Mostów. W latach 2013–2014, Wydział Mostów dokonywał przeglądów obiektów mostowych, tuneli oraz przepustów (o świetle otworu równym i większym niż 150 cm). Zgodnie z zaleceniem wynikającym z pisma Dyrektora Biura Zarządzania Drogami i Mostami Centrali GDDKiA z 4 listopada 2005 r. (nr GDDKiA-BZ-GIM-090-5/05), ewidencję przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm i kontrolę ich stanu technicznego należało prowadzić w dokumentach ewidencyjnych dróg. Wydział Mostów nie prowadził również przeglądów samodzielnych konstrukcji oporowych niezwiązanych z obiektami mostowymi. Procedury przeprowadzania przeglądów obiektów inżynierskich określone były w Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, wprowadzonej zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora DKiA z 7 lipca 2005 r., ze zm.<sup>12</sup> (zw. dalej Instrukcją). Spośród dokonywanych przez Wydział Mostów przeglądów obiektów inżynierskich, m.in. dokonywano przeglądów rocznych (podstawowych), spełniających wymagania art. 62 ust. 1 pkt 1 i ust. 1a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane<sup>13</sup> oraz

<sup>9</sup> Odcinek od km 382+333 do km 399+837 będący w zarządzie Piotrkowa Tryb. i utrzymywany w systemie mieszanym.

<sup>10</sup> DK 1 od km 366,948 do km 382,333, S8 od węzła Piotrków Tryb. Północ do węzła Piotrków Tryb. Wschód oraz od węzła Rawa Maz. Północ do węzła Huta Zawadzka, A2 od węzła Stryków do węzła Emilia i DK 12 od ok. 318 km do węzła Sieradz Południe.

<sup>11</sup> Oględziny przeprowadzone w dniu 26.02.2015 r. wykazały, że ekrany akustyczne zostały niedokładnie oczyszczone z graffiti (oczyszczono same panele, natomiast ślady graffiti pozostały na pionowych elementach konstrukcyjnych ekranów).

<sup>12</sup> Zarządzenie nr 14 GDDKiA z dnia 7 lipca 2005 r., ze zmianami wprowadzonymi zarządzeniami: nr 5 z dnia 4 lutego 2011 r. i nr 27 z dnia 13 kwietnia 2011 r.

<sup>13</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1409 ze zm. (zw. dalej ustawą Prawo budowlane),

przeглядów pięcioletnich (rozszerzonych) spełniających wymagania art. 62 ust. 1 pkt 2 i ust. 1a tej ustawy. Z rozdziału III pkt 3 Instrukcji m.in. wynika, że przeglądy podstawowe i rozszerzone przeprowadza się w II i III kwartale oraz nie ma potrzeby wykonywania przeglądu podstawowego, jeżeli w danym roku przeprowadza się przegląd rozszerzony.

W 2013 r. w toku okresowych (rocznych/pięcioletnich) kontroli stanu technicznego, ocenionych zostało łącznie 592 obiektów mostowych i tuneli w skali 0-5, spośród których 14 obiektów (2,4%) otrzymało ocenę całego obiektu 2,0 (zgodnie z rozdziałem III Instrukcji – ocena 2, tj. niedostateczny – obiekt wykazuje uszkodzenia obniżające przydatność użytkową, ale możliwe do naprawienia). Analogicznie w 2014 r. na ocenionych 611 obiektów, 15 obiektów (2,5%) otrzymało ocenę całego obiektu 2,0. W latach 2013–2014 brak było obiektów ocenionych poniżej 2,0 (zgodnie z rozdziałem III Instrukcji – ocena 1, tj. stan przedawaryjny – wykazuje nieodwracalne uszkodzenia, dyskwalifikujące przydatność użytkową, a ocena 0, tj. stan awaryjny – obiekt uległ zniszczeniu lub przestał istnieć). Kontrole obiektów mostowych i tuneli, udokumentowane zostały protokołami kontroli według wzoru nr 1a i nr 2a<sup>14</sup>. Do protokołów tych załączane były Wykazy potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów skontrolowanych obiektów, sporządzane według wzoru nr 1b i nr 2b, w których wyszczególnione były m.in. rodzaje prac, które winny być wykonane w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

W zakresie przepustów (o świetle otworu równym i większym niż 150 cm), na ocenionych w 2013 r. łącznie 437 przepustów w skali 0-5, 34 przepustów (7,8%), otrzymało ocenę całego obiektu 2,0. Natomiast w 2014 r., na 479 ocenionych przepustów, 25 przepustów (5,2%) otrzymało ocenę 2,0. W latach 2013–2014 brak było przepustów ocenionych poniżej 2,0. Przeprowadzone kontrole przepustów udokumentowane zostały protokołami kontroli według wzoru nr 3a, do których załączane były Wykazy potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów przepustu, sporządzane według wzoru nr 3b, w których wyszczególnione były m.in. rodzaje prac, które winny być wykonane w celu usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości.

Rejony (Kutno, Piotrków Tryb.), dokonały oceny 2 konstrukcji oporowych, z których w 2013 r. żadna nie otrzymała oceny 2,0. Natomiast w 2014 r. jeden obiekt (50%) otrzymał ocenę 2,0. Przeprowadzone kontrole konstrukcji oporowych, udokumentowane zostały protokołami kontroli według wzoru nr 4a, do których załączono Wykazy potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów konstrukcji oporowych, sporządzane według wzoru nr 4b.

Czynności okresowych kontroli rocznych/pięcioletnich stanu technicznego obiektów inżynierskich w latach 2013-2014 przeprowadzały osoby posiadające wymagane uprawnienia budowlane (w specjalności: mostowej, konstrukcyjno-budowlanej) oraz posiadały wpisy na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa), potwierdzone zaświadczeniami wydanym przez tę izbę, z określonymi terminami ważności, co w sumie stanowiło podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane.

Ustalono, że na lata 2013–2014 Rejony Oddziału ustalały Harmonogramy przeglądów obiektów inżynierskich (obiektów mostowych, tuneli, przepustów i konstrukcji oporowych), zawierające następujące dane: numer ewidencyjny JNI, rodzaj obiektu, lokalizacja obiektu (numer drogi i kilometraż), nazwa miejscowości

---

<sup>14</sup> Wszystkie wykazane wzory (od 1a do 4b) stanowiły załączniki do Instrukcji.

oraz planowany termin przeglądu. Harmonogramy te były zatwierdzane przez kierowników Rejonów oraz przesyłane do Wydziału Mostów Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 366-395, 306-307)

### 2.2.2. Przeglądy odcinków dróg

Według BDD, na koniec 2013 r. Oddział zarządzał 48 odcinkami dróg, o łącznej długości wyznaczonej po osi drogi 1.381,9 km, a dróg w rozwinięciu na jedną jezdnię o długości 1754,8 km. Natomiast na koniec 2014 r. – było 47 odcinków dróg łącznej długości 1.339,3 km, a w rozwinięciu na jedną jezdnię – 1.814,4 km. Zmiany w stanie długości dróg w badanym okresie, wynikały z przyjęcia nowych odcinków dróg z zakończonych inwestycji (łącznie 211,2 km w rozwinięciu na jedną jezdnię) oraz z utraty kategorii dróg krajowych części odcinków dróg (łącznie 151,6 km), na podstawie art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych<sup>15</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 396-399)

We wszystkich Rejonach Oddziału w badanym okresie, na podstawie art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane, przeprowadzano kontrole okresowe (roczne i pięcioletnie) stanu technicznego odcinków dróg krajowych. Kontrole te dokumentowano protokołami kontroli okresowych (rocznych/pięcioletnich), według wzorów stanowiących załączniki nr 1 i 2 do zarządzenia nr 5 Dyrektora Oddziału z 2 lipca 2008 r. w sprawie wzorów protokołów okresowych przeglądów dróg. W 7 Rejonach w 2013 r. przeprowadzono łącznie 41 kontrole rocznych odcinków dróg, a w 2014 r. – 38 kontrole rocznych. Natomiast w latach 2010–2014, przeprowadzono łącznie 42 kontrole pięcioletnie odcinków dróg, które to kontrole obejmowały okresem ważności również lata 2013–2014. W roku, w którym przypadały dla danych odcinków dróg kontrole pięcioletnie, nie przeprowadzano kontrole rocznych<sup>16</sup>.

Kontrole roczne i pięcioletnie odcinków dróg przeprowadzili pracownicy Oddziału posiadający uprawnienia budowlane do kierowania robotami budowlanymi w specjalności drogowej oraz specjalności konstrukcyjno-budowlanej, w tym jeden pracownik, posiadał ograniczone uprawnienia budowlane, tj. do dróg lokalnych, dojazdowych oraz wewnętrznych (przeprowadził 4 kontrole jednoroczne i 2 pięcioletnie odcinków dróg krajowych).

Ustalono, że osoby dokonujące czynności kontroli okresowych odcinków dróg, poza posiadaniem uprawnień budowlanych, posiadały wpisy na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego (Łódzkiej Okręgowej Izby Inżynierów Budownictwa), potwierdzone zaświadczeniami wydanym przez tę izbę, z określonymi terminami ważności, co w sumie stanowiło podstawę do wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie, zgodnie z art. 12 ust. 7 ustawy Prawo budowlane. Osoby przeprowadzające w Rejonach kontrole okresowe odcinków dróg, w ramach uprawnień budowlanych w specjalności drogowej, m.in. posiadali uprawnienia dotyczące typowych mostów i przepustów, o powszechnie znanych rozwiązaniach konstrukcyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 400-477)

Z analizy protokołów kontroli okresowych (rocznych/pięcioletnich) odcinków dróg m.in. wynika, że kontrole stanu technicznego przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm (1.866 przepustów, tj. 57,2% ogółu obiektów inżynierskich), nie były dokonywane w sposób określony w Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich (dla przepustów – załącznik wzór nr 3a), wprowadzonej ww. zarządzeniem nr 14, ze zmianami. Kontrole okresowe

<sup>15</sup> Dz. U. z 2015 r., poz. 460, zw. dalej „ustawą o drogach publicznych”.

<sup>16</sup> Z uwagi, że kontrole pięcioletnie były kontrolami rozszerzonymi w porównaniu do kontrole rocznych.



przepustów o świetle otworu większym niż 150 cm – przeprowadzał niezależnie od Rejonów Wydział Mostów Oddziału.

We wzorach protokołów kontroli okresowych wprowadzonych ww. zarządzeniem nr 5 Dyrektora Oddziału z dnia 2 lipca 2008 r., brak było wyodrębnionego punktu oceny stanu technicznego przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm. W wyniku sprawdzenia ww. kontroli okresowych (rocznych/pięcioletnich) odcinków dróg w poszczególnych rejonach Oddziału, w pkt 4 protokołów „Stan techniczny elementów odwodnienia korpusu drogowego”, stwierdzono, że w odniesieniu do przepustów dokonywane były adnotacje o ich ewentualnym częściowym zamuleniu, w kontekście elementów sprawności odwodnienia drogi, bez żadnej innej oceny szczegółowej oraz ogólnej oceny stanu technicznego. Brak było stwierdzeń o stanie technicznym pozostałych przepustów (niebędących elementami odwodnienia dróg), tj. przepustów przeznaczonych do przeprowadzania cieków, szlaków wędrówek zwierząt dziko żyjących lub urządzeń technicznych przez nasyp drogi.

(dowód: akta kontroli str. 400-445)

W latach 2013-2014 w trzech Rejonach (w Kutnie, Łowiczu i Sieradzu) zostało przeprowadzanych i udokumentowanych 326 przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich, z których zostały sporządzone protokoły, wg wzoru określonego w Instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich. Osoby przeprowadzające przeglądy bieżące posiadały stosowne kwalifikacje zgodnie z ww. Instrukcją.

(dowód: akta kontroli str. 3672-3704)

### **2.3 Objazdy i kontrole dróg krajowych**

Pod kątem stosowania procedury dotyczącej dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych<sup>17</sup>, szczegółowej analizie poddano objazdy dokonywane na odcinkach dróg: A2, S8 i S14 - podlegające objazdom min. 2 razy dziennie, drogi główne (GP) DK 14, 14a, 91 i 91d – min. raz dziennie oraz pozostałe drogi DK 71<sup>18</sup> i 72 – min. 2 razy w tygodniu, w miesiącach: luty, marzec, maj i październik 2013 i 2014 r. oraz styczeń 2015 r. Drogi: DK 71<sup>19</sup>, 72, 91 i 91d były objeżdżane z częstotliwością wymaganą zarządzeniem nr 36, a odnośnie pozostałych z ww. dróg stwierdzono przypadki niedostosowania się do tego zarządzenia.

Analizowane odcinki dróg objeżdżane były przez co najmniej dwóch pracowników danego Rejonu, którzy zostali przydzieleni do kontroli tych odcinków oraz w razie konieczności przez innych pracowników. Nie stwierdzono przypadku, aby tylko jeden pracownik objeżdżał dany odcinek drogi. Przeprowadzony objazd 258 km autostrady A2 przez kontrolera NIK z pracownikiem Oddziału zajął sześć godzin.

(dowód: akta kontroli str. 1876-3458, 3868-3876)

Przesłuchani w charakterze świadków Kierownicy Rejonów w Piotrkowie Tryb. Sieradzu i Łowiczu zeznali, że Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami minimum dwa razy w roku dokonywała objazdów autostrad, dróg ekspresowych i wybranych dróg z m.in. Kierownikami Rejonów w Piotrkowie Tryb., Łowiczu i Sieradzu.

(dowód: akta kontroli str. 3844-3860)

Na podstawie czterech wybranych Rejonów<sup>20</sup> ustalono, że na jednego pracownika dokonującego objazdów i kontroli dróg krajowych przypada od 28,2 km do 38,67 km

<sup>17</sup> Zarządzenie nr 36 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 listopada 2007 r. (dalej zw. zarządzeniem nr 36).

<sup>18</sup> Na odcinku od km 43+048 do km 45+456 DK 71 jest drogą główną przyspieszoną (dalej: GP).

<sup>19</sup> Z wyjątkiem odcinka DK 71 od km 43+048 do km 45-456.

<sup>20</sup> W: Piotrkowie Tryb., Łowiczu, Sieradzu i Kutnie.

dróg (w przeliczeniu na jedną jezdnię), przy czym w trakcie objazdów w poszczególnych Obwodach Drogowych (dalej zw. OD) liczba kilometrów na jednego pracownika wynosiła od 35,298 km do 319,740 km.

(dowód: akta kontroli str. 3705-3708, 5011-5020)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Spośród 42 kontroli pięcioletnich odcinków dróg, 6 kontroli (14,3%), przeprowadzono w niepełnym zakresie, z tego: w 5 kontrolach pominięto część dotyczącą estetyki drogi i otoczenia, w jednej pominięto stan techniczny chodników, oznakowanie poziome, bariery energochłonne i ekrany oraz czystość pasa drogowego, co było niezgodne z zarządzeniem nr 5 Dyrektora Oddziału z dnia 2 lipca 2008 r. w sprawie wzorów protokołów okresowych przeglądów dróg.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami Teresa Materek wyjaśniła, że powyższe nieprawidłowości spowodowane były niestarannym sporządzeniem protokołów kontroli okresowych odcinków dróg, przez pracowników przeprowadzających te kontrole.

(dowód: akta kontroli str. 400-411, 431-438, 478-479)

2. Sześć kontroli okresowych stanu technicznego odcinków dróg krajowych przeprowadzanych było przez pracownika, który posiadał uprawnienia budowlane ograniczone do dróg lokalnych, dojazdowych oraz wewnętrznych.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że powyższa nieprawidłowość spowodowana była zwykłym przeoczeniem. Oddział dysponował dostateczną liczbą osób posiadających uprawnienia budowlane w branży drogowej bez ograniczeń.

(dowód: akta kontroli str. 400-402, 476-477, 478-479)

3. Nie przeprowadzano przeglądów okresowych przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm, spełniających wymagania okresowych kontroli, określonych w art. 62 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy Prawo budowlane i przewidzianych do takich kontroli w Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. Również protokoły kontroli okresowych nie uwzględniały pozycji dotyczących przeprowadzania ww. przeglądów.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśniła, że przeglądy okresowe przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm, przeprowadzane w ramach przeglądów odcinków dróg (zalecone w piśmie Dyrektora Biura Zarządzania Drogami i Mostami Centrali GDDKiA z 4 listopada 2005 r.). Nie zmienia to jednak faktu, że w świetle obowiązującej Instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich, również przepusty o świetle otworu mniejszym niż 150 cm, powinny być sprawdzane zgodnie z wymaganiami ww. Instrukcji. Dlatego w ocenie Zastępcy Dyrektora, istnieje pilna konieczność wystąpienia z odpowiednimi wnioskami do Centrali GDDKiA, o opracowanie, np. uproszczonego trybu przeglądów przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm lub wprowadzenia innych uregulowań na szczeblu Centrali GDDKiA. Przyczyną nie uwzględnienia w protokołach pozycji przeprowadzania tych przeglądów, był brak wyszczególnienia we wzorach protokołów kontroli okresowych odcinków dróg, wprowadzonych ww. zarządzeniem nr 5 Dyrektora Oddziału z dnia 2 lipca 2008 r., odrębnego punktu poświęconego kontroli przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm. Oddział w trybie aktualizacji ww. zarządzenia, może wprowadzić powyższy punkt dotyczący przepustów, wraz z dodatkowymi procedurami takich przeglądów, aby

osoby przeprowadzające przeglądy, nie pominęły odpowiednich adnotacji o stanie technicznym przepustów, o ile sprawa ta nie zostanie uregulowana bezpośrednio przez Centralę GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 400-445, 478-479)

4. Oddział niezgodnie z terminami wynikającymi z pkt 3 rozdziału II Instrukcji przeprowadzania przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich dokumentował przeprowadzenie tych przeglądów. Kontrola wykazała bowiem, iż w latach 2013-2014, 192 z 326 (58,9%) Protokołów przeglądów bieżących drogowych obiektów inżynierskich/mostowych zostało sporządzonych w innych miesiącach niż marzec i październik. I tak: w Rejonie w Sieradzu sporządzono niespełna 94% Protokołów w niewłaściwych miesiącach, w Rejonie w Kutnie – 56,9%, a w Rejonie w Łowiczu - 45,6%.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że ze względów BHP przeglądy mogą być wykonywane w warunkach pogodowych umożliwiających bezpieczne zejście na obiekt, tj. w przypadku braku zalegania śniegu na stożkach i schodach skarpowych oraz braku intensywnych opadów, roztopów i grząskości terenu. Ze względu na niesprzyjające warunki atmosferyczne przeglądy marcowe przekładane są na kwiecień, październikowe na listopad. Z uwagi na dużą ilość obiektów do kontroli, przeglądy rozpoczynane były już we wrześniu.

(dowód: akta kontroli str. 3672-3673, 3681-3684)

5. Oddział nie dołożył należytej staranności dokonując obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych w zakresie częstotliwości ich przeprowadzania, określonej w zarządzeniu nr 36. Analiza Dzienników objazdu dróg krajowych (dalej zw. Dziennikami lub Dziennikami objazdów) i Miesięcznych kart drogowych (dalej zw. Kartami lub Kartami drogowymi) łącznie za dziewięć miesięcy w latach 2013-2015 wykazała bowiem, że:
- a) kilkanaście razy objazdy autostrady A2, DK (GP) 14 i 14a na odcinku od km 0+000 do km 41+733 przeprowadzane były tylko na niektórych ich odcinkach, a nie na całej wymaganej długości,
  - b) kilkanaście razy objazdy autostradą A2 oraz wieloma poszczególnymi odcinkami dróg ekspresowych S8 od węzła Sieradz Południe do węzła Rzgów i S14 od węzła Róża do węzła Lublinek, były przeprowadzane tylko raz dziennie przez pracowników Oddziału, a w pojedynczych przypadkach – w ogóle nie były przeprowadzane,
  - c) drogi główne (GP) DK14 i 14a na odcinku od km 0+000 do km 41+733 kilkakrotnie nie zostały skontrolowane minimum raz dziennie, natomiast DK 71 (GP) na odcinku od 43-048 do km 45-456, była objeżdżana tylko dwa razy w tygodniu.
  - d) kilkakrotnie nie dokonano objazdów całej długości wymaganych do kontroli odcinków dróg, pomimo że w Dziennikach wskazywano pełne wykonanie tych czynności. Liczba faktycznie przejechanych kilometrów, ustalona na podstawie Kart drogowych, była bowiem niższa od długości dróg wykazanych w Dziennikach.

W wyniku nierzetelnego wykonywania obowiązków przez pracowników Rejonów, na drogach krajowych<sup>21</sup>, w trakcie przeprowadzonych oględzin przez inspektorów NIK, stwierdzono szereg uchybień dotyczących w szczególności: krzywo stojącego i uszkodzonego oznakowania pionowego, pomazanych ekranów akustycznych i wiaduktów, zniszczonych, brakujących lub brudnych słupków

<sup>21</sup> A1, S8, S14, DK 14, 42, 70, 71, 72, 83, 91, 91d, 92.

prowadzących, uszkodzonych barier ochronnych, wysuniętego wpustu ulicznego, zatkanego przepustu, śmieci i opon w pasie drogowym. Ponadto wzdłuż objeżdżanych odcinków stwierdzono obecność padłych zwierząt (2 szt. na DK 1 w Rejonie w Radomsku znajdowały się przez co najmniej 4 dni; 1 szt. na DK 91 w Rejonie w Kutnie – 6 dni), a sytuacje te nie zostały odnotowane przez pracowników Rejonu w Dziennikach objazdu. W ciągu kilku dni pomiędzy odstępami kontroli dróg przeprowadzonej przez kontrolerów NIK, większość stwierdzonych nieprawidłowości w tym zakresie nie została usunięta.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w 2015 r., z uwagi na dobre warunki atmosferyczne i łagodniejszą zimę, niż w latach ubiegłych, wcześniej rozpoczęto prace pozazimowe, zgodnie z poleceniem z 27 lutego 2015 r. Część stwierdzonych nieprawidłowości, tj.: uszkodzenie barier, napisy pod wiadukтами i na ekranach akustycznych, zostały stwierdzone wcześniej przez pracowników Rejonów i odnotowane w Dziennikach objazdów.

NIK zwraca uwagę, że większość nieprawidłowości odnotowana została w Dziennikach dopiero po przeprowadzeniu oględzin i wskazaniu ich pracownikom Oddziału przez kontrolerów NIK.

Ponadto Dyrektor wyjaśniła, że nie wszystkie stwierdzone nieprawidłowości, czy zdarzenia<sup>22</sup> są odnotowywane w Dziennikach, a okres końca zimy kumuluje takie sytuacje. Wiele napraw<sup>23</sup> w okresie zimowym jest utrudniona, niemożliwa lub nieekonomiczna oraz nie jest możliwa do wykonania ze względu na warunki atmosferyczne. Również sprzątnięcie pasa drogowego nie jest zalecane w okresie zimowym ze względu na zalegający śnieg, bądź wysoki poziom wody w rowach lub grząskość spowodowaną wilgocią gleby i wilgocią piasku zalegającego na jezdni. Zadania dotyczące usuwania napisów na wiadukтах i ekranach akustycznych są zadaniami kosztochłonnymi, a do tego wymagającymi odpowiednich warunków atmosferycznych. Po usunięciu jednych, w niedługim czasie pojawiają się nowe. Znaki drogowe i tablice są systematycznie poprawiane przez pracowników służby drogowej, tak samo, jak czyszczenie słupków prowadzących, jednak są notorycznie uszkodzane i brudzone przez pojazdy.

NIK zwraca uwagę, że w okresie zimowym jakość utrzymania pasa drogowego powinna również być zachowana, gdyż określone w art. 20 pkt 4 ustawy o drogach publicznych zadania zarządcy drogi nie zostały zróżnicowane z uwagi na pory roku.

Należy zauważyć, że wykonawcom utrzymującym autostrady A1 i A2 w systemie „utrzymaj standard” oraz utrzymującym odcinki dróg w systemie mieszanym, warunki atmosferyczne nie przeszkadzały w eliminowaniu uchybień na drogach (np. naprawa barier i uszkodzonych znaków i tablic, sprzątnięcia pasa drogowego, zamalowywania pomazanych obiektów inżynierskich, czy zbierania padłych zwierząt). Wymienione prace wykonywali także w styczniu 2015 r. Szeroki asortyment wykonywanych robót i usług jest wykazany w wielu fakturach.

W ocenie NIK opisane sytuacje wskazują na niewystarczający nadzór nad kontrolowaną działalnością.

W sprawie dokonywania objazdów, Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że z zarządzenia nr 36 nie wynika obowiązek, aby każdy z objazdów był

<sup>22</sup> Tj. śmieci, opony, pochylone pacholki.

<sup>23</sup> Naprawy barier stalowych, wynagrodzeń, znaków drogowych, usuwanie graffiti, wymiana słupków prowadzących.

wykonywany na całym odcinku danej drogi. Patrolowanie drogi z częstotliwością zapewniającą utrzymanie określonego standardu (celem sprawdzenia stanu drogi pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz doraźne usunięcie występujących zagrożeń, a także przekazywanie informacji o stanie nawierzchni i warunkach pogodowych) zostało powierzone wykonawcy realizującemu utrzymanie w modelu „utrzymaj standard”, zauważając jednak, że: „Stabilne warunki pogodowe, niewymagające prowadzenia akcji zimowej oraz jej kontroli, spowodowały brak objazdu sieci drogowej w niektóre dni stycznia 2015 r. Nie przeanalizowano wówczas, iż działanie takie stoi w sprzeczności z zarządzeniem nr 36 z 2007 roku. W lutym skorygowano zasady objazdów dróg i realizowano je zgodnie z wytycznymi GDDKiA”. Zdaniem Dyrektora Oddziału, objazdy wykazane przez NIK ujęte w Dziennikach, zostały w całości przeprowadzone, a fakt nieodzwierciedlenia tego w Kartach drogowych spowodowany był dokonywaniem przez pracowników objazdu pozostałych odcinków dróg np.: z policją, strażą pożarną, firmą utrzymaniową, wykonawcą robót budowlanych i gwarancyjnych, inżynierem kontraktu, terenowym inspektorem mostowym, osobami wydającymi zezwolenia na zajęcie pasa drogowego, czy Kierownikiem budowy lub Kierownikiem Rejonu. DK 71 (GP) na odcinku od km 43+048 do km 45+456 była objeżdżana dwa razy w tygodniu, z uwagi na nieuwzględnienie w dokumentacji Rejonu w Sieradzu zmian w zarządzanej sieci drogowej.

NIK zwraca uwagę, że w pkt 3 zarządzenia 36 została jednoznacznie wskazana częstotliwość dokonywania objazdów danych klas dróg. Przeprowadzanie kontroli tylko wybranych odcinków dróg, mogłoby skutkować brakiem kontroli danego odcinka nawet przez wiele tygodni, w szczególności „pozostałych dróg”, które zgodnie z ww. zarządzeniem należy objeżdżać 2 razy w tygodniu.

Zdaniem NIK, założeniem objazdów jest nie tylko kontrola stanu dróg, ale również nadzór nad prawidłowością wywiązywania się wykonawców z zobowiązań umownych.

(dowód: akta kontroli str. 1636-3473, 3889-3900, 4855-4862, 4871, 5054-5055)

6. W maju i październiku 2013 r. na autostradzie A2 oraz w marcu, maju, październiku 2013 r. i lutym, marcu, maju, październiku 2014 r. na DK 71 i 72<sup>24</sup> nie zostały przeprowadzone objazdy w porze nocnej pomimo, że zgodnie z postanowieniami pkt 5 załącznika do zarządzenia nr 36, powinny być przeprowadzone min. raz w miesiącu.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że brak objazdów nocnych na autostradzie A2 spowodowany był awarią samochodu służbowego jednego z pracowników, natomiast na DK 71 i 72 wynikał z zaniedbań Kierownika OD, wobec którego wyciągnięto konsekwencje służbowe.

NIK zwraca uwagę, że w 2013 r. siedziba Oddziału w Łodzi dysponowała ponad 35 samochodami (bez samochodów ciężarowych), a Rejon w Łowiczu 14 sztukami, tak więc awaria jednego pojazdu nie powinna być przeszkodą do dokonywania objazdów nocnych autostrady A2.

(dowód: akta kontroli str. 1880-1883, 1914-1916, 1952-1955, 1990-1993, 2656-2687, 3409-3433, 3459-3465)

7. Oddział niezgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Infrastruktury prowadził Dzienniki objazdów dróg krajowych. Przepis ten określa, że aktualizowania ewidencji dokonuje się na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok kalendarzowy bezpośrednio

<sup>24</sup> Dotyczy odcinków dróg DK 71 i 72 zarządzanych przez Rejon w Sieradzu.

poprzedzający. Kontrola wykazała bowiem, że wiele objazdów na DK 71 i 72 w Rejonie w Sieradzu nie zostało w ogóle zaewidencjonowanych w Dziennikach, natomiast w sporadycznych przypadkach – dot. autostrady A2 – nie zostały wypełnione wszystkie pozycje, tj.: nr ewidencyjny drogi i trasa objazdu. Zdaniem NIK, powyższe uniemożliwiało stwierdzenie, z jaką częstotliwością i na jakim odcinku drogi dokonywany był objazd.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że brak wpisów w Dziennikach po wykonanych objazdach wynika z braku należytej staranności ówczesnego kierownika OD w Poddębicach, natomiast w odpowiedzi na zapytanie w zakresie niewypełniania wszystkich pozycji stwierdziła, że: „*Wpis do dziennika objazdu (trasa objazdu) został już uzupełniony (...), zgodnie z wykonanym objazdem potwierdzonym zapisami z karty drogowej*”.

(dowód: akta kontroli str. 1876-3326, 3409-3431)

Zdaniem NIK, takie dopisywanie brakujących treści w Dziennikach objazdów budzi obawy o wiarygodność tej dokumentacji.

8. Oddział nieprawidłowo prowadził Karty drogowe pojazdów służbowych. Zasady korzystania i rozliczania pojazdów służbowych zostały określone w zarządzeniu nr 12 Generalnego Dyrektora DKiA z 1 lipca 2011 r. w sprawie zasad używania pojazdów służbowych oraz pojazdów prywatnych do celów służbowych GDDKiA. Zgodnie z § 4 pkt 2 ppkt 2 tego zarządzenia, Karta drogowa powinna zawierać m.in.: imię i nazwisko kierowcy – użytkownika.

W Karcie drogowej nr 42/2013 za maj 2013 r. dot. pojazdu Nissan NV200 nr rej. EL 194PH, czterokrotnie wskazano, że podróż rozpoczynała się w Kutnie, pomimo że dnia poprzedniego została zakończona w Łyszkowicach (i odwrotnie). Stan licznika na zakończenie podróży był taki sam, jak przy jej rozpoczęciu dnia następnego, pomimo oddalenia ww. dwóch miejscowości o min. 54 km. Stwierdzono także, że dany pracownik odnotowywał w Kartach drogowych, przypisanych do dwóch różnych pojazdów, te same (lub z rozbieżnością do kilkunastu minut) godziny rozpoczęcia i zakończenia podróży służbowej. Wystąpiły również przypadki, że dany pracownik rozpoczynał podróż służbową dwoma różnymi pojazdami, w odstępie 10 minut, z dwóch różnych miejscowości<sup>25</sup>.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że niezgodności w Karcie drogowej nr 42/2013 za maj 2013 r. wynikają prawdopodobnie z błędnego przepisania do Karty danych z brudnopisu prowadzonego w pojeździe. Odnośnie używania dwóch pojazdów równocześnie przez jednego pracownika Dyrektor Oddziału stwierdziła, że: „(...)

---

<sup>25</sup> - w dniu 4 września 2014 r. Artur P. wyjechał z Łyszkowic o 6<sup>30</sup> Nissanem EL 195PH, a 10 minut później tj.: 6<sup>40</sup> z Kutna Nissanem EL 194PH. Powrócił natomiast tego samego dnia do Łyszkowic Nissanem EL 195PH o 16<sup>00</sup>, a Nissanem EL 194PH o 16<sup>15</sup>. Podobne sytuacje w ww. Kartach wystąpiły 5 i 8 września 2014 r.,

- Sławomir O. 1 kwietnia 2014 r. rozpoczął równocześnie podróż służbową o godz. 9<sup>00</sup> pojazdami: pojazdem VW Transporter o nr rej. EL CM320 i VW Caddy o nr rej. ELC 55FF. Tymi samymi pojazdami równocześnie zakończył podróż 7 kwietnia 2014 r. o godz. 13<sup>30</sup>,

- Przemysław O. 22 października 2104 r. rozpoczął podróż służbową o 6<sup>40</sup> Fiatem Panda o nr rej. ELC 15TS, a 20 min. później zakończył podróż pojazdem VW Transporter o nr rej. EL CM320, natomiast w dniu 24 października 2014 r. o godz. 7<sup>00</sup> rozpoczął jednocześnie podróż wymienionymi pojazdami,

- Sebastian G. 26 października 2014 r. zakończył o godzinie 19<sup>00</sup> podróż służbową pojazdem VW Transporter o nr rej. EL CM320 i równocześnie VW Caddy o nr rej. ELC 55FF, pomimo że tego dnia, zgodnie z listą obecności, miał dzień wolny,

- Andrzej K. 11 marca 2013 r. rozpoczął podróż z Poddębic do Sieradza o godz. 7<sup>00</sup>, a zakończył ją o 9<sup>00</sup> przejeżdżając 72 km samochodem Fiat Seicento o nr rej. EL 1892G, natomiast tego samego dnia rozpoczął VW Transporterem o nr rej. ESI S201 objazd z wyruszając z Poddębic o godz. 8<sup>00</sup>.

*miały one miejsce w sytuacjach awarii/przeglądu pojazdu lub używania tego samego pojazdu przez dwóch lub więcej pracowników tego samego dnia. W karcie drogowej (z powodu braku miejsca na wpisanie kilku nazwisk) zamieszczano najczęściej nazwisko osoby, która rozpoczęła jazdę samochodem, albo prowadziła ją na większej części trasy. Dla przykładu dnia 1 kwietnia 2014 roku (...) Sławomir O. udał się pojazdem VW Transporter do serwisu samochodowego, gdzie zostawił auto do naprawy i jednocześnie odebrał samochód VW Caddy, którym dokonał dalszego objazdu drogi. Następnie dnia 7 kwietnia 2014 roku VW Caddy wraz z innym pracownikiem Rejonu udał się do warsztatu samochodowego po odbiór pojazdu VW Transporter i nim dokonał dalszego objazdu. Jako, że był tego dnia pierwszym użytkownikiem samochodu VW Caddy, w karcie drogowej tego auta pojawiło się jego nazwisko”.*

NIK ocenia powyższe działania, jako nierzetelne prowadzenie Kart drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1900-1901, 1940-1941, 1964-1965, 1976-1979, 2020-2021, 2045-2046, 2057-2058, 2652-2655, 3409-3431, 3466-3473, 3777, 5011-5020)

9. W Kartach drogowych sporządzanych przez pracowników objeżdżających drogi z OD w Brzeźniu trasy objazdów były każdorazowo określane jako „jazda lokalna”, przy czym zgodnie z § 4 pkt 2 ppkt 7 i pkt 3 ww. zarządzenia - Karta drogowa przedkładana do rozliczenia powinna zawierać m.in. określenie trasy przejazdu, a jedynie w sytuacjach kiedy pojazd porusza się w granicach administracyjnych miejscowości, wynikającej z ich przynależności tj. siedziby: centrali, oddziału, rejonu lub obwodu drogowego – określenie trasy przejazdu w Karcie drogowej może dokonywać się przez wpisanie „jazda lokalna”. Z Dzienników objazdów jednoznacznie wynika, że pracownicy ww. OD wyjeżdżali poza granice administracyjne miejscowości, na co wskazują nazwy miejscowości i numery dróg, a z Kart drogowych przejechane kilometry.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że stosowanie zapisu „jazda lokalna” w Kartach drogowych OD w Brzeźniu wyniknęło z błędnej interpretacji przepisów przez Kierownika Obwodu.

(dowód: akta kontroli str. 2632-2635, 2646-2649, 2662-2665, 2678-2681, 2694-2697, 2710-2713, 2726-2729, 3409-3431)

10. Analiza Kart drogowych oraz Dzienników wskazuje, że w latach 2013-2015 (do stycznia 2015 r.) nie była przeprowadzana kontrola tej dokumentacji w zakresie procedur, długości i częstotliwości objazdów i kontroli dróg krajowych. Nie były również porównywane ze sobą oba dokumenty.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w poszczególnych Rejonach:

- a) w Kutnie – kontrola objazdów jest prowadzona na bieżąco poprzez wyjazdy w teren przez Kierownika Rejonu, a sprawdzanie Kart drogowych - przez osobę odpowiedzialną za weryfikację Kart oraz przez Kierownika Rejonu,
- b) w Łowiczu – Kierownik Rejonu kontrolował na bieżąco Dzienniki podczas rutynowych kontroli OD oraz kontroli zarządzanej sieci drogowej. Zwracał uwagę na realizację obowiązków dotyczących częstotliwości kontroli dróg, jak również treści zapisów. Zapisy Dzienników były czytywane oraz analizowane, a na ich podstawie powstawały zlecenia wykonania robót przez firmę utrzymaniową, z którą Rejon ma podpisaną umowę. Rozliczenie Miesięcznych kart drogowych sprawdza natomiast wytypowany przez Kierownika Rejonu pracownik. Zgodnie z zarządzeniem sprawdza się poprawność wyliczenia pobranego i zużytego paliwa oraz ilość przejechanych kilometrów. Pracownik ten jednak nie ma obowiązku weryfikacji zapisów dotyczących pokonanej przez kierującego trasy. Nigdy nie dokonywano

porównań Dzienników z Kartami, pod kątem kompletności zapisów, ponieważ nie jest znany przepis, z którego wynika taki obowiązek. Od 1 kwietnia 2015 r. w Rejonie została wytypowana osoba do dokonywania takiej kontroli,

- c) w Sieradzu - kontrola Kart drogowych pod względem rozliczenia paliw jest realizowana co miesiąc. Weryfikacja zgodności zapisów w Karcie drogowej z zapisami w Dzienniku nie wykazywała nieprawidłowości.

W opinii NIK, Oddział nie dochował należytej staranności podczas prowadzenia Dzienników objazdów oraz Kart drogowych pojazdów. Nierzetelna również była, dokonywana przez pracowników Rejonów, kontrola tych Dzienników pomimo iż, jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, dokumentacja ta była weryfikowana pod kątem poprawności zapisów.

(dowód: akta kontroli str. 3409-3431)

11. Pracownik Rejonu w Łowiczu, niezgodnie z postanowieniami art. 12 pkt a rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1069/2009 z 21 października 2009 r.<sup>26</sup>, podczas objazdu DK14 zakopał w rowie przydrożnym martwe zwierzę. Czynność ta potwierdzona została wpisem z dnia 1 lipca 2014 r. do Dziennika objazdu.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że właśnie taki jedyny przypadek odnotowany w Dzienniku objazdu dotyczył suchych, rozjechanych szczątków ptaka (fragmentu skrzydła), które przysypano w rowie. Dodała, że wg oświadczenia Kierownika Obwodu, w Dzienniku objazdu zostało użyte nieprecyzyjne określenie.

(dowód: akta kontroli str. 2594, 3409-3431)

12. Analiza Kart drogowych i list obecności z 2014 r. pięciu pracowników Rejonu w Łowiczu wykazała, że szczególnie w okresie zimowym w Oddziale:

- a) występowały przypadki niezapewnienia pracownikom co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdej dobie, co było niezgodne z postanowieniami:

- § 12 pkt 3 Regulaminu Pracy,
- art. 132 § 1 ustawy z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy<sup>27</sup>,

- b) występowały przypadki niezapewnienia pracownikom co najmniej 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w każdym tygodniu, obejmującego co najmniej 11 godzin odpoczynku dobowego, np.: jeden z pracowników w styczniu 2014 r. tylko jednego dnia nie wykonywał czynności służbowych. Powyższe stanowiło naruszenie:

- § 12 ust. 4 Regulaminu Pracy,
- art. 133 § 1 ustawy Kodeks pracy.

Dodatkowo, tylko na podstawie wybranych Kart drogowych z lat 2013-2015 (do stycznia 2015 r.) niezapewnienie 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku stwierdzono dwudziestokrotnie, w stosunku do siedmiu innych pracowników Rejonów w Sieradzu i Łowiczu. Również w latach 2014-2015 niezapewnienie ww. odpoczynku szczególnie w okresach urlopowych miało miejsce w Rejonie

---

<sup>26</sup> Rozporządzenie określające przepisy sanitarne dotyczące produktów ubocznych pochodzenia zwierzęcego, nieprzeznaczonych do spożycia przez ludzi, i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1774/2002 (rozporządzenie o produktach ubocznych pochodzenia zwierzęcego).

Art. 8 ww. rozporządzenia stanowi, że produkty uboczne pochodzenia zwierzęcego zaliczane są do kategorii I, natomiast zgodnie z art. 12 pkt a tego rozporządzenia, materiał kategorii I jest usuwany w drodze spalania.

<sup>27</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 1502 ze zm. (zw. dalej ustawą Kodeks pracy).



w Piotrkowie Tryb., jak również w Rejonie w Kutnie, gdzie dyżurni byli wzywani w nocy lub dzień wolny od pracy przez obsługę Punktu Informacji Drogowej (dalej zw. PID),

- c) w 46 przypadkach w listach obecności został odnotowany odbiór godzin lub urlop wypoczynkowy przez poszczególnych pracowników w dniach, kiedy to pracownicy kończyli pracę w nocy lub nad ranem, pomimo że w takiej sytuacji przysługiwało im co najmniej 11 godzin nieprzerwanego odpoczynku, co spowodowało zmniejszenie liczby możliwych do odbioru godzin nadliczbowych w liczbie 368, tj. 46 dni, od 3 do 15 dni dla danego pracownika,
- d) w 2014 r. ani razu nie zostały pracownikom wystawione Polecenia wykonywania pracy w godzinach nadliczbowych, stosownie do postanowień § 14 pkt 1 Regulaminu Pracy,
- e) wystąpiły sytuacje, że pracownicy nieobecni w pracy – zgodnie z listą obecności – z uwagi na dzień wolny, odbiór godzin lub urlop korzystali z samochodów służbowych oraz dokonywali wpisu do Dzienników objazdów, pomimo iż stosownie do § 9 pkt 1 zarządzenia w sprawie zasad używania pojazdów służbowych oraz pojazdów prywatnych do celów służbowych GDDKiA – zabrania się z korzystania z pojazdów służbowych użytkownikom przebywającym na urlopie. Pracownicy byli wzywani do pracy w dni wolne lub w trakcie odbioru godzin, przez Kierownika Rejonu w Łowiczu i Kierowników OD,
- f) występowały przypadki, że pracownicy nie podpisywali list obecności, pomimo wykonywania czynności służbowych, co było niezgodne z postanowieniami § 10 pkt 6 Regulaminu Pracy, zgodnie z którym obecność w pracy pracownik potwierdza własnoręcznym podpisem w liście obecności, przed przystąpieniem do pracy.

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami – Teresa Materek, Kierownik Rejonu w Łowiczu – Paweł Chojnacki oraz Kierownicy OD wiedzieli, że pracownicy wykonywali czynności służbowe ponad normy określone w przepisach z zakresu prawa pracy, jak również wydawali polecenia, które skutkowały pracą ponad normy. Związane było to również z interwencjami zgłaszanymi przez Straż Pożarną i Policję.

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami - Teresa Materek wzywała do siedziby Oddziału w Łodzi Kierownika Obwodu Utrzymania Autostrady (dalej zw. OUA) A1 i A2 w Strykowie na godziny 14<sup>00</sup>, 15<sup>00</sup>, 15<sup>15</sup> lub 15<sup>30</sup>, co skutkowało wydłużeniem jego czasu pracy od dwóch do trzech godzin i powstawaniem godzin nadliczbowych. Poza ww. inni pracownicy Oddziału nie byli tak często wzywani pod koniec czasu pracy przez Zastępcę Dyrektora Oddziału lub Kierowników Rejonów. Zgodnie z § 10 pkt 1 Regulaminu Pracy, pracownicy rejonów GDDKiA rozpoczynają pracę o godz. 7<sup>00</sup>, a kończą o godz. 15<sup>00</sup>.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że dokonywane wpisy w Dzienniku objazdu przez pracowników w ich dniu wolnym od pracy lub w trakcie urlopu wypoczynkowego wynikało z zaangażowania tych osób w dyżury zimowe lub brania czynnego udziału w akcjach ratowniczych. Przyczyną powstania godzin nadliczbowych była upadłość wykonawcy utrzymującego część autostrady A2, w następstwie czego Rejon w Łowiczu musiał przejąć na siebie obowiązki firmy utrzymaniowej, przez okres 2 tygodni w październiku 2014 r. Dyrektor Oddziału zauważyła, że zgodnie z art. 151 § 1 pkt 1 i 2 ustawy Kodeks pracy, praca w godzinach nadliczbowych dopuszczalna jest w sytuacjach konieczności prowadzenia akcji ratowniczej

w celu ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, ochrony mienia lub środowiska albo usunięcia awarii lub w razie szczególnych potrzeb pracodawcy. Praca w godzinach nadliczbowych w przypadkach wskazanych w pkt 1 ww. przepisu nie jest obciążona limitem rocznym. Pracownicy zawsze podpisywali listę obecności, jeśli wykonywali czynności na rzecz Oddziału, a w ocenie Dyrektora Oddziału pracownikom wskazanym przez NIK został zapewniony odpoczynek w ilości 11 godzin na dobę i 35 godzin nieprzerwanego odpoczynku w tygodniu. Pisemne polecenia pracy w godzinach nadliczbowych nie były wydawane, a nadgodziny występują przede wszystkim u pracowników OD i są wynikiem konieczności wykonania pilnych i najczęściej nieprzewidywalnych czynności służbowych. Nagły i niespodziewany charakter tych sytuacji, uniemożliwił wcześniejsze wydanie pisemnego polecenia wykonania czynności służbowych. Pani Dyrektor nadmieniła, że pracownicy odebrali przysługujące im godziny nadliczbowe, a w związku, że one występowały, zostanie dokonana korekta sprawozdania kwartalnego GUS Z-03 – o zatrudnieniu i wynagrodzeniach w zakresie czasu faktycznie przepracowanego.

Kontrola NIK ustaliła, że wypracowane nadgodziny w sytuacjach wskazanych w art. 151 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks pracy, u trzech pracowników z poddanych analizie pod kątem czasu pracy, wynosiły od 15% do 90% łącznych nadgodzin<sup>28</sup>.

Dyrektor Oddziału nie udzieliła wyjaśnień na pytania kontrolera w sprawie niezwłocznego potwierdzenia na piśmie wydawania dyspozycji skutkujących wykonywaniem zadań w godzinach nadliczbowych, stosownie do postanowień § 14 pkt 1 Regulaminu Pracy.

W zakresie wzywania ww. pracownika do siedziby Oddziału, Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że był on członkiem komisji przetargowej postępowania ogłoszonego 27 grudnia 2014 r. na utrzymanie w systemie „utrzymaj standard” odcinka autostrady A2 od węzła Łódź Północ (z węzłem) do granic województwa łódzkiego/mazowieckiego, który jednocześnie opracowywał materiały do tego przetargu, a jego obecność była niezbędna na posiedzeniach komisji przetargowej, przy konsultacjach w przygotowywaniu odpowiedzi na pytania do przetargu, dostosowywanie zmian w materiałach, oceny ofert, itp. Zastępca Dyrektora starała się, żeby pracownik był informowany z wyprzedzeniem o konieczności przyjazdu, ale też nie mogła przewidzieć, o której będzie mógł przyjechać, ani jak długo będzie trwało spotkanie. Sytuacje, w których był wzywany były wyjątkowe i w sprawach istotnych dla GDDKiA. Zastępca Dyrektora czyniła starania, aby wszystkie polecenia wykonywania pracy były wystawiane lub potwierdzane niezwłocznie na piśmie.

Zgodnie z danymi uzyskanymi od Kierownika OUA A1 i A2 w Strykowie był on wzywany przez Zastępcę Dyrektora w zależności od sytuacji, raz w miesiącu, a niejednokrotnie i częściej. Nie dotyczyło to tylko postępowania przetargowego ogłoszonego 27 grudnia 2014 r., ale także okresów wcześniejszych w zakresie utrzymania autostrad, jak np.: w okresie ogłoszenia upadłości przez Pol-Dróg Piła Sp. z o.o. we wrześniu 2014 r. Kontrolującym okazano tylko siedem Poleceń wykonania pracy w godzinach nadliczbowych – wszystkie wystawione w 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 3466-3473, 3709-3903, 4863-4895, 5093-5098)

---

<sup>28</sup> Dwóch kolejnych pracowników nie było w stanie, choć w przybliżeniu, podać procentowego udziału nadgodzin w czynnościach, o których mowa w art. 151 § 1 pkt 1 ustawy Kodeks prac. Jeden z nich zwrócił uwagę, że większość nadgodzin wynikała z dyżurów w weekendy i święta oraz z potrzeby ochrony życia lub zdrowia ludzkiego, mienia i środowiska.

Zdaniem NIK, stwierdzone powyżej nieprawidłowości świadczą o niewłaściwej organizacji pracy Oddziału w tym zakresie.

13. W 2014 r. pracownicy Rejonów: w Łowiczu, Opocznie i Radomsku, w godzinach świadczenia usług polegających na pełnieniu dyżurów przy ZUD krajowych, realizowanych na podstawie umów zawartych ze: Związkiem Zawodowym Pracowników Drogownictwa RP, Stowarzyszeniem Inżynierów i Techników Komunikacji RP Oddział w Łodzi oraz przedsiębiorcą M.Z.<sup>29</sup>, wykonywali jednocześnie czynności na rzecz Oddziału, tj. realizowali objazdy i kontrole dróg oraz dokonywali interwencji na drogach, korzystając przy tym z samochodów służbowych Oddziału. W I kwartale 2014 r. czas korzystania z samochodów służbowych w czasie pracy dla ww. podmiotów wyniósł 276 godz. i nie był odejmowany w rozliczeniach godzin pracy, stanowiących podstawę do uregulowania faktur za realizację umów zawartych pomiędzy Oddziałem a tymi podmiotami.

Zgodnie z umowami zawartymi przez Oddział, wykonawcy mogli nieodpłatnie korzystać z lokali, środków łączności i wyposażenia biurowego zamawiającego w miejscu pełnienia dyżurów pod warunkiem wykorzystywania ich wyłącznie do wykonywania zleconych przez zamawiającego usług. Umowy w ogóle nie przewidywały objeżdżania dróg, czy dokonywania interwencji w terenie bezpośrednio przez pracowników, którym Związek Zawodowy Pracowników Drogownictwa RP, Stowarzyszenie Inżynierów i Techników Komunikacji RP Oddział w Łodzi oraz przedsiębiorca M.Z. zlecił pełnienie dyżurów przy ZUD. Co więcej, Opisy Przedmiotu Zamówienia (dalej zw. OPZ) stanowiące integralną część umów jednoznacznie wskazywały, że usługi obejmujące pełnienie dyżurów przy ZUD realizowane będą w siedzibie Zamawiającego, tj. w Rejonach i Obwodach Drogowych.

Należy podkreślić szczególną odpowiedzialność spoczywającą na dyżurnym wykonującym zadania przy ZUD w zakresie m.in. sporządzania i przekazywania meldunków zimowych, przekazywania decyzji Zamawiającego (bądź upoważnionych jego przedstawicieli) oraz wszelkich innych informacji (np. prognozy pogody) mających wpływ na przebieg akcji zimowej, a także odpowiednio do zaistniałej sytuacji rozdysponowania sprzętu w celu likwidacji gołoledzi bądź śniegu na drodze. Obowiązki te mające charakter stacjonarny, zdaniem NIK, trudno wykonywać podczas realizowania czynności wymagających pracy w terenie.

Pomimo, że w wielu sytuacjach pracownicy nie pełnili dyżurów w czasie i w miejscach wskazanych w umowach, czyli zlecona usługa nie została faktycznie wykonana, Oddział uregulował faktury za wszystkie godziny pracy wykazane przez ww. podmioty. Wydatki z tego tytułu poniesione w I kwartale 2014 r. wyniosły 8.482,32 zł, a wydatki związane z wykorzystaniem samochodów służbowych w tym samym czasie wyniosły 8.834,00 zł.

Pracownicy Rejonów wskazali, że powyższe praktyki w Oddziale były stosowane od co najmniej 2007 r., a Kierownik Rejonu w Łowiczu i w Radomsku, a także Dyrekcja Oddziału<sup>30</sup> oraz Wydział Dróg i Sieci Drogowej mieli tego świadomość.

<sup>29</sup> Z tymi podmiotami Oddział zawarł umowy, na podstawie których podmioty miały zapewnić kierowników, pracowników – dyżurnych na pełnienie dyżurów przy ZUD krajowych.

<sup>30</sup> Dwóch kolejnych stwierdziło, że Dyrekcja Oddziału wiedziała o takich praktykach. Dwóch kolejnych stwierdziło, że Dyrekcja powinna mieć świadomość tego, ponieważ były wysyłane do Oddziału harmonogramy pracy ZUD. Jeden z pracowników odmówił wskazania osoby, która wydawała mu dyspozycję do używania samochodu służbowego w ramach świadczenia pracy dla Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP.

Dyrektor Oddziału uważa, iż czas poświęcony na objazd i kontrolę drogi pod kątem zimowego utrzymania nie powinien zostać odjęty od liczby godzin podlegających zapłacie podmiotowi zewnętrznemu. Sprawdzenie stanu drogi stanowiło najbardziej rzetelne źródło informacji o sytuacji drogowej i umożliwiło podjęcie celnych decyzji związanych ze skierowaniem na drogę odpowiedniego sprzętu, kontrolę efektywności i prawidłowości wykonywanych zabiegów związanych z odśnieżaniem i zwalczaniem śliskości. Objazdy i kontrole podczas przedmiotowych dyżurów dotyczyły również kontroli stanu technicznego dróg i obserwacji powstawania zagrożeń dla życia i zdrowia użytkowników ruchu<sup>31</sup>. Dyrektor zaznaczyła, że zamieszczony w przedmiotowych umowach zapis dotyczący pełnienia dyżurów w siedzibach Rejonów/OD, był zapisem ogólnym wskazującym wyłącznie lokalizację miejsca, z którego dyżurny miał koordynować zimowe utrzymanie. Dyżurny ma obowiązek prowadzić i zarządzać akcją zimową na całej przypisanej danemu OD sieci drogowej, zgodnie z obowiązującymi przepisami i wymaganiami dotyczącymi ZUD, w szczególności zgodnie z planem operacyjnym i wytycznymi dotyczącymi ZUD. Dokumenty te przewidują i narzucają obowiązek wykonywania kontroli dróg oraz wyrwykowej kontroli wykonanych robót.

Zdaniem Dyrektora Oddziału podejście, że czas spędzony przez dyżurnego na kontroli drogi nie powinien wliczać się do czasu realizacji usługi dla podmiotu zewnętrznego oraz, że opuszczenie miejsca pełnienia dyżuru w celu wykonania przedmiotowej kontroli drogi pod kątem zimowego utrzymania świadczy o niewykonaniu usługi i stanowi podstawę do naliczenia wykonawcy kary umownej, jest nadinterpretacją zapisów umowy.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że w sezonie 2014/2015 brak wykorzystywania samochodów służbowych Oddziału przez osoby realizujące umowy na pełnienie dyżurów przy ZUD wynikały z faktu realizowania przedmiotowych usług przez inne osoby niż pracownicy Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 3906-3991, 4883-4895, 4902-4969, 5021-5028)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. W ocenie NIK, uzasadnione jest, by Oddział wystąpił z wnioskiem do Centrali GDDKiA, o opracowanie uproszczonego trybu przeglądów przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm, lub wprowadzenie innych uregulowań. Uzasadnia to duża ilość tych obiektów (1.866 przepustów, tj. 57,2% ogółu obiektów inżynierskich) oraz stosunkowo duża pracochłonność kontroli, szczególnie jej dokumentowanie, wymagane Instrukcją przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich. Jednak do czasu ewentualnej zmiany ww. zarządzenia, kontrole okresowe przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm, należy przeprowadzać zgodnie z obowiązującą aktualnie Instrukcją.
2. NIK zwraca uwagę, że wpisów do Dzienników objazdów dróg dokonywały inne osoby, niż te, które faktycznie realizowały tę czynność.

Dyrektor Oddziału, wyjaśniła, że w Kartach wykazywany był zwyczajowo kierowca, podczas dwuosobowych objazdów, a wpisu do Dziennika dokonywała osoba wykonująca przegląd drogi. W Dziennikach objazdów wykazane były niekiedy osoby, które, zgodnie z listą obecności, miały danego dnia dzień wolny od pracy, jak np.: J. F. w dniu 19 lutego 2013 r. czy T. S. w dniu 12 lutego 2014 r. – objazd pracownicy Rejonu w Kutnie.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że odnośnie:

<sup>31</sup> W rejonie Opoczno była tylko jedna taka sytuacja.

- a) pierwszego z ww. pracowników - na liście obecności symbol odbioru godzin został pomyłkowo wpisany 19 lutego, zamiast 18 lutego 2013 r.<sup>32</sup>,
- b) drugiego z ww. pracowników – prawdopodobnie dzień 12 lutego 2014 r. został zaplanowany jako dzień wolny, a z niewiadomych obecnie przyczyn (trudno odtworzyć po tak długim czasie przyczynę) był w pracy i zapomniał wprowadzić zmianę w liście obecności.

(dowód: akta kontroli str. 3335-3336, 3345-3346, 3380, 3392, 3409-3431, 3790, 3793, 5011-5020)

3. Liczba zatrudnionych osób do dokonywania objazdów dwa razy dziennie, tj. trzy osoby do objazdów autostrad A1 i A2 oraz trzy osoby do objazdu dróg ekspresowych S8 od węzła Sieradz Południe do węzła Rzgów, S14 od węzła Róża do węzła Lublinek i DK 14 od węzła Łódź Lublinek do granic miasta Łodzi (większość ww. dróg była utrzymywana w systemie „utrzymaj standard”<sup>33</sup>), była niewystarczająca, co potwierdziły braki w częstotliwości dokonywania objazdów.

Zdaniem Dyrektora Oddziału ilość pracowników dokonujących objazdów jest wystarczająca, a zadaniem trzyosobowego zespołu nadzorującego A1 i A2 jest przede wszystkim sprawdzanie i kontrolowanie robót wykonywanych przez firmy utrzymujące te drogi w systemie „utrzymaj standard”. Wykonawcy dokonują całodobowo objazdy całych powierzonych im odcinków autostrad. W Rejonie w Sieradzu (S8, S14 i DK 14) również liczba pracowników jest wystarczająca, a w okresach urlopowych czasowo oddelegowany jest pracownik Rejonu.

Zdaniem NIK trzyosobowe zespoły nie były w stanie dokonywać objazdów dwa razy dziennie przedmiotowych autostrad i dróg ekspresowych, bez naruszenia przepisów prawa pracy. Biorąc pod uwagę, że w ramach swoich obowiązków muszą również stawić się: na Policji (np. z uwagi na kradzieże wyposażenia autostrady lub drogi ekspresowej, czy po wypadku drogowym), w siedzibie Rejonu oraz siedzibie Oddziału, fizycznie wielokrotnie przeprowadzenie objazdu pozostaje jednemu pracownikowi. Dodatkowo dochodzą czynności biurowe, które każdy z pracowników musi wykonać. W okresach urlopowych lub w sytuacjach zwolnień lekarskich również często pozostaje jeden pracownik, który może dokonywać objazdów.

Kierownicy Rejonów w Piotrkowie Tryb., Łowiczu, Sieradzu i Radomsku potwierdzili, że objazdy powinny wykonywać więcej pracowników, aby były zachowane dopuszczalne czas pracy i odpoczynku, wynikające z przepisów prawa i regulacji wewnętrznych. Poszczególni Kierownicy stwierdzili, że istnieje potrzeba zatrudnienia po dwóch pracowników w Rejonach Piotrkowie Tryb. i Sieradzu oraz min. po trzech w Rejonach w Łowiczu i Radomsku.

(dowód: akta kontroli str. 1876-3458, 3844-3860)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

<sup>32</sup> Pracownik złożył podpis w liście obecności w dniu 18 lutego 2013 r.

<sup>33</sup> Autostrada A2 od węzła Łódź Północ do granic województwa łódzkiego/mazowieckiego w okresie od listopada 2014 r. do kwietnia 2015 r. nie była utrzymywana w systemie „utrzymaj standard”.

### 3. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie realizacji zadań powierzonych innym podmiotom, związanych z utrzymaniem dróg, w tym według metody „Utrzymaj standard”

Opis stanu faktycznego

Analizie poddano 10 umów, jakie zawarł Oddział z wykonawcami bieżącego, zimowego i kompleksowego utrzymania dróg<sup>34</sup>.

Podstawę zawarcia 9 z wybranych umów<sup>35</sup> stanowiły postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego. W jednym przypadku<sup>36</sup> wykonawcę wybrano w trybie z wolnej ręki<sup>37</sup>. Wybór takiego trybu

<sup>34</sup> Użycie w dalszej treści określenia „umowa” oznacza umowę wraz z jej załącznikami, w tym przede wszystkim Opiszem Przedmiotu Zamówienia.

<sup>35</sup>

- a) umowa nr 5/Z-11/p/2012 z 30.10.2012 r., zawarta z Konsorcjum Firm: Lider: Usługi Sprzętowo-Transportowe Z. Janczyk zs. w Dróżbicach, Uczestnik: A. Wierucka zs. w Drużbicach., w sprawie bieżącego utrzymania dróg krajowych w Rejonie w Kutnie, w zakresie utrzymania czystości pasa drogowego oraz zieleni przydrożnej, w latach 2013-2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 3.247.020,00 zł brutto,
- b) umowa nr 5/09/Z-16/D/2012 z 25.09.2012 r., zawarta z Zakładem Usługowym DREWZEL zs. W Zd. Woli-Wojślawicach w sprawie bieżącego utrzymania dróg krajowych w Rejonie w Sieradzu, w zakresie utrzymania czystości pasa drogowego oraz zieleni przydrożnej, w latach 2013-2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 6.729.267,00 zł brutto,
- c) umowa nr 1/08/R/Z-11/p/2013 z 22.08.2013 r. zawarta z firmą WŁODAN A. Włodarczyk sp.j. zs. w Porszewicach, w sprawie wykonania robót budowlanych i usług w zakresie nawierzchni, poboczy, chodników, odwodnienia oraz robót mostowych w ramach bieżącego utrzymania dróg krajowych w Rejonie w Kutnie, w latach 2013-2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 6.667.777,97 zł brutto,
- d) umowa nr 2/08/R/Z-11/p/2013 z 23.08.2013 r., zawarta z Przedsiębiorstwem Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. zs. w Piotrkowie Tryb., w sprawie wykonania robót budowlanych i usługi w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach bieżącego utrzymania dróg krajowych i obiektów mostowych w Rejonie w Kutnie, w latach 2013-2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 3.174.876,00 zł brutto,
- e) umowa nr 01/03/Z-16/2013 z 4.03.2013 r., zawarta z firmą SIDROG Sp. z o.o. zs. W Domaniewie, w sprawie wykonania robót budowlanych i usług w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych i obiektów mostowych w Rejonie w Sieradzu (w tym w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego), w latach 2012-2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 24.735.421,77 zł brutto,
- f) umowa nr 2/Z-11/p/2012 z 27.07.2012 r., zawarta z Konsorcjum firm STRATOS (Lider: AGMAR Usługi Transportowe zs. w Kutnie, Członkowie: Firma Transportowa KOPTECH zs. w Łowiczu, firma Transport Samochodowy zs. w Krośniewicach, Firma H-U zs. w Kutnie), w sprawie zimowego utrzymania dróg w Rejonie w Kutnie, obowiązująca w okresie 1.10.2012 - 30.09.2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 7.628.100,00 zł brutto,
- g) umowa nr 1.09.Z-16.D.2012 z 3.09.2012 r., zawarta z firmą PUH WADRI zs. w Sieradzu w sprawie zimowego utrzymania dróg w Rejonie w Sieradzu, obowiązująca w okresie 1.10.2012 - 30.06.2016. Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 8.798.523,00 zł brutto,
- h) umowa nr 9/10/U/2012 z 19.10.2012 r., zawarta z firmą Grawil Sp. z o.o. zs. we Włocławku, w sprawie całorocznego utrzymania autostrady A1 (od węzła Kutno Północ do węzła Łódź Północ), zawarta na okres 72 miesięcy („Utrzymaj standard”). Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 48.692.324,88 zł brutto,
- i) umowa nr 1/05/U/2014 z 16.05.2014 r. zawarta z konsorcjum firm (Lider: BUDIa-Standard sp. z o.o. zs. w Oleśnicy, Uczestnicy: PH-U LARIX Sp. z o.o. zs. w Lubańcu i Firma P-H-U Badera zs. Rudnikach), w sprawie całorocznego utrzymania dróg S8 (węzeł Łask – węzeł Łódź Południe), S14 (węzeł Łódź Lublinek – węzeł Róża), DK 14 (granica m. Łodzi - węzeł Łódź Lublinek) w Rejonie w Sieradzu, zawarta na okres 72 miesięcy („Utrzymaj standard”). Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 27.681.150,00 zł brutto.

<sup>36</sup> umowa nr 3/10/U/2014 z 30.10.2014 r., zawarta z firmą Intertoll Construction sp. z o.o. zs. W Gdańsku, w sprawie bieżącego utrzymania wschodniego odc. autostrady A2 (węzeł Łódź Północ – granica woj. łódzkie/mazowieckie), zawarta na okres 6 miesięcy (XI.2014 – IV.2015). Wynagrodzenie wykonawcy – maks. 5.680.809,10 zł brutto.

spowodowany był ogłoszeniem upadłości przez poprzedniego wykonawcę kompleksowego utrzymania tej drogi<sup>38</sup>, tj. okolicznością niewynikającą z przyczyn leżących po stronie zamawiającego, a wymagane było natychmiastowe wykonanie zamówienia.

(dowód: akta kontroli str. 813-824, 1225-1399)

Zamawiający podejmował właściwe działania w celu wyboru wykonawców zapewniających wykonanie powierzonych im zadań, m.in. poprzez analizę wymaganych dokumentów załączanych do ofert przetargowych, dotyczących m.in.: potencjału kadrowego i technicznego, doświadczenia w danej branży, sytuacji ekonomicznej i finansowej oraz wymagał złożenia stosownych oświadczeń w sprawie spełnienia warunków udziału w postępowaniu i braku podstaw wykluczenia z postępowania.

W większości przypadków zamawiający w pełni zabezpieczył należyte wykonanie umów poprzez określenie kar umownych (m.in. z tytułu odstąpienia wykonawcy od umowy, opóźnień i zaniechania wykonania robót) oraz poprzez wymóg wniesienia zabezpieczenia wykonania umowy przez każdego z wykonawców (w wysokości od 2 do 8% wynagrodzenia kosztorysowego wykonawcy).

Przyjmowane były różne stawki ww. zabezpieczenia w porównywalnych umowach. Przykładowo: 2% (roboty budowlane w zakresie bieżącego utrzymania w Rejonie w Sieradzu), 5% (roboty budowlane w zakresie bieżącego utrzymania w Rejonie w Kutnie) oraz 2% (utrzymanie autostrady A1 m. węzłami Kutno Płn.-Łódź Płn.), 5% (utrzymanie autostrady A2 węzeł Łódź Płn.-gr. woj. łódzkiego/mazowieckiego) i 8% (utrzymanie dróg S8 m. węzłami Łask-Łódź Pd. i S14 m. węzłami Łódź Lublinek-Róża).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż: „(...) w postępowaniach na utrzymanie dróg (w systemie „na zlecenie”, w odróżnieniu od systemu „utrzymaj standard”) standardowo, zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych, przyjmowano zabezpieczenie należytego wykonania umowy na poziomie 2%. Z uwagi na zdarzające się coraz częściej przypadki odstąpień od umów z winy wykonawców na skutek upadku firm (...), Dyrekcja Oddziału, w celu lepszego zabezpieczenia interesu zamawiającego, podjęła decyzję o zwiększeniu wymagań dotyczących należytego wykonania umów na zamówienia utrzymania dróg, ustalając je na poziomie 5%. Biorąc powyższe pod uwagę, kancelaria prawna obsługująca Oddział, zatwierdzając wzór umowy do SIWZ na usługi utrzymania dróg administrowanych przez Rejon w Kutnie (po upadku poprzedniego wykonawcy) zasugerowała, aby zwiększyć wartość zabezpieczenia z 2 do 5%, co Dyrekcja zaakceptowała. Postępowanie na utrzymanie drogi ekspresowej S8 węzeł Łask – Łódź Pd. i S14 węzeł Łódź Lublinek – Róża przeprowadzono w oparciu o materiały wzorcowe dla systemu „utrzymaj standard” przygotowane w 2013 r. przez Centralę. W materiałach tych narzucono, wysokość zabezpieczenia należytego wykonania umowy do równowartości 8% wartości umowy zawartej na 72 miesiące, co odpowiada dziewięciomiesięcznemu (8/72) zabezpieczeniu utrzymania w razie odstąpienia od Umowy. Postępowanie „z wolnej ręki” na utrzymanie autostrady A2 węzeł Łódź Płn. – granica woj. mazowieckiego wszczęte w październiku 2014 r., po odstąpieniu od umowy z powodu upadku wykonawcy, nie było zamówieniem typu „utrzymaj standard”. W ramach zamówienia zlecono wykonanie wyłącznie czynności niezbędnych do utrzymania autostrady do czasu wyłonienia nowego wykonawcy w postępowaniu przetargowym. W zamówieniu tym, konsekwentnie, przyjęto

<sup>37</sup> Na podst. art. 67 ust. 1 pkt 3 ustawy z 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2013 r., poz. 907 ze zm.), dalej zw. Pzp.

<sup>38</sup> „Pol-Droóg Piła” Sp. z o.o. zs. w Pile.

ustaloną wcześniej przez Dyрекcję Oddziału, jak w postępowaniu na utrzymanie dróg administrowanych przez Rejon w Kutnie, wysokość zabezpieczenia 5% wartości realizowanej umowy.”

(dowód: akta kontroli str. 813-1016, 1184-1224, 4900-4901)

Umowy gwarantowały kompleksowe utrzymanie pasa drogowego, naprawę nawierzchni, poboczy, chodników i systemu odwodnienia. Określały m.in. zasady: utrzymania zimowego (zgodnie z wytycznymi i standardami Dyrektora Generalnego DKiA, w każdym przypadku wykonawca był zobowiązany do podstawienia pojazdu ZUD najpóźniej w ciągu 1 godziny od wezwania), utrzymania zieleni, utrzymania ekranów akustycznych, utrzymania oznakowania pionowego i poziomego oraz utylizacji padłych zwierząt z zachowaniem przepisów sanitarnych obowiązujących w tym zakresie. Przykładowo, w umowach bieżącego utrzymania dróg krajowych w zakresie czystości i zieleni przydrożnej w Rejonach w Kutnie i Sieradzu (patrz przypis 35 a, b) określono jednolite terminy mycia ekranów oraz koszenia traw (odpowiednio 2 razy w roku oraz do 4 razy w roku).

Z treści badanych umów wynikało, że wykonawca lub podwykonawca wykonujący usługi w zakresie zbierania i utylizacji padłych zwierząt był zobowiązany m.in. do posiadania zezwolenia wydanego przez organ właściwy na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportowania i unieszkodliwiania odpadów będących przedmiotem zamówienia oraz decyzji powiatowego lekarza weterynarii zatwierdzającej prowadzoną działalność w zakresie zbierania, transportu i usuwania ubocznych produktów pochodzenia zwierzęcego.

(dowód: akta kontroli str. 813-1016, 1184-1224, 4899)

Umowy w sprawie niekompleksowego utrzymania dróg krajowych (tzw. model mieszany) określały, iż wypłata wynagrodzenia wykonawcy nastąpi na podstawie miesięcznych faktur VAT, wystawianych z tytułu wykonanego obmiaru robót, w oparciu o protokół ich odbioru. Umowy w systemie „utrzymaj standard” przewidywały wynagrodzenie ryczałtowe, płatne raz w miesiącu. W przypadku umowy na utrzymanie wschodniego odcinka autostrady A2 przewidziano częściowo obmiarowy charakter wynagradzania wykonawcy (dot. robót naprawczych), a częściowo ryczałtowy (dot. robót utrzymaniowych, zimowego utrzymania i patrolowania drogi).

W umowach określano, iż roboty drogowe powinny być wykonywane w sposób niezagrażający bezpieczeństwu użytkowników dróg, przy zachowaniu minimalnych utrudnień ruchu pojazdów i pieszych, a prowadzenie robót powinno odbywać się zgodnie z projektem czasowej organizacji ruchu, zatwierdzonym przez zamawiającego. Nie określono natomiast konkretnych i stałych zasad dotyczących minimalizacji utrudnień w ruchu, w związku z prowadzonymi pracami, np. przedziałów godzinowych największego natężenia ruchu, w których nie należy prowadzić prac na drodze. Nie określono też rodzaju i parametrów sprzętu, jaki należy stosować do mycia ekranów akustycznych tak, aby mycie przebiegało bez większych zakłóceń w ruchu.

W powyższych sprawach Dyrektor Oddziału wyjaśniła, co następuje:

- „Bardzo obszerny i różnorodny zakres realizowanych robót utrzymaniowych, jak również różnorodność specyfiki ukształtowania i położenia drogi uniemożliwia wprowadzenie konkretnych zasad i rozwiązań minimalizujących utrudnienia w ruchu podczas ich realizacji. Dlatego w zależności od rodzaju i zakresu zleczanych robót i prac, ustalany jest termin, sposób i technika ich wykonania oraz konieczność opracowania projektu czasowej organizacji ruchu na czas



*prowadzenia robót w opcji najbardziej korzystnej i bezpiecznej dla użytkowników ruchu, który jest uzgadniany i zatwierdzany przez GDDKiA.*

- *Zgodnie z wymaganiami Zamawiającego powierzchnie ekranów akustycznych po umyciu mają być bez plam, zacieków, brudu i graffiti. Zamawiający wskazał w dokumentach przetargowych, że oczekuje wykonania usługi gwarantującej szybki postęp i dobrą jakość usługi, natomiast dobór metody, czy sprzętu w celu skutecznej realizacji zlecenia pozostawił Wykonawcy.”*

(dowód: akta kontroli str. 813-1016, 1184-1224, 4898-4899)

Wykonawcy utrzymania dróg korzystali z usług podwykonawców. Na podstawie pięciu wybranych umów w zakresie ZUD<sup>39</sup> ustalono, że zamawiający przewidział udział podwykonawców, zarówno na etapie prowadzonych postępowań w sprawie zamówienia publicznego, jak również w zawartych umowach z wykonawcami. Wykonawcy zgłaszali do akceptacji zamawiającego podmioty świadczące następujące usługi w ramach podwykonawstwa:

- wybrane roboty: praca nośnikami, praca ładowarki, odśnieżanie i usuwanie śliskości na chodnikach, montaż i demontaż siatek przeciwnieźnych (umowy w Rejonach w Piotrkowie Tryb. i Łowiczu),
- kompleksowe roboty w wybranych OD Rejonu (umowy w Rejonie w Sieradzu),
- wszystkie roboty wykonywane przez podwykonawców (dot. umów w sprawie utrzymania autostrad A1 i A2).

(dowód: akta kontroli str. 988-1092, 1400-1409)

Faktury za utrzymywanie dróg w systemie „utrzymaj standard” i systemie mieszanym były regulowane terminowo<sup>40</sup>. Do prawie wszystkich dołączone były protokoły odbiorów zatwierdzane przez Kierowników Rejonu lub Zastępcę Dyrektora Oddziału, na podstawie których potwierdzana była prawidłowość realizacji przedmiotu umowy. Weryfikacja czasu pracy sprzętu wykonawcy z obmiarami wykazanymi w załączanych do faktur kosztorysach dokonywana była na podstawie kart pracy sprzętu prowadzonych w OD oraz faktycznego stanu dróg (objazdów). Kary za niewłaściwe wykonanie przedmiotu umowy były naliczane głównie wykonawcom utrzymującym drogi w systemie „utrzymaj standard”. W badanej próbie stwierdzono tylko jeden przypadek naliczenia kary za nieterminowe wykonanie przedmiotu umowy wykonawcy utrzymującego drogi w systemie mieszanym.

<sup>39</sup>

- umowa nr 11/Z-14/TD/2012 z 19.07.2012 r., obowiązująca do 2016 r. Wyk.: Przedsięb. Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o. w Piotrkowie Tryb., (ZUD w Rejonie w Piotrkowie Tryb.),
- umowa nr 04/08/2012/Z-12 z 23.08.2012 r., obowiązująca do 2016 r. Wykonawca – jw. (umowa ZUD w Rejonie w Łowiczu),
- umowa nr 1.09.Z-16.D.2012 z 3.09.2012 r., obowiązująca do 2016 r. Wykonawca: PUH WADRI zs. w Sieradzu (umowa ZUD w Rejonie w Sieradzu),
- umowa nr 9/10/U/2012 z 19.10.2012 r., obowiązująca do 2018 r. Wykonawca: GRAWIL Sp. z o.o. zs. we Włocławku (A1, umowa „utrzymaj standard”),
- umowa nr 3/10/U/2014 z dnia 30.10.2014 r., obowiązująca do kwietnia 2015 r. Wykonawca: Intertoll Construction Sp. z o.o. zs. w Gdańsku (wsch. odc. A2, umowa kompleksowa).

<sup>40</sup> Analizie poddano sposób rozliczania przedmiotu umów na utrzymanie w systemie „utrzymaj standard” dróg: A2 od km 303+145 do km 362+700, A1 od km 244+300 do km 294+700 oraz S8 od km 174+200 do km 202+700, S14 od km 67+240 do km 79+800 i DK 14 od km 65+657 do km 67+240 w oparciu o dokumenty źródłowe za: luty, marzec, maj, październik i grudzień 2013 i 2014 r. oraz styczeń 2015 r., jak również odcinek A2 od km 362+700 do km 411+465 za okres od października 2014 r. do lutego 2015 r., który w tym okresie nie był utrzymywany w systemie utrzymaj standard. Sposób rozliczania umów na ZUD w Rejonach w Łowiczu, Piotrkowie Tryb., Sieradzu i Kutnie oraz na wykonanie robót budowlanych i usług w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych, utrzymania czystości pasa drogowego oraz utrzymania zieleni przydrożnej w Rejonach w Sieradzu i Kutnie, dokonano na podstawie dokumentów źródłowych za: luty, marzec, maj, październik i grudzień 2013 i 2014 r. oraz styczeń 2015 r. W sytuacjach niewystawienia faktur za ZUD za październik analizie poddano faktury za listopad. W kilku sytuacjach próbę rozszerzono na inne miesiące, aby mieć pełen obraz wydatków.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że nadzór nad realizacją usługi w ww. modelach utrzymania, pełniony przez pracowników Oddziału, jest tak samo efektywny i skuteczny. W przypadku obu systemów różnica polega m.in. na tym, że w modelu „utrzymaj standard” wykonawca sam wyznacza sobie kolejność realizowanych prac w ramach jednej kwoty ryczałtowej, a zakres tych prac jest ogromny i chcąc zaoszczędzić posiadane środki może zwlekać do ostatnich chwil z realizacją powierzonych obowiązków, co z kolei w chwili ich nieterminowego lub niewłaściwego wykonania wiąże się z karą umowną. Może to wynikać z faktu, że nie zawsze pracownicy firm wykonawczych mają tak bogate doświadczenie w utrzymaniu dróg, jak pracownicy etatowi GDDKiA. W przypadku modelu mieszanego utrzymania, zakres powierzonych prac jest znacznie mniejszy i to pracownik GDDKiA zleca wykonywanie konkretnego zadania, za które później rozlicza wykonawcę. Ilość nałożonych kar wynika z faktycznego niewywiązania się wykonawców z powierzonych w umowach obowiązków, a nie faktu że GDDKiA usilnie próbuje ukarać wykonawców. Jako zamawiający płacimy za te zlecenia, które są wykonywane właściwie i należyście, współpracując w realizacji zadania z wykonawcami.

(dowód: akta kontroli str. 3992-4008, 4375-4528)

Plany Działań Ratowniczych dla odcinków dróg: A1 od węzła Kowal do węzła Stryków, A2 od węzła Dąbie do węzła Stryków i A2 od węzła Stryków do węzła Konotopa, zostały udostępnione wykonawcom przez Oddział, natomiast Plan Działań Ratowniczych dla: S8 od węzła Łask do węzła Łódź Południe, S14 od węzła Łódź Południe do węzła Róża i DK 14 od granic miasta Łodzi do węzła Łódź Lublinek sporządzony został przez wykonawcę utrzymującego te drogi. Plany zawierały opisy dotyczące m.in.: występujących zagrożeń, alarmowania służb ratowniczych, parkingów dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, zasady przejazdu przez bramki poboru opłat służb ratowniczych, zasady bezpieczeństwa przy przekazywaniu pacjenta do śmigłowca lub/i samolotu medycznego, zasady organizacji i prowadzenia działań ratowniczych, w tym zadania poszczególnych służb i ich dane teleadresowe, jak również opisy i wykazy dotyczące: zaopatrzenia w wodę dla celów ratowniczych, przejazdów awaryjnych, wjazdów i zjazdów z autostrad.

Plany wskazywały, że usuwaniem skutków zdarzeń polegających na przywróceniu sprawności infrastruktury drogowej, zajmować się będzie podmiot wyłoniony w drodze przetargu do realizacji zadań związanych z całorocznym utrzymaniem dróg.

(dowód: akta kontroli str. 3992-4006, 4035, 4198-4374, 4383-4389)

Wykonawcy utrzymujący ww. odcinki dróg: A1, A2, S8, S14 i DK 14 w systemie „utrzymaj standard” przekazali do Oddziału propozycje Programów Zapewnienia Jakości (dalej: PZJ) w terminach wynikających z umów lub OPZ. Nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie treści PZJ dla odcinków dróg: S8 od węzła Łask do węzła Łódź Południe, S14 od węzła Łódź Południe do węzła Róża i DK 14 od granic miasta Łodzi do węzła Łódź Lublinek oraz A2 od węzła Łódź Północ do granic województwa łódzkiego/mazowieckiego.

(dowód: akta kontroli str. 4034-4197, 4383-4389, 4971-4975)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że „Wytyczne do oceny poziomu usług dla kontraktów utrzymaj standard” mają zastosowanie tylko do kontraktu realizowanego przez firmę BUDI A Standard Sp. z o.o. – lider konsorcjum utrzymującego drogi: S8, S14 i DK 14 w tym systemie. Wg oświadczenia Kierownika Rejonu w Sieradzu przeprowadzana była ocena standardów utrzymania całości pasa drogowego lub elementów wyposażenia drogi zgodnie z ww. procedurą, ale nie były sporządzane z tej oceny

protokoły kontrolne. Ocena była przeprowadzana poprzez codzienne objazdy. Osoba dokonująca kontroli, zapisywała w Dzienniku objazdu wszystkie zauważone odstępstwa od standardu, a po stwierdzeniu usunięcia usterki sprawdzała czy zostały dochowane standardy. Analizowano również prowadzone przez wykonawcę Dzienniki interwencji i pracy dyżurnego oraz Książki kolizji. Na koniec okresu rozliczeniowego wypełniane były Protokoły Kontroli Jakości, stwierdzając dochodzenie standardów.

(dowód: akta kontroli str. 4383-4389, 4971-5010)

Średni roczny koszt utrzymania 1 km autostrad w systemie „utrzymaj standard”: A1 - od węzła Kutno Północ do węzła Łódź Północ, A2 - od granicy województwa wielkopolskiego/łódzkiego do węzła Łódź Północ i A2 - od węzła Łódź Północ do granicy województwa łódzkiego/mazowieckiego<sup>41</sup>, wynosił 170.650,15 zł. Utrzymanie 1 km dróg ekspresowych w tym systemie średnio w 2014 r. kosztowało Oddział 105.565,61 zł<sup>42</sup>.

Średni koszt utrzymania 1 km dróg głównych i pozostałych w systemie mieszanym w 2013 r. wynosił 38.944,32 zł, a w 2014 r. - 41.742,42 zł<sup>43</sup>.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Oddział nie przeprowadzał analizy, który system jest bardziej efektywny i oszczędny, lecz z opracowania, wykonanego na zlecenie GDDKiA wynika, że model „utrzymaj standard”, jest tańszy niż w modelu „obmiarowym” oraz w modelu, który zakłada wykonanie prac siłami własnymi. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń, model „utrzymaj standard” jest najbardziej efektywny. Został on zastosowany na nowo wybudowanych drogach klasy A i S. Na pozostałych drogach nie został wprowadzony z uwagi na stan techniczny tych dróg, które należy doprowadzić do wymaganego standardu, a dopiero później przekazać w utrzymanie modelu „utrzymaj standard”. Droga S8 na odcinku od węzła Wieluń do węzła Łask nie jest obecnie realizowana w tym modelu, ponieważ przetargi zostały zawieszony, z uwagi na trwające prace związane z aktualizacją wzorcowych dokumentów. W dniu 15 kwietnia 2015 r. został ogłoszony przetarg na utrzymanie tego odcinka w systemie „utrzymaj standard”.

(dowód: akta kontroli str. 3992-4005, 4009-4033, 4383-4389)

Poza wyżej opisanym utrzymaniem dróg przez podmioty zewnętrzne, część robót utrzymaniowych było wykonywane przez wszystkie Rejony siłami własnymi – jak: uzupełnianie ubytków nawierzchni dróg masą na zimno, uzupełnianie poboczy destruktem, ręczne koszenie traw i porostów, mycie i wymiana tarcz znaków drogowych, sprzątanie pasa drogowego, pielęgnacja zadrzewienia (przycinanie gałęzi), prostowanie i wymiana słupków prowadzących oraz słupków znaków

<sup>41</sup> Wykonawca utrzymania odcinka autostrady A2 - od węzła Łódź Północ do granicy województwa łódzkiego/mazowieckiego, Pol-Drogi Piła Sp. z o.o., we wrześniu 2014 r. rozwiązał umowę z Oddziałem z uwagi na upadłość. W wyliczeniach wzięto pod uwagę łączną wartość umowy tego wykonawcy.

<sup>42</sup> W wyliczeniach uwzględniono również 1,583 km DK 14 od węzła Łódź Lublinek do granic miasta Łodzi.

<sup>43</sup> Na terenie Województwa Łódzkiego w okresie objętego kontrolą żadna droga ekspresowa nie była utrzymywana w „systemie mieszanym” przez okres co najmniej roku kalendarzowego, w związku z czym nie dokonywano wyliczeń średniorocznego kosztu jej utrzymania. Również nie uwzględniono w próbie Rejonu w Sieradzu z uwagi na dane zbiorcze obejmujące łącznie drogi główne i ekspresowe. Odstąpiono także od odrębnego wyliczenia kosztów utrzymania w tym systemie 17,5 km odcinka autostrady A1 usytuowanego na południe od Łodzi będącej w utrzymaniu Rejonu w Piotrkowie Tryb., z uwagi, że umowa utrzymania obejmowała również utrzymanie dróg DK 71 i 91, a koszt wyliczenia samego utrzymania tego odcinka byłby bardzo czasochłonny dla kontrolowanej jednostki. Z uwagi na krótki odcinek tej autostrady został ujęty w wyliczeniach jak dla dróg krajowych. W zakresie Rejonu w Wieluniu uwzględniono tylko koszty 2014 r. dróg głównych, bez oddanej do użytku pod koniec tego roku drogi ekspresowej S8.

drogowych, czyszczenie wpustów i studni kanalizacji deszczowej, udrażnianie rowów przydrożnych, naklejanie cyfr (U-7, U-8, U1f), oczyszczanie nawierzchni oraz odśnieżanie pługami wirnikowymi w Rejonie w Kutnie.

Wartość robót utrzymaniowych wykonywanych siłami własnymi przez wszystkie Rejony, w tym zimowego utrzymania, wyliczona w porównaniu do kosztów robót zleconych podmiotom zewnętrznym (ceny jednostkowe z zawartych umów), w 2013 r. wyniosła 1.769 tys. zł, co stanowiło 3,92% kosztów robót zleconych. W 2013 r. największy udział robót wykonywanych siłami własnymi uzyskał Rejon w Piotrkowie Tryb. (8,98%), a najmniejszy – Rejon w Łowiczu (1,27%). Analogicznie w 2014 r. wszystkie Rejony – 1.144 tys. zł, co stanowiło 2,38%, w tym największy udział również Rejon w Piotrkowie Tryb. (5,13 %), a najmniejszy – Rejon w Łowiczu (1,37%).

(dowód: akta kontroli str. 480-488)

Oddział dla wszystkich Rejonów zawarł umowy na wykonanie robót budowlanych i usług bieżącego utrzymania dróg krajowych oraz obiektów mostowych, na lata 2013 – 2016. Z treści umów na wykonanie robót budowlanych wynika, że do obowiązków wykonawców m.in. należało opracowanie na własny koszt projektu organizacji ruchu zgodnego z obowiązującymi przepisami, uzyskanie wymaganych prawem uzgodnień i przedłożenie projektu zamawiającemu do zatwierdzenia przed rozpoczęciem prac. Wykonawca, zgodnie z umową, ponosił pełną odpowiedzialność za oznakowanie i zabezpieczenie robót i usług prowadzonych w niewyłączonym z ruchu pasie drogowym, zgodnie z projektem organizacji ruchu. Zgodnie z umowami, wykonawcy udzielali zamawiającemu gwarancji na wykonane roboty (od 12 miesięcy do 10 lat, w zależności od rodzaju robót), liczone od daty odbioru poszczególnych robót.

W badanym okresie, na odcinkach wyremontowanych dróg (w zakresach ustalonych w umowach), nie wystąpiły przypadki wykonywania ponownych robót naprawczych wyremontowanych nawierzchni dróg i obiektów inżynierskich, poprzez zawieranie nowych umów z wykonawcami na ten sam zakres robót. Ujawnione nieprawidłowe wykonanie robót lub niedoróbki w trakcie czynności odbiorowych oraz powstałe w trakcie użytkowania szybkie zniszczenie elementów objętych remontami, spowodowane nieprawidłowym wykonaniem robót, były poprawiane oraz uzupełniane przez wykonawców w ramach udzielonych gwarancji lub rękojmi. W 2013 r. roboty takie dotyczyły 4 zadań remontowych, gdzie roboty naprawcze prowadzono na łącznej długości 5,894 km, które razem trwały 146 dni. W 2014 r. poprawiane było jedno zadanie - remont drogi na odcinku 10,554 km oraz 3 obiekty mostowe, które razem trwały 106 dni.

Z opisów przedmiotu zamówienia wynika również, że do obowiązków wykonawcy robót należało m.in. prowadzenie robót w sposób niezagrażający bezpieczeństwu ruchu, przy zachowaniu możliwie minimalnych utrudnień w ruchu pojazdów i pieszych.

Ponadto na organizację remontów nawierzchni dróg i obiektów inżynierskich (np. godziny wykonania), nie miały wpływu wyniki pomiarów natężenia ruchu (pomiar natężenia ruchu wykonywane są co 5 lat, ostatnie były przeprowadzone w 2010 r., kolejny przeprowadzany jest w 2015 r. – rozpoczął się 22 stycznia 2015 r., w sumie będzie przeprowadzone 9 pomiarów, ostatni pomiar zakończy się w grudniu 2015 r.). Oddział nie dokonywał analiz w zakresie przejezdności dróg w trakcie wykonywania remontów. W Oddziale nie zostały określone zasady/wytyczne dotyczące korelacji pomiędzy natężeniem ruchu, a terminami prowadzenia prac remontowych na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 515-517)

Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału w sprawie, dlaczego w umowach na remonty oraz w OPZ nie było konkretnych postanowień dotyczących szczególnych wymagań zamawiającego w zakresie prowadzenia robót remontowych minimalizujących utrudnienia w płynności ruchu pojazdów wynika, że wytyczne do organizacji ruchu w trakcie remontów są zawsze elementem warunków określonych na etapie postępowania przetargowego. Na etapie uzgadniania czasowej organizacji ruchu, Oddział szczegółowo określa ograniczenia dla wykonawcy, np. długości odcinków remontowych, sposób sterowania ruchem w miejscach zawężenia, czy przedział czasu wykonywania robót.

(dowód: akta kontroli str. 664-672)

Analiza 10 projektów tymczasowej organizacji ruchu z lat 2012-2015 zarówno dla robót remontowych, jak i utrzymaniowych wykazała, że nie zawierały one wytycznych w sprawie minimalizacji utrudnień w ruchu, takich jak np. zalecenie nieprowadzenia prac utrzymaniowych i ograniczenie do minimum prac remontowych w dni i o godzinach o największym natężeniu ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 5536-5669)

Z wyjaśnień Dyrektora Oddziału, dlaczego nie dokonywano analiz w zakresie przejezdności dróg w trakcie wykonywania remontów oraz nie określono zasad/wytycznych dotyczących korelacji pomiędzy natężeniem ruchu, a terminami prowadzenia prac remontowych na drogach, wynika, że Oddział planując remonty dróg zawsze uwzględnia wpływ wynikający z charakteru ruchu i innych uwarunkowań, które w danym miejscu występują. Konkretnie decyzje podejmowane są w pionie utrzymania dróg i nie znajdujemy uzasadnienia dla konieczności opracowywania katalogu zasad, którym doświadczone osoby kierują się koordynując terminy i sposób prowadzenia robót remontowych. Taki zbiór mógłby być oceniany, jako zbyt ogólny i podlegałby ciągłej ewaluacji, gdyż występujące sytuacje raczej są niepowtarzalne.

(dowód: akta kontroli str. 664-672)

Zdaniem NIK, opracowanie wytycznych w powyższym zakresie, popartych stosownymi analizami przejezdności remontowanych dróg, ułatwiłoby zarówno zarządcy drogi, jak i wykonawcom planowanie i realizację robót w okresach o faktycznie najmniejszym natężeniu ruchu drogowego. Stosowna optymalizacja czasu robót drogowych byłoby korzystna nie tylko dla kierowców, ale również przyczyniłoby się do poprawy bezpieczeństwa osób zatrudnionych bezpośrednio przy realizacji remontów na drodze.

Ograniczenie organizacji ruchu na autostradzie A1 na odcinku od 246+600 do 261+000 w okresie 23 maja do 4 grudnia 2014 r. spowodowane było budową i dokończaniem budowy w zakresie: obiektów, zjazdów awaryjnych, dróg technologicznych, MOP-ów, węzła Kutno Wschód, skarp, itd. z uwagi na brak dróg technicznych.

(dowód: akta kontroli str. 677-715)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Oddział w ograniczonym zakresie ustalał z wykonawcami robót dokładne terminy i przedziały godzinowe przewidziane na wykonanie prac w danym miejscu drogi, a także określał godziny, w których prace takie nie powinny być wykonywane z uwagi na wzmożone natężenie ruchu drogowego.

Do kontroli okazano pisma z lat 2013-2015 kierowane m.in. z Centrali GDDKiA do Dyrektorów Oddziałów GDDKiA oraz pisma Oddziału do wykonawców robót, w których podano, że w związku ze szczególnymi okolicznościami (np. okresy

święteczne, początek i koniec okresu wakacji, czy tzw. długie weekendy) należy zwrócić uwagę na właściwe i czytelne oznakowanie w rejonach prowadzonych robót drogowych i w miarę możliwości ograniczyć do minimum utrudnienia spowodowane prowadzonymi robotami. Tylko w jednym przypadku, już w trakcie kontroli NIK (pismo Dyrektora Oddziału do Kierowników Rejonów i Kierowników Projektów z dnia 29.05.2015 r.), wskazane zostały ograniczenia godzinowe prowadzonych prac, tj.: „*W związku z rozpoczynającym się sezonem urlopowym, polecam w okresie od dnia 1.06.2015 r. do dnia 31.08.2015 r. oraz w okresie 3-7 czerwca 2015 r., ograniczenie robót mogących powodować utrudnienia w ruchu drogowym. W celu zapewnienia płynności ruchu, ograniczenia należy wprowadzić w okresie weekendowym od piątku od godz. 12:00 do poniedziałku do godz. 9:00 oraz w dniach 3-7.06 od godz. 12:00 do godz. 9:00 (...)*”. Ponadto tylko w kilku przypadkach w dziennikach objazdów dróg dokonano wpisów o poleceniu wstrzymania robót w okresach wzmożonego ruchu, z wyjątkiem prac związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego.

Jedynymi praktykowanymi wyznacznikami wejścia wykonawcy w pas drogowy były dobre warunki pogodowe i brak kolizji z innymi pracami na drodze. Stosowane pisma do wykonawców w sprawie ograniczenia utrudnień w ruchu miały charakter bardzo ogólny.

(dowód: akta kontroli str. 5815-5895)

Na przykładzie remontów gwarancyjnych prowadzonych na odcinku B autostrady A2, NIK stwierdziła, że o dokładnym terminie i godzinach prowadzenia prac remontowych decydował wykonawca. Do zadań pracowników Oddziału należało jedynie wydanie zgody na wykonanie robót oraz – w przypadku korzystnych warunków pogodowych i braku kolizji z innymi robotami - odebranie w terenie tymczasowej organizacji ruchu (po czym wykonawca mógł przystąpić do robót w pasie drogowym).

W dniu 29.05.2015 r., tj. w piątek w godzinach od 7:45 do 22:10 na autostradzie A2 (w km 405+100) prowadzone były roboty polegające na wymianie dylatacji<sup>44</sup>. Roboty te wymagały zajęcia prawego pasa ruchu i pasa awaryjnego, co spowodowało znaczące utrudnienia dla podróżujących w kierunku Łodzi i Poznania. Zator w ruchu w tym miejscu o godzinie 20:00 osiągnął około 12 km długości (pojazdy jadące w kierunku Poznania stały w korku już w km 417+600 autostrady A2).

Według pracowników Oddziału przyczyną zatoru na A2 nie były ww. prace, a wypadek drogowy w kierunku Poznania w 406 km tej autostrady. Z informacji uzyskanej przez kontrolujących z Komendy Wojewódzkiej Policji wynika jednak, że wypadek ten (zderzenie pięciu pojazdów) nastąpił o godzinie 14:40, a całkowite przywrócenie ruchu w miejscu wypadku miało miejsce około godziny 18:10. Wobec tego na utrudnienia w ruchu na tym odcinku autostrady po godzinie 18:10 miały wpływ roboty drogowe (zakończone w dniu 29.05.2015 r. o godzinie 22:10).

W serwisie dla kierowców na stronie GDDKiA (zakładka „lista utrudnień”) wskazano naprawę dylatacji w km 405+100 autostrady A2 na odcinku 0,7 km, przy czym w okresie od piątku 29.05.2015 r. do niedzieli 31.05.2015 r. nie przewidziano, aby roboty te powodowały zator w ruchu drogowym (wskazano zerowy czas oczekiwania).

---

<sup>44</sup> Prace prowadzone w ramach udzielonej gwarancji przez wykonawcę projektu i budowy odcinka B autostrady A2 (Stryków-Konotopa na odcinku od km 394+500 do km 411+465,8), tj. konsorcjum firm: Mostostal Warszawa SA, Acciona Infraestructuras SA zs. w Hiszpanii i Polimex-Mostostal SA zs. w Warszawie.

Naprawę dylatacji w km 405+100 autostrady A2 poprzedziły następujące ustalenia:

- W Raporcie miesięcznym z okresu gwarancji i rękojmi za wady odcinka B autostrady A2 (wg stanu na 31.03.2015 r.), sporządzonym przez Inżyniera Kontraktu i zatwierdzonym przez Kierownika Projektu i Budowy odc. B autostrady A2, wykazano m.in. usterki na obiektach mostowych, w tym usterki ww. dylatacji.
- Wykonawca, pismem z dnia 14.05.2015 r., zawiadomił Rejon w Łowiczu o planowanym zajęciu pasa drogowego w celu naprawy nieuszczelnności i skoleinowania dylatacji bitumicznych na 4 obiektach mostowych odcinka autostrady A2 (w tym obiekcie w km 405+100), przy jednoczesnym wprowadzeniu tymczasowej organizacji ruchu. Jako planowany termin ww. prac wskazano dni od 25.05.2015 r. do 3.06.2015 r., w godzinach od 7:00 do 19:00. W piśmie nie wskazano dokładnych dni i godzin prowadzenia prac w danym miejscu na autostradzie. Na ww. piśmie Kierownik Projektu dokonał adnotacji: „Pozytywnie opiniuję konieczność wykonania powyższych prac w ramach usuwania wad”.
- W dniu 29.05.2015 r. komisja w składzie: A.L. - Specjalista w Zespole Technicznym Rejonu w Kutnie (pracujący w OUA w Strykowie) i przedstawiciel Wykonawcy dokonali odbioru w terenie tymczasowej organizacji ruchu na odcinku A2 od km 405+900 do km 405+000, dotyczącej zabezpieczenia prowadzenia robót polegających na naprawie ww. dylatacji. Strony poświadczyły zgodność tej organizacji z zatwierdzonym projektem tymczasowej organizacji ruchu dla odcinka B autostrady A2, wg schematu oznakowania zajęcia pasa awaryjnego i prawego pasa ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 5536-5767, 5896-5899)

Kierownik Projektu autostrady A2 wyjaśnił, że pomimo wskazania przez wykonawcę dni i godzin prowadzonych robót na drodze w piśmie, które pozytywnie uzgodnił, nie odpowiada za określenie terminów, w których prowadzone mają być remonty, nie wnosi uwag do zakresu czasowego wykonywanych robót oraz nie ingeruje w zakres godzinowy wykonywania robót wskazany przez wykonawcę. Do jego obowiązków należy potwierdzenie, że dany podmiot składający wniosek o wejście na odcinek B autostrady A2 jest faktycznie wykonawcą tej drogi i jest zobowiązany do usunięcia danej wady w ramach kontraktu.

A.P. – Kierownik liniowy w OUA w Strykowie wyjaśnił, że do OUA wpływa informacja mailowa od Kierownika Projektu o potwierdzeniu zajęcia pasa drogowego autostrady i wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu w danym okresie (w omawianym przypadku 9 dni). OUA otrzymuje od wykonawcy (również drogą mailową) informację potwierdzającą termin spotkania komisji odbierającej tymczasową organizację ruchu. Terminy naprawy poszczególnych obiektów ustalane są telefonicznie. Zgoda na wejście w pas drogowy uzależniona jest od warunków atmosferycznych panujących na drodze lub wcześniejszego zaplanowania na ten sam czas innych robót (np. prac utrzymaniowych).

A.L. – Specjalista w Zespole Technicznym Rejonu w Kutnie wyjaśnił, że do jego obowiązków (oraz dwóch pozostałych pracowników OUA w Strykowie, w tym Kierownika liniowego) należy odbiór tymczasowej organizacji ruchu. Na podstawie tego odbioru wykonawca może rozpocząć roboty. Takiego odbioru dokonuje się każdego dnia, w których wykonywane są roboty. W ramach odbioru sprawdzana jest zgodność ustawienia oznakowania z projektem tymczasowej

organizacji ruchu. A.L. wyjaśnił ponadto, że: „Czasokres wykonywania prac danego dnia nie jest w ogóle ustalany z wykonawcą. Natomiast nie zezwala się na prowadzenie robót przy złych warunkach atmosferycznych, ograniczonej widoczności. W praktyce wykonawca informuje mnie o godzinie rozpoczęcia wprowadzenia tymczasowej organizacji ruchu. O zakończeniu prac danego dnia wykonawca informuje Centrum Zarządzania Ruchem w Strykowie, PID w Łodzi i dyżurnego OUA. Co do zasady nie należy do moich obowiązków ustalanie godzin robót. Natomiast zdarza się, że przed okresami wzmożonego ruchu (długie weekendy, święta) Dyrekcja Oddziału powiadamia nas, aby nie prowadzić robót w pasie drogowym”.

(dowód: akta kontroli str. 5768-5814)

2. Analizą kontrolną objęto 3 postępowania w trybie przetargu nieograniczonego, przeprowadzone w 2012 r. w sprawie prowadzenia dyżurów przy zimowym utrzymaniu dróg krajowych administrowanych przez Rejony GDDKiA w Kutnie, Piotrkowie Tryb., Sieradzu i Wieluniu. W każdym przypadku zlecono pełnienie dyżurów przy ZUD przez okres 4 sezonów, tj. do 2016 r. Stwierdzono, że małżonkowie dwojga członków komisji przetargowych świadczyli pracę na rzecz wybranego wykonawcy, tj. Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP (dalej zw. ZZPD RP). I tak:

- Z.M., Z-ca Kierownika Rejonu w Wieluniu, był członkiem komisji przetargowej (sekretarzem) dla postępowania w sprawie zlecenia dyżurów przy ZUD w Rejonach w Sieradzu i Wieluniu. W latach 2009-2014 dyżury przy ZUD na rzecz ZZPD RP w Rejonie w Wieluniu pełniła jego żona,
- G.L., Z-ca Kierownika Rejonu w Kutnie, była członkiem komisji przetargowej dla postępowania w sprawie zlecenia dyżurów przy ZUD w Rejonie w Kutnie. W latach 2010-2014 dyżury przy ZUD na rzecz ZZPD RP w Rejonie w Kutnie pełnił jej mąż.

Osoby te złożyły oświadczenia (na druku ZP-1) w sprawie braku przesłanek do wyłączenia ich z ww. postępowań.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że nie wiedziała o powyższej sytuacji.

Przesłuchani w charakterze świadków Z.M. i G.L. zeznali, że ich zdaniem nie zachodziły przesłanki wyłączenia ich z przedmiotowych postępowań.

Wskazane osoby - stosownie do art. 17 ust. 1 pkt 4 Pzp - powinny zostać wyłączone z prac ww. komisji przetargowych, gdyż pozostawały z wykonawcą w takim stosunku prawnym lub faktycznym, że mogło to budzić uzasadnione wątpliwości co do ich bezstronności.

(dowód: akta kontroli str. 5120-5263, 5530-5531)

3. W postępowaniach na Prowadzenie dyżurów przy ZUD na terenie województwa łódzkiego administrowanych przez GDDKiA Oddział w Łodzi w latach 2012-2016 (4 sezony zimowe), dotyczące poszczególnych Rejonów stwierdzono:
- a) odnośnie Rejonu w Piotrkowie Tryb. – w protokole z postępowania (Druk ZP-PN) w wierszu 8 wskazano, że otwarcie ofert nastąpiło w dniu „14.06.2012”, pomimo że termin składania ofert upływał 25 października 2012 r.,
  - b) odnośnie Rejonu w Sieradzu i Rejonu w Wieluniu (postępowanie częściowe):
    - ogłoszenie o udzieleniu zamówienia nie zostało przekazane Urzędowi Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich niezwłocznie po zawarciu umów, co było niezgodne z postanowieniami art. 95 ust. 2 ustawy Pzp. Przedmiotowe ogłoszenie przekazane zostało po ok. 3 miesiącach od daty zawarcia umowy.



- w informacjach o wyborze najkorzystniejszej oferty wykonawcy nie zostali poinformowani o terminie, po upływie którego umowa w sprawie zamówienia publicznego może być zawarta, pomimo takiego wymogu wynikającego z art. 92 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy,
- c) odnośnie Rejonu w Piotrkowie Tryb. i Rejonu w Kutnie – wadium zostało zwrócone wykonawcom odpowiednio po ponad 3 i ponad 4,5 miesiąca od daty zawarcia umowy<sup>45</sup>, czym naruszono postanowienia art. 46 ust. 1a ww. ustawy.

Stwierdzone nieprawidłowości nie miały wpływu na wynik postępowania.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że wskazanie nieprawidłowej daty w protokole z postępowania było oczywistą omyłką pisarską, nieprzekazanie niezwłocznie ogłoszenia spowodowane było dużą ilością prowadzonych spraw oraz rozliczeniem finansowym roku budżetowego i prowadzonym postępowaniem na bieżące utrzymanie dróg w Rejonie w Sieradzu, niezwrócenie niezwłocznie wadium było prawdopodobnie niedopatrzeniem pracowników prowadzących sprawę, natomiast brak w informacji o wyborze najkorzystniejszej oferty wskazania terminu, po upływie którego umowa mogła być zawarta wyniknęło z przeoczenia pracownika.

(dowód: akta kontroli str. 3920-3930, 3836-3944, 5120-5131, 5158-5164, 6167, 5177, 5240-5241, 5516-5531)

4. Pracownicy Rejonu w Kutnie, którzy pełnili dyżury na rzecz ZZPD RP<sup>46</sup>, realizowali również czynności związane z odbiorem tej usługi:

- jeden z pracowników dokonywał sprawdzenia pod względem merytorycznym czterech faktur, zatwierdził jeden protokół odbioru usługi, jednocześnie będąc osobą odpowiedzialną za realizację przedmiotu umowy (m.in. sprawowanie funkcji kontrolnych nad dyżurami ZUD, zarządzanie umową, współpraca z ZZPD RP, odbiór i rozliczenie usług),
- dwóch pracowników zatwierdzało (jednorazowo oraz trzykrotnie) protokoły odbioru.

Ponadto jeden pracownik Rejonu w Wieluniu, który dokonał sprawdzenia pod względem merytorycznym faktury z realizacji usługi, był w związku małżeńskim z osobą, również pracownikiem Rejonu, pełniącą dyżury przy ZUD dla ww. wykonawcy.

Powyższe sytuacje naruszyły postanowienia zawarte w zarządzeniu nr 9 Generalnego Dyrektora DKiA z 6 marca 2012 r. – Polityka antykorupcyjna w GDDKiA. Zgodnie z § 3 pkt 1c i 2 – za działalność wskazującą na możliwość konfliktów interesów lub zjawisk korupcyjnych uznaje się zachowania pracownika mogące rodzić wątpliwości co do bezstronnego i obiektywnego wykonywania powierzonych zadań i obowiązków, w szczególności:

- a) uczestnictwie w odbiorach usług, którego uczestnikiem (oferentem, wykonawcą) jest małżonek (...),
- b) podejmowaniu zajęć zarobkowych u osób i podmiotów współpracujących z GDDKiA, związanych bezpośrednio lub pośrednio z dostawcami, usługodawcami lub wykonawcami robót budowlanych na rzecz GDDKiA.

<sup>45</sup> W obu postępowaniach, jako najkorzystniejsze oferty, uznano oferty Związku Zawodowego Pracowników Drogownictwa RP.

<sup>46</sup> Umowy z tym wykonawcą w Rejonach w Kutnie i w Wieluniu zostały zawarte w trzecim kwartale 2012 r.

Natomiast w § 4 ust. 4 tego zarządzenia wskazano, że obszarami działalności w GDDKiA, szczególnie narażonymi na konflikt interesów lub występowanie zjawisk korupcyjnych, jest dokonywanie odbiorów usług.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że pracownicy odpowiedzialni za realizację umowy oraz potwierdzający prawidłowość wykonania usługi i jej rozliczenia reprezentowali interes GDDKiA, a nie ZZPD RP. Pomimo, że świadczyli usługi dla wykonawcy, jako pracownicy Oddziału odpowiedzialni byli za czynności w zakresie ZUD: „Pełniąc dyżury zud w ramach usługi dla Związków Zawodowych, wykonywali je w taki sam sposób, jak będąc dyżurnymi w ramach swoich obowiązków, co często miało miejsce w ciągu jednego dyżuru. Potwierdzenie prawidłowości wykonywanych usług przy pełnieniu dyżurów zud wynikało z ich wiedzy o tym, że usługa była wykonana właściwie, ponieważ nie było zastrzeżeń co do prawidłowości pełnienia dyżurów. Ponadto należy podkreślić, że osoby te mają w zakresie obowiązków służbowych wykonywanie takich czynności.” Zdaniem Dyrektora Oddziału fakt wykonywania usługi dla ZZPD RP przez pracownika dokonującego sprawdzenia merytorycznego faktury nie świadczyło jego braku bezstronności i obiektywizmu.

W zakresie sprawdzenia faktury przez pracownika Rejonu w Wieluniu Dyrektor wyjaśniła, że był to jedyny taki przypadek, spowodowany nieobecnością Kierownika Rejonu, który generalnie dokonuje opisu faktur, a w jego zastępstwie opisu dokonał Zastępcy. Pozostawanie Zastępcy w związku małżeńskim z dyżurną, w żadnym aspekcie nie nosiło znamion stronniczości i nie wpływało bezpośrednio na wykonywanie zadań.

Na pytanie dotyczące nieegzekwowania od pracowników zapobiegania konfliktom interesów i podnoszenia zaufania do służby cywilnej, z uwagi na wykonywanie usług dla ZZPD RP dyżurów przy ZUD, Dyrektor Oddziału wskazała, że zarządzenie dot. polityki antykorupcyjnej: „(...) zostało przesłane do Naczelników Wydziałów, Kierowników Rejonów i samodzielnych stanowisk w celu zapoznania wszystkich podległych pracowników z treścią przedmiotowego zarządzenia, wraz ze złożeniem stosownych oświadczeń pracowników potwierdzających ten fakt.”

(dowód: akta kontroli str. 3841-3947, 5110, 5113, 5115-5119, 5242, 5295-5300, 5335-5348, 5367-5378, 5516-5526)

5. Umowy zawarte na wykonywanie usług w ramach ZUD w systemie mieszanym nie w pełni zabezpieczały interes prawno-ekonomiczny Oddziału GDDKiA, ponieważ nie przewidywały kar umownych z tytułu nieterminowego lub nienależytego wykonania prac objętych umowami (w zakresie montażu i demontażu siatek przeciwnieźnych oraz wywozu śniegu).

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że siatki przeciwnieźne usytuowane są na gruntach prywatnych, a decyzję o rozpoczęciu ich ustawiania i zdejmowania podejmuje Kierownik Obwodu. Zgodnie z OPZ wykonawca usług w miarę możliwości dostosowuje czas i harmonogram ustawiania i demontażu zasłon do prowadzonych prac polowych oraz sugestii użytkowników pól przyległych do drogi. Zdaniem Pani Dyrektor, w związku z powyższym, zapisywanie takich kar umownych w umowie jest nieuzasadnione. Wywóz śniegu natomiast zależy przede wszystkim od panujących warunków atmosferycznych i trudno jest oszacować terminy wywozu śniegu.

NIK zauważa, że w OPZ na ZUD jednoznacznie wskazano, że ustawianie zasłon ma być zakończone do 15 listopada, a ich demontaż - po zakończeniu sezonu zimowego (do 31 marca, ew. do 15 kwietnia), natomiast nadmierne ilości śniegu

powinny być wywiezione przez wykonawcę wyłącznie na polecenie zamawiającego. Ustawienie, bądź zdemontowanie siatek przeciwnieźnych z przekroczeniem ww. terminów, albo niewywiezienie śniegu na polecenie zamawiającego byłby niedotrzymaniem warunków umów, a brak przewidzenia kar dla tych usług nie daje zamawiającemu możliwości dochodzenia roszczeń.

Jedynie w sytuacji powstania szkody Oddział mógłby dochodzić roszczeń na podstawie art. 471 ustawy z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny<sup>47</sup>, zgodnie z którym dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi.

(dowód: akta kontroli str. 988-1037, 3992-4005, 4383-4389, 4970)

6. Na wyposażeniu wykonawcy utrzymania autostrady A1 od km 244+300 do km 294+700 - spółki Grawil z o.o., w bazie zlokalizowanej w OUA Piątek, na dzień 5 marca 2015 r. brak było jednej równiarki z dwóch wymaganych umową, pomimo że wymóg jej posiadania na terenie OUA wynikał z umowy zawartej pomiędzy wspomnianym wykonawcą a Oddziałem. Zgodnie z wyjaśnieniami do specyfikacji z dnia 30 kwietnia 2012 r. (pismo nr: GDDKiA O/Ł.R2.vk.417/9/03/2012, pkt 22): „Jednostki przewidziane do zimowego utrzymania autostrad, o których mowa w punkcie 3.6.1. cz. III OPZ powinny, w sezonie zimowym, garażować na terenie OUA”.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że brak przedmiotowej równiarki, spowodowany był awarią sprzętu wymagającą naprawy w warsztacie, o czym wykonawca poinformował zamawiającego 27 lutego 2015 r. Z chwilą wystąpienia awarii równiarki został podstawiony sprzęt zastępczy o porównywalnych parametrach, w związku z tym działania wykonawcy były zgodne z umową i nie było potrzeby do naliczania kar w tym zakresie.

NIK zwraca uwagę, że koparko-ładowarka znajdująca się na OUA w Piątku w dniu przeprowadzania kontroli, nie posiadała porównywalnych parametrów do równiarki<sup>48</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 934-952, 3992-4005, 4007-4008, 4383-4392, 4833-4845, 4970, 5104, 5107-5108)

7. Według załączników do protokołów z kontroli prac przygotowawczych do zimowego utrzymania A2 w sezonie 2014/2015 przeprowadzonych w dniach 10 i 24 listopada 2014 r. na terenie OUA w Strykowie i Nieborowie (wykonawca ZUD – InterToll Construction Sp. z o.o.), do ww. prac przyporządkowanych zostało 11 pojazdów wyposażonych w pługi i posypywarki (z tego 6 należących do podwykonawcy – Przedsiębiorstwa Budowlano-Drogowego BUD-DROG, stacjonujących w OUA w Strykowie i 5 będących w posiadaniu podwykonawcy – firmy KAWON Sp. z o.o., stacjonujących w OUA w Nieborowie).

Analiza pracy ww. pojazdów w marcu 2015 r., prowadzona na podstawie programu firmy WASKO wykazała, że 5 pojazdów należących do KAWON w dniu 16 marca 2015 r. opuściło teren OUA i jadąc od Strykowa drogą DK14 skierowało się do Łodzi lub Bedonia, a jeden w ogóle nie wykonywał pracy w marcu 2015 r. Spośród pojazdów, które opuściły bazę w Strykowie:

<sup>47</sup> Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

<sup>48</sup> Podstawową różnicą jest fakt, że równiarka wyposażona jest w dwa lemiesz, natomiast koparko-ładowarka podstawiona przez wykonawcę, posiadała tylko jeden.

- pojazd Man o nr rej. EL 419RG w dniach 17-19 oraz 23-31 marca poruszał się po Łodzi i Pabianicach (m.in. po DK 71),
- pojazd Man o nr rej. EL 679JK w dniach 17-21 i 24-31 marca poruszał po Łodzi, Pabianicach i Rzgowie oraz w okolicach tych miast (jeżdżąc m.in. po S14, DK71 i DK1),
- pojazd Man o nr rej. ELW 6V91 w dniu 24 marca poruszał się w okolicy Bedonia,
- pojazd Scania o nr rej. EL 194FR w dniu 18 marca poruszał się w okolicy Łodzi i Bedonia,
- pojazd Scania o nr rej. ELW 88VC w dniu 17, 20, 26 i 30 marca poruszał się w okolicach Bedonia, Czarnocina, Kurowic i Czarnocina.

Braki sprzętu ZUD oraz niezgodność stacjonującego sprzętu z zadeklarowanym potwierdziły ponadto oględziny przeprowadzone w dniu 2 kwietnia 2015 r. na terenie OUA w Strykowie i Nieborowie. Tego dnia na terenie OUA w Strykowie znajdowały się cztery pług-solarki (inne pojazdy niż zadeklarowane przez podwykonawców w toku kontroli prac przygotowawczych do zimowego utrzymania A2, przeprowadzonej w dniach 10 i 24 listopada 2014 r., przy czym żadna z nich nie spełniała wymogów, co do długości lemiesza, w tym dwie co do pojemności solarki<sup>49</sup>) oraz jedna ładowarka. Wykonawca ZUD nie poinformował Oddziału o zmianach sprzętu zadeklarowanego do wykonania umowy.

Na terenie OUA w Nieborowie znajdowała się natomiast tylko jedna ładowarka.  
(dowód: akta kontroli str. 1417-1523, 4847-4851)

Stosownie do zawartej umowy (patrz przypis 36):

- wykonawca świadczył będzie usługi od daty zawarcia umowy (30 października 2014 r.) przez okres 6 miesięcy, tj. do 30 kwietnia 2015 r. (§ 2, ust. 1 i 2),
- wykonawca zobowiązany był do powiadamiania zamawiającego o wszelkich zmianach (wymianach) sprzętu zadeklarowanego do wykonania umowy. Zmiana sprzętu mogła być dokonana jedynie na sprzęt inny o tych samych lub lepszych parametrach technicznych (§ 3 ust. 3, pkt 11).

Ponadto w pkt 3.6.3. OPZ, stanowiącego integralną część umowy, wskazano, że: *Wykonawca przez cały okres ważności umowy gwarantuje wykonanie usług ZUD, ilość i rodzaj środków sprzętowo-transportowych zgodnych z ilością i rodzajem zadeklarowanym w ofercie i zgodnym w powyższymi wymaganiami.*

(dowód: akta kontroli str. 1200-1215, 1269-1274)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż z zapisów umowy z wykonawcą ZUD „(...) nie wynika obowiązek ciągłego stacjonowania (garażowania) wymaganego sprzętu do Zimowego Utrzymania Dróg w OUA Stryków czy OUA Nieborów. Wykonawca realizując obowiązki wynikające z zawartej umowy, miał świadczyć usługi zgodnie z Wytycznymi Zimowego Utrzymania Dróg - Załącznik do Zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r. Ponadto podkreślić należy, iż według „Mapy stref rozpoczęcia sezonu zimowego w Polsce według Instytutu Meteorologii i Gospodarki Wodnej”, stanowiącej Załącznik nr 4 do Wytycznych Zimowego Utrzymania Dróg, sezon zimowy dla odcinka autostrady A2 administrowanego przez nasz Oddział rozpoczyna się między 6.XII a 15.XII i trwa od 61 do 90 dni. Wobec tego, przyjętą dla naszej strefy klimatycznej datą zakończenia sezonu zimowego jest data

<sup>49</sup> W pozostałych dwóch przypadkach tabliczki znamionowe nie były czytelne, co uniemożliwiało stwierdzenie pojemności solarek.

15 marca. Mając (powyższe) na uwadze (...), brak jest podstaw do stwierdzenia, iż Wykonawca naruszył warunki umowy poprzez opuszczenie z OUA pojazdów i sprzętu w dniu 16 marca 2015 roku, a tym samym brak jest podstaw do naliczenia kar umownych (...)."

W dniu 2 kwietnia 2015 r. na wysokości autostrady A2 wystąpiły opady śniegu. Dyrektor wyjaśniła, że wykonawca zimowego utrzymania A2 wywiązał się w tym czasie z wykonania usługi ZUD, zgodnie z warunkami umowy.

(dowód: akta kontroli str. 4974-4975)

NIK wskazuje, że wiążącym strony dokumentem jest zawarta umowa. Z treści umowy zawartej pomiędzy Oddziałem a firmą Intertoll wynika m.in. świadczenie usług ZUD przez cały okres jej ważności, tj. do dnia 30 kwietnia 2015 r. Pojazdy ZUD, które po 16 marca 2015 r. wykonywały przejazdy w okolicach Pabianic, Rzgowa, czy Czarnocina nie mogłyby zapewnić wykonywania usług zimowego utrzymania autostrady A2 w wymaganym czasie. Na niedotrzymanie przez wykonawcę warunków zawartej umowy wskazuje ponadto fakt, że pojazdy stacjonujące w OUA w Strykowie nie spełniały wymaganych warunków technicznych.

8. Zgodnie z umową, jaką GDDKiA zawarła z firmą WASKO SA w sprawie systemu monitorowania pracy sprzętu ZUD krajowych w Polsce<sup>50</sup>, wszystkie pojazdy ZUD w kraju powinny zostać wyposażone w lokalizatory w terminie do 1 października 2012 r., a dodatkowo w czujniki posypu i płużenia - w terminie do 1 listopada 2013 r. Wszystkie urządzenia pojazdowe miały być nabywane w firmie WASKO, w ramach odrębnych umów zawartych z tą firmą. Oddział z firmą WASKO zawarł dwie umowy w sprawie dostawy urządzeń pojazdowych:

- umowę nr 7/12/2012 z 10 grudnia 2012 r., w sprawie dostawy - w terminie do 14 grudnia 2012 r. - urządzeń lokalizacji i komunikacji głosowej do monitorowania pracy pojazdów ZUD,
- umowę nr 11/11/2014 z 14 listopada 2014 r., w sprawie dostawy - w terminie 14 dni od daty podpisania umowy - czujników płużenia i posypu do monitorowania ww. pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 726-812)

Porównanie pracy pięciu pojazdów ZUD (w jednym tygodniu stycznia, w latach 2013-2015), przeprowadzone na podstawie dzienników pracy sprzętu (prowadzonych w Rejonach) i raportów pracy pojazdów (wygenerowanych z programu monitorowania pracy sprzętu ZUD opracowanego przez firmę WASKO) wykazało rozbieżności pomiędzy danymi z ww. dokumentów w następujących przypadkach:

- pojazdy Mercedes EPI 85FV i Renault ESI J048 w okresie 14-20 stycznia 2013 r. nie wykonywały pracy (wg bazy WASKO). Według dzienników pracy sprzętu prowadzonych przez Rejony w Piotrkowie Tryb. i Sieradzu, pojazdy te w ww. okresie wykonywały pracę (płużenie i posyp),
- pojazd Mercedes EPI 4N01 w okresie 19-25 stycznia 2015 r. przejechał 595 km (wg programu WASKO) i 632 km (wg dziennika pracy sprzętu prowadzonego w Rejonie w Piotrkowie Tryb.),
- pojazd Mercedes ESI 63WS w dniach 24 i 25 stycznia 2015 r. przejechał odpowiednio 90 i 177 km, przy czym system nie odnotował wykonywania płużenia i posypu (wg bazy WASKO) oraz 80 i 128 km (dł. odcinka

<sup>50</sup> Umowa nr GDDKiA/O-PO/R-2/37/2011 z 23.03.2012 r. zawarta pomiędzy GDDKiA, a firmą WASKO SA, z aneksem.

posypu/płuzenia wg dziennika pracy sprzętu prowadzonego przez Rejon w Sieradzu),

- pojazd Renault ESI J048 w dniach 24 i 25.01.2015 r. przejechał odpowiednio 93 i 241 km, przy czym system nie odnotował wykonywania płuzenia i posypu (wg bazy WASKO) oraz 94 i 242 km (dł. odcinka posypu/płuzenia wg dziennika pracy sprzętu prowadzonego przez Rejon w Sieradzu).

W opinii NIK przedstawione wyżej rozbieżności powinny być na bieżąco wyjaśniane, w szczególności w przypadku, gdy wykonawcy ZUD rozliczani są za rzeczywistą pracę sprzętu.

W powyższej sprawie Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż:

- „(...) różnice kilometrów w niektórych przypadkach mogły zaistnieć w sytuacji, w których urządzenia nie wysłały każdej „ramki” (danych) na serwer, co mogło być spowodowane chwilowym brakiem sygnału. Z informacji uzyskanej od przedstawiciela firmy WASKO, takie przerwy w wysyłaniu danych się zdarzają i jest to sytuacja dopuszczalna, w granicach błędu. Taki problem wystąpił prawdopodobnie w przypadku Mercedesa EPI 4N01,
- brak danych, w bazie WASKO, odnośnie czasu trwania oraz dystansu płuzenia i posypu w dniach 24 i 25 stycznia 2015 r. pojazdów ZUD: Mercedes ESI 63WS oraz Renault ESI J048, wystąpił z powodu niezamontowania owych czujników na samochody biorące udział w akcji ZUD. Zgodnie z oświadczeniem Kierownika Rejonu czujniki w dniu 8 grudnia 2014 r. zostały przekazane Wykonawcy ZUD, który zobowiązany był dokonać montażu urządzeń, ale wobec licznych zleceń na montaż, firma WASKO nie była w stanie zrealizować zlecenia ich montażu do końca stycznia 2015 r.”

W sprawie niewyposażenia pojazdów Mercedes EPI 85FV i Renault ESI J048 w 2013 r. w lokalizatory jazdy (pomimo takiego obowiązku istniejącego od 1 października 2012 r.) oraz przyczyn zawarcia umowy na dostawę czujników płuzenia i posypu dopiero w listopadzie 2014 r., skoro umowa „główna” (zawarta pomiędzy GDDKiA a WASKO w dniu 23 marca 2012 r.) stanowiła, że wyposażenie pojazdów w takie czujniki nastąpi w terminie do 1 listopada 2013 r., Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż:

„Oddział w Łodzi był jednym z Oddziałów, który zakupił osprzęt do systemu GPS w ramach wcześniejszej umowy i miał go wykorzystywać w ramach umowy zawartej z WASKO. (...) Po podpisaniu umowy z WASKO okazało się, że spółka WASKO nie mogła wykorzystać sprzętu posiadanego przez Oddział w Łodzi, ponieważ poprzedni dostawca tego systemu, z uwagi na zapisy wcześniejszej umowy to uniemożliwił. Szczegóły tej sprawy zna Oddział w Poznaniu. Oddział w Łodzi podjął własne próby uzyskania od firmy T-Matic Systems Sp. z o.o. „protokołów transmisji pomiędzy urządzeniami, a urządzeniami zarządzającymi”, tj. serwerem, których uzyskać się nie udało. (...) Z uwagi na fakt, że próby podjęte przez tuł. Oddział nie przyniosły zamierzonego efektu, podjęliśmy decyzję o wygospodarowaniu środków i zakupie przedmiotowych urządzeń i późniejszym ich przekazaniu wykonawcom ZUD. (...). Ponadto informuję, że firma WASKO dokonała montażu urządzeń w dniu 24.01.2013 r. w Rejonie w Piotrkowie Trybunalskim (w tym również Mercedes EPI 85 FV) i 28.01.2013 r. w Rejonie w Sieradzu.”

Dyrektor wyjaśniła ponadto, że w związku z powyższym w 2013 r. nie dokonano zakupu czujników płuzenia i posypu. Z uwagi na ograniczone środki finansowe zakupu takiego dokonano w 2014 r. z oszczędności po łagodnej zimie.

(dowód: akta kontroli str.1524-1633, 4001-4002, 4893-4894, 5025-5027, 5061-5065)

NIK nie podziela argumentacji zawartej w ww. wyjaśnieniu. Umowy wcześniej zawarte przez Oddział na dostawę urządzeń do monitorowania pracy sprzętu ZUD<sup>51</sup> dotyczyły innego wykonawcy, tj. firmy T-Matic sp. z o.o. zs. w Warszawie, z którym GDDKiA Oddział w Poznaniu zawarł umowę w 2007 r.<sup>52</sup>. Współpraca z tą firmą została zakończona w związku z wyłonieniem w 2012 r., w przetargu nieograniczonym, innego wykonawcy ww. zadania, tj. firmy WASKO SA. Oddział w Łodzi dysponował wystarczająco długim czasem (od 23 marca 2012 r., tj. od daty zawarcia umowy pomiędzy GDDKiA a WASKO SA, do 1 października 2012 r. i 1 listopada 2013 r., tj. granicznych dat wyposażenia wszystkich pojazdów ZUD w lokalizatory i czujniki posypu/płuzenia) do ustalenia, czy istnieją realne możliwości zarówno techniczne, jaki i formalnoprawne, aby urządzenia zakupione w latach 2007-2009 w ramach umów zawartych z firmą T-Matic mogły współpracować z systemem do monitorowania pracy sprzętu ZUD dostarczonym przez firmę WASKO SA.

W odniesieniu do modułów T-Matic, Dyrektor słusznie przyznała, że „(...) sprzęt elektroniczny „starzeje się/amortyzuje” dość szybko, a ciągły rozwój technologii powoduje, że niezbędna jest jego wymiana na sprzęt bardziej zaawansowany technicznie.”

(dowód: akta kontroli str. 5025, 5066-5089)

W świetle powyższych faktów próby „dopasowania” „starych” modułów monitorowania sprzętu ZUD do nowego oprogramowania należy uznać za działanie niecelowe, na skutek którego pojazdy ZUD nie zostały terminowo wyposażone w lokalizatory oraz czujniki posypu i płuzenia w sezonach zimowych 2013/2014 r. i 2014/2015 r.

9. Oddział przyjął od wykonawców dokumenty PZJ Kompleksowego Utrzymania Autostrad: A1 na odcinku Kutno Północ (z węzłem) do węzła Łódź Północ (bez węzła) od 244+300 do km 293+000, A2 na odcinku od granicy województw wielkopolskiego/łódzkiego do węzła Łódź Północ (bez węzła) od km 303+145 do km 362+700 oraz utrzymania A2 - odcinek węzeł Łódź Północ (z węzłem) - granica województwa łódzkiego/mazowieckiego od km 362+700 do km 411+465<sup>53</sup> pomimo, że w żadnym nie zostały wskazane kwalifikacje i przygotowanie praktyczne zespołów roboczych, a w ostatnim z wymienionych brak było również informacji o: zorganizowaniu bazy wyposażonej w łączność, place postojowe, magazyny składowe, komputery + łącze internetowe i informacji o zabezpieczeniu dzienników przed ingerencją osób trzecich. Wymóg wykazania w PZJ wymienionych elementów wynikał z OPZ – część 1: Wymagania ogólne utrzymania autostrady A1 i A2.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że PZJ były weryfikowane pod kątem zapisów zapewniających właściwą realizację umowy i zapewnienia standardów określonych w OPZ. W stosunku do dwóch pierwszych ww. PZJ, zdaniem Pani Dyrektor przedłożone dokumenty, po weryfikacji, spełniały stawiane wymagania, a przez niedopatrzenie, nie sprawdzono literalnie z zapisami OPZ formy PZJ. Odnośnie do ostatniego z ww. PZJ Pani Dyrektor stwierdziła, że zamawiający

<sup>51</sup> Umowy zawarte przez GDDKiA Oddział w Łodzi z firmą T-Matic sp. z o.o. w sprawie dostawy i montażu urządzeń systemu T-Matic VTS do monitorowania sprzętu ZUD oraz świadczenia usługi monitorowania pojazdów ZUD, tj. umowy: nr 1/10/2007 z 3.10.2007 r. na kwotę 46.796,76 zł brutto, nr 5/11/2008 z dnia 28.11.2008 r. na kwotę 62.159,00 zł brutto, nr 2/12/D/2009 z dnia 2.12.2009 r. na kwotę 249.075,20 zł brutto.

<sup>52</sup> Umowa nr 35/2007 z 24.07.2007 r. zawarta pomiędzy GDDKiA Oddziałem w Poznaniu a T-Matic Systems Sp. z o.o. zs. w Warszawie w sprawie dostawy systemu monitorowania pracy sprzętu wykonującego zadania ZUD krajowych na terenie Polski.

<sup>53</sup> Od wykonawcy Pol-Dróg Piła Sp. z o.o.

uważał, iż wymienione osoby w PZJ posiadają odpowiednie kwalifikacje i umiejętności, a jako osoby odpowiedzialne za jakość wykonanej usługi oraz jako operatorzy sprzętu musiały posiadać odpowiednie doświadczenie, szkolenia i uprawnienia do obsługi wymienionego sprzętu. Brak zapisu dotyczącego zorganizowania bazy oraz informacji dotyczącej zabezpieczenia dzienników przed osobami trzecimi był nieistotny, ponieważ zamawiający przekazał w utrzymanie obiekty OUA wyposażone we wszystkie potrzebne media, budynki biurowe i techniczne, place magazynowe i składowe oraz w sprzęty np. wytwornica solanki. Obowiązkiem wykonawcy było również zagwarantowanie i zorganizowanie ochrony przekazanych mu obiektów i terenu OUA, w tym przed interwencją osób trzecich.

(dowód: akta kontroli str. 4036-4055, 4109-4197, 4383-4389, 4971-4975)

10. NIK zwraca uwagę na nierzetelne informacje zamieszczone na stronie internetowej GDDKiA, dotyczące zapowiedzi o pracach remontowych na drogach krajowych.

Od 7 kwietnia 2015 r. w Serwisie dla kierowców • Mapa warunków drogowych na stronie [gddkia@gov.pl](mailto:gddkia@gov.pl), dla województwa łódzkiego, widniała informacja o remoncie nawierzchni na DK 91 na odcinku Bzówki-Nowa Wieś, ze wskazaniem daty powstania od 7 kwietnia 2015 r. od godz. 10<sup>00</sup> i daty likwidacji do 10 kwietnia 2015 r. do godz. 14<sup>00</sup>, a w szczegółowych informacjach określono: „Z powodu remontu nawierzchni ruch odbywa się wahadłowo”. Kontrola wykazała, że w okresie trwania remontu nie został wprowadzony ruch wahadłowy, a wykonawca robót, w dniu przeprowadzania oględzin tj.: 9 kwietnia 2015 r., przygotowywał się do rozpoczęcia prac, dopiero po godzinie 9 rano.

Ponadto w Serwisie dla kierowców, na Mapie warunków drogowych i w Liście utrudnień, nie zawarto żadnych informacji o robotach cząstkowych na DK 1 i naprawie barier na A1, które miały miejsce 10 kwietnia 2015 r. Informacje o nich, zostały bezpośrednio zapisane w archiwum programu UtrudnieniaWin<sup>54</sup>, w związku z czym nie zostały zamieszczone na stronie internetowej GDDKiA. Utrudnienia te miały powstać już o 8<sup>00</sup>, a planowany i faktyczny czas ich likwidacji określono na 15<sup>00</sup>. Jednocześnie w zakresie ww. utrudnienia na A1 w programie UtrudnieniaWin (archiwum) nie wprowadzono żadnych informacji dotyczących ograniczeń powstałych na drodze, pomimo że naprawa barier wymagała zajęcia lewego pasa ruchu na prawej jezdni.

Dyrektor Oddziału stwierdziła, że ww. utrudnienia na DK 91 faktycznie wystąpiły w ciągu dnia w godz. 10<sup>00</sup>-14<sup>00</sup>, a informacja o nich nie była podawana oddzielnie dla każdego dnia. Obecnie wprowadzana jest praktyka wpisywania w uwagach, że utrudnienia dotyczą tylko określonych godzin w podanym terminie robót. Powodem braku wyświetleń danych dotyczących ww. utrudnień na DK 1 i A1 była pomyłka wpisującego dane i wskutek tego błędu, program przekazał dane do archiwum. Niewprowadzenie danych w zakresie ograniczenia prędkości utrudnień związanych z naprawą barier, powstało w skutek przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 3844-3847, 4829-4833, 4872-4882)

Ponadto, dane o utrudnieniach wynikających z remontów, czy bieżących prac utrzymaniowych dróg krajowych do Serwisu dla kierowców • Mapa warunków drogowych na stronie [gddkia@gov.pl](mailto:gddkia@gov.pl), dla województwa łódzkiego, wprowadzane były dopiero w dniu ich rozpoczęcia, często od momentu faktycznego ich powstania. Zdaniem NIK informacje o utrudnieniach (niewynikające z kolizji, wypadków lub innych nieprzewidzianych przyczyn) powinny być wykazywane

<sup>54</sup> Który jest obsługiwany przez PID.



z kilkudniowym wyprzedzeniem, aby umożliwić użytkownikom strony [www.gddkia.gov.pl](http://www.gddkia.gov.pl) zaplanowanie trasy przejazdu.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż roboty prowadzone przy bieżącym utrzymaniu dróg niewymagające zamknięcia całkowicie jezdni, wprowadzane były do Serwisu w dniu ich rozpoczęcia. Wprowadzanie danych z kilkudniowym wyprzedzeniem nie jest możliwe, gdyż z uwagi na niesprzyjające warunki pogodowe mogą być niewykonywane w zaplanowanym terminie (opady deszczu, mgły itp.). Podawanie utrudnień z wyprzedzeniem ma istotne znaczenie przy robotach długotrwałych, gdy wprowadzenie organizacji ruchu w znacznym stopniu pogarsza warunki ruchu na danym odcinku. Natomiast w przypadku remontów cząstkowych utrudnienia z nim związane są niewielkie (oczekiwanie na przejazd może potrwać maksymalnie kilka minut), co nie wymaga od kierowców szczególnej zmiany planów podróży, chodzi jedynie o ostrzeżenie kierowców, aby zachowali szczególną ostrożność na tych odcinkach.

NIK zwraca uwagę, że jak sama Dyrektor Oddziału stwierdziła, dostępność prognoz pogodowych na stronach internetowych jest duża, a ostrzeżenia meteorologiczne przesyłane są przez IMGW nieodpłatnie, w związku z czym Oddział, dysponując tymi danymi, miał możliwość określenia warunków pogodowych kilka dni wcześniej przed rozpoczęciem prac na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 643-663, 3844-3847, 4872-4882)

11. Zgodnie z postanowieniami umów zawartych przez Oddział na ZUD, utrzymanie czystości i zieleni oraz wykonanie robót budowlanych i usług w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych, należności z tytułu wykonanych usług miały być realizowane na podstawie miesięcznych faktur VAT wystawianych przez wykonawcę w oparciu o protokół odbioru usług wykonanych i odebranych w miesiącu rozliczeniowym.

W okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki rozliczania umów pomiędzy wykonawcami a zamawiającym niezgodnie z warunkami określonymi w tych umowach, bowiem wykonawcy wystawiali faktury z tytułu wykonanych usług rzadziej niż raz w miesiącu lub rozliczali się dwoma fakturami za nakładające się na siebie okresy<sup>55</sup>.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że niektóre zlecane usługi były rozpoczęte w miesiącu wystawienia zlecenia, a zakończone w miesiącu następnym, zgodnie z terminami określonymi na zleceniu, w związku z czym nie można było ich odebrać w pierwszym miesiącu, gdyż były w trakcie realizacji. Sporządzanie faktur za dwa miesiące wynikało z niepodpisania przez wykonawcę protokołów, pomimo zgłoszenia zakończenia robót po każdym miesiącu. Faktura nr FVS/2013-12/17/KK z 6 grudnia 2013 r. obejmowała usługi wykonane w okresie od 24 listopada do 6 grudnia 2013 r.<sup>56</sup>, w której rozliczono m.in. montaż 7,16 km

---

<sup>55</sup> Przykładowo: przyjęto i uregulowano faktury o nr: FVS/2013-12/17/KK z 6 grudnia 2013 r., FVS/2014-01/04/KK z 8 stycznia 2014 r. i FVS/2014-11/15/KK z 6 listopada 2014 r. wystawione przez Przedsiębiorstwo Robót Drogowo-Mostowych Sp. z o.o., pomimo że nie zostały wystawione za pełne miesiące. Pierwsza z wymienionych faktur obejmowała tylko 12 dniowy okres rozliczeniowy tj.: od 24 listopada do 6 grudnia 2013 r., druga 25 dniowy tj.: za okres od 7 grudnia 2013 r. do 1 stycznia 2014 r. i trzecia 7 dniowy tj.: od 24 do 31 października 2014 r.

Zgodnie z protokołem odbioru załączonym do faktury nr FV/2/2015 z 12 stycznia 2015 r., wystawionej przez PHU WADRI, rozliczenie faktury zostało dokonane za 18 dni tj.: od 12 do 30 grudnia 2014 r., przy czym wykonawca wystawił również fakturę nr FV/1/2015 z 12 stycznia 2015 r. za cały grudzień 2014 r. Podobnie w przypadku faktur o nr: 285/2014/FVS i 286/2014/FVS obie z 11 grudnia 2014 r., wystawione przez SIDROG Sp. z o.o., gdzie pierwsza dotyczyła wykonanych robót w okresie 1 listopada – 10 grudnia 2014 r., a druga 25 listopada – 10 grudnia 2014 r.

<sup>56</sup> Zgodnie z protokołem odbioru.

siatki przeciwśnieżnej ustawionej w dniach 1-14 listopada 2013 r. (wartość usługi: 25.152,22 zł brutto). Z uwagi na kończący się rok budżetowy i konieczność rozliczenia kosztów ZUD, Rejon w Piotrkowie Tryb. zdecydował o takim sposobie rozliczenia na koniec 2013 r., a nie wykonawca. Kolejna z faktur wystawiona za okres od 7 grudnia 2013 r. do 1 stycznia 2014 r.<sup>57</sup> dotyczyła rozliczenia pracy sprzętu ZUD i ponownego montażu uszkodzonej przez huragan siatki. Inna wystawiona za okres od 24 do 31 października 2014 r. dotyczyła jedynej wykonanej pracy w październiku 2014 r. przy ZUD. Faktura nr FV/2/2015 z 12 stycznia 2015 r. za okres 12-20 grudnia 2014 r. została wystawiona w związku z koniecznością sporządzenia noty obciążeniowej na gminę, za prowadzenie akcji ZUD na drogach pozbawionych kategorii dróg krajowych, zgodnie z poleceniem Wojewody, a obie faktury dotyczyły różnego zakresu robót. Faktura nr 285/2014/FVS z 11 grudnia 2014 wystawiona przez spółkę SIDROG z o.o. dotyczyła robót płaconych z limitu przyznanego Rejonowi w Sieradzu, a faktura nr 286/2014/FVS z 11 grudnia 2014 r. dotyczyła robót płatnych z limitu przydzielonego Wydziałowi BRDiZR. Zakres fakturowanych robót nie pokrywał się ze sobą.

Zdaniem Dyrektora Oddziału nie było podstaw do występowania z roszczeniami do wykonawców z tytułu wystawienia faktur w niepełnych miesięcznych okresach oraz w okresach nachodzących na siebie.

NIK zwraca uwagę, że Oddział sam wprowadził do umów zapisy o miesięcznych okresach rozliczeniowych, już na etapie przygotowania specyfikacji istotnych warunków zamówień (dalej zw. SIWZ), a pomimo tego nie dostosował się do nich. Umowy w żaden sposób nie precyzowały wystawiania faktur ze względu na konieczność sporządzania not obciążeniowych, czy źródeł finansowania. Jednocześnie NIK zwraca uwagę, że zgodnie z notatką służbową z 15 grudnia 2014 r., to Kierownik Rejonu w Sieradzu podjął decyzję o wysłaniu pługoposypywarki, w celu zwalczania śliskości. W notatce tej nie ma żadnych informacji, że Wojewoda wydał takie polecenie. Fakt, że zlecenia (w szczególności dotyczące ZUD, a nie robót budowlanych) wydawane przez Rejony obejmowały okresy od np.: połowy jednego miesiąca do połowy kolejnego, nie zwalnia wykonawców i zamawiającego od stosowania się do postanowień umów, natomiast niepodpisanie protokołów odbioru robót przez wykonawcę, świadczy iż nie wywiązywał się z zawartej umowy.

Ponadto NIK zauważa, że protokół odbioru za okres od 24 listopada do 6 grudnia 2013 r., nie odzwierciedla stanu rzeczywistego, z uwagi że 7,16 km siatki przeciwśnieżnej zostało zamontowane w okresie 1-14 listopada 2013 r. Protokół został podpisany przez Zastępcę Kierownika Rejonu w Piotrkowie Tryb. i Kierownika Bazy Materiałowej w Wodzinie oraz zatwierdzony został przez Kierownika Rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 850-933, 988-1037, 1093-1131, 3992-4005, 4404-4412, 4383-4389, 4393-4416, 4653-4669, 4685-4689, 5056-5057, 5103)

12. Do faktur wystawionych przez firmę PHU WADRI<sup>58</sup> nie zostały dołączone protokoły odbioru, pomimo że zgodnie z postanowieniami § 3 pkt 6 umowy nr 1.09.Z-16.D.2012 z 3 września 2012 r. z firmą PHU WADRI - należności z tytułu

<sup>57</sup> W wyjaśnieniu podane zostało, że faktura została wystawiona za okres od 7 do 31 grudnia 2013 r., pomimo że jest to niezgodne z protokołem odbioru będącego podstawą wystawienia tej faktury. Wcześniejsza faktura została wystawiona za okres od 24 listopada do 6 grudnia 2013 r., a późniejsza za okres od 2 do 31 stycznia 2014 r.

<sup>58</sup> Tj. FV/9/03/2013 z 13 marca 2013 r., FV/106/12/2013 z 9 grudnia 2013 r., FV/2/01/2014 z 10 stycznia 2014 r. i FV/17/03/2014 r. z 7 marca 2014 r.

usług ZUD miały być realizowane na podstawie miesięcznych faktur VAT wystawionych przez wykonawcę w oparciu o protokół odbioru usług ZUD wykonanych i odebranych przez Kierownika Rejonu w Sieradzu w miesiącu rozliczeniowym. Analogiczna sytuacja wystąpiła w Rejonie w Kutnie, gdzie należności z tytułu wykonywanych dyżurów przy ZUD nie były realizowane na podstawie protokołów odbiorów, stosownie do wymogów określonych w § 4 pkt 6 umowy zawartej z wykonawcą.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że usługi ZUD były rozliczane na podstawie kosztorysu powykonawczego oraz załączonych do niego Kart drogowych sprzętu biorącego udział w ZUD, co miało znamiona protokołu odbioru. Dokumenty te były sprawdzane pod względem rachunkowym i merytorycznym przez pracowników działu technicznego oraz przez Kierowników OD i potwierdzane przez nich. Po wewnętrznej kontroli Oddziału zostało zalecane sporządzanie protokołów odbioru na usługi ZUD. Od marca 2014 r. Rejon w Sieradzu zaczął sporządzać ww. protokoły. W Rejonie w Kutnie natomiast, nierozliczanie się na podstawie protokołów odbiorów z realizacji dyżurów przy ZUD wynikało z niedopatrzenia, które zostało naprawione od stycznia 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 3941-3944, 3992-4005, 4383-4398, 4417-4445, 5349-5378, 5516-5526)

Uwagi dotyczące  
badanej działalności

1. NIK zwraca uwagę, że zapisy w umowach (patrz przypis 35) określały niejednolite kryteria w zakresie częstotliwości i terminów wykonywania poszczególnych prac. Przykładowo dla dróg krajowych: usuwanie zanieczyszczeń organicznych i nieorganicznych z pasa drogowego wraz z utylizacją - od 3 do 6 razy w roku (w Rejonie w Kutnie) i 4 razy w roku (w Rejonie w Sieradzu), mycie znaków pionowych - od 2 do 4 razy w roku (w Rejonie w Kutnie) i 6 razy w roku (w Rejonie w Sieradzu), wymiana znaków pionowych (w zależności od znaku) – 12 godz. i 7 dni (w Rejonie w Kutnie) i 3, 7 i 14 dni (w Rejonie w Sieradzu), usuwanie padłych zwierząt – w ciągu 4 godzin (Rejon w Kutnie) i 12 godzin (Rejon w Sieradzu) od powiadomienia. Wykonanie prac w przypadku autostrad i dróg ekspresowych w czasie od powiadomienia wykonawcy – przykładowo: sprzątnięcie pasa drogowego – 6 godzin, usunięcie padłych zwierząt - 2 godziny, mycie ekranów – od 1 do 4 tygodni (odc. S8, S14 i DK14). Określono 2-krotne w ciągu roku mycie ekranów (A1, A2) oraz koszenie traw, których wysokość przekroczyła 15 cm (A1, A2 i S8/S14/DK14). W umowie w sprawie kompleksowego utrzymania odcinków dróg S8/S14/DK14 (patrz przypis 35 i.) nie wskazano, ile razy w roku wykonawca tej umowy powinien myć ekrany akustyczne, bariery ochronne i znak pionowe, jak miało to miejsce w innych umowach zarówno w systemie „utrzymaj standard”, jak i mieszanym.

W sprawie rozbieżności terminów i częstotliwości wykonania prac pomiędzy umowami w modelu mieszanym w Rejonach w Kutnie i Sieradzu (usuwanie martwych zwierząt, mycie i wymiana oznakowania pionowego, usuwanie zanieczyszczeń z pasa drogowego) Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: „(...) warunki i wymagania dotyczące częstotliwości wykonania poszczególnych robót oraz terminów przywrócenia infrastruktury drogowej do określonego standardu były ustalane indywidualnie dla poszczególnych Rejonów, przyjmując za podstawę dotychczasowe doświadczenie, lokalizację, ukształtowanie i specyfikę drogi.”

W sprawie niewskazania częstotliwości mycia ekranów na drogach S8/S14/DK14, z wyjaśnienia Pani Dyrektor wynika, że wystarczającym był zapis

w OPZ w sprawie standardu, w jakim mają być utrzymane ekrany akustyczne, tj.: „*Ekrany akustyczne tworzą ciągłą barierę, bez ubytków, uszkodzeń, graffiti, reklam i są czyste*”.

(dowód: akta kontroli str. 813-1016, 1184-1224, 4899, 4901)

W ocenie NIK umowy w sprawie bieżącego utrzymania dróg krajowych niebędących autostradami i drogami ekspresowymi powinny określać stałe kryteria w zakresie częstotliwości i terminów wykonania takich prac, jak: usuwanie zanieczyszczeń i padłych zwierząt oraz mycie, czy wymiana oznakowania pionowego. Różnicowanie wykonania tych prac w poszczególnych Rejonach zdaniem NIK nie znajduje uzasadnienia, w sytuacji zbliżonych uwarunkowań drogowych w Rejonach, a przede wszystkim takich kryteriów, jak: natężenie ruchu (zwłaszcza po odciążeniu głównych dróg krajowych przez autostrady i drogi ekspresowe), uwarunkowania klimatyczne i ukształtowanie terenu.

2. W jednym przypadku treść podpisanej umowy (umowa na ZUD w Rejonie w Sieradzu) odbiegała od projektu umowy załączonego do SIWZ. Zawarta umowa nie posiadała bowiem następujących zapisów:

a) § 4 ust. 9 - zamawiający oświadcza, że jest płatnikiem podatku VAT,

b) § 6 – wykonawca m.in.:

- zabezpiecza materiał do zimowego utrzymania chodników,
- przed rozpoczęciem każdego sezonu zimowego przejmie na podstawie protokołu zdawczo – odbiorczego z Obwodów Drogowych sprawne technicznie pługi odśnieżne, solarki oraz inne urządzenia np. moduł GPS. We własnym zakresie przystosuje pojazdy do ZUD, dokona montażu przejętego sprzętu i urządzeń oraz wyposaży każdy pojazd w dwie lampy reflektorowe oraz jedną zespoloną lampę ostrzegawczą w terminie do 15 października każdego roku,
- dokona przeglądów technicznych sprzętu przed sezonem zimowym i po jego zakończeniu,
- odpowiedzialny jest za zamontowany na pojazdach sprzęt i urządzenia, (w przypadku uaktywnienia również zintegrowany Moduł GPS),
- wyposaży kierowców w telefony komórkowe, a pojazdy w CB radia, w liny holownicze, łańcuchy na koła itp.,

c) § 7, m.in.:

- przy zimowym utrzymaniu dróg wykonawca zobowiązany jest do pełnienia usługi zgodnie z załącznikiem do zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 czerwca 2006 r w sprawie zasad zimowego utrzymania dróg krajowych w wymaganych standardach. Wykonawca zobowiązany jest zapewnić podstawienie osprzętowanego pojazdu do ZUD najpóźniej w ciągu jednej godziny od otrzymania wezwania lub w terminie wyznaczonym przez Zamawiającego, niezależnie od pory dnia i nocy we wszystkie dni tygodnia w wyznaczone miejsce wykonywania usługi,
- w razie zaistnienia potrzeby pracy powyżej 10 godzin Wykonawca zapewnia dwuzmianową pracę kierowców,
- zamawiający zastrzega sobie możliwość przerywanego czasu pracy w zależności od panujących warunków atmosferycznych,
- w przypadku, uaktywnienia modułów GPS pojazd zastępczy nie może pracować bez GPS dłużej niż 3 dni,

d) § 8 - wszystkie czynności wymienione w ustaleniach organizacyjnych w zakresie prowadzenia prac ZUD obciążają wykonawcę.

Brakujące w umowie zapisy znajdowały się natomiast w niezmiennym w stosunku do SIWZ OPZ, który – jak podano w treści umowy – stanowił integralną jej część.

NIK wskazuje, że dla przejrzystości prowadzonego postępowania o zamówienie publiczne celowym jest, aby umowy z wykonawcami, nie tylko co do ogólnej treści, ale i stosowanego układu (w tym kolejności i miejsca wskazania obowiązków stron), odpowiadały wzorcom określonym w SIWZ.

Dyrektor Oddziału nie udzieliła wyjaśnień w sprawie przyczyn zaistnienia powyższego zdarzenia, z uwagi na śmierć pracownika odpowiedzialnego za przygotowanie procedury przetargowej i wyłonienie wykonawcy.

(dowód: akta kontroli str. 825-843, 996-1002, 4004-4005)

3. W umowach z wykonawcami usług ZUD nie zastrzeżono prawa do bezpośredniego przeprowadzania przez zamawiającego kontroli stanu technicznego pojazdów.

Na podstawie bazy pojazdów ZUD w systemie monitorowania pracy sprzętu ZUD (opracowanego przez firmę WASKO) ustalono, że 95 pojazdów przyporządkowanych zostało do robót zimowego utrzymania w Rejonach w Kutnie, Łowiczu i Sieradzu oraz w ramach umów w sprawie utrzymania dróg S8 (w Rejonie w Sieradzu), A1 i A2. Z danych Centralnej Ewidencji Pojazdów (dalej zw. CEP) wynika, że 5 spośród ww. pojazdów, na dzień 1.03.2015 r. nie posiadało ważnego badania technicznego (przeгляdu). Były to następujące pojazdy: Kamaz o nr. rej. ESK T585, Scania o nr. rej. ELC 05044, Scania o nr. rej. ELC 22ML (w Rejonie w Łowiczu), Renault o nr. rej. EZD 05TM (w Rejonie w Sieradzu) i Scania CLI 36YU o nr. rej. (A1, umowa „utrzymaj standard”). W CEP brak było natomiast jakichkolwiek informacji o 4 pojazdach, a w odniesieniu do 14 pojazdów nie było danych w zakresie ważności ubezpieczenia OC, ważności badania technicznego, w odniesieniu do 14 pojazdów ZUD<sup>59</sup>.

(dowód: akta kontroli str. 720-725, 988-1037)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że: *„Zamawiającemu nie są znane przyczyny braku ważnych badań technicznych oraz przyczyny braku ubezpieczenia OC pojazdów będących w dyspozycji Wykonawców zimowego utrzymania dróg. Zamawiający nie ma obowiązku wykonywania kontroli ważności takich dokumentów. Niemniej jednak w trosce o należyte i bezpieczne utrzymanie dróg GDDKiA zawarła porozumienie z ITD, dotyczące przeprowadzania wyrwykowych kontroli stanu pojazdów pracujących na drogach krajowych i takie kontrole zostały przez ITD przeprowadzone. Zwracamy uwagę, że utrzymanie pojazdów i sprzętu w należyłym stanie technicznym, wykonywanie badań technicznych oraz utrzymywanie ciągłości ubezpieczenia OC należą do obowiązków właściciela pojazdu. GDDKiA, zgodnie z umową, przed sezonem zimowym sprawdza stan techniczny osprzętu (pługi i solarki) i oznakowanie pojazdów.”*

(dowód: akta kontroli str. 4003-4004)

Jakkolwiek brak jest prawnego obowiązku sprawdzania przez zamawiającego ważności ubezpieczenia OC i badania technicznego pojazdów należących do wykonawców ZUD, to jednak w ocenie NIK dokonanie takiej kontroli, zwłaszcza ważności badania technicznego pojazdów, jest zasadne i celowe z uwagi na

<sup>59</sup> Informacji o danych z CEP udzieliła Komenda Wojewódzka Policji w Łodzi.

zapewnienie bezpieczeństwa wykonywanych prac ZUD, zwłaszcza zważywszy na fakt, że wykonujące pracę pojazdy ZUD praktycznie nie są kontrolowane przez Policję i tylko wyrywkowo przez ITD. Celowym jest więc wprowadzenie do nowo zawieranych umów stosownych zapisów w tym zakresie.

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

#### **4. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie przygotowania i realizacji prac, wykonywanych własnymi siłami, związanych z utrzymaniem dróg krajowych oraz z utrzymaniem zieleni przydrożnej**

##### **4.1. Zimowe utrzymanie dróg**

Opis stanu faktycznego

W Oddziale prace przygotowawcze do sezonów zimowych 2013/2014, 2014/2015 realizowane były z opóźnieniem w stosunku do obowiązujących terminów określonych w Ramowym harmonogramie prac przygotowawczych do ZUD, stanowiącym załącznik 5 do zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 czerwca 2006 r.<sup>60</sup>. Jedynie w dwóch Rejonach (Wieluń, Radomsko) w 2014 r. Oddział terminowo przeprowadził kontrole przygotowania do ZUD.

W Rejonach natomiast:

- terminowo opracowano ogólny i szczegółowy plan,
- w sześciu Rejonach terminowo przygotowano sprzęt do ZUD, wykonano przeglądy i remonty (za wyjątkiem Rejonu w Wieluniu)
- w sześciu Rejonach w 2013 r., a w siedmiu w 2014 r. terminowo przygotowano sprzęt do ZUD i przeprowadzono kontrolę sprzętu (za wyjątkiem Rejonu w Piotrkowie Tryb. w 2013 r.),
- w siedmiu Rejonach w 2013 r. i sześciu Rejonach w 2014 r. terminowo przygotowano i skontrolowano sieć drogową (za wyjątkiem Rejonu w Łowiczu w 2014 r.),
- terminowo przygotowano do eksploatacji sprzęt do zwalczania śliskości i odśnieżnego (montaż pługów): 20% do 20 października, 50% do 30 października, 100% do 10 listopada,
- wykonano kontrolę przygotowania składowisk materiałów do ZUD,
- w sześciu Rejonach w 2013 r. i w czterech Rejonach w 2014 r. zgromadzono minimum 25% środków chemicznych planowanych do zużycia w danym sezonie (za wyjątkiem Rejonu w Sieradzu w 2013 r. i w Kutnie, Opocznie i Piotrkowie Tryb. w 2014 r.),
- podjęto pracę własnych stacji meteorologicznych,
- przygotowano łączność bezprzewodową do 10 października,
- w trzech Rejonach w 2013 r. i czterech Rejonach w 2014 r. terminowo wykonano osłonę bierną przed zaśnieżeniem (za wyjątkiem Rejonów w Kutnie, Opocznie, Radomsku i Wieluniu w 2013 r. i Rejonów w Kutnie, Radomsku i Wieluniu w 2014 r.),
- w sześciu Rejonach terminowo przeprowadzono szkolenia kierowców oraz dyżurnych obsługujących ZUD (za wyjątkiem Rejonu w Wieluniu).

(dowód: akta kontroli str. 518-526)

<sup>60</sup> Zarządzenie nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg”.

Oddział nie zawierał umów z terenowym biurem IMiGW na obsługę meteorologiczną dróg. Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż umowy takie nie są zawierane z uwagi na dostępność prognoz meteorologicznych na stronach internetowych różnych firm, a ostrzeżenia meteorologiczne przesyłane są przez IMGW nieodpłatnie. Wytyczne ZUD opracowane zostały w 2006 r., kiedy telewizja, Internet i telefony komórkowe nie były tak rozpowszechnione, jak obecnie. Wykupowanie dodatkowych prognoz, jest naszym zdaniem, zbędnym wydatkiem.

(dowód: akta kontroli str. 518-522, 643-663)

Rejony nie zgromadziły w terminie do 30 października danego roku, wymaganej ilości (min. 25%) środków chemicznych planowanych do zużycia w sezonie zimowym, to jednak Oddział jako całość, posiadał je w odpowiedniej ilości. W sezonie 2012/2013 na zaplanowane łączne zużycie 25.596 Mg – na 30 października 2012 r. zgromadzono razem 14.767 Mg (57,7%). Analogicznie w sezonie 2013/2014 na zaplanowane 26.745 Mg, zgromadzono 12.077 Mg (45,2%), a w sezonie 2014/2015 na zaplanowane 28.395 Mg, zgromadzono 11.827 Mg (41,7%)

Spśród środków chemicznych do ZUD, Oddział stosował chlorek sodu (NaCl) oraz chlorek wapnia (CaCl<sub>2</sub>). Rejony Oddziału do zimowego utrzymania w sezonach zimowych: 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015 (do 2 marca 2015 r.), zużyły łącznie 60.296,4 Mg środków chemicznych, z tego: 60.173,0 Mg chlorku sodu, tj. 99,8%, 123,4 Mg chlorku wapnia, tj. 0,2%. Stan magazynowy środków chemicznych na 30 października 2014 r. we wszystkich Rejonach wyniósł łącznie 11.826,9 Mg, z tego: 11.723,6 Mg chlorku sodu (99,1%), 103,4 Mg chlorku wapnia (0,9%).

Laboratorium Drogowe Wydziału Technologii Oddziału dokonywało systematycznych badań laboratoryjnych nabywanego chlorku sodu. W 2013 r. zbadano ogółem 66 prób, z których 55 nie spełniało wymagań normy (83,3%). Analogicznie w 2014 r. z badanych 110 prób, wymagań nie spełniało 41 prób (37,3%), a w 2015 r. do 26 marca 2015 r. – zbadanych 7 prób, z których jedna nie spełniała wymagań (14,3%).

Z wyników badań laboratoryjnych wynika, że zakwestionowane partie chlorku sodu, nie spełniały wymagań w zakresie zawartości ziaren mniejszych od 1 mm (sól gruboziarnista o średnicy ok. 3 mm charakteryzuje się lepszym działaniem głębokościowym i wydłużonym procesem topienia).

Wyniki badań laboratoryjnych materiałów uszorstniających (piasków), nie wykazały partii niespełniających wymagań.

(dowód: akta kontroli str. 523-533)

Z rejestru automatycznych stacji osłony meteorologicznej z Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wynika, że na terenie Oddziału w badanym okresie zainstalowane było razem 36 takich stacji, z tego: 8 na autostradzie A2 (w Rejonach Kutno i Łowicz) oraz 28 na drodze ekspresowej S8 (w Rejonie w Piotrkowie Tryb.). Stacje pomiarowe rejestrowały temperatury powietrza i trend zmian temperatury, wilgotność powietrza, temperaturę punktu rosy, średnią prędkość wiatru, prędkość wiatru maksymalną, kierunek wiatru średni, kierunek wiatru maksymalny, temperaturę nawierzchni, trend zmian temperatury nawierzchni, temperaturę podbudowy (6 cm), temperaturę zamarzania, stan nawierzchni – wskaźnik alarmowy i ostrzeżenia, koncentrację środka chemicznego, ilość środka chemicznego, grubość warstwy roztworu, stan pogody, intensywność opadu – wskaźnik widzialności i wysokości pokrywy śnieżnej.

(dowód: akta kontroli str. 534-537)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie nieinstalowania automatycznych stacji osłony meteorologicznej na pozostałych drogach krajowych zarządzanych przez

Oddział, wynika, że budowa stacji pogodowych i kamer monitoringu drogowego w sieci dróg krajowych, jest jednym z elementów zadania inwestycyjnego pod nazwą Krajowy System Zarządzania Ruchem (dalej zw. KSZR), obecnie realizowanego przez Centralę GDDKiA. Instalacja nowych urządzeń, także systemu meteo, jest zamierzeniem inwestycyjnym, finansowanym ze środków inwestycyjnych. Oddział samodzielnie nie dysponuje takimi środkami. Na autostradzie A2 i drodze S8 systemy osłony meteorologicznej wykonane zostały w ramach inwestycji. Na pozostałych drogach planuje się instalację systemów w najbliższych latach w ramach KSZR.

(dowód: akta kontroli str. 673-676)

Spośród posiadanego przez Rejony sprzętu technicznego do bieżącego utrzymania dróg, m.in. dysponowano wyposażeniem do ZUD. Część sprzętu, bez tzw. nośników (samochodów ciężarowych), była udostępniana podmiotom, które zawarły umowy na prace ZUD – jak 51 szt. rozsypywarek nowej generacji (solarki), 98 szt. lemiesz jednostronnych, 21 szt. lemiesz dwustronnych. Rejony dysponowały również wyposażeniem umożliwiającym wykonywanie w części prac ZUD siłami własnymi. Do tego celu służyło 6 sztuk uniwersalnych nośników narzędzi „UNIMOG”, które na okres zimowy były wyposażone w rozsypywarki, pługi lemieszowe i pługi wirnikowe. Dodatkowo na wyposażeniu Rejonów było 7 sztuk pługów wirnikowych samobieżnych oraz 10 sztuk stacjonarnych urządzeń do produkcji solanki.

(dowód: akta kontroli str. 538-546)

W latach 2013-2015, Dyrektor Oddziału występował trzykrotnie do Centrali GDDKiA z zapotrzebowaniem zakupu samochodów, tj.: w 2013 r. – 9 samochodów osobowych, 2014 r. – 17 samochodów patrolowych typu Lublin i VW Transporter oraz w 2015 r. – samochodów dostawczych bez określenia ilości. Na żadne z pism GDDKiA nie zajęła pisemnego stanowiska.

(dowód: akta kontroli str. 716-719)

## **4.2. Utrzymanie zieleni przydrożnej**

Oddział dla Rejonów zawarł w 2012 r. umowy na wykonanie robót i usług bieżącego utrzymania dróg i mostów, w asortymencie utrzymania czystości pasa drogowego oraz utrzymania zieleni przydrożnej, na okres 4 lat (2013–2016). Z opisów przedmiotu zamówienia m.in. wynika, że w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej, zamówienia obejmowały: koszenie traw, chwastów, jednorocznych odrostów drzew i samosiejek w ciągu dróg, ścinanie drzew i krzaków, w tym wywożenie dłużycy do wskazanych obwodów drogowych, frezowanie pni o średnicy do 55 cm i powyżej 55 cm wraz z uporządkowaniem i wyrównaniem terenu, ścinanie i karczowanie krzewów wraz z ich wywiezieniem, pielęgnacja drzew, sadzenie drzew i krzewów wraz z pielęgnacją w okresie gwarancji (24 miesiące), pielienie skupin krzewów, wykonywanie lub odtwarzanie trawników oraz obsiew skarp trawą.

W zakresie realizacji „Wytucznych zakładania i utrzymywania zieleni przydrożnej” (zwanych „Wytucznymi”), wprowadzonych zarządzeniem nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 lutego 2013 r., w zakresie stosowanych procedur w latach 2013-2104, ustalono, że wszystkie Rejony uzyskały wymagane decyzje administracyjnych wydawane przez wójtów (burmistrzów, prezydentów miast), na podstawie art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody<sup>61</sup>, zezwalające wnioskodawcom (Kierownikom Rejonów), na usunięcie wnioskowanych drzew, jednocześnie nakazujących dokonania nasadzeń zastępczych w wyznaczonych terminach, w ilości nie mniejszych niż liczba usuniętych drzew. Ze zleceń Kierowników Rejonów na wykonanie robót i usług w zakresie utrzymania zieleni przydrożnej, na podstawie ww. umów z 2012 r. wynika, że w szczególności

<sup>61</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.



zlecane było ścinanie drzew, pielęgnowanie drzew oraz wykonywanie nowych nasadzeń drzew, a wykonanie zleconych robót, dopuszczone było pod nadzorem wyznaczonych pracowników Rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 547-562)

W zakresie utrzymywania zieleni przydrożnej, część prac Rejony wykonywały również siłami własnymi przy użyciu wyżej opisanych uniwersalnych nośników narzędzi „UNIMOG”, które na okres letni były wyposażone w kosiarki do trawy, głowice do koszenia MK 1200, kosiarki do koszenia pod barierami i głowice do obcinania gałęzi. Dodatkowo Rejony dysponowały 39 sztukami różnego rodzaju kosiarkami, podkaszarkami i wykaszarkami do trawy.

(dowód: akta kontroli str. 481-488, 538-546)

### **4.3. Skargi dotyczące niewłaściwego stanu dróg**

W 2013 r. do Dyrektora Oddziału wpłynęło ogółem 27 skarg i wniosków. W sprawie nienależytego utrzymania dróg wpłynęły 3 skargi. Pozostałe 24 skarg i wniosków dotyczyły budowy i przebudowy dróg (niewłaściwego wykonania robót, wykupu nieruchomości, strat spowodowanych budową, rozliczeń finansowych, pozbawienia dojazdów do pól, ograniczenia prędkości). Trzy skargi w sprawie nienależytego utrzymania dróg załatwione zostały pozytywnie, w terminach zgodnych z art. 237 § 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego<sup>62</sup> (w ciągu miesiąca).

Analogicznie w 2014 r. wpłynęło ogółem 29 skarg i wniosków. W sprawie nienależytego utrzymania dróg wpłynęły 3 skargi. Pozostałe 26 skarg i wniosków dotyczyły budowy i przebudowy dróg (niewłaściwego wykonania robót, nieruchomości, strat z powodu budowy, pozbawienia dojazdów do pól). Spośród trzech skarg, dwie załatwiono pozytywnie, jedną negatywnie, w terminach zgodnych z art. 237 § 1 ustawy Kodeks postępowania administracyjnego.

W 2015 r. do 11 marca 2015 r., wpłynęły 3 skargi dotyczące budowy dróg. W latach 2013–2015 (do 11 marca 2015 r.), nie wpłynęła żadna skarga dotycząca remontu dróg.

Skargi z 2013 r. w sprawie nienależytego utrzymania dróg, w szczególności dotyczyły:

- skarga osoby fizycznej w sprawie zdarzenia drogowego na autostradzie A2 w okolicach Strykowa, polegająca na zderzeniu samochodu z łosiem. Skarga załatwiona pozytywnie – skarżący został skierowany do ubezpieczyciela drogi (Oddział posiadał aktualną polisę odpowiedzialności cywilnej),
- skarga Rady Osiedla w Zgierzu w sprawie odwodnienia drogi krajowej nr 71 w ciągu ul. Aleksandrowskiej w Zgierzu. W odpowiedzi potwierdzono konieczność odmulenia rowów wzdłuż ul. Aleksandrowskiej - prace zlecono w 2013 r.,
- skarga dwóch osób fizycznych w sprawie stanu rowu przydrożnego w ciągu ul. Aleksandrowskiej w Zgierzu. W odpowiedzi potwierdzono konieczność odmulenia rowu, informując, że rów ten został odmulony 23 listopada 2013 r.

Skargi i wnioski z 2014 r. w sprawie nienależytego utrzymania dróg, w szczególności dotyczyły:

- skarga osoby fizycznej w sprawie braku oznakowania pionowego i poziomego drogi nr 8 na skrzyżowaniu z drogą gminną w kierunku na Suchcice. Potwierdzono nieprawidłowość w zakresie oznakowania wyjaśniając, że droga gminna została przebudowana przez Gminę, która nie poinformowała o tym

<sup>62</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 267 ze zm.

Oddziału. Dlatego powstało skrzyżowanie oznakowane niezgodnie z przepisami. Wnioskodawcę poinformowano, że trwa opracowanie projektu organizacji ruchu, który zostanie wprowadzony przez Rejon Dróg Krajowych w Radomsku,

- skarga osoby fizycznej w sprawie złego stanu technicznego drogi krajowej nr 12 w okolicach Sieradza. W odpowiedzi potwierdzono zły stan nawierzchni odcinka drogi spowodowany głównie trwającą od 3 lat budową drogi ekspresowej S8 (odcinek wykorzystywano do transportu materiałów na plac budowy). W trakcie trwania budowy nie istniało ekonomiczne uzasadnienie wykonywania prac remontowych tego odcinka. Mając na uwadze zakończenie prac budowlanych w 2014 r., obecnie trwa procedura przetargowa na remont ulicy POW w Sieradzu na odcinku 1,1 km, którego realizacja rozpocznie się w 2015 r.,
- skarga osoby fizycznej w sprawie złego stanu technicznego nawierzchni drogi nr 8 w miejscowości Widoradz Górny (nierówny asfalt, popękany, wypukłości), stan ten trwa od dłuższego czasu (drogę naprawiano już czterokrotnie). W odpowiedzi potwierdzono fakt naprawiania tej drogi, informując, że zły stan techniczny nie wynika ze złej woli osób reprezentujących zarządcę drogi, lecz ograniczonych środków, co powoduje, że remonty dróg były realizowane według pilności ich realizacji, a wnioskowany remont odcinka drogi nr 8 od km 244+900 do km 247+300, został umieszczony dopiero na pozycji 570.

(dowód: akta kontroli str. 563-580)

Ustalone  
nieprawidłowości

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

1. Oddział oraz Rejony nieterminowo i nie w pełnym zakresie realizowały zadania określone w harmonogramie prac przygotowawczych do ZUD (stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 czerwca 2006 r.), tj.:

W Oddziale:

- z 3-dniowym w 2013 r. i 4-dniowym opóźnieniem w 2014 r. opracowano ogólny plan ZUD,
- z 2-tygodniowym opóźnieniem nawiązano kontakty z terenowymi i wojewódzkimi sztabami kryzysowymi,
- z 3-miesięcznym opóźnieniem w 2014 r. (tj. 22 grudnia 2014 r.) przeprowadzono szkolenia dyżurnych obsługujących ZUD i PID; w 2013 r. takiego szkolenia nie przeprowadzono, kontrola przygotowania do ZUD – w 2013 r. przeprowadzono je we wszystkich 7 rejonach dróg, lecz po terminie (Kutno – 30 października 2013 r., Łowicz – 6 listopada 2013 r. Opoczno – 15 listopada 2013 r., Piotrków Tryb. – 24 października 2013 r., Radomsko – 29 października 2013 r., Sieradz – 12 listopada 2013 r., Wieluń – 7 listopada 2013 r.). W 2014 r.: w 5 rejonach po terminie (Kutno – 23 października 2014 r., Opoczno – 30 października 2014 r., Łowicz – 4 listopada 2014 r., Sieradz – 6 listopada 2014 r., Piotrków Tryb. – 28 października 2014 r.).

W Oddziale ponadto nie sporządzono planu sprzętu będącego w rezerwie GDDKiA, w 2013 r. nie przeprowadzono szkoleń dyżurnych obsługujących ZUD i PID.

W Rejonach natomiast:

- w Rejonie w Wieluniu nieterminowo przygotowano sprzęt do ZUD, wykonano przeglądy i remonty tego sprzętu (16 dni w 2013 r. i 42 dni w 2014 r. po terminie),
- z 3-dniowym opóźnieniem w Rejonie w Piotrkowie Tryb. w 2013 r. przeprowadzono kontrolę sprzętu ZUD,

- w Rejonie w Łowiczu w 2014 r. dzień po terminie przygotowano i skontrolowano sieć drogową,
- w Rejonie w Sieradzu w 2013 r. nie zgromadzono minimum 25% środków chemicznych planowanych do zużycia w danym sezonie, a w 2014 r. – w trzech Rejonach (Kutno, Opoczno, Piotrków Tryb.),
- osłonę bierną przed zaśnieżeniem w 4 Rejonach (Kutno, Opoczno, Radomsko, Wieluń) wykonano po terminie (19, 12, 5 i 15 dni), a w 2014 r. – w 3 Rejonach, tj. Kutno, Radomsko, Wieluń (13, 4 i 24 dni),
- w Rejonie w Wieluniu nieterminowo przeprowadzono szkolenia kierowców oraz dyżurnych obsługujących ZUD (w 2013 r. 28 dni i 2014 r. 23 dni po terminie).

(dowód: akta kontroli str. 518-526)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że ogólny plan ZUD prowadzony był w oparciu o program ZimaWin. Przekroczenie terminów wynikało z weryfikacji wprowadzanych danych do programu ZimaWin przez Oddział. Ilość nowo oddanych dróg do użytkowania była znaczna, jak również tych, które tracą status drogi krajowej. Ogromne zmiany zachodzące w sieci drogowej, miały wpływ na uzgodnienie standardu zimowego utrzymania. Niewykonanie oraz nieterminowe wykonanie części prac wynikało: z braku zmian w stanie sprzętu będącego w rezerwie GDDKiA, realizacji prac w innej formie, jak kontakty z terenowymi i wojewódzkimi sztabami kryzysowymi, organizacji zebrań informacyjnych o organizacji ZUD z udziałem mediów i Policji oraz szkoleń dyżurnych obsługujących ZUD i PID. W zakresie kontroli przygotowań do ZUD, w ocenie Oddziału nie da się należycie przeprowadzić 7 kontroli Rejonów jednego dnia, tj. 20 października każdego roku, a rozpoczęcie kontroli zbyt wcześnie, nie pozwoli na dokładną ocenę przygotowania Rejonów do ZUD. Nieterminowe wykonanie części prac przygotowawczych do ZUD przez część Rejonów, spowodowane było przyczynami organizacyjnymi, w tym z zakresie osłon biernych przed zaśnieżeniem z powodu przedłużających się prac polowych z uwagi na wysoką temperaturę, co uniemożliwiało wjazd na pola rolników. Niezgromadzenie 25% środków chemicznych przez część Rejonów, wynikało z wyczerpania w I półroczu limitu finansowego ZUD oraz różnic w księgowych stanach ewidencyjnych i magazynowych soli, z powodu opóźnionego spływu części dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 518-533, 643-663)

2. Oddział, wbrew postanowieniom Wytycznych zimowego utrzymania dróg (zarządzenie nr 18 Generalnego Dyrektora DKiA z 30 czerwca 2006 r.) nabywał chlorek sodu do ZUD, który nie w pełni spełniał wymagań w zakresie zawartości ziaren mniejszych od 1 mm.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że badania soli drogowej (chlorek sodu) przez Laboratorium Oddziału prowadzono dla soli nabywanej bezpośrednio przez GDDKiA, jak i nabywanej przez Wykonawców utrzymania dróg w modelu „utrzymaj standard”. Dlatego tylko część wyników badań soli, dotyczyła soli kupowanej bezpośrednio przez Oddział. W latach ubiegłych wielokrotnie okazywało się, że w wyniku badań pod względem uziarnienia, materiał ten nie spełniał wymagań (za duży procentowy udział drobnych ziaren). Część partii soli, których wyniki badań były niezgodne z wymaganiami, były ponownie zbadane, tj. próby pobrane przy udziale przedstawicieli Rejonów i dostawcy oraz zbadane w laboratorium GDDKiA i dostawcy. W wyniku weryfikacji okazywało się, że w części materiał spełniał wymagania. W pozostałych przypadkach, w których udowodniono, że materiał nie spełnił wymaganych parametrów uziarnienia, Dostawca zaoferował upust cenowy, który był uwzględniony w wystawianych

fakturach. Niezależnie od powyższego, żaden z Kierowników Rejonu nie zgłaszał zastrzeżeń, co do działania zakupionej soli drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 523-533, 664-672)

3. Wszystkie Rejony nie wykonały w pełnym zakresie specjalistycznych przeglądów zadrzewienia pod kątem wyłonienia drzew zagrażających bezpieczeństwu oraz wymagających zabiegów pielęgnacyjnych, co było niezgodnie z „Wytycznymi zakładania i utrzymywania zieleni przydrożnej” wprowadzonymi zarządzeniem nr 10 Generalnego Dyrektora DKiA z 15 lutego 2013 r. Przeglądy te powinny być wykonane (raz w roku) przez osoby, które mają stosowne uprawnienia do wykonywania oceny drzewostanu, przy współudziale osoby upoważnionej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), do pełnienia w jego imieniu obowiązków w zakresie ochrony przyrody. W dwóch Rejonach (Opoczno, Piotrków Tryb.) przeprowadzono takie przeglądy przez pracowników Rejonów, lecz bez udziału osoby posiadającej stosowne uprawnienia oraz bez współudziału osoby upoważnionej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Dwa kolejne Rejony (Łowicz, Sieradz), przeprowadziły takie przeglądy w 2014 r. przez osobę posiadającą odpowiednie zezwolenie, lecz bez współudziału osoby upoważnionej przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Trzy pozostałe Rejony (Kutno, Radomsko, Wieluń), nie wykonały żadnych udokumentowanych przeglądów. Na podstawie specjalistycznych przeglądów o kondycji zdrowotnej drzew przydrożnych, zgodnie z Wytycznymi, należało sporządzić w terminie do 15 listopada każdego roku, plany utrzymania zieleni. Plany takie sporządzili trzy Rejony (Kutno, Piotrków Tryb., Opoczno), a cztery pozostałe Rejony nie sporządziło takich planów.

(dowód: akta kontroli str. 547-562)

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że Rejony wykonywały przeglądy zadrzewienia dróg, lecz nie były one w każdym przypadku przeprowadzane przez osoby posiadające uprawnienia do oceny drzewostanu oraz odpowiednio udokumentowane. Brak współudziału osób upoważnionych przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), uzasadniono utrudnieniami logistycznymi i ekonomicznymi związanymi z organizacją wspólnych objazdów dróg (np. na terenie Rejonu w Łowiczu znajduje się 18 gmin, a zatem konieczne byłoby ustalenie takiej samej ilości przeglądów). Ponieważ pracownicy gmin najczęściej nie dysponują pojazdami służbowymi, wiązałoby się również z koniecznością ich dowiezienia i odwiezienia. Przeglądy zadrzewienia z udziałem przedstawicieli gmin były dokonywane, ale na etapie analizy i weryfikacji wniosków o wydanie decyzji zezwoleń usunięcie drzew. Natomiast w wyjaśnieniu nie podano przyczyn niesporządzenia w terminie do 15 listopada danego roku, planów utrzymania zieleni. W kolejnych wyjaśnieniach uzupełniających wyjaśniono, że plany zadrzewienia nie były sporządzane przez część Rejonów, z uwagi na różną interpretację zapisów zarządzenia przez pracowników Rejonów. Część Rejonów czynności niezbędne do sporządzenia planu, wykonywała w ramach bieżącego utrzymania, co skutkowało zlecaniem pielęgnacji zadrzewienia.

(dowód: akta kontroli str. 547-562, 643-663, 673-676)

Uwagi dotyczące  
badanej  
działalności

1. Zdaniem NIK działania Oddziału podejmowane w 2014 r. w zakresie przywrócenia prawidłowego oznakowania skrzyżowania drogi nr 8 z drogą gminną w kierunku na Suchcice, zniszczonego przebudową drogi gminnej przez Gminę bez wiedzy Oddziału, były opieszale. Wskazuje na to trzymiesięczny okres korekty oznakowania skrzyżowania tych dróg, a samo zajęcie się tą sprawą przez Komisję Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego zajęło aż 40 dni.

Wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie przyczyny niepodjęcia natychmiastowych działań dotyczących ww. skrzyżowania, potwierdzają, że Oddział wcześniej wiedział o nieprawidłowym oznakowaniu tego skrzyżowania (19 marca 2014 r.). Dopiero na podstawie wniosków Komisji Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (wizja lokalna w terenie 29 kwietnia 2014 r.) zostały opracowane zamiennne projekty organizacji ruchu dla tego odcinka drogi. Po zatwierdzeniu, projekt został przekazany do Rejonu Dróg, w celu wprowadzenia zmian w terenie. Zmiany w organizacji ruchu wprowadzone zostały do 18 czerwca 2014 r. W opinii Oddziału, działania w tej sprawie podejmowane, były bez zbędnej zwłoki. Terminy poszczególnych czynności wynikały z procedur organizacyjnych oraz wymogów technologicznych (np. konieczność usunięcia i wykonania oznakowania poziomego w odpowiednich warunkach).

(dowód: akta kontroli str. 563-580, 643-663)

2. NIK zwraca uwagę, że Laboratorium Drogowe nie przeprowadzało badań laboratoryjnych części środków chemicznych stosowanych do ZUD, tj. chlorku wapnia, ani nie zlecało takich badań innym podmiotom, pomimo iż dla innych środków chemicznych, tj. chlorku sodu takie analizy takie były wykonywane.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że chlorek wapnia jest materiałem uzupełniającym przy ZUD. Kupowany był w szczelnych opakowaniach i posiadał atesty. Ponieważ kierownicy Rejonów nie zgłaszali zastrzeżeń do jego działania, dlatego nie zlecano badań tego materiału.

(dowód: akta kontroli str. 523-533, 643-663)

#### Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

### 5. Nadzór nad realizacją zadań utrzymaniowo-remontowych sieci dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

1. W Oddziale w zakresie zarządzania procesem utrzymania dróg wprowadzony został katalog robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg na podstawie zarządzenia nr 66 Generalnego Dyrektora DKiA z 14 listopada 2011 r., ze zmianami (zarządzenie nr 59 z 18 grudnia 2013 r.). Wdrożono monitorowanie wydatkowania środków finansowych za pomocą programu „BUDWin”, umożliwiającego m.in. generowanie miesięcznych tabel monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej w układzie narastającym. Również wdrożono monitorowanie pracy rejonów przy ZUD za pomocą programu „ZimaWin”, który m.in. umożliwia monitorowanie warunków pogodowych, pracy sprzętu i osób na drogach, stanu nawierzchni, czy stanu ilościowego soli drogowej oraz koszty ZUD. Powyższe programy zostały wprowadzone przez Centralę GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 581-582)

2. Oddział zarządzał jednym odcinkiem autostrady płatnej, tj. autostrady A2 od granicy województwa wielkopolskiego do Strykowa, dla którego posiadał opracowanie z lutego 2012 r. pn. „Plan działań ratowniczych dla autostrady A2 odcinek Dąbie – Stryków”. Powyższy plan nie w pełni spełniał wymagania wzoru ramowego planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych, stanowiący załącznik nr 2 do zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora DKiA z 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA. Zgodnie z § 8 ust. 2 ww. zarządzenia, dotychczasowy plan pozostaje aktualny i podlega aktualizacji zgodnie z § 6 ww. zarządzenia.

W planie tym w szczególności określono występujące zagrożenia (typowe jak na innych szlakach komunikacyjnych w transporcie drogowym), zasady alarmowania służb ratowniczych, zasady organizacji i prowadzenia działań ratowniczych, w tym

zakres zadań Państwowej Straży Pożarnej, Policji, Pogotowia Ratunkowego, Inspekcji Transportu Drogowego, służb ratownictwa medycznego HEMS, zakresy zadań Gminnego/Powiatowego/Wojewódzkiego Zespołu Reagowania Kryzysowego oraz zakres zadań Oddziału. Określono organizację łączności dowodzenia i współdziałania, zaopatrzenia wodnego dla celów ratowniczych. Wyznaczone zostały przejazdy awaryjne pomiędzy pasami autostrady (rozmieszczone w odległości co około 4 km na całej jej długości). Poza wjazdami i zjazdami na potrzeby działań ratowniczych dostępne były wjazdy awaryjne. Otwarcie wjazdu awaryjnego może nastąpić tylko przez służby techniczne obwodu utrzymania autostrady lub przez jednostki ratownicze (wjazd awaryjny jest zamknięty dla ruchu, odpowiednio zabezpieczony i oznakowany). W planie tym określone zostały zasady przejazdu przez bramki poboru opłat służb ratowniczych (prawy skrajny pas przeznaczony dla pojazdów ponadgabarytowych). Plan zawierał organizację punktu informacyjnego dla społeczeństwa, mediów, władz, służb uczestniczących w działaniach ratowniczych i zasady informowania o działaniach ratowniczych lub czasowych zamknięciach autostrady.

Oddział posiadał również opracowany w maju 2012 r. „Plan działań ratowniczych dla autostrady A2, odcinek Stryków-Konotopa” oraz we wrześniu 2012 r. „Plan działań ratowniczych autostrady A1, na odcinku od Węzła Kowal do Węzła Łódź-Północ”. Plany dla powyższych odcinków (odcinków niepłatnych, dla których formalnie nie obowiązuje ww. zarządzenie nr 27), opracowane zostały w analogicznym zakresie, jak wyżej opisany plan płatnego odcinka autostrady A2 Dąbie-Stryków.

W listopadzie 2014 r. opracowano „Plan zarządzania kryzysowego Oddziału GDDKiA w Łodzi”, który uzgodniony został z Departamentem Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych Centrali GDDKiA. Plan ten sporządzono w oparciu o art. 12 ust. 1 i 2 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym<sup>63</sup> i zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 stycznia 2014 r.<sup>64</sup>. Plan odniesiono do zagrożeń, które należą do kompetencji Oddziału, tj.:

- 1) zakłócenie pracy lub przerwanie funkcjonowania siedziby Oddziału,
- 2) zniszczenie i/lub wyłączenie z funkcjonowania drogowych obiektów inżynierskich,
- 3) zniszczenie i/lub wyłączenie z funkcjonowania odcinków dróg.

Plan zawierał analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń (powódź, anomalie pogodowe, pożar, katastrofy w ruchu drogowym, zagrożenia terrorystyczne, protesty społeczne, skażenia chemiczne, biologiczne lub promieniotwórcze, katastrofy budowlane, epidemie i epizootie, zakłócenia w systemie teleinformatycznym i elektroenergetycznym), organizację monitoringu zagrożeń, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia, realizację zadań stałego dyżuru, realizacji zadań w zakresie ochrony infrastruktury krytycznej Oddziału. W zakresie organizacji monitoringu zagrożeń, szczególnie w zakresie przejezdności dróg, zajmował się całodobowo PID, zgodnie z zarządzeniem nr 55 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 października 2008 r.<sup>65</sup>. Komórką odpowiedzialną za prowadzenie monitoringu zagrożeń na terenie Oddziału był Wydział Dróg i Sieci Drogowej. W schemacie gromadzenia i przekazywania informacji o zagrożeniach, przewidziany był system kamer i stacji meteorologicznych, grupy patrolowe (służby liniowe), patrole Policji

<sup>63</sup> Dz. U. z 2013 r., poz. 1166.

<sup>64</sup> Zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora DKiA z 29 stycznia 2014 r. w sprawie wytycznych do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych.

<sup>65</sup> Zarządzenie nr 55 Generalnego Dyrektora DKiA z 8 października 2008 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych.

i inne służby oraz użytkownicy dróg, które to informacje przekazywane są PID Oddziału i PID Centrali GDDKiA.

Departament Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA, pismem z dnia 19 grudnia 2013 r. przekazał Oddziałowi „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”. W dokumencie tym również określone zostały zadania służb działających na sieci dróg (PSP, Policja, Zespół Ratownictwa Medycznego – Pogotowie Ratunkowe). Do zadań Państwowej Straży Pożarnej, w szczególności należy kierowanie działaniem ratowniczym. Zadania zarządcy drogi, podzielono na zadania Oddziału (zadania dotyczące udzielania i przekazywania informacji) oraz zadania Rejonu, do których w szczególności należały: oznakowanie miejsca zdarzenia w przypadku, gdy objazd powinien być prowadzony również po ustaniu akcji ratowniczej, w przypadku braku uszkodzeń infrastruktury przyjęcie protokołu przesłanego przez służby w formie elektronicznej do PID, w przypadkach uszkodzenia infrastruktury przejmowanie terenu od kierującego działaniem ratowniczym na podstawie protokołu na druku stanowiącym załącznik nr 12 do rozporządzenia MSWiA z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego<sup>66</sup> (dalej zw. rozporządzeniem MSWiA).

(dowód: akta kontroli str. 583-588, 611-629)

W dniu 12 września 2014 r. zawarto porozumienie pomiędzy Komendantem Wojewódzkim Policji w Łodzi i Dyrektorem Oddziału, dotyczące działań Policji i Oddziału przy realizacji zadań bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach, administrowanych przez Oddział. W porozumieniu ustalono zasady współpracy, schematy czasowej organizacji ruchu w związku ze zdarzeniami drogowymi oraz sposoby dokumentowania wykonywanych czynności.

(dowód: akta kontroli str. 604-610)

W Oddziale stosowano różne standardy docierania służb technicznych GDDKiA do miejsc zdarzeń utrudniających ruch drogowy. Np. z opisu przedmiotu zamówienia całorocznego utrzymania autostrad oraz dróg ekspresowych w systemie „utrzymaj standard”, znajdujących się na terenie działania Oddziału, wynika, że w przypadku interwencyjnych zabezpieczeń miejsc w pasie drogi skutkujących utrudnieniami w ruchu, a powstałych w wyniku kolizji i wypadków drogowych, czas reakcji brygad interwencyjnych, został określony na poziomie, nie później niż po 5 minutach od przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu. Dla pozostałych dróg krajowych, w zawartych umowach utrzymaniowych, usługodawcy nie mieli obowiązku zabezpieczania miejsc w pasie drogi, gdzie doszło do utrudnień w ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 595-603)

Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem Oddziału, posiadał opracowane projekty czasowej organizacji ruchu dla odcinków autostrad i dróg ekspresowych na terenie województwa łódzkiego. Opracowania te zawierały projekty organizacji ruchu w czasie wykonywania robót utrzymaniowych, szybko postępujących m.in.: koszenie traw, naprawy barier, uzupełnienie i mycie znaków i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, czyszczenie nawierzchni, remonty bieżące, odnowienie oznakowania poziomego oraz prac związanych z zabezpieczeniem miejsc nieprzewidzianych zdarzeń (wypadków, kolizji drogowych). Natomiast dla pozostałych dróg krajowych oraz odcinka drogi ekspresowej S8 od węzła Wieluń do węzła Róża (odcinek drogi S8 nie utrzymywanej w systemie „utrzymaj standard”), Oddział posiadał projekty czasowych organizacji ruchu, dotyczące wykonywania robót utrzymaniowych.

---

<sup>66</sup> Dz. U. z 2011 r., Nr 46, poz. 239.

Oddział posiadał opracowania dla poszczególnych dróg krajowych identyfikujące miejsca niebezpieczne z punktu widzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego. Przyczynami wypadków i kolizji w tych miejscach, według posiadanych opracowań, było głównie nieprzestrzeganie przepisów ruchu drogowego (np. nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu, niezachowanie dostatecznej odległości pomiędzy pojazdami i innych błędów kierowców i pieszych), jak również parametry techniczne dróg (brak osobnego pasa ruchu dla pojazdów skręcających, mała widoczność zjazdu, wąski przekrój drogi i brak asfaltowego pobocza, brak sygnalizacji kierunkowej, mała widoczność na skrzyżowaniu, duże natężenie ruchu oraz niedostateczna widoczność przy lewoskręcie). W zidentyfikowanych miejscach niebezpiecznych, nie stwierdzono przypadków wypadków i kolizji drogowych, spowodowanych nienależytym stanem technicznym dróg (np. koleiny, ubytki w nawierzchni dróg, braki lub zniszczone oznakowanie poziome i pionowe), lub nienależytym utrzymaniem dróg, w tym w zakresie zimowego utrzymania.

(dowód: akta kontroli str. 593-594)

Z uzyskanej w toku kontroli NIK informacji od Dyrektora Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Łódzkiego Urzędu Wojewódzkiego w sprawie współpracy z Oddziałem, wynika, że Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego, jak i Centrum Powiadamiania Ratunkowego, znajdujące się w strukturze ww. Wydziału, funkcjonujące w systemie całodobowym, przyjmują telefoniczne zgłoszenia m.in. od użytkowników dróg dotyczących zakłóceń w ruchu drogowym. Najczęściej zgłoszenia dotyczą: uszkodzeń elementów infrastruktury drogowej, padłych lub potrąconych zwierząt, unieruchomionych pojazdów, podmyć i uszkodzeń pobocza oraz wyrw w jezdni, leżących konarów drzew lub innych przedmiotów, problemów z oblodzeniem nawierzchni. Każdorazowo otrzymane informacje przekazane zostają do PID Oddziału. Wszystkie telefoniczne połączenia są automatycznie zapisywane w rejestrze rozmów, w tym dotyczące bezpieczeństwa w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 643-663)

3. Na części dróg zamontowany był system kamer monitorujących. Łączna liczba kamer zmniejszyła się z 60 sztuk na koniec 2013 r. do 45 sztuk na koniec 2014 r. (niezmiennie wg stanu na dzień 25 stycznia 2015 r.). Zmniejszenie liczby kamer o 15 sztuk spowodowane było wygaśnięciem jednej z umów na ich obsługę, w tym dostarczanie obrazu (dot. dróg o numerach: 1, 2, 8, 12, 14, 92). Wszystkie 60 kamer było własnością GDDKiA, wyłączone kamery mogą być uruchomione w innych lokalizacjach. Łączna liczba km objęta monitoringiem kamer na koniec 2013 r. wyniosła 96,6 km, tj. 7,1% dróg ogółem (1.362,0 km), natomiast na koniec 2014 r. i na dzień 25 stycznia 2015 r. – 96,6 km, tj. 7,2% (1.339,3 km). Oddział nie przeprowadzał analizy wpływu kamer na jakość usług utrzymaniowych świadczonych przez wykonawców. Kamery te służyły głównie do bieżącego zarządzania ruchem oraz oceny stanu nawierzchni w okresie zimowym. Przewiduje się rozszerzenie systemu monitorowania dróg, w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 589-592)

4. W zakresie problematyki utrzymania infrastruktury drogowej w Księdze Zarządzania Procesami, wprowadzono – we wrześniu 2013 r. – proces nr 5 pn. „Zarządzanie drogami i mostami”, zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału. Celem procesu nr 5, było zapewnienie możliwie najlepszego poziomu funkcjonowania drogi, spełniającej funkcje komunikacyjne oraz możliwie najlepszego poziomu bezpieczeństwa dla ruchu drogowego. W powyższym procesie wprowadzono niżej wymienione wskaźniki (%) realizacji planu:



- wyniki oceny stanu nawierzchni – zmniejszenie udziału procentowego dróg w stanie niezadawalającym o 0,2% w stosunku do roku poprzedniego,
- stan techniczny drogowych obiektów inżynierskich – wartość średnia ocen obiektów z kontroli okresowych w danym roku,
- poprawa stanu bezpieczeństwa uczestników ruchu drogowego określona m.in. poprzez stosunek liczby wypadków z ofiarami śmiertelnymi w stosunku do ilości wypadków ogółem na sieci dróg krajowych województwa łódzkiego,
- rozpatrzenie wniosków klientów dot. przejazdów pojazdami nienormatywnymi w terminach wymaganych ustawowo – 100%.

Proces nr 5 zaadresowany był do Naczelnika Wydziału Dróg, Naczelnika Wydziału Mostów i Naczelnika Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem. Nie wprowadzono innych wskaźników, np. dotyczących jakości podróży, czy zakłóceń w ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 581-582)

5. Oddział podejmował działania w kierunku zwiększenia komfortu przejazdu drogami krajowymi w aspekcie oszczędności czasu i redukcji kosztów przejazdów, poprawy płynności ruchu, zmniejszenia emisji spalin i hałasu, na zarządzanych odcinkach dróg, głównie poprzez realizację zadań inwestycyjnych, polegających na budowie nowych odcinków dróg o wyższym standardzie. Np. w 2014 r. zrealizowano inwestycję usprawniającą przejazd przez Punkt Poboru Opłat na autostradzie A2 w Strykowie, poprzez zmianę organizacji ruchu, zwiększającej efektywność ruchu na Punkcie Poboru Opłat. Stosowane przez Oddział działania w zakresie utrzymania i remontów dróg oraz działania w zakresie zmian organizacji ruchu, nie stwarzały warunków do zwiększenia komfortu przejazdu, a jedynie nie dopuszczały do jego obniżenia.

(dowód: akta kontroli str. 581-582)

6. Oddział nie zlecił badań statystycznych w zakresie straty czasu kierowców „stojących w korkach” na zarządzanych drogach krajowych. Dlatego Oddział nie posiadał możliwości wyliczenia wskaźnika opóźnień pokazującego, o ile niska przepustowość dróg wydłuża czas potrzebny kierowcom na dotarcie do miejsca docelowego. Systemy oceny strat czasu zainstalowane były w miejscach manualnego poboru opłat na autostradzie A2 – temat prowadziła Centrala GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 581-582)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie niepodjęcia, poza inwestycjami drogowymi, szerszych działań w zakresie remontów dróg celem zwiększenia komfortu przejazdu drogami oraz niezlecenia badań strat czasu kierowców „stojących w korkach”, co m.in. nie pozwalało na posługiwanie się wskaźnikami opóźnień, o ile niska przepustowość dróg, wydłuża czas na dotarcie do celu podróży, wynika, że Oddział podejmował działania remontowe w ramach środków finansowych otrzymanych na ten cel. W każdym roku budżetowym środki te w pełni były wykorzystywane. Remonty dróg zasadniczo nie przyczyniają się do zwiększenia ich przepustowości, gdyż z definicji ograniczają się do odtworzenia stanu istniejącego. W celu poprawy sytuacji niezbędne są działania inwestycyjne. W ramach remontów, w celu poprawy płynności ruchu, w poprzednich latach wykonane zostały remonty wszystkich istniejących sygnalizacji świetlnych, dostosowując je do sterowania zależnego od ruchu. Proponowane w pytaniu badania nie przyczynią się do pogłębienia wiedzy o już dobrze zidentyfikowanych problemach, występujących w sieci drogowej zarządzanej przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 664-672)

NIK zwraca uwagę, że:

1. Oddział nie był właściwie przygotowany na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe. Dla ww. dróg Oddział nie posiadał opracowanych procedur/wytycznych w zakresie docierania do miejsca zdarzeń skutkujących utrudnieniami w ruchu, w tym zatamowania ruchu na wiele godzin. Nie prowadzono ewidencji i analiz pod kątem rzeczywistego czasu reakcji na zdarzenia. Oddział (Rejony), co do zasady nie reagowały na takie zdarzenia, mimo posiadanych informacji gromadzonych w PID, za wyjątkiem przypadków, gdzie dochodziło do uszkodzeń infrastruktury drogowej.

W przypadkach takich zdarzeń, Policja i/lub Państwowa Straż Pożarna, podejmowały ewentualne decyzje kierowania ruchu na objazdy innymi drogami lub prowadzenia ruchu jednym pasem drogi, do czasu usunięcia przeszkody. W badanym okresie Oddział nie posiadał opracowanych i uzgodnionych z innymi zarządcami dróg (wojewódzkich, powiatowych, gminnych), tras ewentualnych objazdów. Wyjątek taki miał miejsce w czasie Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej w 2012 r.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, iż Oddział nie jest organem, którego pracownicy pracują 24 godziny na dobę, jak ma to miejsce w przypadku PSP. Nie ma takiego obowiązku, aby zarządca drogi lub jego przedstawiciel zgłaszał się na każde żądanie PSP w dowolnej porze dnia i nocy zwłaszcza, gdy zdarzenie nie spowodowało uszkodzeń infrastruktury drogowej, czy prowadził ewidencję lub analizy czasu reakcji na zdarzenia, które naszym zdaniem reakcji zarządcy drogi nie wymagają. Dyżurni PID są zobowiązani każdą prośbę o przyjazd na miejsce zdarzenia otrzymaną od PSP lub Policji niezwłocznie przekazać do właściwego Kierownika Rejonu. Dyżurny PID zawsze reaguje na otrzymane zgłoszenie, a Kierownik Rejonu podejmuje decyzje o dalszych działaniach i jeżeli uzna, że zachodzi taka konieczność, wysyła pracownika, lub zgłasza się osobiście. Niestety nie zawsze czas dotarcia do zdarzenia w pełni satysfakcjonuje służby takie jak PSP czy Policja.

Działania w zakresie opracowania planów ratowniczych podjęte zostały dopiero w trakcie niniejszej kontroli NIK. W dniu 18 lutego 2015 r. Dyrektor Oddziału wydała zarządzenie<sup>67</sup> w sprawie opracowania Planów Działań Ratowniczych. W zarządzeniu tym m.in. przewidziano wprowadzenie opracowania i aktualizacji przedmiotowych planów dla wszystkich odcinków dróg krajowych zarządzanych przez Oddział. Do dnia zakończenia czynności kontrolnych przedmiotowe plany nie zostały opracowane.

Zdaniem NIK, wdrożenie planów ratowniczych oraz opracowanie szczegółowych zasad postępowania podczas zdarzeń na wszystkich drogach krajowych zapewniłoby sprawne współdziałanie służb zarządcy drogi z podmiotami ratowniczymi, a także wyeliminowałoby przypadki, o których informował Komendant Wojewódzki PSP. W opinii NIK, plany takie stanowią istotny element zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg.

(dowód: akta kontroli str. 583-588, 595-603, 611-629, 664-672)

2. NIK wskazuje na nienależytą współpracę z kierującymi działaniami ratowniczymi (PSP), w trakcie działań ratowniczych na zarządzanych drogach. Z uzyskanej w toku kontroli NIK informacji od Łódzkiego Komendanta Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej wynika, iż w związku ze zdarzeniami na drodze w latach 2013-2015 wystąpiły 144 przypadki dotyczące: braku kontaktu

<sup>67</sup> Zarządzenie nr 1 z dnia 18 lutego 2015 r.

z zarządcą drogi, braku zarządcy drogi lub jego przedstawiciela na miejscu zdarzenia oraz odmowy zarządcy drogi przyjęcia miejsca zdarzenia.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że obecnie zarządca drogi realizuje swoje zadania wynikające z ustawy o drogach publicznych, tj.: wykonuje roboty porządkowe niezastrzeżone dla innych służb (np. usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej, w tym fragmentów barier ochronnych, znaków, itp.), koordynuje roboty w pasie drogowym, wprowadza ograniczenia lub zamyka drogi i drogowe obiekty inżynierskie dla ruchu oraz wyznacza objazdy, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia. O wszystkich zdarzeniach, na sieci dróg krajowych na terenie województwa łódzkiego, można i należy informować nasz PID. W przypadkach sytuacji kryzysowych pozwoli to dyżurnemu na powiadomienie właściwego Kierownika Rejonu celem udzielenia możliwej pomocy. Przepisy rozporządzenia MSWiA stanowią, że kserg w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego obejmuje planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych niezbędnych do zmniejszenia lub likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia (§ 16 ust. 1). Mając na uwadze powyższe, tutejszy Oddział stoi na stanowisku, że unieszkodliwianie, jak również usuwanie zanieczyszczeń powstałych w pasie drogowym podczas zdarzeń drogowych obejmujących m.in. awarie, uszkodzenia i kolizje pojazdów, należy do odpowiednich, specjalistycznych grup ratownictwa chemicznego i ekologicznego PSP. Z racji stosowania odpowiednich technik ratowniczych i odpowiedniej wiedzy na temat postępowania z niebezpiecznymi substancjami chemicznymi (m. in. materiałami eksploatacyjnymi wyciekającymi z uszkodzonych pojazdów), jest odpowiednio przystosowana do wykonywania tego rodzaju prac (§ 16 ust. 3 ww. rozporządzenia). Służby drogowe GDDKiA, pracujące przy utrzymaniu dróg, nie posiadają odpowiedniej wiedzy i kwalifikacji oraz sprzętu i środków ochrony osobistej do wykonywania prac związanych z likwidacją i utylizacją odpadów chemicznych, przedostających się do środowiska, z uszkodzonych pojazdów w wyniku zdarzeń drogowych. Służby drogowe nie zostały przeszkolone w zakresie usuwania sorbentami niebezpiecznych substancji chemicznych. Dlatego nie mogą także usuwać odpadów powstałych ze związania środka sorbcyjnego z substancjami szkodliwymi wyciekających z uszkodzonych pojazdów. Powstałe odpady należy właściwie utylizować, do czego GDDKiA nie została przygotowana (brak stosownego zaplecza i przeszkolenia). W sytuacji wystąpienia zanieczyszczeń, powstałych w wyniku zdarzeń drogowych, koszty ich unieszkodliwiania i usuwania powinni ponosić sprawcy tych zdarzeń, a w przypadku ich nieustalenia, koszty te powinny być pokryte ze środków budżetu państwa, będących w dyspozycji jednostek ratownictwa chemicznego i ekologicznego PSP. Ze stosowanej przez PSP praktyki wynika, że w zdecydowanej większości przypadków, jej jednostki nie tylko uczestniczą w akcjach ratowniczych, ale skutecznie zabezpieczają i neutralizują występujące na drogach zagrożenia z usuwaniem środków sorbcyjnych włącznie. Niezrozumiała pozostaje koncepcja, zgodnie z którą zarządca drogi miałby być odpowiedzialny za wykonywanie ww. zadań. Służby drogowe GDDKiA czują się współodpowiedzialne za bezpieczeństwo na drogach, jednak poczucie to nie może wykraczać poza zakres ich obowiązków i kompetencji oraz nie może ich narażać na niebezpieczeństwo utraty zdrowia czy nawet życia.

Zgodnie z art. 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia MSWiA, kierowanie działaniem ratowniczym ustaje z chwilą wykonania tego działania m.in. po przekazaniu zarządcy terenu, obiektu lub mienia objętego działaniem ratowniczym.

W sprawie przyczyny odmowy zarządcy dróg przejęcia miejsc zdarzeń na drogach (14 przypadków) od kierujących działaniami ratowniczymi (PSP), Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że pracownicy GDDKiA odmawiają przejęcia drogi od PSP, bo pracownicy tej służby wielokrotnie oczekują od zarządcy drogi lub jego przedstawiciela, odbioru drogi, na której pozostają jeszcze ślady niezakończonych działań ratowniczych, jak chociażby zalegający na jezdni zużyty sorbent lub inne obiekty, które nie stanowią infrastruktury drogowej. Ponadto, podjęto próby omówienia zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci drogowej przez Oddział. Spotkanie takie odbyło się w dniu 21 stycznia 2014 r. w siedzibie Oddziału, w którym uczestniczył przedstawiciel PSP.

(dowód: akta kontroli str. 630-639, 643-663)

Ponadto Łódzki Komendant Wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej, poinformował m.in., że:

- Komendy Powiatowe PSP z terenu woj. łódzkiego w latach 2013–2015 (do dnia 17 lutego 2015 r.), przekazały Oddziałowi i wykonawcom usług utrzymania tych dróg łącznie 153 informacje dotyczące zdarzeń drogowych oraz stwierdzonych nieprawidłowości,
- w trakcie zdarzeń drogowych miały miejsce następujące sytuacje: brak dostępu do wjazdu awaryjnego z uwagi na zalegający śnieg i lód, na autostradzie A2 - uszkodzone i nieoznakowane hydranty oraz niskie ciśnienie w działających hydrantach, brak przedstawicieli zarządcy drogi na miejscu zdarzenia pomimo uszkodzenia infrastruktury drogowej, brak możliwości szybkiego otwarcia bram wjazdowych na MOP Sięganów, brak szybko rozbieralnych barier między pasami drogi, brak poprawnego wyposażenia parkingów dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne. O powyższym PSP informowała Oddział,
- przekazywał telefoniczne informacje Oddziałowi (117 wiadomości) i wykonawcom usług (27) o rozlanych płynach eksploatacyjnych, pozostałościach pokolizyjnych i powypadkowych, drzewach na drodze, rozsypanych na drodze różnych materiałach, uszkodzonej infrastrukturze drogowej, itp., z wyszczególnieniem odcinków dróg, których te informacje dotyczyły.

(dowód: akta kontroli str. 630-639)

Z wyjaśnienia Dyrektora Oddziału w sprawie, jakie Oddział podjął działania w wyniku otrzymanych od jednostek PSP ww. informacji wynika, iż przy wszystkich zdarzeniach, jakie występują na autostradach A1 i A2 i drogach ekspresowych S8 i S14 jest obecny wykonawca usług w systemie „utrzymaj standard”, który zabezpiecza miejsce zdarzenia, weryfikuje straty w infrastrukturze drogowej, usuwa skutki zdarzeń oraz odbiera pas drogowy od służb ratowniczych. Wszystkie parkingi na ww. drogach są wyposażone prawidłowo, co potwierdzają decyzje właściwych organów zatwierdzających projekty budowlane i dopuszczające drogę do użytkowania, drogi dojazdowe utrzymywano z ustalonym standardem, a hydranty pożarowe są przeglądane i naprawiane na bieżąco. Klucze do bram awaryjnych na MOP-ie Sięganów zostały przekazane PSP w Zduńskiej Woli i problem w chwili obecnej nie występuje. Na autostradzie A2 zastosowano bariery w technologii, która była dostępna w okresie realizacji jej budowy. Po zgłoszeniu przez PSP wniosku o wymianę istniejących barier na przewiązkach i zjazdach awaryjnych na bariery łatwo rozbieralne w nowszych technologiach, Oddział zinwentaryzował takie miejsca i oszacował koszt robót. Corocznie Oddział występuje do Centrali GDDKiA o przyznanie środków finansowych na realizację takiego zadania. Również w roku 2014 wniosek został zgłoszony do planu finansowego na rok 2015, a w związku z nieuwzględnieniem wniosku, wystapiono ponownie już na początku 2015 r.

o przydzielenie dodatkowych środków. W ramach środków finansowych będących w dyspozycji Oddziału nie ma możliwości realizacji tego zadania.

(dowód: akta kontroli str. 643-663)

3. Oddział nie wykorzystywał kamer monitorujących do prowadzenia analiz jakości usług utrzymaniowych świadczonych przez wykonawców tych usług.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła, że obszar objęty zasięgiem obserwacji kamer zainstalowanych na drogach, jest bardzo ograniczony. Informacje uzyskiwane z tak ograniczonego źródła, mogą stanowić jedynie jedną z przesłanek do podjęcia czynności kontrolnych, ale nie zastąpią tych czynności. Również przy tak małej ilości danych, brak jest uzasadnienia dla przeprowadzenia pogłębianych analiz jakości wykonywanych usług.

(dowód: akta kontroli str. 589-592, 664-672)

W ocenie NIK, pomimo ograniczonego obszaru objętego zasięgiem obserwacji kamer monitorujących zainstalowanych na drogach, nie ma przeszkód do ich wykorzystywania do kontroli jakości usług utrzymaniowych świadczonych przez ich wykonawców (dot. tylko części dróg). Nagrania takie mogą stanowić „twardy” dowód, w ewentualnych sporach z wykonawcami usług.

## IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli<sup>68</sup>, wnosi o:

1. zapewnienie bieżącego i zgodnego ze stanem faktycznym prowadzenia informacji o utrudnieniach na drogach krajowych;
2. wyznaczanie wykonawcom robót powodujących utrudnienia w ruchu drogowym przedziałów czasowych, w których prace takie nie powinny być wykonywane lub powinny zostać ograniczone z uwagi na wzmożone natężenie ruchu drogowego;
3. egzekwowanie od wykonawców realizacji usług ZUD sprzętem spełniającym wymagania ilościowe i parametry techniczne określone w SIWZ;
4. zapewnienie terminowego wyposażania sprzętu wykonawców ZUD w stosowne urządzenia monitorujące jego pracę oraz wykorzystywanie ich w bieżącym nadzorze nad wykonawcami;
5. przeprowadzanie kontroli okresowych odcinków dróg w pełnym wymaganym zakresie, w tym kontroli przepustów o świetle otworu mniejszym niż 150 cm oraz wyłącznie przez osoby spełniające wymogi ustawy Prawo budowlane;
6. terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do ZUD;
7. zapewnienie przeprowadzania badań laboratoryjnych wszystkich środków chemicznych stosowanych do ZUD, w tym chlorku wapnia;
8. wykonywanie przez Rejony specjalistycznych przeglądów zadrzewienia pod kątem wyłonienia drzew zagrażających bezpieczeństwu i wymagających zabiegów pielęgnacyjnych oraz sporządzenie w wyznaczonych terminach planów utrzymania zieleni, zgodnie z obowiązującymi w GDDKiA wymaganiami;

<sup>68</sup> Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

9. dokonywanie obligatoryjnych objazdów i kontroli dróg krajowych oraz dokumentowanie ich przebiegu zgodnie z wytycznymi obowiązującymi w GDDKiA;
10. rzetelną weryfikację zapisów czynności objazdów dróg krajowych w Kartach drogowych i Dziennikach objazdów, w ramach bieżącego nadzoru nad pracownikami;
11. zapewnienie właściwej organizacji pracy z zachowaniem przepisów z zakresu prawa pracy;
12. rozliczanie wykonawców zgodnie z postanowieniami umów w sprawie bieżącego utrzymania dróg;
13. zabezpieczenie pełnego interesu prawno-ekonomicznego Oddziału w zawieranych umowach na wszystkie usługi/roboty objęte przedmiotem zamówienia.

## V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia  
zastrzeżeń

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

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 Delegatury NIK w Łodzi.

Obowiązek  
poinformowania  
NIK o sposobie  
wykorzystania uwag  
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby 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.

Łódź, dnia 11 sierpnia 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli  
Delegatura w Łodzi

Dyrektor  
Przemysław Szewczyk

*Ms Joanna Węgrowska*

.....  
podpis