



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Wojciech Kutyła

LLO.410.002.03.2015
P/15/086

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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

Kontroler Piotr Rydygier, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 92027 z dnia 16 stycznia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 1-2)

Jednostka kontrolowana Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad; ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa (zwana dalej: „GDDKiA”).

Kierownik jednostki kontrolowanej Tomasz Rudnicki - p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od dnia 24 kwietnia 2015 r.; poprzednio: Lech Witecki – p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad od dnia 12 maja 2008 r., Ewa Tomala-Borucka, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: „Generalny Dyrektor”) od dnia 13 lutego 2013 r.

(dowód: akta kontroli str. 2236-2239)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że GDDKiA była właściwie przygotowana organizacyjnie i kadrowo do powierzonych jej zadań w zakresie utrzymania i remontów dróg krajowych.

Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła, że zarządca dróg krajowych podejmował działania, których celem było zapewnienie środków finansowych na realizację niezbędnych prac zmierzających do poprawy standardu użytkowania dróg oraz podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Jednak otrzymane środki finansowe na remonty dróg krajowych w 2013 r. stanowiły niespełna 23% określonych przez GDDKiA potrzeb w tym zakresie, a w 2014 r. – jedynie niecałe 9%. Konsekwencją powyższego jest pogorszenie w 2014 r. stanu technicznego dróg w relacji do 2013 r. i 2012 r. Zdaniem NIK, tak niskie kwoty środków finansowych przeznaczonych na remonty dróg krajowych uniemożliwiły właściwą realizację planów działań na sieci, tj. wykonanie prac na odcinkach wymagających natychmiastowych działań oraz stwarzających największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników. Brak pełnego wykonania planów związany był także z różnym stopniem przygotowania zadań do realizacji. Należy zauważyć, że ww. zadania zostały ujęte w ściśle określonej kolejności wskazującej pilność ich wykonania. Według zaakceptowanych przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju kryteriów umieszczania zadań w planach (m.in. wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i struktura ruchu ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych), w pierwszej kolejności ustala się odcinki dróg wymagające natychmiastowych działań.

GDDKiA uznała system *Utrzymaj standard* jako optymalny i zaleciła jego wdrażanie, mimo że nie zrealizowała w pełni zaleceń rekomendowanych w 2012 r. przez ekspertów zewnętrznych mających na celu uzyskanie pełnych korzyści z ww. modelu. Ponadto Centrala stoi na stanowisku, że utrzymanie dróg krajowych w modelu *Utrzymaj standard* jest bardziej ekonomiczne, pomimo wskazania przez ekspertów zewnętrznych, iż przeprowadzone przez nich kalkulacje przedstawiają jedynie wartości szacunkowe i nie mogą być traktowane jako zapewnienie lub gwarancja osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych w przyszłości. Należy zauważyć, że w 2010 r. GDDKiA sama stwierdziła, że dokonanie oceny stosowanych modeli utrzymania dróg w oparciu o porównanie kosztów ich funkcjonowania jest niemożliwe, z uwagi na uzależnienie tych kosztów od zbyt wielu zmiennych. Co więcej w trakcie kontroli nie przedłożono danych finansowych dotyczących kosztów zimowego, utrzymania autostrad i dróg ekspresowych, stwierdzając, że takie dane nie mają dla Centrali znaczenia operacyjnego. Podobnie, nie przedłożono danych dotyczących ponoszonych wydatków w zakresie utrzymania zieleni przy ekranach akustycznych. Stwierdzono przy tym, że zawierane przez oddziały GDDKiA umowy na kompleksowe utrzymanie zieleni przydrożnej obejmują także zieleń za ekranami akustycznymi. GDDKiA nie monitoruje zatem ekonomicznej zasadności takiego działania.

Pomimo pozytywnej opinii Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie dotyczącej współpracy z zarządcą dróg krajowych oraz wypracowanych w GDDKiA procedur w tym zakresie, NIK stwierdziła w oddziałach GDDKiA w Krakowie, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu przykłady braku właściwej reakcji w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi, a także przypadki sporu kompetencyjnego z kierującymi działaniami ratowniczymi w trakcie zdarzeń na zarządzanych drogach. Zdaniem NIK, problem ten wymaga podjęcia przez Dyrektora Generalnego, jako organu nadrzędnego nad oddziałami GDDKiA, systemowych działań nadzorczych.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że analizy przeprowadzane przez pracowników Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami związane z przepustowością dróg, prowadzone są jedynie na etapie procesu oceny zamierzenia inwestycyjnego, a nie na potrzeby organizacji robót remontowych i utrzymaniowych. Zdaniem NIK, przeprowadzenie tego rodzaju analiz w procesie ciągłym przyczyniłoby się do właściwego planowania robót na drogach, w okresach najmniejszego natężenia ruchu drogowego, tj. najmniej uciążliwych dla użytkowników dróg.

NIK zwraca uwagę, że w GDDKiA nie zapewniono:

- w 2014 r. terminowej i pełnej realizacji niektórych postanowień ramowego harmonogramu prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg. Ponadto Generalny Dyrektor nie podjął skutecznych działań w celu zaktualizowania przedmiotowego harmonogramu w przypadkach, gdy odstępianie od realizacji jego postanowień było uzasadnione i miało charakter trwały;
- właściwej realizacji obowiązku przeprowadzania kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym według przyjętych zasad określonych zarządzeniem nr 119 z 30 grudnia 2010 r.¹
- miesięcznego terminu, wynikającego z postanowień art. 237 § 1 i 4, art. 244 § 1 i art. 245 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania

¹ Zarządzenie nr 119 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie kontroli utrzymania dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

administracyjnego², przy rozpatrywaniu skarg i wniosków dotyczących jakości stanu dróg krajowych (tj. 21%, które wpłynęły do GDDKiA), a o niedotrzymaniu ww. terminu nie powiadomiono skarżących/wnioskodawców.

Ponadto Najwyższa Izba Kontroli informuje, że w Oddziale GDDKiA w Łodzi stwierdzono liczne nieprawidłowości dotyczące istoty kontrolowanej działalności, a ich przyczyną był przede wszystkim brak skutecznego nadzoru nad realizacją zadań w zakresie utrzymania i remontów zarządzanych dróg krajowych oraz niewłaściwą organizacją pracy w oddziale. W związku z tym, zgodnie z uprawnieniem określonym w art. 53 ust. 2 ustawy o NIK, w wystąpieniu skierowanym do Dyrektora GDDKiA Oddział w Łodzi, została zawarta ocena wskazująca na niezasadność zajmowanego stanowiska.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą GDDKiA zarządzała drogami krajowymi o łącznej długości 17.496,4 km na koniec 2013 r., 17.538,17 km – na koniec 2014 r. i na koniec marca 2015 r., z tego:

- 6 autostradami o długości: 1.025,9 km na koniec 2013 r., 1.092,69 km na koniec 2014 r. i na koniec marca 2015 r.;
- 18 drogami ekspresowymi o długości 1.243,3 km na koniec 2013 r. oraz 19 drogami ekspresowymi o długości 1.452,6 km na koniec 2014 r. i na koniec marca 2015 r.;
- 98 pozostałymi drogami krajowymi o długości: 15.227,2 km na koniec 2013 r., 14.992,87 km na koniec 2014 r. i na koniec marca 2015 r.

Długość odcinków koncesyjnych wynosiła 466,2 km.

(dowód: akta kontroli, str. 650)

W 2014 r. oddano do ruchu 61,8 km autostrad, 225,9 km dróg ekspresowych i 40,46 km dróg pozostałych. W I kwartale 2015 r. żaden realizowany odcinek nie został oddany do użytkowania. W 2014 r. wyremontowano 57,33 km autostrad, 2,44 km dróg ekspresowych i 275,75 km dróg pozostałych. Do końca I kwartału 2015 r. żadne zadanie remontowe realizowane w 2015 r. nie zostało zakończone.

(dowód: akta kontroli, str. 1888-1889)

1. Przygotowanie organizacyjno-finansowe do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych w zakresie ich utrzymania i przeprowadzania remontów

Opis stanu faktycznego

Struktura organizacyjna GDDKiA została przygotowana do realizacji zadań objętych kontrolą. Regulamin organizacyjny nadany przez Generalnego Dyrektora określał, zgodnie z wymogiem statutu³, organizację wewnętrzną i szczegółowy zakres zadań komórek organizacyjnych Centrali GDDKiA. Prowadzenie spraw organizacyjnych i technicznych występujących w procesie planowania, projektowania i realizacji zadań związanych m.in. z remontami i utrzymaniem dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz nadzorem nad służbami drogowymi należało do zadań Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami (dalej: „DZ”). Zadania dla poszczególnych komórek organizacyjnych DZ określał regulamin organizacyjny tego Departamentu.

² Dz. U z 2013 r., poz. 267, zwana dalej „k.p.a.”

³ Dz. Urz. Ministra Infrastruktury z 2002 r., Nr 3, poz. 8, ze zm.

Organizację Oddziałów i zakres zadań komórek wchodzących w ich skład określał ramowy regulamin organizacyjny, nadany przez Generalnego Dyrektora zgodnie z wymogiem statutu.

(dowód: akta kontroli, str. 3-44)

1.1. Regulamin organizacyjny GDDKiA w § 18 stanowi, że do zadań Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami należy m.in.:

- opracowywanie programów działań Generalnego Dyrektora w zakresie remontów i utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich,
- nadzór nad sprawną realizacją planów utrzymania i remontów dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- inicjowanie i wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz zarządzania;
- organizacja, koordynacja i nadzór nad zimowym utrzymaniem dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 3-21)

Realizując ww. obowiązek opracowywania programów działań Generalnego Dyrektora DZ opracował:

- a) Plany wydatków na bieżące utrzymanie sieci drogowej, na 2013 r. zgodnie z § 5 zarządzenia nr 66 Generalnego Dyrektora z dnia 14 listopada 2011 r. oraz na rok 2014 i 2015 zgodnie z § 5 Zarządzenia nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (zwane dalej odpowiednio zarządzeniem z 2011 r. i zarządzeniem z 2013 r.). W planach tych wykazano, dla poszczególnych Oddziałów, planowane wydatki w asortymentach: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, Utrzymaj Standard, bieżące utrzymanie obiektów mostowych. W asortymentach „bieżące utrzymanie dróg” oraz „bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych” zaplanowane wydatki wykazano również w podziale na grupy określone w ww. katalogach.
- b) „Plany działań na sieci drogowej” z kwietnia 2012 r., z lipca 2013 r. i z maja 2014 r. Plany te zawierały zadania o charakterze remontowym – wydatki bieżące, jak i majątkowym; wykazano w nich m.in. planowane koszty wykonania dokumentacji, koszty realizacji wraz z kosztami nadzoru, sugerowane lata realizacji.
- c) Program „Remonty centralne obiektów mostowych 2011-2016” obejmujący potrzeby w zakresie remontów obiektów mostowych w podziale na planowane lata realizacji. W 2013 r. utworzono „Program działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich”, na lata 2014-2016, obejmujący potrzeby, które wykraczają poza zakres określony w „Katalogu robót utrzymaniowych”; program ten zawiera zadania o charakterze remontowym – wydatki bieżące, jak i majątkowym.

Ww. programy dotyczące remontów realizowane są corocznie w stopniu, jak stwierdziła Generalny Dyrektor, wynikającym z wysokości dostępnych środków.

(dowód: akta kontroli, str. 697-814)

Nadzór nad realizacją planów bieżącego utrzymania dróg i obiektów inżynierskich prowadzony był poprzez comiesięczny monitoring, na podstawie zestawień sporządzanych przez Oddziały, zgodnie z § 3 zarządzenia z 2011 r. i 2013 r. W zestawieniach tych przedstawiano informacje m.in. o wartości robót odebranych i oczekujących na zapłatę, wykonanie finansowe, plan i wykonanie w ujęciu rzeczowym. Kwoty planowane wykazywane były w asortymentach (np. bieżące

utrzymanie dróg, bieżące utrzymanie autostrad) z podziałem na grupy (np. nawierzchnia dróg krajowych, pobocza, odwodnienia), a kwoty wykonania finansowego w asortymentach i grupach z podziałem na pozycje katalogowe (np. likwidacja spękań poprzecznych i podłużnych nawierzchni, frezowanie powierzchniowe, koszenie i sianie trawy).

(dowód: akta kontroli, str. 697-705, 2241-2245, 2062-2070)

Nadzór nad realizacją planów remontów dróg oraz planów remontów drogowych obiektów inżynierskich prowadzony był poprzez comiesięczny monitoring na podstawie informacji przesyłanych przez Oddziały. Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że informacje w formie zbiorczej (wszystkie zadania Oddziałów razem) służą do oceny realizacji „kamieni milowych”, obrazują postęp prac, umożliwiają zarządzanie środkami finansowymi oraz umieszczanie w planie kolejnych zadań remontowych.

Monitoring remontów dróg dostarczał m.in. informacje o: lokalizacji remontowanego odcinka; rodzaju zabiegu (remont, nakładka); wartości planowanej zadania; datach: przetargu, podpisania umowy, planowanego i faktycznego zejścia z placu budowy; planowanym terminie końcowego rozliczenia; wartości wykonanych robót.

(dowód: akta kontroli, str.697-705, 815-843)

Za najważniejsze rozwiązanie techniczne, wprowadzone przez DZ, ówczesna Generalny Dyrektor uznała sposób utrzymania dróg oparty o zdefiniowane wskaźniki jakościowe – w modelu Utrzymaj Standard, stwierdzając m.in., że: *„Powyższe ma na celu utrzymanie dróg w sposób zapewniający wysoką jakość utrzymania, optymalizację kosztów, 24 godzinną obecność służb utrzymaniowych na drodze oraz umożliwiający ochronę trwałości projektów drogowych realizowanych z udziałem funduszy unijnych. Obowiązkiem GDDKiA jako zarządcy dróg krajowych jest realizacja potrzeb użytkowników dróg poprzez zapewnienie możliwości poruszania się po drogach funkcjonalnych i bezpiecznych. (...). Na realizację tego obowiązku, budżet państwa przeznacza corocznie środki znacznej wielkości, zadaniem GDDKiA jest wykorzystywanie ich w sposób optymalny (...). Jest to szczególnie istotne w warunkach ograniczonych budżetów GDDKiA na utrzymanie dróg (...). W modelu tradycyjnym, ryzyko związane z utrzymaniem dróg ponoszone jest przez stronę publiczną. Nie ma możliwości zwiększenia środków dostępnych GDDKiA w danym roku (...). W przeciwieństwie, kontrakty Utrzymaj Standard stanowią wieloletnie zobowiązanie Skarbu Państwa, co oznacza, że w każdym roku budżetowym, środki niezbędne do opłacenia należności wobec wykonawców są przyznawane w wysokości wynikającej z podpisanych umów. (...) Standard na drogach objętych wzorcowymi dokumentami jest znacząco wyższy niż na pozostałej sieci dróg. Takie rozwiązanie zapewnia GDDKiA stabilność finansową (...). W modelu Utrzymaj Standard prace wykonywane są w niezbędnej ilości, nie wpływa to na zwiększenie miesięcznej płatności przekazywanej wykonawcy robót. Model wciąż ewoluje, podlega stałemu monitoringowi i kontroli jakości wykonywania kontraktów. Dzięki takim działaniom GDDKiA, maksymalizowana jest wartość dodana systemu. (...).”*

Ponadto ówczesna Generalny Dyrektor wskazała na następujące działania DZ w zakresie rozwiązań technicznych:

- w celu zmniejszenia liczby remontów, ograniczenia utrudnień na drodze oraz kosztów napraw, DZ podjął działania polegające na wczesnym wykrywaniu wad i uszkodzeń, oparte na nowoczesnej diagnostyce stanów nawierzchni, co umożliwi wczesne wykonywanie zabiegów przedłużających żywotność drogi.

Obecnie kończony jest wstępny projekt zarządzenia Generalnego Dyrektora w sprawie Diagnostyki Stanu Nawierzchni;

- udział w realizacji wdrażanego przez DZR⁴ kompleksowego systemu zarządzania ruchem na drogach krajowych poprzez zastosowanie zintegrowanych usług ITS (Inteligentne Systemy Transportowe), pod nazwą Krajowy System Zarządzania Ruchem (KSZR). Zasadnicze planowane korzyści związane będą z poprawą efektywności utrzymania dróg m.in. poprzez korzystanie z nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych w celu nadzoru nad dotrzymaniem standardu utrzymania drogi poprzez wykonawców US;
- współuczestniczenie we wdrożeniu w zakresie ITS Kompleksowego Systemu Wążenia pojazdów na drogach krajowych - „Wagi Ważna Sprawa - partnerstwo dla ochrony dróg”. Celem zadania jest ochrona dróg poprzez wprowadzenie kompleksowego systemu eliminacji z ruchu pojazdów ciężarowych przekraczających dopuszczalne naciski osi, masę całkowitą i wysokość oraz systemu prowadzenia pomiarów i monitoringu ruchu samochodów ciężarowych przy ciągach dróg klasy A, S oraz GP. Do listopada 2014 roku utworzono 72 punkty preselekcji wagowej;
- współuczestniczenie w ustalaniu zadań i obowiązków w zakresie utrzymania dróg w razie nadzwyczajnych zdarzeń, procedur ujętych w Planie Zarządzania Kryzysowego;
- uczestniczenie w realizacji Porozumienia pomiędzy NCBR⁵ a GDDKiA dotyczącego Wspólnego Przedsięwzięcia o nazwie RID (Rozwój Innowacji Drogowych), polegającego na wsparciu badań naukowych lub prac rozwojowych w obszarze drogownictwa. Podstawowym celem przedsięwzięcia jest zrealizowanie i wdrożenie wyników projektów badawczych z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego i efektywności systemu zarządzania ruchem, a także opracowywanie optymalnych norm i standardów planowania, projektowania, technologii oraz budowy i eksploatacji dróg w Polsce;
- opracowanie i wdrożenie typowego projektu obwodu utrzymania dróg, którego celem była optymalizacja potrzeb w zakresie wymagań funkcjonalno-użytkowych dla takiego obiektu oraz kosztów związanych z projektowaniem i budową obwodu drogowego.

Ówczesna Generalny Dyrektor wskazała m.in. następujące nowe rozwiązania organizacyjne realizowane przez DZ:

- opracowanie „Programu działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich” (zatwierdzonego 19 lipca 2013r.), zawierającego wykaz zadań mostowych uszeregowanych według pilności podjęcia na nich działań, opracowany z wykorzystaniem algorytmu uwzględniającego wygenerowane z SGM dane o obiektach mostowych. Program jest podstawą do określania planów rocznych. Realizowanie zadań w oparciu o Program ma służyć optymalnemu wykorzystaniu środków, zwłaszcza w warunkach ograniczonych budżetów rocznych na prace na istniejącej sieci drogowej;
- przygotowanie, ze względu na rozwój technologii, „Instrukcji przeglądów obiektów o konstrukcji gruntowo – powłokowej”, która znajduje się obecnie na etapie konsultacji;
- optymalizacja algorytmu priorytetyzacji zadań gromadzonych w Planie Działań na Sieci Drogowej, która polegała na udoskonaleniu wskaźników określających parametry techniczne i użytkowe odcinka drogi oraz uwzględnieniu parametrów

⁴ Departament Zarządzania Ruchem

⁵ Narodowe Centrum Badań i Rozwoju

dotychczas niebranych pod uwagę, a możliwych do pozyskiwania bez konieczności zlecenia przez GDDKiA dodatkowych opracowań;

- unormowanie procesu zabezpieczenia finansowania realizacji zadań awaryjnych stanowiących wydatek o charakterze majątkowym poprzez wdrożenie „Procedury dotyczącej zabezpieczenia finansowania realizacji zadań awaryjnych, stanowiących wydatek o charakterze majątkowym”. Procedura ma na celu optymalizację czasu przystąpienia przez Oddział GDDKiA do likwidacji awarii;
- dokonanie weryfikacji lokalizacji obwodów drogowych pod kątem umożliwienia sprawnego zarządzania utrzymaniem istniejącej sieci dróg i określenie potrzeb w tym zakresie – na etapie uzgodnień;
- prowadzenie prac nad aktualizacją wytycznych ZUD;
- ujednoczenie procedury w zakresie ochrony pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli, str. 697-705, 2008-2022)

1.2. GDDKiA opracowała nw. standardy, dotyczące utrzymania dróg i przeprowadzania remontów, wprowadziła nowe rozwiązania techniczne i organizacyjne w zakresie utrzymania sieci drogowej, tj.:

- Standardy zimowego utrzymania dróg krajowych wprowadzone zarządzeniami Generalnego Dyrektora⁶.

- Wytyczne zimowego utrzymania dróg wprowadzone zarządzeniem nr 18 z dnia 30 czerwca 2006 r.⁷ Generalnego Dyrektora.

(dowód: akta kontroli, str. 45-92)

- „Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych” (opracowane w 2009 r.), które przesłano Oddziałom do stosowania przy piśmie z 16.03.2009 r. Zwrócono w nich uwagę na konieczność uwzględnienia, przy planowaniu terminów wykonania robót oraz opracowywaniu organizacji ruchu na czas ich prowadzenia, okresów w których występuje zwiększony ruch sezonowy, celem zapewnienia dogodnych warunków ruchu użytkownikom dróg oraz niedopuszczenia do powstania korków.

- Dla potrzeb utrzymania dróg klasy A i S w metodzie Utrzymaj Standard opracowane zostały i zamieszczone na stronie internetowej wzorcowe dokumenty kontraktowe, m.in. wzór umowy, opis przedmiotu zamówienia, standardy dla elementów drogi, opis procedur w ramach wykonywania zadań utrzymaniowych.

- Zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Publicznych z dnia 4 marca 2002 r. wprowadzono do stosowania „System Oceny Stanu Nawierzchni SOSN, Wytyczne Stosowania”. System ten został uaktualniony o zasady wykorzystania wyników pomiarów ugięć nawierzchni zarządzeniem nr 5 z dnia 1 lutego 2010 r. Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) W przypadku braku możliwości spełnienia parametrów określonych w wytycznych stosuje się zasady zgodnie z pismem nr GDDKiA-DZR-WAK-ap-409-195/2013 z 12 lipca 2013 r.; dokument ten określa „Dobre praktyki w zakresie wykonywania analizy bezpieczeństwa ruchu

⁶ Zarządzenie nr 35 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 października 2012 r. w sprawie standardów zimowego utrzymania dróg krajowych dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; zarządzenie nr 46 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 4 października 2013 r. w sprawie standardów zimowego utrzymania dróg krajowych dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad; zarządzenie nr 41 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 września 2014r. w sprawie standardów zimowego utrzymania dróg krajowych dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad.

⁷ Zmienione zarządzeniem nr 63 Generalnego Dyrektora z dnia 23 grudnia 2013 r. i zarządzeniem nr 48 Generalnego Dyrektora z dnia 16 października 2014 r. – zmiany dotyczyły parametrów soli drogowej (opublikowane na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl).

drogowego w procedurach ograniczeń prędkości, w ramach których wprowadzono „Instrukcje ustanawiania prędkości dopuszczalnej na drogach krajowych”.

- Zarządzeniem nr 3 Generalnego Dyrektora z 19 stycznia 2007 r. wprowadzono do stosowania „Strategię realizacji pomiarów dla potrzeb Systemu Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) oraz Systemu Oceny Stanu Poboczy i Odwodnienia Dróg (SOPO) w 2007 r. i latach następnych”.

- Zarządzeniem nr 5 Generalnego Dyrektora z 29 stycznia 2007 r. wprowadzono wytyczne stosowania „Systemu Oceny Stanu Nawierzchni Betonowych (SOSN-B)”.

- Standardy prowadzenia remontów nawierzchni zostały zamieszczone, jak wyjaśniła ówczesna Generalny Dyrektor, w Katalogu wzmocnień i remontów nawierzchni podatnych i półsztywnych, opracowanym w 2001 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1784-1805, 1808-1877)

Pismem z maja 2006 r. ówczesna Generalny Dyrektor, w związku ze stwierdzonymi w czasie kontroli dróg nieprawidłowościami w organizacji prowadzonych robót drogowych (zbyt wczesne kończenie pracy przez brygady robocze, nieefektywna organizacja ruchu wahadłowego), polecił dyrektorom Oddziałów, w celu ograniczenia utrudnień w ruchu dla użytkowników dróg, podjęcie działań organizacyjnych zmierzających do prowadzenia robót na sieci dróg krajowych minimum sześć dni w tygodniu od świtu do zmroku oraz ręczne kierowanie ruchem w przypadku konieczności wprowadzenia ruchu wahadłowego.

Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: *„Minimalizacja zakłóceń w ruchu oraz zapewnienie możliwie najkorzystniejszych warunków przejazdu na sieci dróg krajowych jest jednym z nadrzędnych celów towarzyszących działaniom GDDKiA w zakresie prowadzonych prac utrzymaniowych remontowych. (...) Ponadto założenia dotyczące warunków organizacji i realizacji prac oraz wytyczne związane z wprowadzeniem czasowych organizacji ruchu na czas realizacji robót określone są w zarządzeniu nr 34 z 30 lipca 2014 r. w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym. W okresach spodziewanego wzrostu natężenia ruchu drogowego takich jak święta czy długie weekendy inicjowane jest ograniczanie do minimum ilości i zakresu prowadzonych prac, które ze względu na swój charakter mogą zostać wykonane w terminie późniejszym.”*

(dowód: akta kontroli, str. 1784-1796, 1806, 2071)

Zarządzeniem nr 10 Generalnego Dyrektora z dnia 15 lutego 2013 r. wprowadzone zostały „Wytyczne zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej”, zmienione zarządzeniem nr 29 z dnia 17 czerwca 2013 r.

(dowód: akta kontroli, str. 92-105)

W sprawie przeprowadzania przez centralę GDDKiA kontroli stosowania się Oddziałów do wytycznych utrzymania zieleni, w szczególności przy ekranach akustycznych i poza pasem drogowym, Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: *„Kontrola utrzymania zieleni przydrożnej przeprowadzana jest na podstawie wizualnej oceny sieci drogowej. GDDKiA nie utrzymuje zieleni przydrożnej zlokalizowanej poza pasem drogowym. Oddziały GDDKiA zawierają umowy na kompleksowe utrzymanie zieleni przydrożnej zlokalizowanej w całej szerokości pasa drogowego.”*

(dowód: akta kontroli, str. 1784-1796)

W dniu 23.03.2012 r. pomiędzy Skarbem Państwa – GDDKiA, w imieniu którego działał Dyrektor i Zastępca Dyrektora Oddziału w Poznaniu, a firmą WASKO S.A. w Gliwicach, zawarta została umowa, której przedmiotem był system monitorowania

pracy sprzętu zimowego utrzymania dróg krajowych, obejmujący urządzenia oraz oprogramowania dyspozytorskie.

W sprawie problemów z działaniem ww. systemu ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „Do Centrali GDDKiA nie zgłaszano problemów związanych z funkcjonowaniem Systemu (...). Oddziały nie zgłaszały problemów dotyczących działania aplikacji na stronie internetowej, z wyjątkiem drobnych niedogodności związanych z dostępem do strony przez użytkownika – usuwanych na bieżąco (najczęściej dotyczyły sprzętu komputerowego lub łączności internetowej użytkownika). Problemy dotyczące funkcjonowania systemu związane były z zamontowanymi czujnikami oraz ewentualnymi przerwami lub innymi usterkami w działaniu urządzeń GPS i zgłaszane były przez wykonawców usług ZUD bezpośrednio do firmy WASKO. Zgłoszenia realizowane były na bieżąco w terminach uzgodnionych ze zgłaszającymi.”

Odpowiadając na pytanie: „Czy w związku z zawartą w 2012 r. umową z WASKO S.A. Centrala GDDKiA przekazała do Oddziałów wytyczne/zalecenia w zakresie sposobu wykorzystania urządzeń GPS do bieżącego zarządzania utrzymaniem dróg, w tym do rozliczania wykonawców robót utrzymaniowych?” ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „System monitorowania pracy sprzętu zimowego utrzymania dróg spełnia swoje zadanie jako wspomaganie dyżurnego w prowadzeniu akcji zud. Może służyć do weryfikacji rozliczeń wykonywanych przez Rejony. Każdy Oddział otrzymał warunki umowy wraz ze szczegółową instrukcją obsługi aplikacji. Ponadto po zalogowaniu się do aplikacji każdy użytkownik ma instrukcję do dyspozycji. Użytkownicy zostali przeszkoleni przez Wykonawcę.”

Odpowiadając na pytanie o przesłanki zawarcia umowy z WASKO S.A z 23 marca 2012 r., ówczesna Generalny Dyrektor przedstawiła przebieg postępowania o udzielenia zamówienia publicznego, m.in. dokonanie wyboru w dniu 10.11.2011 r., wyniki rozpatrzenia odwołań przez KIO⁸, wniesienie skargi na wyrok KIO, rozstrzygnięcie Sądu Okręgowego w Poznaniu, który stwierdził, że wybór oferty WASKO S.A jest w mocy.

(dowód: akta kontroli, str., 1784-1796, 1878-1887)

W marcu 2010 r. powołany w GDDKiA Zespół ds. Modelu Zarządzania Utrzymaniem przedstawił raport pt.: „Model systemu utrzymania dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA”. Celem raportu było wypracowanie założeń wstępnych, pozwalających na stworzenie docelowego modelu zarządzania utrzymaniem dróg. Analizie poddano trzy modele utrzymania dróg: utrzymanie siłami własnymi, zlecenie firmom zewnętrznym prac rozliczanych obmiarowo i model – Utrzymaj Standard, polegający na zleceniu prac utrzymaniowych firmie zewnętrznej, gdzie przedmiotem oceny i odbioru pozostaje wyłącznie dotrzymanie określonych w zleceniu standardów w określonym czasie. Jako model preferowany uznano, funkcjonujący już w wielu miejscach, model prac zleconych oparty na systemie zleceń skupionych (skupiającym pokrewne asortymenty w grupy robót) bądź zleceń kompleksowych (cała grupa prac utrzymaniowych zostaje zlecona jak najmniejszej liczbie, docelowo jednemu wykonawcy), możliwy do wprowadzenia w czasie 5-10 lat. Uznano, że właśnie ten model winien być wskazany jako model do wprowadzenia w całym kraju.

Pomimo iż model Utrzymaj standard ww. Zespół uznał za docelowy i możliwy do wprowadzenia w czasie nie krótszym niż 10-15 lat, wskazano jednocześnie wady tego systemu, tj. wzrost kosztów utrzymania sieci dróg; konieczność zarezerwowania w okresie wielu lat, wymuszona podpisaniem wieloletnich umów z wykonawcami, środków na utrzymanie dróg, niezależnie od sytuacji gospodarczej

⁸ Krajowa Izba Odwoławcza

kraju; możliwość wykształcenia się monopolu lokalnego lub oligopolu firm wykonawczych. Jako zalety systemu Utrzymaj Standard wymieniono m.in. wzrost jakości utrzymania i powstanie rynku wysokiej jakości wykonawców.

W ocenie autorów raportu, dokonanie oceny ww. modeli w oparciu o porównanie kosztów ich funkcjonowania było niemożliwe, ponieważ poziom kosztów utrzymania takiego samego odcinka drogi był uzależniony od zbyt wielu zmiennych.

(dowód: akta kontroli, str. 866-879)

W ramach Programu Ernst & Young Sprawne Państwo, wykonane zostały w czerwcu 2011 r. i w 2012 r. opracowania pt. „Efektywność zarządzania utrzymaniem dróg krajowych w Polsce”. Jako docelowy model zarządzania utrzymaniem dróg wskazano kompleksowe zlecenie wszystkich prac jednej firmie zewnętrznej, w ramach wieloletnich kontraktów utrzymaniowych (PBC⁹), gdzie przedmiotem oceny i odbioru pozostaje wyłącznie dotrzymanie określonych w kontrakcie standardów. Model ten jest oparty o efekty końcowe, a nie o czynności składające się na uzyskanie wyników. Model Utrzymaj Standard po raz pierwszy zastosowano w 2010 r. dla dwóch nowo wybudowanych odcinków drogi ekspresowej S3, podpisując czteroletni kontrakt z wybranym w drodze otwartego przetargu wykonawcą. W ww. opracowaniach stwierdzono, że „według wstępnych szacunków GDDKiA koszty utrzymania drogi o podobnym standardzie w systemie mieszanym i systemie kompleksowego zlecenia, zastosowane w przypadku drogi S3 są zbliżone, bądź mniejsze przy wyższym standardzie zapewnianym przez kompleksowe utrzymanie i mniejszych kosztach zarządu dróg z tytułu braku potrzeby zatrudniania dodatkowych osób.” Rekomendowano m.in. „przyspieszenie tempa wprowadzenia systemu kontraktowania robót w trybie PBC”.

(dowód: akta kontroli, str. 880-1109)

W październiku 2012 r. na zlecenie GDDKiA firma PwC Polska sp. z o.o. w Warszawie wykonała „Porównanie skutków finansowych dla GDDKiA modeli utrzymania dróg na przykładzie wybranego odcinka drogi ekspresowej”. Analizie, która obejmowała bieżące utrzymanie, w tym zimowe, z wyłączeniem prac związanych z ingerencją w nawierzchnię drogi, poddano następujące modele utrzymania: kontrakt kompleksowy Utrzymaj Standard; zamawianie usług u wykonawców w formie kontraktów obmiarowych; utrzymanie siłami własnymi. Oszacowaniu kosztów poddano jedynie wykonanie prac utrzymaniowych, ponieważ koszty ogólne i osobowe GDDKiA, w tym koszty pracy w rejonach i oddziałach, majątek i koszty utrzymania majątku, nie były ewidencjonowane w sposób umożliwiający przypisanie ich do poszczególnych prac utrzymaniowych oraz do odpowiednich odcinków.

Koszty rocznego utrzymania bieżącego odcinka reprezentatywnego oszacowano: w modelu Siły Własne – 7.335.187 zł, w modelu Kontrakty Obmiarowe – 7.052.899 zł (96% w stosunku do kosztów modelu Siły Własne), w modelu Utrzymaj Standard – 6.295.740 zł (85% w stosunku do kosztów modelu Siły Własne i 89,3% w stosunku do kosztów modelu Kontrakty Obmiarowe).

Wskazano jednak, że rzeczywisty zakres prac niezbędnych do utrzymania założonego standardu w danym roku może różnić się od założonego ze względu na wahania czynników pogodowych, zmianę stanu technicznego drogi oraz wydarzenia nieprzewidziane, a dokonane kalkulacje przedstawiają przewidywane wartości szacunkowe. Wskazano również, że wykonane analizy nie mogą być traktowane jako zapewnienie lub gwarancja osiągnięcia opisanych wartości ekonomicznych

⁹ z ang. performance based contract

w przyszłości. Pomimo tego autorzy opracowania zarekomendowali, jako najbardziej korzystny, model Utrzymaj Standard.

(dowód: akta kontroli, str. 1110-1145)

W styczniu 2015 r. na zlecenie GDDKiA firma PwC Polska sp. z o.o. w Warszawie wykonała analizę ewaluacyjną pt.: „Efekty i wpływ zarządzania drogami w modelu Utrzymaj Standard”. W analizie m.in. stwierdzono, że przeprowadzone w 2012 r. kalkulacje wykazały, że kompleksowe utrzymanie dróg w modelu Utrzymaj Standard kosztuje średnio 30% mniej niż w kontraktach obmiarowych przy założeniu zachowania tego samego standardu.

W ww. opracowaniu z 2015 r. m.in. dokonano analizy środków wydatkowanych na utrzymanie 1 km drogi A i S w miesiącu, średnio w latach 2011-2014. W modelu Utrzymaj Standard koszt ten wyniósł 14.592 zł, tj. o 984 zł mniej niż wynosiłby szacunkowy koszt utrzymania tych dróg poza modelem Utrzymaj Standard. Wydatki na utrzymanie dróg w ramach zawartych w danym roku kontraktów Utrzymaj Standard na 1 km w miesiącu wyniosły w 2011 r. 14.424 zł, w 2012 r. – 16.706 zł a w następnych latach wykazały tendencję spadkową: w 2013 r. – 13.547 zł i w 2014 r. - 9.276 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 1146-1247)

1.3. Procedury dotyczące zadań i obowiązków w zakresie utrzymania dróg w razie nadzwyczajnych zdarzeń wprowadzone zostały w GDDKiA zarządzeniami Generalnego Dyrektora:

– Zarządzeniem nr 44 z dnia 3 września 2008 r. powołany został Zespół Zarządzania Kryzysowego, w celu zapewnienia zdolności GDDKiA do podejmowania działań w przypadku zaistnienia sytuacji nadzwyczajnych zagrożeń lub sytuacji kryzysowych na sieci dróg. Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA zobowiązani zostali do zorganizowania Zespołów Zarządzania Kryzysowego w oddziałach oraz do współdziałania m.in. z Policją i Państwową Strażą Pożarną. Określono zadania dyrektorów Oddziałów mające na celu ograniczenie zagrożeń wynikających z przewozu materiałów niebezpiecznych. Ww. zarządzenie zostało uchylone zarządzeniem nr 10 z 18 lutego 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 1248-1255)

– Zarządzeniem nr 10 z dnia 18 lutego 2014 r. w sprawie przygotowania Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad do realizacji zadań zarządzania kryzysowego określono 4 kategorie zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe na sieci dróg lub innej infrastrukturze zarządzanej przez GDDKiA. Kategoria I obejmuje utrudnienia spowodowane zagrożeniami, w stosunku do których reagowanie mieści się całkowicie w kompetencjach i możliwościach Generalnego Dyrektora lub dyrektora oddziału; w kategorii tej zawierają się utrudnienia awaryjne, przez które rozumie się warunki, okoliczności i zdarzenia powodujące utrudnienia w ruchu trwające powyżej 3 godzin. Do kategorii II zaliczono zdarzenia ekstremalne, w stosunku do których samodzielne działania oddziału lub Centrali GDDKiA nie będą wystarczające; kategorie III i IV obejmują sytuacje, wobec których podmiotem wiodącym jest inny organ.

(dowód: akta kontroli, str. 1256-1271, 1415-1421)

– Zarządzeniem nr 106 z dnia 23 listopada 2010 r. w sprawie zarządzania kryzysowego w GDDKiA określone zostały zadania GDDKiA w ramach planowania cywilnego oraz dokumenty obowiązujące w systemie zarządzania kryzysowego. Ww. zarządzenie nr 106 zostało uchylone zarządzeniem nr 18 Generalnego Dyrektora z dnia 13 lutego 2015 r. w sprawie opracowania Planu Zarządzania Kryzysowego i Raportu częściowego o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego

w GDDKiA. Zarządzenie nr 18 określa tryb i zasady opracowania, zatwierdzania, uzgadniania i aktualizacji ww. Planu i Raportu.

(dowód: akta kontroli, str. 1314-1348)

– Zarządzeniem nr 41 z dnia 20 sierpnia 2013 r. w sprawie opracowania planu ochrony infrastruktury krytycznej w GDDKiA określono sposób tworzenia, aktualizacji i strukturę Planu ochrony infrastruktury krytycznej, w tym drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli, str. 1349-1371)

– Zarządzeniem nr 27 z dnia 31 maja 2013 r., zmienionym zarządzeniem nr 44 z dnia 26 września 2014 r., określone zostały wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora. Określona została procedura opiniowania i uzgadniania Planu działań ratowniczych przy poszczególnych stadiach inwestycji drogowych w GDDKiA oraz ramowy plan działań ratowniczych dla autostrad płatnych. Jako organizującego i kierującego akcją ratowniczą na autostradzie wskazano Państwową Straż Pożarną; do chwili przybycia tych służb działania winni podejmować uczestnicy zdarzenia i służby autostradowe.

(dowód: akta kontroli, str. 1372-1414)

Ponadto w GDDKiA opracowane zostały w 2013 r., po uzgodnieniu z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej i Komendą Główną Policji, „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”. Celem opracowania ww. Zasad było ustanowienie jednolitych dla jednostek organizacyjnych GDDKiA metod postępowania podczas zdarzeń na drogach takich jak wypadek, kolizja, rozlane płyny i inne substancje chemiczne, przy współpracy z Państwową Strażą Pożarną i Policją. Określono m.in.: procedury postępowania po przyjęciu zgłoszenia o zdarzeniu drogowym, schemat postępowania służb na miejscu zdarzenia drogowego w przypadku podjęcia działań ratowniczych przez Straż Pożarną, schemat postępowania służb na miejscu zdarzenia drogowego bez konieczności prowadzenia działań ratowniczych przez Straż Pożarną.

(dowód: akta kontroli, str. 1745-1767, 1807)

GDDKiA posiadała Plany Zarządzania Kryzysowego z marca 2013 r. i z maja 2014 r.

W Planie zarządzania kryzysowego z 2014 r. określone są procedury dotyczące zadań i obowiązków w zakresie utrzymania dróg w przypadku nadzwyczajnych zdarzeń, m.in.:

- zestawienie sił i środków do użycia podczas realizacji zadań zarządzania kryzysowego w GDDKiA,
- moduł zadaniowy określający zasady wprowadzania ograniczeń lub zamykania dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu, wyznaczania objazdów oraz informowania użytkowników dróg o zaistniałych zdarzeniach;
- procedura komunikacji zewnętrznej i wewnętrznej;
- procedura uruchamiania rezerw strategicznych;
- moduły zadaniowe określające przedsięwzięcia realizowane po wprowadzeniu któregoś z 4 stopni alarmowych w razie wystąpienia lub pozyskania informacji o możliwości wystąpienia zdarzeń o charakterze terrorystycznym lub sabotażowym;

- zasady działania komórek organizacyjnych GDDKiA w przypadku wystąpienia zagrożeń kategorii II (zdarzenia ekstremalne), III (sytuacje kryzysowe) i IV (stany nadzwyczajne).

(dowód: akta kontroli, str. 1415-1421, 1470-1564, 1565-1744)

Analiza okazanej korespondencji prowadzonej przez GDDKiA z innymi podmiotami wykazała, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa na zarządzanej sieci dróg krajowych, GDDKiA współpracowała z podmiotami prowadzącymi i zabezpieczającymi działania ratownicze (jednostki organizacyjne PSP, Policji, Państwowe Ratownictwo Medyczne), a także z podmiotami właściwymi do koordynowania przedsięwzięć na poziomie krajowym (Rządowe Centrum Bezpieczeństwa, Komenda Główna PSP, Komenda Główna Policji, Ministerstwo Zdrowia, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego) i regionalnym (województwo, PSP, Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne, wojewódzkie centra zarządzania kryzysowego), w szczególności:

- przekazywano informacje o sytuacji na drodze m.in. do: Zespołu Monitorowania Zagrożeń Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa, Komendy Głównej Policji, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwa Administracji i Cyfryzacji oraz przyjęto w Centrali GDDKiA zasady postępowania w przypadku konieczności zwiększenia częstotliwości przekazywania takich informacji ww. podmiotom; zobowiązano dyrektorów oddziałów do wdrożenia adekwatnych zasad postępowania wobec: wojewódzkich centrów zarządzania kryzysowego, komend wojewódzkich Policji i komend wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej;
- Rządowe Centrum Bezpieczeństwa zorganizowało z udziałem GDDKiA w październiku 2014 r. spotkanie, dotyczące przygotowania administracji publicznej do nadchodzącego sezonu zimowego, na którym ustalono zasady współpracy podmiotów odpowiedzialnych za reagowanie w przypadku wystąpienia ekstremalnych zjawisk pogodowych;
- Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej przekazano dane GDDKiA w zakresie wymaganym „Kartą podmiotu przewidzianego do współdziałania z krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym” i wyznaczono osobę do kontaktów roboczych;
- przekazano do wydziałów bezpieczeństwa i zarządzania kryzysowego w urzędach wojewódzkich dane teleadresowe miejsc Stałego Dyżuru w Centrali i odpowiednich oddziałach GDDKiA celem poprawy wymiany informacji; uzyskano dane teleadresowe z urzędów wojewódzkich.

(dowód: akta kontroli, str. 1422-1469)

W sprawie czasu, w jakim służby GDDKiA docierają do miejsc zdarzenia, ówczesna Generalny Dyrektor stwierdziła, że „Służby GDDKiA, tj. pracownicy zatrudnieni w GDDKiA na etatach docierają do miejsca zdarzenia w miarę możliwości niezwłocznie w ramach godzin pracy, natomiast zewnętrzni wykonawcy utrzymania dróg docierają do miejsc zdarzenia zgodnie z zapisami w umowach, są to terminy bezzwłoczne maksymalnie do kilku godzin – terminy kilkugodzinne z reguły dotyczą podjęcia konkretnych działań, tj. zabezpieczenia miejsca zdarzenia i usunięcia skutków zdarzenia.”

(dowód: akta kontroli, str. 1415-1421)

W sprawie uczestnictwa GDDKiA w udrożnieniu pasa technologicznego podczas zdarzenia drogowego ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) najważniejszą rolę w przypadku konieczności udrożnienia pasa technologicznego (drogowego) drogi krajowej podczas zdarzenia drogowego pełni Straż Pożarna (...).

Służby GDDKiA bądź pracownicy wykonawców utrzymania dróg (Zewnętrzne Grupy Patrolowe lub Wykonawcy Utrzymaj Standard) mogą podjąć działania na drodze dopiero po zakończeniu akcji ratowniczej prowadzonej przez jednostki Straży Pożarnej i przekazaniu pasa drogowego przez Straż Pożarną zarządcy drogi krajowej na podstawie protokołu przejścia terenu (...). W przypadku prowadzenia przez SP akcji ratowniczej na drodze krajowej, GDDKiA nie podejmuje samodzielnych działań a jedynie włącza się jako jednostka wspomagająca w przypadku powiadomienia przez kierującego akcją ratowniczą. Powyższe zasady znalazły odzwierciedlenie w dokumencie pn. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”

(dowód: akta kontroli, str. 1415-1421, 1784-1796, 1807)

Komendant Główny PSP w sprawie, czy obowiązujące przepisy prawne w zakresie podziału zadań i kompetencji służb ratowniczych i drogowych w sytuacjach nadzwyczajnych na drogach krajowych są pełne i wystarczające do właściwego zapewnienia bezpieczeństwa podróżnym oraz udzielenia pomocy poszkodowanym poinformował, że: „(...) prawo jasno określa kompetencje służb ratowniczych, w przypadku jednostek ochrony przeciwpożarowej jest to ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (...), a w przypadku zespołów ratownictwa medycznego ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (...). Do kompetencji jednostek ochrony przeciwpożarowej (...) należy prowadzenie działań ratowniczych w zakresie: gaszenia pożarów, ratownictwa technicznego, ratownictwa chemicznego i ratownictwa ekologicznego, a w przypadku ratownictwa medycznego działania w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (...) Jeżeli zagrożenia nie można zlikwidować w ramach ww. dziedzin ratownictwa, to wykracza to poza ustawowy zakres działań ratowniczych będących w kompetencji jednostek ochrony przeciwpożarowej. (...) W ramach działań ratowniczych nie usuwa się zagrożenia w ruchu drogowym, gdyż jest to przedmiotem innej ustawy i w związku z tym znajduje się w kompetencji innych organów państwa. (...) W trakcie prowadzenia działań ratowniczych droga znajduje się we władaniu kierującego działaniami ratowniczymi, do czasu zakończenia działań ratowniczych, a więc do momentu, w którym na podstawie prowadzonej w sposób ciągły oceny sytuacji, kierujący działaniami ratowniczymi stwierdzi, iż nie występują już zagrożenia dla życia i zdrowia, środowiska oraz mienia, stanowiące podstawę do podjęcia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej. (...) Działania ratownicze w zakresie ratownictwa chemicznego prowadzone są do czasu osiągnięcia przez poszczególne parametry wartości pozwalających na stwierdzenie, że bezpośrednie zagrożenie od właściwości chemicznych, stanowiących podstawę do uznania substancji za niebezpieczną, już nie występuje. (...) Wykonywanie innych czynności związanych z przywróceniem drogom przejezdności po wypadkach (czynności dochodzeniowe, usunięcie uszkodzonych pojazdów, doprowadzenie drogi do odpowiedniego stanu i określenie warunków ruchu drogowego) przypisane jest przez prawo innym służbom i podmiotom. (...) Nie występują, zdaniem Komendy Głównej PSP, prawne problemy z określeniem kompetencji i zadań realizowanych w związku ze zdarzeniami na drogach. W związku z powyższym nie występuje potrzeba nowelizacji w tym zakresie ustawy o ochronie przeciwpożarowej. (...)”

Jako element infrastruktury drogowej utrudniający działania ratownicze Komendant Główny PSP wskazał stosowane (obecnie demontowane) bariery rozdzielające pasy ruchu, których podstawowym celem jest umożliwienie służbom ratowniczym wjazdu na pas ruchu, na którym doszło do wypadku. Wymóg stosowania takich barier wynika z przepisów określających warunki techniczne dla dróg. Zdaniem

Komendanta intencją ustawodawcy było, aby były one szybko demontowane. Zatem rozwiązania techniczne powinny sprawić, aby oznakowane bariery można było zdemontować, bez zbędnej zwłoki. Natomiast „literalne” czytanie wymagań doprowadziło do sytuacji, iż przyjęto rozwiązania polegające na stosowaniu połączeń skręcanych, których demontaż nie jest skomplikowany, lecz zajmuje dużo czasu. Ponadto dla służb ratowniczych utrudnieniem jest stosowanie różnych rozwiązań technicznych opartych o połączenia skręcane. Wydaje się celowym doprecyzowanie przepisu. Podsumowując swoje stanowisko, Komendant Główny PSP pozytywnie ocenił współpracę z GDDKiA.

(dowód: akta kontroli, str. 107-108, 2211-2216)

1.4. W sprawie wykorzystania systemów elektronicznych do wspomaganie zarządzaniem pracami utrzymaniowo–remontowymi dróg, informacji dla celów niniejszej kontroli udzielił Dyrektor Oddziału w Warszawie. Poinformował, że w Oddziale wykorzystywane są systemy wspomagające zarządzaniem pracami utrzymaniowymi i remontowymi dróg¹⁰, umożliwiające przetwarzanie i analizowanie danych, na podstawie których generowane są raporty wspomagające ocenę stanu dróg oraz ułatwiające podejmowanie decyzji w zakresie utrzymania i zarządzania siecią.

Ponadto Dyrektor Oddziału w Warszawie poinformował, iż w Oddziale przez 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu działa Punkt Informacji Drogowej; którego podstawowym zadaniem jest monitorowanie i analizowanie warunków przejezdności dróg krajowych na terenie województwa mazowieckiego, również podczas prowadzonych prac utrzymaniowych i remontowych. Dyżurni PID na bieżąco monitorują sytuacje na administrowanej sieci za pomocą monitoringu z wykorzystaniem 160 kamer w postaci obrazu odświeżanego co 5-10 minut i prezentowanego na stronie internetowej oraz ogólnodostępnych serwisów, takich jak Google Maps, Targeo. Portale te prezentują natężenie ruchu, a w przypadku Google Maps także prezentowane są wypadki, wskazywane przez kierowców za pomocą aplikacji mobilnych.

Dodatkowo utrudnienia powstałe na sieci wpisywane są do programu UTRWin, który eksportuje dane i prezentuje na ogólnodostępnej stronie internetowej. Jednocześnie Oddział przekazuje informacje o utrudnieniach do mediów lokalnych i ogólnopolskich, a bieżąco prowadzona jest wymiana informacji z Policją, Strażą Pożarną, Powiatowymi Centrami Zarządzania Kryzysowego, Centrum Powiadamiania Ratunkowego, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego. Według Dyrektora Oddział w Warszawie posiada wiedzę na temat powstawania ewentualnych zatorów w miejscach prowadzonych remontów nawierzchni drogowych i obiektów inżynierskich. Na potrzeby monitorowania przejezdności zespół PID oraz rejony wykorzystują ww. narzędzia (monitoring z wykorzystaniem kamer, ogólnodostępne serwisy internetowe). W celu zapewnienia komunikacji z użytkownikami dróg udostępniona jest specjalna linia telefoniczna, pod którą przez 24 godziny na dobę użytkownicy dróg mogą otrzymywać informacje m.in. o utrudnieniach w ruchu. W przypadku powstania zatorów Oddział przygotowany jest do podjęcia stosownych działań. W zaistniałych sytuacjach Oddział prowadzi

¹⁰ SOSN – System oceny Stanu Nawierzchni
SOPO – System Oceny Poboczy i Odwodnienia
BDD – Bank Danych Drogowych
SGM – System Gospodarki Mostowej
BUDWin – Bieżące Utrzymanie Dróg
ZIMAWin – Zimowe Utrzymanie Dróg
UTRWin – Monitoring Utrudnień na Sieci

działania w kierunku zapewnienia bezpieczeństwa, mające na celu minimalizację zagrożeń na drodze oraz na bieżąco informuje użytkowników o ewentualnych utrudnieniach.

(dowód: akta kontroli, str. 667-670)

1.5. Według stanu na dzień 1 stycznia 2013 r. na drogach krajowych będących w zarządzie GDDKiA zainstalowanych było 826 kamer monitorujących, na koniec 2013 r. – 903, na koniec 2014 r. – 990 i na dzień 31 marca 2015 r. – 998. Zasięgiem kamer objętych było 1,68% - na dzień 1 stycznia 2013 r. i 1,94% - na dzień 31 marca 2015 r. długości dróg, na których kamery były zainstalowane.

Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) kamery, jako narzędzie wspomagające służą do oceny wizualnej otoczenia oraz pozyskiwania informacji o wykonywanych czynnościach w ich zasięgu, np. z zakresu utrzymania dróg. Przyjęte rozwiązanie techniczne zoptymalizowało czas reakcji od momentu wystąpienia zdarzenia poprzez przekazanie komunikatu właściwym służbom, do zakończenia działań, zarówno w zakresie likwidacji skutków zdarzeń drogowych, jak i poprawności wykonania prac utrzymaniowych. GDDKiA przy planowaniu lokalizacji punktów kamerowych nie bierze pod uwagę, jako kryterium maksymalnej liczby kilometrów dróg objętych zasięgiem kamer. Kamery zlokalizowane są głównie w punktach umożliwiających pozyskiwanie informacji o warunkach panujących na odcinkach dróg znacznie dłuższych niż widziane na obrazach przekazywanych przez urządzenia. Liczba kamer zlokalizowanych przy drogach krajowych systematycznie wzrasta. Wynika to z oceny potrzeb w tym zakresie przeprowadzonej przez pracowników GDDKiA z uwzględnieniem miejsc newralgicznych m.in. ze względu na występowanie zjawisk atmosferycznych oraz w miejscach podatnych na występowanie lokalnych ograniczeń przepustowości mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo i komfort jazdy użytkowników dróg (miejsca powstawania zatorów drogowych).”

(dowód: akta kontroli, str. 654-658)

1.6. W zakresie działań dotyczących utrzymania infrastruktury drogowej GDDKiA wykorzystuje wskaźniki techniczne i nietechniczne.

Wskaźniki techniczne opisują cechy podstawowe (nośność, cechy powierzchniowe, oraz cechy dodatkowe (geometria drogi i oznakowanie). Wskaźniki te pozwalają, jak wyjaśnił z up. Generalnego Dyrektora Andrzej Maciejewski – Zastępca Generalnego Dyrektora, „(...) na skonstruowanie optymalnej listy zadań do realizacji w perspektywie rocznej oraz zgromadzenie danych dodatkowych wspierających proces decyzyjny, tj. co się stanie jeżeli zadania nie zostaną wykonane.”

Wskaźniki nietechniczne są narzędziami wspomagającymi proces diagnostyczny i decyzyjny. Są to: wskaźniki wykonania (powierzchnia i długość odnowionej nawierzchni, wielkość zasobów wykorzystywanych w trakcie utrzymania dróg); wskaźniki finansowe (% wykorzystania środków przeznaczonych na bieżące utrzymanie i remonty sieci drogowej); wskaźniki wyniku (m.in. % sieci drogowej w określonym stanie technicznym, % sieci drogowej, na którym niezbędne jest wykonanie zabiegów, liczba lub % obiektów mostowych; wskaźniki klasy ryzyka w odniesieniu do Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (odcinki koncentracji wypadków, gęstość kosztów wypadków, koncentracja kosztów wypadków, potencjał redukcji kosztów wypadków).

Andrzej Maciejewski – Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że wskaźniki wyniku i wskaźniki klasy ryzyka wykorzystywane są w procesie planowania zadań, prognozowania wydatków oraz określania potrzeb finansowych, a wskaźniki wykonania i wskaźniki finansowe umożliwiają optymalne zarządzania środkami, monitorowanie wydatków i rozliczanie środków finansowych; dane agregowane do wyliczenia wskaźników wykorzystywane są m.in. w programach realizowanych

przez GDDKiA: Planie działań na sieci drogowej, Programie redukcji liczby ofiar śmiertelnych, Programie budowy ciągów pieszo-rowerowych, Planie działań na sieci drogowej w zakresie drogowych obiektów inżynierskich, Planie bieżącego utrzymania sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli, str. 1808-1856, 2002-2005)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Do dnia zakończenia czynności kontrolnych, tj. do 30 kwietnia 2015 r., GDDKiA nie opracowała jednolitych kryteriów przetargowych w zależności od klasy dróg krajowych oraz kryteriów oceny ofert dla kontraktów Utrzymaj Standard, co zaleciła w 2012 r. firma PwC Polska sp. z o.o. w opracowaniu pt. „Porównanie skutków finansowych dla GDDKiA modeli utrzymania dróg na przykładzie wybranego odcinka drogi ekspresowej”, w celu uzyskania pełnych korzyści z modelu Utrzymaj Standard.

Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: *„Kryteria przetargowe uzależnione od klas dróg krajowych oraz kryteria oceny ofert dla kontraktów w metodzie Utrzymaj Standard, są w trakcie wypracowania ostatecznej formy. Propozycje kryteriów oceny ofert zostały omówione na naradzie i obecnie oczekuje się na uwagi z Oddziałów.”*

Proponowane kryteria wyboru najkorzystniejszej oferty to: koncepcja wykonania usługi – waga 40% i cena – waga 60%. Koncepcja wykonania usługi to przygotowane przez wykonawcę opracowanie dotyczące utrzymania drogi będącej przedmiotem zamówienia, zawierające opis działań mających na celu wdrożenie i utrzymanie określonego w SIWZ standardu drogi wraz z zapewnieniem bezpieczeństwa użytkowników oraz minimalizacji strat uczestników ruchu drogowego w przejeździe utrzymywaną drogą.

(dowód: akta kontroli, str. 1110-1145, 1784-1796, 2184, 2185, 2202-2210)

W ocenie NIK ww. działania podjęte zostały ze znacznym opóźnieniem w stosunku do realnych potrzeb. Izba wskazuje, że pierwsze umowy w systemie Utrzymaj Standard zawarte zostały już w 2010 r. Powyższe kryteria powinny więc zostać opracowane w okresie przed zaleceniem oddziałom GDDKiA zawierania ww. umów.

Ponadto zdaniem NIK, GDDKiA przedwcześnie uznała utrzymanie dróg krajowych w modelu Utrzymaj standard jako bardziej ekonomiczne, pomimo wskazania przez ekspertów zewnętrznych, iż przeprowadzone przez nich kalkulacje przedstawiają jedynie wartości szacunkowe i nie mogą być traktowane jako zapewnienie lub gwarancja osiągnięcia określonych korzyści ekonomicznych w przyszłości.

Analiza kosztu utrzymania drogi S22 (woj. warmińsko-mazurskie) wykazała, że koszty poniesione przez Oddział GDDKiA w Olsztynie na utrzymanie tej drogi w „systemie mieszanym” były niższe od kosztów jej utrzymania w modelu Utrzymaj standard o 1.662,47 tys. zł (32,62 tys. zł). W pierwszych trzech kwartałach 2013 r. przy stosowanym modelu „Utrzymaj standard” koszt ten wyniósł ogółem 2.278,0 tys. zł (44,69 tys. zł/km), natomiast w pierwszych trzech kwartałach 2012 r. (stosowany „model mieszany”) koszty wniosły ogółem 615,53 tys. zł (12,08 tys. zł/km). Pracownicy Rejonu administrującego tę drogę wręcz wskazali, że rozliczenie ryczałtowe zimowego utrzymania dróg w systemie Utrzymaj standard” nie jest adekwatne do kosztów ponoszonych przez wykonawcę, podczas gdy model tradycyjny prowadzenia akcji zimowej pozwala na ponoszenie faktycznych kosztów utrzymania.

Analogiczna sytuacja miała miejsce w Oddziale GDDKiA w Szczecinie, gdzie koszt utrzymania drogi S3 w modelu Utrzymaj standard w 2014 r. (w miesiącach styczeń -

luty) wyniósł 39.814,80 zł i był wyższy od kosztu utrzymania tej drogi w 2015 r. (w tych samych miesiącach) o 13.074,80 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 2393-2473)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. „Plany Działań na Sieci Drogowej”, które obejmują remonty, przebudowy i rozbudowy dróg, opracowywane były na bazie diagnostyki sieci. Zadania w planie zostały uporządkowane w kolejności od najpilniejszych do wykonania. Stosowany do ustalania tej kolejności algorytm wykorzystywał wskaźniki oceny nawierzchni oraz wskaźniki dotyczące: ruchu pojazdów ciężarowych i osobowych, nienormatywnej szerokości jezdni, szorstkości, liczby zabitych i liczby rannych, rodzaju nawierzchni.

Analizą kontrolną objęto realizację „Planu działania na sieci drogowej” z lipca 2013 r. w zakresie pierwszych 63 pozycji dotyczących remontów dróg na odcinkach o łącznej długości 188 km.

NIK zauważa, że sugerowane lata realizacji poszczególnych remontów nie odpowiadały ich kolejności w planie; np. dla pierwszych 24 pozycji remontów (pozycje od 20 do 43 Planu) sugerowanym rokiem realizacji był 2014 r., a dla dalszych pozycji planu o numerach: 46, 49, 57, 61, 62, 71, 73, 84, 97, 99, 101, 110, 113, 117 – był to 2013 r.

W 56 pozycjach Planu ujęte były remonty odcinków o łącznej długości 172,6 km, dla których sugerowano realizację w latach 2013-2014. W 2015 r. miały być wykonane remonty z: 59, 70, 76, 80, 82, 89 oraz w 2016 r. remont z pozycji 63.

Remonty i nakładki nie były wykonywane w kolejności wynikającej z Planu, np.: wykonano remonty z pozycji 20, nie wykonano z poz. 21 i 22, wykonano z pozycji 23, nie wykonano z poz. 24, 25, 26 i 27, wykonano z poz. 28 oraz 29.

Spośród ww. 56 pozycji o sugerowanych latach realizacji 2013-2014, do końca 2014 r. wykonano remonty odcinków o łącznej długości 24,4 km ujętych w 9 pozycjach planu, w tym w przypadku drogi nr 47 (pozycja 23 Planu) z zaplanowanych 10,6 km wyremontowano 3,4 km. W I kwartale 2015 r. nie wykonano żadnego z remontów ujętych w ww. Planie.

Ponadto wykonano tzw. „nakładki” na odcinkach o łącznej długości 17 km (12 pozycji planu), zamiast zaplanowanego remontu, przedłużające funkcjonalność drogi do momentu wykonania właściwego remontu, z tego 9 remontów dotyczyło pozycji, dla których sugerowana realizacja miała nastąpić w 2013 r. albo w 2014 r., a w 3 przypadkach (pozycja nr: 59, 80, 89) sugerowano realizację w 2015 r.

W sprawie przyczyn niewykonywania remontów dróg w kolejności wynikającej z Planu Działań na Sieci Drogowej z lipca 2013 r., Andrzej Maciejewski – Zastępca Generalnego Dyrektora wyjaśnił, że plan ten obejmuje zadania z zakresu remontów, rozbudów i przebudów dróg, przeznaczone do realizacji w kolejnych latach; zadania te, w oparciu o kryteria uwzględniające wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i strukturę ruchu, z uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych, parametry drogi, wskaźniki liczby zabitych i rannych, są ułożone wg pilności realizacji; o kolejności remontów decydują również potrzeby zapewnienia przejezdności odcinków dróg zagrożonej przez osunięcia skarp, problemy z odwodnieniem, uszkodzenia powstałe w czasie zimy, a także decyzje nadzoru budowlanego. Ponadto Dyrektor DZ stwierdził, że: w ww. Planie znajdują się zadania posiadające wykonaną dokumentację, jak i te, które wymagają jej opracowania; posiadanie lub nieposiadania opracowanej dokumentacji nie ma wpływu na pozycję zadania w Planie; do realizacji mogą być kierowane zadania posiadające opracowaną dokumentację.

NIK zauważa, że w notatce skierowanej do Sekretarza Stanu Tadeusza Jarmuzewicza w sprawie środków finansowych niezbędnych do właściwego

zarządzania siecią dróg krajowych oraz metodologii hierarchizacji zadań w zakresie remontów i przebudów, Generalny Dyrektor jednoznacznie wskazał, iż zadania w Planie zostały uporządkowane w ściśle ustalonej kolejności, od najpilniejszych do wykonania, biorąc pod uwagę wyniki badań stanu nawierzchni, wielkość i strukturę ruchu oraz wskaźnik liczby zabitych i rannych. Przyjęte kryteria, zdaniem Generalnego Dyrektora, pozwalają na efektywne wykorzystanie ograniczonych środków finansowych i umożliwiają podejmowanie działań, w pierwszej kolejności na odcinkach dróg stwarzających największe zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników. Ścisłe powiązanie Planu z diagnostyką sieci drogowej (na bazie diagnostyki sieci drogowej GDDKiA opracowała Plan) gwarantuje inwestowanie środków publicznych na najbardziej potrzebnych odcinkach dróg krajowych i eliminuje dowolność w ich dysponowaniu.

(dowód: akta kontroli, str. 742-756, 816-820, 825-828, 831-834, 1980-1986, 2246-2288)

2. Pomimo pozytywnej opinii Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie dotyczącej współpracy z zarządcą dróg krajowych oraz wypracowanych w GDDKiA procedur w tym zakresie, NIK stwierdziła w oddziałach GDDKiA w Krakowie, Łodzi, Olsztynie i we Wrocławiu przykłady braku właściwej reakcji służb drogowych w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi, a także przypadki sporu kompetencyjnego z kierującymi działaniami ratowniczymi w trakcie zdarzeń na zarządzanych drogach. Dotyczyło to w szczególności ustalania podmiotu zobowiązanego do usunięcia wycieków środków chemicznych i płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych wskutek zdarzeń drogowych lub wad środków transportu. Uzyskane w toku kontroli informacje od jednostek terenowych PSP i Policji wskazują, że obowiązujące liczne zarządzenia GDDKiA dotyczące planów działań ratowniczych nie spowodowały w praktyce właściwej współpracy pomiędzy tymi służbami a zarządcą drogi. Stwierdzono bowiem przypadki, w których PSP/Policja, będąc na miejscu zdarzenia, odnotowała brak kontaktu z zarządcą drogi, jego nieobecność, a nawet odmowę przyjęcia miejsca zdarzenia przez drogowców, czy odmowę podjęcia decyzji o wznowieniu ruchu po wycieków płynów eksploatacyjnych. Niepokój budzi fakt niepodejmowania stosownych działań w kierunku rozwiązania sporu kompetencyjnego (bądź podejmowania ich w niedostatecznym zakresie), co doprowadziło do sytuacji, że przywrócenie odcinków dróg – gdzie zaistniały zdarzenia drogowe – do „stanu używalności” i bezpiecznej przejezdności trwało nawet kilka godzin. Ponadto, służby ratownicze wskazują na niewłaściwe utrzymanie infrastruktury drogowej, polegające m.in. na uszkodzonych, nieoznakowanych lub niewłaściwie działających hydrantach, braku oznakowania pionowego i poziomego, zanieczyszczonych pasów jezdni i poboczy, a także oblodzonych nawierzchni.

(dowód: akta kontroli, str. 2393-2638)

3. NIK zwraca uwagę, że Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie określił precyzyjnie – w „Wytocznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej” – uprawnień, jakie powinny posiadać osoby wykonujące specjalistyczne przeglądy zadrzewienia i ocenę drzewostanu.

Generalny Dyrektor, odpowiadając na pytanie, jakie kwalifikacje i uprawnienia powinny posiadać osoby dokonujące oceny drzewostanu, wyjaśniła, że: „Wytoczne (...) nie precyzują jednoznacznie, jakie dokładnie uprawnienia są wymagane do prowadzenia przeglądów zieleni. W szczególności nie określają, czy uprawnienia uzyskuje się po przejściu specjalistycznych szkoleń w tym

zakresie. Ponieważ struktura organizacyjna GDDKiA nie przewiduje stanowiska osoby wyłącznie dedykowanej do spraw utrzymania zieleni przydrożnej, Oddziały kwestie utrzymania zieleni ujmują w zakresie obowiązków wyznaczonych osób w Rejonie. Do ich zadań należy m.in. prowadzenie całokształtu spraw związanych z utrzymaniem zieleni przydrożnej, w szczególności zadrzewienia (...). Delegacja określona w zakresie czynności pracownika stanowi dla niego uprawnienia do dokonywania przeglądów. (...) Pracownicy GDDKiA dokonują wyłącznie oceny wstępnej, na podstawie której wskazane drzewa podlegać będą odpowiednim zabiegom pielęgnacyjnym lub będą przeznaczone do wycinki. Wnioski z oceny dokonywanej przez pracowników w szczególności w zakresie drzew proponowanych do wycinki są weryfikowane każdorazowo przez pracowników odpowiednich gmin, organów wydających decyzje na pozwolenie na wycinkę. (...)"

Zdaniem NIK użyte w „Wytycznych zakładania i utrzymania zieleni przydrożnej” pojęcie „stosowne uprawnienia” jest nieprecyzyjne i nie pozwala na jednoznaczne określenie wymagań wobec osób wykonujących przeglądy zadrzewienia i dokonujących oceny drzewostanu.

(dowód: akta kontroli, str. 93-105, 1784-1796)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonej nieprawidłowości działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie, natomiast sformułowane uwagi uważa za istotne.

2. Ustalanie potrzeb rzeczowych i finansowych na zadania dotyczące remontów i całorocznego utrzymania dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Wielkości środków finansowych przeznaczonych na wydatki planowane były w GDDKiA w oparciu o informacje z Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (w 2013 r.) i z Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (w 2014 r.) o kwotach wydatków na infrastrukturę drogową.

GDDKiA informowała Ministerstwo, że niski poziom otrzymywanych środków nie pozwala na pełną realizację działań. Przykładowo, w piśmie z 12.04.2012 r. informowano, że aby istniejąca sieć drogową utrzymywana była na poziomie zabezpieczającym ją przed degradacją, niezbędne jest zapewnienie jej stałego, stabilnego źródła finansowania w wysokości 4 mld zł rocznie, w tym 1,5 mld na bieżące utrzymanie sieci drogowej; w piśmie z 22.08.2014 r. wymieniono kwotę 1,6 mld zł rocznie jako niezbędną dla zabezpieczenia bieżącego utrzymania sieci drogowej.

(dowód: akta kontroli, str. 1974-1999)

W sprawie sposobu ustalania potrzeb w odniesieniu do remontów i utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich Dyrektor DZ wyjaśnił, że plany remontów nawierzchni i drogowych obiektów inżynierskich w zakresie rzeczowym i finansowym ustalane są na podstawie dokonanych pomiarów i przeglądów stanu technicznego obiektów inżynierskich. W oparciu o ustalone kryteria doboru zadań, do których minister właściwy ds. transportu nie wniósł uwag, planowana jest następnie kolejność wykonywania zadań remontowych. Natomiast potrzeby w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich ustalane są przez Oddziały m.in. w oparciu o diagnostykę i przeglądy, zawarte umowy z wykonawcami, zobowiązania względem gestorów sieci, planowane remonty sprzętu i zakupy materiałów np. do zwalczania śliskości. Ministerstwo nie przekazywało do GDDKiA zaleceń w zakresie dotyczącym doboru zadań do

remontów i utrzymania. Szczegółowo ministerstwo rozpatruje każde zadanie o charakterze inwestycyjnym. Finalny rezultat planowania wydatków na remonty i na utrzymanie ograniczony jest przyznanymi limitami, a nie jest odzwierciedleniem faktycznych potrzeb.

(dowód: akta kontroli, str. 2176-2177)

W planie wydatków majątkowych i bieżących na 2013 r. ujęte zostały wydatki na:

a) bieżące utrzymanie sieci drogowej, w asortymentach: bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych, bieżące utrzymanie dróg, Utrzymaj Standard, bieżące utrzymanie obiektów mostowych, zimowe utrzymanie dróg, remonty zaplecza technicznego oraz (tylko w 2013 r.) pozycja obejmująca działania w ramach programu „Drogi zaufania program ochrony życia i zdrowia ludzi na drogach krajowych (POLiŚ)”. Wydatki w asortymentach zaplanowane były odrębnie dla każdego Oddziału.

b) rehabilitację sieci, w tym remonty obiektów mostowych i remonty dróg ze środków budżetowych oraz remonty dróg krajowych ze środków KFD (tylko w 2013 r.), z podziałem na Oddziały i poszczególne remonty w Oddziałach.

GDDKiA nie wyodrębniła w planach (na poziomie Centrali) środków na bieżące utrzymanie sieci drogowej w asortymencie „zimowe utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych” oraz w asortymencie „bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych”, a także środków w poszczególnych grupach, wymienionych w „Katalogu robót finansowanych ze środków na utrzymanie sieci drogowej. Ówczesna Generalna Dyrektorka wyjaśniła, że planowanie środków na BUSD na poziomie Centrali odbywa się zgodnie z zarządzeniem z 2013 r. Zarządzenie to wskazuje asortymenty, które w ocenie GDDKiA posiadają znaczenie operacyjne, grupujące funkcjonalnie działania utrzymaniowe na sieci drogowej. Z tego powodu, planowanie utrzymania autostrad i dróg ekspresowych w podziale na utrzymanie zimowe i letnie nie jest prowadzone. Docelowo, drogi A i S planuje się utrzymywać w modelu US, obejmującym całoroczne utrzymanie, a w asortymencie BUA ponoszone będą inne niezbędne wydatki na A i S na działania nie objęte kontraktami US. Planowanie wydatków w grupach jest istotne z poziomu Oddziału. Natomiast planowanie roczne wydatków na poziomie centrali w grupach katalogowych nie stanowi dla pionu utrzymania wartości o charakterze operacyjnym. W planie wydatków majątkowych i bieżących GDDKiA na dany rok w zakresie utrzymania sieci drogowej wydziela się:

- bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych;
- bieżące utrzymanie dróg;
- utrzymaj standard;
- bieżące utrzymanie obiektów mostowych;
- zimowe utrzymanie dróg;
- remont zaplecza technicznego.

(dowód: akta kontroli, str. 2000-2001, 2072-2175)

2.2. Otrzymywane przez GDDKiA środki finansowe w zakresie remontów i utrzymania dróg nie zaspokajały potrzeb zgłaszanych przez Oddziały GDDKiA. W 2013 r. Oddziały wydatkowały na remonty 555.755,4 tys. zł, co stanowiło 99,9% środków otrzymanych i 22,4% środków zapotrzebowanych przez Oddziały. W 2014 r. wydatki na remonty w kwocie 294.105,2 tys. zł stanowiły 99,7% środków otrzymanych i 8,9% środków zapotrzebowanych. Wydatki na bieżące utrzymanie sieci drogowej wyniosły 1.275.127,9 tys. zł w 2013 r. i 1.303.022,8 tys. zł w 2014 r., co stanowiło odpowiednio 99,7% i 99,4% środków otrzymanych oraz 82,6% i 75,5% środków zapotrzebowanych przez Oddziały.

(dowód: akta kontroli, str. 2178-2181)

W 2013 r. pierwotny plan wydatków na utrzymanie dróg i remonty w kwocie 1.878.338 tys. zł został po zmianach zmniejszony do 1.835.684,7 tys. zł, tj. o 2,3%, a w 2014 r. zwiększony z kwoty 1.566.505 tys. zł do 1.626.011 tys. zł, tj. o 3,8%.

Zmiany planu w poszczególnych pozycjach wydatków dokonywane były na wnioski Oddziałów, jak i w oparciu o monitoring realizowanych zadań.

W 2014 r. wydatki zwiększono m.in.:

- dla Oddziału w Gdańsku na: bieżące utrzymanie autostrad, zimowe utrzymanie dróg i remont drogi krajowej nr 91;
- dla Oddziału w Krakowie na: wykonanie oceny zniszczenia nawierzchni, naprawę uszkodzeń powstałych na skutek intensywnych opadów deszczu, remont drogi krajowej nr 75, remont obiektów mostowych;
- dla Oddziału w Łodzi: zimowe utrzymanie dróg oraz remonty dróg krajowych nr 91 i nr 12;
- dla Oddziału w Olsztynie na: bieżące utrzymanie dróg, zimowe utrzymanie dróg, remonty dróg krajowych nr: 22, 51, 58 i 65;
- dla Oddziału w Szczecinie: na remonty dróg krajowych nr: 11, 22, 23, 31;
- dla Oddziału we Wrocławiu: na remont drogi krajowej nr 25;

zmniejszono zaś:

- dla Oddziału w Krakowie na remont drogi krajowej nr 52;
- dla Oddziału w Łodzi na remont dróg krajowych nr 42 i nr 8;
- dla Oddziału w Olsztynie na remonty obiektów mostowych;
- dla Oddziału w Szczecinie na zimowe utrzymanie dróg;
- dla Oddziału we Wrocławiu na remont A4.

(dowód: akta kontroli, str. 1913-1954, 2182-2183)

Dyrektorzy Oddziałów (lub działający z ich upoważnienia zastępcy) zobowiązani byli przepisem § 3 zarządzenia z 2011 r. i z 2013 r. do przesyłania do DZ zestawienia dokonanych wydatków zgodnie z katalogiem w terminie do dziesiątego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym dokonano wydatku. Badanie kontrolne realizacji ww. obowiązku przez 6 Oddziałów, za miesiące od stycznia 2013 r. do lutego 2015 r. (za 26 miesięcy), wykazało, że dane te przekazywane były terminowo drogą elektroniczną w systemie BUDWin, a ponadto po tym terminie pocztą tradycyjną.

(dowód: akta kontroli, str. 659-666, 675-696, 1905-1908)

2.3. Wydatki GDDKiA na bieżące utrzymanie sieci drogowej wyniosły ogółem 1.265.586,9 tys. zł w 2013 r. i 1.292.174,3 tys. zł w roku 2014 (wzrost o 2,1%), z tego odpowiednio w 2013 i 2014 r.:

- wydatki na zimowe utrzymanie dróg: 515.654 tys. zł i 277.114,1 tys. zł;
- wydatki na prace porządkowe: 82.524,4 tys. zł i 110.906,9 tys. zł, w tym: na pielęgnację lub wycinkę drzew i krzewów, usuwanie wiatrolomów, frezowanie pni: 15.057,6 tys. zł i 22.993,4 tys. zł; na przeglądy zadrzewienia wraz z wyceną drewna: 376,7 tys. zł i 422,6 tys. zł; na koszenie i sianie trawy: 37.573,8 tys. zł i 50.969,5 tys. zł; na nasadzenia: 904,4 tys. zł i 2.254,9 tys. zł;
- wydatki na utrzymanie oznakowania: 75.336,5 tys. zł i 74.361,6 tys. zł;
- wydatki na remonty nawierzchni: 243.743,3 tys. zł i 374.518,4 tys. zł;
- wydatki na bezpieczeństwo: 39.877,2 tys. zł i 59.061,2 tys. zł;
- pozostałe wydatki związane z utrzymaniem sieci dróg krajowych: 71.477,3 tys. zł i 108.641,1 tys. zł;
- wydatki na utrzymanie obiektów mostowych: 86.588,8 tys. zł i 88.060 tys. zł, w tym na remonty: 32.724,8 tys. zł i 27.177 tys. zł;

– wydatki w systemie Utrzymaj Standard: 150.385,5 tys. zł i 199.510,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli, str. 671-674)

Centrala GDDKiA nie posiadała wiedzy o kwotach wydatków poniesionych przez Oddziały w 2013 i 2014 r. w zakresie utrzymania zieleni przy ekranach akustycznych i poza pasem drogowym. Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „Departament Zarządzania Drogami i Mostami prowadzi monitoring wydatków ponoszonych na bieżące utrzymanie sieci drogowej, (zarządzenie nr 59 Generalnego Dyrektora z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor). Informacje o kosztach ponoszonych na utrzymanie zieleni przydrożnej znajdują się w grupie nr 8 »Estetyka« Katalogu i są wystarczające z punktu widzenia operacyjnego. W związku z powyższym nie zachodzi potrzeba wyodrębniania wydatków na utrzymanie zieleni przy ekranach akustycznych. GDDKiA nie utrzymuje zieleni poza pasem drogowym.”

(dowód: akta kontroli, str. 1784-1796)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

GDDKiA nie monitoruje w wystarczającym zakresie kosztów ponoszonych na utrzymanie dróg krajowych w celu ich optymalizacji. W trakcie kontroli nie przedłożono kontrolującemu danych finansowych dotyczących kosztów zimowego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych, stwierdzając, że takie dane nie mają dla Centrali znaczenia operacyjnego.

Podobnie, nie przedłożono kontrolującemu danych dotyczących ponoszonych wydatków w zakresie utrzymania zieleni przy ekranach akustycznych. Stwierdzono przy tym, że zawierane przez oddziały GDDKiA umowy na kompleksowe utrzymanie zieleni przydrożnej obejmują także zieleń za ekranami akustycznymi. GDDKiA nie monitoruje zatem ekonomicznej zasadności takiego działania.

(dowód: akta kontroli, str. 1784-1796, 2000-2001, 2072-2175)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w badanym obszarze, mimo stwierdzonej nieprawidłowości.

3. Organizacja zadań utrzymaniowo-remontowych sieci dróg krajowych

Opis stanu
faktycznego

3.1. W załączniku nr 5 do zarządzenia nr 18 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie wprowadzenia „Wytycznych zimowego utrzymania dróg” określono „Ramowy harmonogram prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg”.

Analizą objęto terminowość realizacji poszczególnych prac przygotowawczych do sezonu 2014/2015:

– do 30 września - opracowanie przez Centralę GDDKiA ogólnego planu zimowego utrzymania dróg; „Plan operacyjny zimowego utrzymania dróg – sezon 2014/2015” sporządzony został z datą 1 października 2014 r., z jednodniowym opóźnieniem. Plan zawierał m.in. wykaz sprzętu w dyspozycji oddziałów do odśnieżania i zwalczania śliskości na drogach.

– do 15 października - ustalenie planu sprzętu będącego w rezerwie GDDKiA. Okazane zestawienie pt. „Rezerwa centralna plugów wirnikowych w sezonie

zimowym 2014/2015" nie było datowane, a zawierało wskazania miejsc lokalizacji 28 pługów wirnikowych. Zastępca Dyrektora Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami stwierdziła, że: plan sprzętu będącego w rezerwie GDDKiA – „Rezerwa centralna pługów wirnikowych” – został ustalony kilka lat temu; ponieważ ilość i rodzaj posiadanego przez Oddziały sprzętu nie zmienia się, nie ma potrzeby ustalania jej corocznie; informacja o rezerwie potwierdzana jest telefonicznie.

(dowód: akta kontroli, str. 91, 2217-2227)

3.2. Po dniu 1 stycznia 2013 r. Centrala GDDKiA nie udzielała zamówień publicznych w zakresie bieżącego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli, str. 2006-2007)

3.3. GDDKiA sporządzała coroczne raporty o stanie technicznym sieci dróg krajowych, w tym o stanie nawierzchni, i publikowała je na stronie internetowej.

W rozwinięciu na poszczególne jezdnie (dane na koniec okresu):

- stan dobry występował: w 2012 r. na 12.378 km dróg krajowych (62,7% długości), w 2013 r. na 13.375 km (66,1%) i w 2014 r. na 12.743 km (61,7%);
- stan niezadowolający odpowiednio na 4.698 km (23,8%), 4.327 km (21,4%) i 5.189 km (25,1%);
- stan zły na 2.664 km (13,5%), 2.531 km (12,5%) i 2.724 km (13,2%) dróg krajowych.

Udział poszczególnych stanów w ogólnej długości dróg w 2013 r. w porównaniu do roku 2012 zwiększył się o 3,4 punktu procentowego w przypadku stanu dobrego, a zmniejszył się o 2,4 punktu procentowego w przypadku stanu niezadowolającego i o 1,0 punkt procentowy w przypadku stanu złego. W 2014 r. w porównaniu do roku 2013 udział ten zmniejszył się o 4,4 punktu procentowego w przypadku stanu dobrego, a zwiększył się o 3,7 punktu procentowego w przypadku stanu niezadowolającego i o 0,7 punktu procentowego w przypadku stanu złego.

W okresie od końca 2012 r. do końca 2014 r. zmniejszył się udział dróg w stanie dobrym o 1 punkt procentowy i w stanie złym o 0,3 punktu procentowego, a zwiększył się w stanie niezadowolającym o 1,3 punktu procentowego.

Jako przyczyny niekorzystnych zmian stanu technicznego nawierzchni dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA na koniec 2014 r. wskazano:

- zmniejszenie przyrostu odcinków nowo wybudowanych dróg oddawanych do ruchu, w odniesieniu do lat 2012 i 2013;
- zmniejszenie długości odcinków dróg wyremontowanych w stosunku do lat 2012 i 2013, wynikające z przyznanych GDDKiA środków finansowych;
- warunki atmosferyczne związane z częstym przechodzeniem temperatury przez 0°C w okresie zimy oraz odnotowywanymi wysokimi temperaturami w okresie lata;
- rosnący ruch pojazdów ciężarowych.

W poszczególnych województwach na koniec 2014 r. udział dróg w stanie dobrym wynosił od 51,2% (woj. dolnośląskie) do 77,7% (woj. pomorskie), w stanie niezadowolającym od 11,1% (woj. zachodniopomorskie) do 32,9% (woj. śląskie) i w stanie złym od 5,7% (woj. pomorskie) do 18,9% (woj. dolnośląskie)

(dowód: akta kontroli, str. 596-648, 651-653)

W związku z pogorszeniem stanu dróg w 2014 r. Dyrektor Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że: „W projekcie budżetu na lata 2016-2018 przewidziane kwoty są wyższe niż w latach poprzednich, co pozwala sądzić, że jeżeli zostaną uwzględnione w ustawie budżetowej, tendencja spadkowa jakości dróg zostanie odwrócona.”

(dowód: akta kontroli, str. 2176-2177)

W 2014 r. poprawie uległ stan techniczny elementów odwodnienia i poboczy nieutwardzonych. Z raportów o stanie technicznym sieci dróg krajowych wynika, że na koniec 2013 r. dobry stan techniczny elementów odwodnienia dróg krajowych występował na 17.261,9 km (65,2% z poddanej ocenie łącznej długości 26.458,5 km tych elementów), niezadowolający na 3.928,2 km (14,9%) i zły na 5.268,4 km (19,9%).

Na koniec 2014 r. zwiększył się udział elementów odwodnienia w stanie technicznym dobrym do 67,2% (18.715,8 km) i w stanie niezadowolającym do 15,4%, a zmniejszył się w stanie złym do 17,4%.

Pobocza nieutwardzone posiadały stan dobry na długości 22.509,9 km (83,2% z długości poboczy poddanych ocenie – 27.043,7 km), stan niezadowolający na 2.167,4 km (8%) i stan zły na 2.366,4 km (8,8%). Na koniec 2014 r. udział poboczy nieutwardzonych w stanie dobrym zwiększył się do 84,6% (23.807,8 km), a zmniejszył w stanie niezadowolającym (7,8%) i w stanie złym (7,6%).

(dowód: akta kontroli, str. 596-648)

W raporcie o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2013 r. oszacowano na kwotę 2,9 mld zł łączną wartość remontów nawierzchni, poboczy i elementów systemu odwodnienia, dzięki którym możliwe byłoby wyeliminowanie odcinków w stanie złym oraz na kwotę 6,6 mld zł wartość remontów, które pozwoliłyby wyeliminować odcinki w stanie złym i niezadowolającym. Wskazano na potrzebę zwiększenia wydatków na bieżące utrzymanie dróg w kolejnych latach, w związku z około dwuipółkrotnie większymi kosztami utrzymania dróg klasy A i S niż dróg o niższych klasach technicznych.

W raporcie sporządzonym na koniec 2014 r. wartość potrzeb na powyższe remonty oszacowano na kwoty odpowiednio 3,1 mld zł i 7,1 mld zł. Stwierdzono, że w celu utrzymania w kolejnych latach trendu poprawy stanu technicznego nawierzchni (rejestrowanego od 2002 r.) niezbędne jest zabezpieczenie środków finansowych na prace na nawierzchniach.

(dowód: akta kontroli, str. 596-648)

Wydatki na wykonanie prac remontowych na drogach krajowych nie były wystarczające w stosunku do określonych przez Oddziały GDDKiA potrzeb. Na 2013 r. Oddziały zgłosiły zapotrzebowanie środków na remonty dróg i obiektów mostowych na kwotę 2.484.631.381 zł, otrzymały 556.208.545 zł, a wydatkowały 555.755.394 zł, w tym na remonty dróg były to odpowiednio kwoty: 2.354.147.900 zł, 468.816.212 zł i 468.363.327 zł.

Na 2014 r. Oddziały zgłosiły zapotrzebowanie środków na remonty dróg i obiektów mostowych na kwotę 3.314.944.424 zł, otrzymały 294.961.122 zł (53% środków z roku poprzedniego), a wydatkowały 294.105.167 zł, w tym na remonty dróg były to odpowiednio kwoty: 3.252.207.671 zł, 271.992.987 zł i 271.067.746 zł.

(dowód: akta kontroli, str. 2178-2181)

3.4. Koszty utrzymania 1 km drogi w poszczególnych województwach różniły się od siebie.

W systemie Utrzymaj Standard koszty utrzymania 1 km drogi w ciągu roku wyniosły od 72.909 zł w przypadku odcinka drogi S3 na terenie Oddziału w Zielonej Górze (od węzła Międzyrzecz Południe do węzła Sulechów) do 332.100 zł - na terenie Oddziału w Warszawie odcinków dróg: S2/S79 (w. Lotnisko – w. Marynarska), S2/S79 (w. Lotnisko – w. Puławska), S2 POW (w. Konotopa – w. Lotnisko) i S8 (w. Paszków – w. Łopuszańska).

W modelu Utrzymaj Standard nie utrzymywano dróg na terenie Oddziałów w Białymstoku, Bydgoszczy i Gdańsku.

GDDKiA nie utrzymywała dróg w systemie tradycyjnym rozumianym jako utrzymanie dróg siłami własnymi.

Centrala GDDKiA nie posiadała szczegółowych i dokładnych informacji o kosztach jednostkowych utrzymania dróg w systemie mieszanym (utrzymanie dróg siłami własnymi oraz przez wykonawców zewnętrznych). Sporządzone przez GDDKiA dla celów kontroli zestawienie kosztów jednostkowych obciążone jest, jak stwierdziła Zastępca Dyrektora DZ, niedokładnościami wynikającymi ze specyfiki poszczególnych umów zawartych w oddziałach, różnych terminów zawarcia umów i ich uwarunkowań rzeczowo-finansowych. Np. na terenie Oddziału w Katowicach jednostkowy koszt utrzymania dróg A i S nieobjętych modelem Utrzymaj Standard (290.805 zł w 2013 r. i 309.408 zł w 2014 r.) obciążony jest błędem wynikającym z faktu, że na poziomie Centrali GDDKiA z kosztów bieżącego utrzymania autostrad nie jest możliwe wyodrębnienie wydatków poniesionych na odcinkach objętych modelem Utrzymaj Standard na działania pozostające poza zakresem umów Utrzymaj Standard (dozór na MOP, dostawa wody do MOP, opłaty związane z dystrybucją i dostawą energii do oświetlenia).

Według ww. zestawienia w 2013 r. koszty jednostkowe w systemie mieszanym kształtowały się od kwoty 2.918 zł dla dróg ekspresowych na terenie Oddziału w Zielonej Górze do kwoty 290.805 zł dla autostrad i dróg ekspresowych na terenie Oddziału w Katowicach. Tak niska kwota utrzymania dróg ekspresowych na terenie Oddziału w Zielonej Górze wynika z faktu, że utrzymaniem są objęte nowe odcinki dróg S, niewymagające znaczących zabiegów utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli, str. 1890-1905)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Nie zrealizowano w 2014 r. niektórych postanowień ramowego harmonogramu prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg oraz nie dostosowano tego harmonogramu do aktualnych uwarunkowań:

- Centrala GDDKiA nie zorganizowała w wymaganym terminie – do 30 października – zebrania informującego o organizacji zimowego utrzymania dróg z udziałem mediów i Policji. Przedstawiono do kontroli dokumenty świadczące o zorganizowaniu takiego zebrania na terenie Obwodu Utrzymania Autostrady w Pruszkowie w dniu 16 października 2014 r.

NIK zauważa jednak, że zaproszenie Policji na zebranie dokonane było przez Oddział w Warszawie, a skierowane było do Komendanta Powiatowego Policji w Pruszkowie i do wiadomości Komendy Stołecznej Policji. Świadczy to zatem o dopełnieniu obowiązku organizacji takiego zebrania przez Oddział w Warszawie (co także było wymagane ww. harmonogramem), a nie przez Centralę GDDKiA.

Ponadto zamieszczono na stronie internetowej, w dniu 16 października 2014 r., informację o przygotowaniach do zimowego utrzymania dróg; m.in. zwrócono się do kierowców o nieutrudnianie pracy sprzętu.

- Centrala GDDKiA nie przeprowadziła w wymaganym terminie, do 15 września, szkolenia dyżurnych obsługujących zimowe utrzymanie dróg i Punkty Informacji Drogowej. Zastępca Dyrektora DZ stwierdziła, że: w Centrali GDDKiA nie są prowadzone szkolenia z zakresu zimowego utrzymania dróg, ponieważ jest to zadanie Oddziałów; w Centrali funkcjonuje punkt informacji drogowej w systemie 24 godzinnym, który obsługiwany jest przez osoby zatrudnione na stałe; w październiku 2014 r. przeprowadzone było szkolenie w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego oraz ćwiczenie pod kryptonimem

„Zima 2014”, z udziałem etatowej obsady PID; ramowy harmonogram zostanie uaktualniony w zakresie realizacji szkoleń.

(dowód: akta kontroli, str. 91, 2217-2218, 2228-2233)

- Nie zawarto w wymaganym terminie, do 10 października, umów z IMiGW na osłonę meteorologiczną dróg. Zastępca Dyrektora DZ stwierdziła, że umowy z IMiGW na osłonę meteorologiczną dróg nie są zawierane z uwagi na dostępność prognoz meteorologicznych na stronach internetowych różnych firm (w centrali takie prognozy są wystarczające), a ostrzeżenia meteorologiczne przesyłane są przez IMiGW nieodpłatnie.

W sprawie przyczyn niezaktualizowania Wytycznych Zimowego Utrzymania Dróg, które w załączniku nr 5 „Ramowy harmonogram prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg” ustalają obowiązek zawarcia ww. umów w sytuacji, gdy faktycznie umowy takie nie są zawierane, ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „Aktualizacja Wytycznych zimowego utrzymania dróg jest procesem złożonym, który wymaga przeprowadzenia prac w zakresie szerszym niż zawarcie umów na osłonę meteorologiczną dróg. (...) Obecnie trwają prace finalne nad ostateczną wersją zarządzenia w sprawie aktualizacji Wytycznych. (...) Wprowadzenie Wytycznych jest planowane do końca 2015 r. Dane dotyczące stanu pogody pozyskiwane są m.in. z następujących źródeł:

- prognozy meteorologiczne dostępne m.in. w telewizji, na stronach internetowych, w radio;
- ostrzeżenia meteorologiczne przesyłane przez IMiGW nieodpłatnie;
- dane pogodowe przekazywane za pomocą systemu wspomagającego zimowe utrzymanie dróg ZimaWin;
- informacje ze stacji meteorologicznych oraz kamer służących do monitorowania warunków pogodowych oraz stanu nawierzchni drogowych, zlokalizowane na sieci dróg krajowych; urządzenia te są usytuowane w miejscach szczególnie wrażliwych na występowanie zjawisk atmosferycznych. (...)”

(dowód: akta kontroli, str. 91, 1784-1796, 2217-2218)

GDDKiA znajduje się na liście podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny¹¹.

NIK nie podziela wyjaśnień w sprawach nieprzeprowadzenia szkoleń oraz niezawarcia umów z IMiGW, ponieważ ww. harmonogram jednoznacznie określał takie obowiązki zarówno dla Oddziałów, jak i Centrali GDDKiA. Działania przywołanych w wyjaśnieniu dotyczącym szkoleń nie można uznać za realizację przez Centralę GDDKiA obowiązku wynikającego z ww. harmonogramu. Niewykonanie powyższych zadań, dopóki obowiązek taki wynika z ww. harmonogramu, stanowi o zaniechaniu ich realizacji.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że w 2014 r. pogorszeniu uległ stan dróg krajowych. W porównaniu do 2013 r. udział dróg w stanie dobrym zmniejszył się o 4,4 punktu procentowego, a zwiększył się o 3,7 punktu procentowego w przypadku stanu niezadowolającego i o 0,7 punktu procentowego w przypadku stanu złego.

(dowód: akta kontroli, str. 596-648, 651-653, 2176-2177)

¹¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 22 sierpnia 2007 r. w sprawie podmiotów, którym państwowa służba hydrologiczno-meteorologiczna i państwowa służba hydrogeologiczna są obowiązane przekazywać ostrzeżenia, prognozy, komunikaty i biuletyny oraz sposobu i częstotliwości ich przekazywania (Dz. U. z dnia 31 sierpnia 2007 r.).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

4. Nadzór nad realizacją zadań utrzymaniowo-remontowych sieci dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

4.1. Generalny Dyrektor zarządzeniem nr 119 z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie kontroli utrzymania dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad (zwanym dalej zarządzeniem nr 119), określił zasady dokonywania: kontroli jednostek organizacyjnych – rejonów i obwodów w trakcie trwania sezonu zimowego lub w październiku i listopadzie, miesiącach bezpośrednio poprzedzających rozpoczęcie sezonu zimowego; kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym oraz kontroli stanu utrzymania dróg poza sezonem zimowym. Zarządzenie m.in. stanowiło, że ww. kontrole przeprowadzane są doraźnie.

(dowód: akta kontroli, str. 184-194)

Powołane przez Generalnego Dyrektora zespoły kontrolne spośród pracowników DZ, w latach 2013-2014 przeprowadziły na podstawie zarządzenia nr 119 kontrole przygotowania jednostek organizacyjnych (Oddziałów i Obwodów Drogowych) do zimowego utrzymania dróg.

Przedmiotem kontroli było m.in. sprawdzenie: planu operacyjnego zimowego utrzymania dróg, przygotowania sieci drogowej do zimowego utrzymania, przygotowania do eksploatacji sprzętu do zwalczania śliskości oraz sprzętu do odśnieżania, ilości zgromadzonego materiału do zwalczania śliskości na drogach, przygotowania łączności bezprzewodowej, wykorzystania programu operacyjnego ZimaWin, sposobu organizacji nadzoru nad pracami zimowego utrzymania dróg. Wszystkie kontrole udokumentowano raportami sporządzonymi według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do zarządzenia nr 119 (Raport z kontroli jednostki organizacyjnej GDDKiA w trakcie trwania sezonu zimowego).

Niezależnie od ww. raportów sporządzono dla każdego skontrolowanego Oddziału „Protokół z przeprowadzonej kontroli przygotowania Oddziału w (...) do zimowego utrzymania dróg” (dokument niewymagany zarządzeniem nr 119), w którym zawarto, oprócz ustaleń dotyczących przygotowania oddziału do zimowego utrzymania dróg, informacje o wynikach wizualnej oceny bieżącego utrzymania dróg dokonanej w trakcie ich objazdu. W protokołach zawarto także stwierdzenia wskazujące na wystąpienie lub możliwość wystąpienia nieprawidłowości w określonych miejscach lub odcinkach dróg. Kontrole w 2013 r. wykazały lokalne występowanie: uszkodzeń barier ochronnych na terenie Oddziału w Gdańsku (droga S6) i Lublinie (droga S17); śmieci w pasie drogowym na terenie Oddziału w Gdańsku (droga S6), Oddziału we Wrocławiu (na drodze A4) i Oddziału w Łodzi (droga nr 14); uszkodzenia nawierzchni w postaci wykruszeń na terenie Oddziału w Olsztynie (droga nr 7); zaniżenia lub zawyżenia poboczy na terenie Oddziału w Białymstoku (drogi nr 61, 64 i 66) i w Kielcach (drogi nr 73, 78 i 42); spękania nawierzchni jezdni lub poboczy na terenie Oddziału w Białymstoku (droga nr 66), Oddziału w Kielcach, (droga nr 73), Oddziału w Warszawie, (droga nr 7) i Oddziału w Łodzi (drogi nr 8 i nr 12/14), koleiny lub nierówności na terenie Oddziału w Lublinie (drogi nr 17 i nr 74), Oddziału w Rzeszowie (droga nr 19), Oddziału w Kielcach (drogi nr nr 73, 78, 42), Oddziału w Warszawie (drogi nr 79 i nr 7), Oddziału we Wrocławiu (droga A4) i Oddziału w Łodzi (drogi nr 8 i nr 12/14); nieczytelność pikietażu na brudnych słupkach prowadzących, miejscami brak słupków na terenie Oddziału w Łodzi (drogi nr 8 i nr 12/14); nieuszczelnione połączenia lat z istniejącą nawierzchnią na terenie Oddziału w Olsztynie (droga nr 7); lokalnie występującą wegetację roślin w urządzeniach odprowadzających

wodę na terenie Oddziału w Białymstoku (droga nr 61), w Lublinie (droga S17) i w Łodzi (droga S8 i nr 8); na terenie Oddziału w Łodzi na DK 12/14 stwierdzono występowanie zastoisk wody, miejscowe zanieczyszczenia jezdni błotem, długo zalegającymi liśćmi, na całym odcinku występowały brudne nieczytelne słupki hektometrowe, miejscami ich brak.

Ww. kontrole wykazały właściwe przygotowanie Oddziałów do zimowego utrzymania dróg, z wyjątkiem niedostatecznego przygotowanie Oddziału w Łodzi w 2013 r. i w 2014 r., tj.:

– w 2013 r. wskazano na ww. nieprawidłowości, wynikające z zaniedbań, w utrzymaniu drogi nr 12/14.

– w 2014 r. niewłaściwe przygotowanie do zimowego utrzymania dróg wykazała kontrola w Oddziale w Łodzi, w obszarze Obwodu Utrzymania Autostrady przy Centrum Zarządzania Ruchem w Strykowie, który nadzorował wykonawcę „Utrzymaj Standard” na odcinku A2 od Nieborowa do Strykowa i obszarze Obwodu Utrzymania Autostrady w Nieborowie, który nadzorował wykonawcę Utrzymaj Standard na odcinku A2 od granicy województwa łódzkiego do Nieborowa. Stwierdzono, że wykonawca (firma Pol-Dróg) Utrzymaj Standard znajdował się w stanie upadłości i nie był przygotowany do zimowego utrzymania dróg; w ocenie kontrolujących dotrzymanie terminu do 15 października 2014 r. na przygotowanie się wykonawcy do zimowego utrzymania dróg było mało prawdopodobne. Zalecono Oddziałowi w Łodzi przyspieszenie decyzji co do dalszego postępowania w zakresie zabezpieczenia zimowego i bieżącego utrzymania autostrady A2. Oddział pismem z 4.11.2014 r. poinformował Centralę GDDKiA o podpisaniu umowy z firmą Intertoll Construction sp. z o.o. na utrzymanie ww. odcinków autostrady A2.

W wyniku ww. kontroli, Oddziałom wydano zalecenia adekwatne do stwierdzonych nieprawidłowości. Realizacja zaleceń była monitorowana – Oddziały przesyłały informacje i dokumenty świadczące o ich realizacji.

Dokonanie ww. wizualnej oceny dróg stanowiło o częściowej tylko realizacji kontroli stanu utrzymania sieci drogowej poza sezonem zimowym; oceny te nie obejmowały bowiem swoim zakresem wszystkich elementów wyszczególnionych w załączniku nr 3 do zarządzenia nr 119 – w 2013 r. oznakowania poziomego, sygnalizacji, oświetlenia, ekranów akustycznych, a w 2014 r. ponadto oznakowania pionowego, słupków prowadzących i barier ochronnych.

(dowód: akta kontroli, str. 195 - 440)

Kontrole stanu utrzymania sieci drogowej poza sezonem zimowym przeprowadzał Zespół kontrolny powołany przez Generalnego Dyrektora spośród pracowników DZR. Przeprowadził on w październiku i listopadzie 2013 r. 5 kontroli (na terenie 6 Oddziałów) oraz w okresie od 15.09.2014 r. do 14.11.2014 r. 50 kontroli (we wszystkich Oddziałach). Przedmiotem tych kontroli było ponadto zarządzanie ruchem na drogach krajowych.

Szczegółowa analiza 5 raportów z 2013 r. i wybranych 22 raportów z 2014 r. z kontroli stanu utrzymania sieci drogowej poza sezonem zimowym (załącznik nr 3 do zarządzenia nr 119) wykazała, że w raportach zawarto ustalenia wskazujące na występowanie lub możliwość wystąpienia odchyłeń od stanu prawidłowego.

W 2013 r. kontrolami zostały objęte:

- droga A2, na terenie Oddziału w Łodzi i Oddziału w Warszawie oraz drogi nr 7 i S7 na terenie oddziału w Kielcach - w raportach nie wniesiono uwag dotyczących utrzymania drogi;
- droga A2 na terenie Oddział w Poznaniu – stwierdzono nieczytelne oznakowanie pionowe (tabl. E-1 i znak B-33);

- droga nr 5/S5 na terenie Oddziału w Bydgoszczy – stwierdzono brak w dwóch miejscach słupków U-1 w pasie dzielącym;
- drogi nr 17 i nr 19 na terenie oddziału w Lublinie – na obwodnicy Kurowa węzeł Nałęczów stwierdzono nieczytelne dla kierowców tablice zbiorcze z informacją o obiektach na MOP.

W 22 raportach z kontroli stwierdzono m.in.:

- występowanie graffiti na ekranach akustycznych na drodze S6 na terenie Oddziału w Gdańsku; graffiti na znaku E-2 na drodze nr 1 i na podporach 4 obiektów inżynierskich na terenie Oddziału w Łodzi, graffiti na znaku drogowym na drodze nr 16 na terenie Oddziału w Olsztynie;
- występowanie brudnych słupków prowadzących U-1a na drodze S6 na terenie Oddziału w Gdańsku i na drodze nr 14 na terenie Oddziału w Łodzi;
- lokalny brak słupków prowadzących na drodze S6 i S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku, na A4 na terenie Oddziału w Krakowie, na drogach nr 14, A1, A8/S8, nr 1 i nr 92 na terenie Oddziału w Łodzi (oraz niewłaściwe ich umieszczenie), na drodze S3 i nr 10 w Oddziale w Szczecinie;
- niewidoczny pikietaż na drodze S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku i na drodze nr 1 na terenie Oddziału w Łodzi;
- występowanie nieskoszonej trawy na poboczach, rowach lub w pasie dzielącym na drodze nr S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku, na drodze nr 7 na terenie Oddziału w Krakowie, na drogach A1, A2, nr 1 na terenie Oddziału w Łodzi, na drodze nr 10 na terenie Oddziału w Szczecinie i na drodze A4 na terenie Oddziału we Wrocławiu;
- występowanie kolein na drodze nr 8 na terenie Oddziału w Krakowie, drodze nr 1, nr 14, A1 na terenie Oddziału w Łodzi, na drodze nr 7 i nr 16 na terenie Oddziału w Olsztynie, drodze nr 10 na terenie Oddziału w Szczecinie;
- brak lub słabo widoczne oznakowanie poziome na drodze nr 14, nr 1, nr 92 na terenie Oddziału w Łodzi, na drodze nr 16 na terenie Oddziału w Olsztynie;
- występowanie spękań od km 423 do km 449 na drodze nr 1 na terenie Oddziału w Łodzi;
- niewłaściwe umieszczenie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego: znaku kilometrowego U-7 na drodze S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku,
- brak urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego: brak dwóch znaków U-7 na drodze S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku, brak balustrady U-11a na drodze nr 92 na terenie Oddziału w Łodzi, brak w 3 miejscach bariery osłaniającej bramownicy via toll oraz w jednym miejscu brak barier ochronnych osłaniających latarnie na drodze nr 10 na terenie Oddziału w Szczecinie;
- uszkodzone urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego: bariery ochronne na S7/DK7 na terenie Oddziału w Gdańsku, na drodze nr 7 na terenie Oddziału w Olsztynie i na drogach nr 1, A2, A8/S8, nr 92 i A1 na terenie Oddziału w Łodzi; słupek prowadzący U-1a i poduszka zderzeniowa U-15a na drodze A2, poduszka zderzeniowa¹² na wjeździe na MOP Ochędzyn na drodze S8, 2 słupki U-1a, 2 tablice U-9b, balustrada U-11a, słupek blokujący U-12c na drodze nr 92 na terenie Oddziału w Łodzi;
- brudne ekrany akustyczne w jednym miejscu na drodze A4 na terenie Oddziału we Wrocławiu i brakujące elementy ekranu akustycznego w jednym miejscu na A2 na terenie Oddziału w Łodzi;

¹² wg ww. rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach nazwa urządzenia U-15a brzmi: „Osłona energochłonna wielosegmentowa”

- przypadki zasłoniętych znaków drogowych: zasłonięcie znaków kierunków i miejscowości w 6 miejscach na drodze nr 8 przez inne znaki na terenie Oddziału w Łodzi; zasłonięcie znaku E-20 przez zbiorczą tablicę informacyjną na drodze nr 7 na terenie Oddziału w Olsztynie; zasłonięty znak E-2 przez F-10 na drodze nr 10, zasłonięcie tablicy informacyjnej zbiorczej przez inne znaki na drodze S3 na terenie Oddziału w Szczecinie;
- występowanie śmieci w pasie drogowym na drodze A2 na terenie Oddziału w Łodzi i na drodze nr 7 na terenie Oddziału w Olsztynie;
- wyboje na długości 6,1 km na drodze nr 7 na terenie oddziału w Olsztynie,
- brak znaku D-6 „przejście dla pieszych” w km 439+950 na drodze nr 1 na terenie Oddziału w Łodzi.

Raporty z kontroli stanu utrzymania sieci dróg krajowych poza sezonem zimowym przesłano dyrektorom oddziałów.

Centrala GDDKiA nie monitorowała wykorzystania przez Oddziały przekazanych po kontroli uwag i zaleceń.

(dowód: akta kontroli, str. 441-449)

W sprawie przyczyn nieprowadzenia monitoringu realizacji przez Oddziały GDDKiA uwag zawartych w raportach z kontroli stanu utrzymania dróg poza sezonem zimowym, przeprowadzonych na podstawie zarządzenia nr 119 przez pracowników Zespołu Inżynierii Ruchu, ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że w 2013 r. uwagi oraz spostrzeżenia na bieżąco były przekazywane do kontrolowanych Oddziałów. W grudniu 2013 r. na naradzie utrzymaniowej DZ przy udziale przedstawicieli z Oddziałów dokonane zostało podsumowanie kontroli wraz z omówieniem wyciągniętych wniosków i przedstawieniu rekomendacji dalszych działań. W dniach 15.09–14.11.2014 r. przeprowadzono kolejne kontrole, mające na celu m.in. weryfikację uwzględnienia uwag i zaleceń kontroli z 2013 r.

W okresie od 17.03.2015 r. do 12.05.2015 r., departamenty DZR i DZ zaplanowały przeprowadzenie kontroli w zakresie stanu utrzymania sieci drogowej poza sezonem zimowym. Celem przywołanych działań jest m.in. monitoring realizowanych zaleceń i uwag wskazanych w Raportach z jesieni 2014 roku. Kontrolowane w dniach 17.03-19.03.2015 r. jednostki organizacyjne przekazały dokumenty potwierdzające realizację zaleceń.

(dowód: akta kontroli, str. 450-454)

4.2. GDDKiA monitorowała przebieg i jakość robót utrzymaniowo-remontowych. Co miesiąc sporządzano zestawienia „Monitoring jakości robót drogowych za miesiąc (...)”, na podstawie materiałów nadesłanych przez Wydziały Technologii – Laboratoria Drogowe Oddziałów GDDKiA. Zestawienia te obejmowały zadania realizowane przez Pion Utrzymania (odnowy, przebudowy, rehabilitacje, centralne odnowy mostów) oraz zadania inwestycyjne Pionu Realizacji. W ramach zadań wykonywanych przez Pion Utrzymania wykonywano badania m.in.: dostaw soli drogowej; środków chemicznych stosowanych w zimowym utrzymaniu dróg; betonu; mieszanek mineralno-asfaltowych, kruszyw.

(dowód: akta kontroli, str. 450-454, 2325-2352)

4.3. W regulaminie organizacyjnym DZR określone zostały - dla Zespołu Zarządzania Ruchem oraz w zakresie czynności p.o. kierownika tego zespołu - zadania obejmujące m.in. monitorowanie zgodności organizacji ruchu na drogach krajowych z przepisami w sprawie znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Dokumenty te nie zawierają żadnych zapisów odnoszących się wprost do „Formularza kontaktowego – oznakowanie dróg krajowych”, zamieszczonego na stronie internetowej GDDKiA w „Serwisie dla kierowców”.

O uruchomieniu formularza kontaktowego dyrektorzy oddziałów zostali poinformowani na naradzie utrzymaniowej przez Zastępcę Dyrektora DZR. Dalsze informacje nt. jego funkcjonowania i obsługi przesłano do Oddziałów pismem z 15 marca 2015 r., w którym poinformowano m.in., że procedura ta jest tymczasowa i będzie obowiązywała do czasu, kiedy będzie możliwe wprowadzenie usprawnień, takich jak automatyczne przekazywanie zgłoszenia do właściwego terenowo Oddziału GDDKiA.

Ówczesna Generalna Dyrektor wyjaśniła, że: „Obecnie GDDKiA unowocześnia podstawowe oprogramowania, jakim jest Bank Danych Drogowych, System Gospodarki Mostowej, system Diagnostyki Stanu Nawierzchni, w związku z tym automatyzacja zgłoszeń zostanie przeprowadzona w terminie późniejszym, dlatego też zasady działania formularza i jego obsługa pozostały do chwili obecnej w pierwotnej formie, tzn. Punkt Informacji Drogowej w Centrali przekazuje wniosek zgodnie z lokalizacją zapisaną w formularzu do właściwego terenowo Oddziału GDDKiA i do wiadomości DZR-ZIR¹³. (...) Formularz został zamieszczony na stronie GDDKiA po to, aby użytkownicy dróg mieli możliwość szybszego przekazania swoich uwag i spostrzeżeń do właściwych terytorialnie zarządców dróg. (...). Kolejny sposób komunikacji wprowadzony przez GDDKiA z użytkownikami dróg jest wartością dodaną nie wynikającą z ustawowych obowiązków zarządcy drogi. (...) Z tego powodu w regulaminie organizacyjnym GDDKiA – DZR jak i w zakresach obowiązków pracowników tego Departamentu nie wpisano czynności obsługi formularza. (...). Wprowadzenie ściśle określonej procedury funkcjonowania, monitoringu i kontroli wniosków zgłaszanych w ramach formularza wymagałoby stworzenia dodatkowego etatu w Centrali, gdzie do zakresu obowiązków należałoby wpisać wszystkie te czynności. (...)”

(dowód: akta kontroli, str. 465-484, 844-851)

Formularz kontaktowy umożliwia użytkownikom dróg przekazywanie opinii, sugestii i uwag dotyczących organizacji ruchu na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA. Formularz wskazuje użytkownikom, jakie informacje są niezbędne, aby GDDKiA mogła właściwie odnieść się do zgłaszanej uwagi – zgłoszenie zawiera m.in.: opis szczegółowej lokalizacji zgłaszanego problemu, temat, np. znaki pionowe, opis szczegółowy.

DZR w piśmie z 10 lutego 2015 r. do Departamentu Transportu Drogowego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju przedstawił m.in. następujące informacje nt. funkcjonowania i obsługi formularza:

- formularz kontaktowy opracowany został zgodnie z przygotowaniem do wdrożenia Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem (KSZR). W perspektywie rozwoju KSZR i wyposażania go w zaawansowane kanały komunikacyjne (witryna internetowa KSZR, aplikacje na urządzeniach przenośnych, serwisy społecznościowe) usługa ta, pod nazwą „Zgłoszenie niewłaściwej organizacji ruchu i stanu utrzymania dróg” będzie mieć coraz istotniejszy wpływ na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz utrzymania dróg.

¹³ Zespół Inżynierii Ruchu

- formularz nie wymaga wprowadzania przez zgłaszającego swoich danych osobowych, w związku z czym GDDKiA nie udziela odpowiedzi na zgłoszenia przekazywane w formularzu kontaktowym.
- szczegóły podjętych przez Oddziały działań, np. informacje, kiedy i w jaki sposób problem wskazany w zgłoszeniu zostanie usunięty, Oddziały przekazują do Centrali GDDKiA co 2 tygodnie w formie raportu zbiorczego. Raporty te gromadzi i weryfikuje DZR.

Za pośrednictwem formularza wpłynęło 2005 zgłoszeń w 2013 r. i 1049 zgłoszeń w 2014 r.

(dowód: akta kontroli, str. 485-583)

Analiza kontrolna raportów przekazanych do Centrali GDDKiA przez 6 Oddziałów: w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Olsztynie, Szczecinie i Wrocławiu, o sposobie załatwienia spraw z marca i maja 2013 r. oraz marca i listopada 2014 r. wykazała, że informacje wynikające z formularzy brane były pod uwagę przy organizacji ruchu na drogach krajowych. Ustalono, że:

- w raportach przedstawiono 393 sprawy, w tym 74 (18,8%) uznano za zasadne. W przypadku spraw uznanych za zasadne Oddziały informowały o dokonanych korektach lub o planowanym terminie wykonania korekt, z wyjątkiem zgłoszenia z 12.03.2014 r., które dotyczyło niereagowania sygnalizacji świetlnej na motocykle w Miszewie na skrzyżowaniu DK 20 i ul. Gdańskiej. Oddział w Gdańsku nie dokonał żadnych korekt sygnalizacji ani nie poinformował o planowanym terminie ich wykonania.

Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że ww. sygnalizacja funkcjonuje w oparciu o detektory ruchu w postaci pętli indukcyjnych, które nie zawsze są w stanie „zauważyć” lekkiego pojazdu jakim jest motocykl. Przy nowych sygnalizacjach praktykowana jest zasada podwójnej detekcji – pętla indukcyjna + wideodetekcja (np. w przypadku jazdy motocyklem po linii krawędziowej lub gdy motocyklista jest ubrany na ciemno, taki detektor może również nie zostać wykryty). Z uwagi na niski udział motocykli na tym skrzyżowaniu, wymiana kosztownych detektorów na czujniki radarowe jest ekonomicznie nieopłacalna.

(dowód: akta kontroli, str. 489-583, 844-848)

- Oddział w Gdańsku nie ocenił zasadności zgłoszenia z 7.03.2013 r., dotyczącego umieszczenia na skrzyżowaniu W-Z z ul. Łostowicką w Gdańsku znaków pionowych i poziomych wzajemnie się wykluczających. Oddział w raporcie nie odniósł się do prawidłowości oznakowania, nie przedstawił informacji o dokonaniu bądź zaplanowaniu korekty. Zamieścił jedynie uwagę, iż na przedmiotowym odcinku drogi analizy Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego wykazały duży wskaźnik gęstości wypadków oraz dużą liczbę wypadków spowodowaną nadmierną prędkością.

Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że przedmiotem zgłoszenia jest ulica w zarządzie Miasta Gdańska. Pytanie to zostało przekazane do Zarządu Dróg i Zieleni w Gdańsku. Opisana nieprawidłowość została skorygowana przez Miasto Gdańsk.

(dowód: akta kontroli, str. 510, 844-848)

- Oddział w Krakowie w przypadku 4 zgłoszeń z marca 2013 r., dotyczących zbędnych zdaniem zgłaszających ograniczeń prędkości, oraz 3 zgłoszeń z maja 2013 r., dotyczących niewłaściwej synchronizacji sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu, wprowadzenia ograniczenia prędkości oraz napisu obrażającego inną

narodowość, stwierdził, że sprawy należą do kompetencji ZIKiT¹⁴ Kraków. Raport nie zawierał informacji, czy Oddział przekazał zgłoszenie właściwemu organowi. W przypadku 3 z 7 zgłoszeń nie okazano dokumentów potwierdzających przesłanie spraw do ZIKiT, a ówczesna Generalna Dyrektorka nie udzieliła wyjaśnienia na zadane w tej sprawie pytanie kontrolera.

(dowód: akta kontroli, str. 520-526, 844-859)

– Oddział w Szczecinie w przypadku zgłoszenia z dnia 22.03.2013 r. dotyczącego nieuzasadnionego zdaniem zgłaszającego ograniczenia prędkości na ul. Gdańskiej (wyjazd z Koszalina) zamieścił w raporcie uwagę, że odcinek nie znajduje się w zarządzie GDDKiA. Raport nie zawierał informacji, czy Oddział przekazał zgłoszenie właściwemu organowi.

Ówczesna Generalna Dyrektorka wyjaśniła, że Oddział w Szczecinie przysłał informacje pozyskane z formularza do właściwego zarządcy drogi telefonicznie

(dowód: akta kontroli, str. 533, 844-848)

– O przekazaniu spraw według kompetencji informowały w raportach Oddziały: w Łodzi, Wrocławiu i Olsztynie.

(dowód: akta kontroli, str. 527-532, 535-541)

– Oddział w Krakowie w przypadku zgłoszenia z 29.03.2013 r., dotyczącego nieuzasadnionego zdaniem zgłaszającego oznakowania jezdni linią podwójną ciągłą i nieuzasadnionego ograniczenia prędkości, z 16.05.2013 r. o rozpatrzenie możliwości podwyższenia ograniczenia prędkości, z 14.05.2013 r. o wprowadzenie ograniczenia prędkości, z 21.05.2013 r. o zmianę czasów działania sygnalizacji świetlnej, z 11.03.2014 r. w sprawie reklamy, umieszczonej na barierze oddzielającej jezdnię od chodnika, zasłaniającej dzieci w okolicy sygnalizatora, poinformował w raporcie, że sprawy są w trakcie rozpatrywania.

Odpowiadając na pytanie, dlaczego w ramach weryfikacji raportu DZR nie wymagał od Oddziału w Krakowie informacji o wyniku rozpatrzenia ww. spraw zgłoszonych za pomocą formularza w sytuacji, gdy Oddział w raporcie informował jedynie, że sprawy są w trakcie rozpatrywania, ówczesna Generalna Dyrektorka wyjaśniła, że Oddziały, w tym Oddział GDDKiA w Krakowie informowały w formularzu zbiorczym z realizacji uwag o podjętych działaniach. W związku z tym, że wnioski od użytkowników dróg napływały lawinowo i zawarte w nich uwagi dotyczyły również przebudowy, remontu lub budowy, czyli zadań, których realizacja wymaga wcześniejszego zabezpieczenia znacznych środków finansowych przyznawanych przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, występowanie do Oddziałów o informację nie miało żadnego znaczenia operacyjnego.

Zdaniem NIK udzielone wyjaśnienie jest nieadekwatne do zadanego pytania, gdyż żadne z ww. zgłoszeń nie dotyczyło przebudowy, remontu lub budowy.

(dowód: akta kontroli, str. 520-526, 844-848)

W ww. piśmie DZR z 10 lutego 2015 r. skierowanym do Departamentu Transportu Drogowego Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju stwierdzono m.in., że weryfikacja raportów, prowadzona przez DZR, obejmować będzie głównie wrywkowe kontrole w terenie prowadzone przez pracowników DZR. Informację o wrywkowym przeprowadzaniu kontroli przekazano Oddziałom w ww. piśmie z 15.03.2013 r.

Ówczesna Generalna Dyrektorka wyjaśniła, że w 2014 r. zrealizowane zostały planowe kontrole w 4 Oddziałach w zakresie zarządzania ruchem i stanu utrzymania dróg poza sezonem zimowym. Pracownicy DZR-ZIR realizowali równocześnie

¹⁴ Zarząd Infrastruktury Komunalnej i Transportu

zadania kontrolne z zakresu stanu utrzymania dróg poza sezonem zimowym. Ewentualne rozszerzenie objazdu o kolejne elementy kontrolne przy tak precyzyjnym harmonogramie i terminach nie było już możliwe. Podczas objazdów sprawdzane było również funkcjonowanie, zastosowanie, wykonanie i utrzymanie znaków drogowych, czyli te same obszary, do których użytkownicy dróg w formularzu zgłoszeniowym wnoszą uwagi.

(dowód: akta kontroli, str. 485-487, 844-851)

4.4. Regulamin organizacyjny GDDKiA stanowił, że:

- do zadań Biura Generalnego Dyrektora¹⁵ należy prowadzenie rejestru skarg i wniosków oraz nadzór nad terminowością ich załatwiania przez właściwe komórki organizacyjne Generalnej Dyrekcji (§ 23 ust. 1 pkt 18);
- komórki organizacyjne centrali Generalnej Dyrekcji są obowiązane, w zakresie swojej właściwości, m.in. do terminowego przygotowywania odpowiedzi na skargi i wnioski obywateli i instytucji oraz ich analizy w zakresie przyczyn oraz wniosków dla polepszenia działalności Generalnej Dyrekcji (§ 8 ust. 9).

(dowód: akta kontroli, str. 106)

Procedura przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad wprowadzona została zarządzeniem nr 12 Generalnego Dyrektora z dnia 20 kwietnia 2009 r. Stanowi m.in., że: Dyrektor BGD lub pracownik upoważniony przez Generalnego Dyrektora nadzoruje i koordynuje procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Centrali i Oddziałach, w tym dokonuje kontroli terminowości rozpatrywania skarg i wniosków oraz wysyła ponaglenia w sprawach niezakończonych w terminie (§ 4.1 zarządzenia). Procedury określone w załączniku nr 1 do ww. zarządzenia stanowią m.in., że: przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków w Centrali GDDKiA należy do stanowiska do spraw skarg i wniosków w BGD (§ 2.1).

(dowód: akta kontroli, str. 584-590)

Centrala GDDKiA w latach 2013-2014 otrzymała 62 skargi i 26 wniosków dotyczących jakości stanu sieci dróg krajowych, w tym:

- w 13 przypadkach otrzymała do wiadomości kopie skarg/wniosków adresowanych do Oddziałów lub innych organów;
- w 14 przypadkach GDDKiA nie była organem właściwym do rozpatrzenia sprawy – takie skargi lub wnioski bez zbędnej zwłoki przekazywano właściwym zarządom dróg.

Badaniem kontrolnym objęto 61 spraw (42 skargi i 19 wniosków), które wpłynęły do Centrali GDDKiA i dla rozpatrzenia których GDDKiA była organem właściwym. Spośród tych spraw, 34 dotyczyło stanu dróg (m.in. zły jakości nawierzchni, braku działań dotyczących naprawy ulicy, błędów podczas naprawy nawierzchni, wadliwego osadzenia studzienki, stanu mostu), 14 dotyczyło odwodnienia drogi (m.in.: zalewania nieruchomości położonych wzdłuż drogi, niedrożnych przepustów, stanu studzienek kanalizacyjnych), 7 – zimowego utrzymania dróg (np. nieodpowiedniego zimowego utrzymania autostrady A2 na odcinku Łódź-Warszawa, nieprawidłowej realizacji umowy na prowadzenie zimowego utrzymania dróg, nieprawidłowego odśnieżania); 3 – remontów dróg, 1- zniszczenia studzienki kanalizacyjnej, 1 – oświetlenia węzłów i 1 – wycinki drzew.

Pozytywnie rozpatrzonych zostało 16 skarg i 10 wniosków, a negatywnie 16 skarg i 8 wniosków; w 11 sprawach udzielono wyjaśnień.

(dowód: akta kontroli, str. 109-130)

¹⁵ dalej: BGD

We wszystkich przypadkach przedmiot zgłoszonych skarg bądź wniosków został rzetelnie rozpatrzony, a Centrala GDDKiA lub właściwy Oddział udzieliły merytorycznego i rzetelnego wyjaśnienia.

W przypadku 9 spraw¹⁶ w udzielonych odpowiedziach informowano skarżących o podjęciu działań zmierzających do rozwiązania zgłoszonego problemu, a nie o ich zrealizowaniu. Centrala GDDKiA nie monitorowała, czy zapowiedziane działania zostały faktycznie i prawidłowo zrealizowane.

W pozostałych sprawach rozpatrzonych pozytywnie, informowano skarżących albo wnioskodawców o zrealizowanych działaniach.

(dowód: akta kontroli, str. 131--171)

Zarządzenie Nr 12 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 20 kwietnia 2009 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad nie przewiduje monitorowania realizacji działań zapowiedzianych w zawiadomieniach o sposobie rozpatrzenia skarg i wniosków.

Dyrektor BGD wyjaśnił, że zgodnie z ustawą z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego skargi i wnioski rozpatruje organ. W przypadku spraw skierowanych do prowadzenia przez Oddziały GDDKiA, zawiadomienia o sposobie rozpatrzenia sprawy są podpisywane przez Dyrektora Oddziału albo Zastępcę Dyrektora Oddziału z upoważnienia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Stąd uznać należy, że monitorowanie przez BGD realizacji działań zapowiedzianych w zawiadomieniach o sposobie rozpatrzenia skarg i wniosków oznaczałoby prowadzenie kontroli w zakresie realizacji oświadczeń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad przez jednostkę organizacyjną GDDKiA, BGD, co nie znajduje podstaw w przepisach prawa.

(dowód: akta kontroli, str., 584-595)

4.5. Wprowadzenie na stronie internetowej GDDKiA w „Serwisie dla kierowców” internetowego formularza kontaktowego, który umożliwia szybkie i proste przekazywanie opinii, sugestii i uwag dotyczących organizacji ruchu na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, np. oznakowania prowadzonych robót, Najwyższa Izba Kontroli uważa za rozwiązanie o charakterze „dobrej praktyki”.

Ówczesna Generalny Dyrektor w złożonym wyjaśnieniu za najważniejszą „dobrą praktykę” uznała wdrażanie sposobu utrzymania dróg zapewniającego wysoką jakość utrzymania, optymalizację kosztów, 24 godzinną obecność służb utrzymaniowych na drodze oraz umożliwiający ochronę trwałości projektów drogowych realizowanych z udziałem funduszy unijnych, czyli w modelu Utrzymaj Standard (PBC) - rodzaj kontraktu obejmującego utrzymanie kompleksowe, oparte o zdefiniowane wskaźniki jakościowe. Ponadto jako dobre praktyki Generalny Dyrektor wskazała m.in. podjęcie działań polegających na wczesnym wykrywaniu wad i uszkodzeń (diagnostyka stanu technicznego nawierzchni) w celu ograniczenia liczby i kosztów remontów, a tym samym ograniczenia utrudnień na drodze i kosztów z nimi związanych.

(dowód: akta kontroli, str. 455-464)

¹⁶ skargi o numerach: 150 z 2013 r., 80, 199, 251, 324 z 2014 r. oraz wnioski o numerach: 149, 160 i 161 z 2013 r., w przypadku których odpowiedzi udzieliły Oddziały GDDKiA; skarga nr 164 z 2013 r., na którą odpowiedź udzielił Z-ca Dyrektora Biura Generalnego Dyrektora

4.6. Zdaniem ówczesnej Generalnej Dyrektora, GDDKiA podejmuje działania w kierunku zwiększenia komfortu przejazdu drogami krajowymi poprzez:

- realizację w oparciu o Program Budowy Dróg Krajowych budowy sieci autostrad, dróg ekspresowych i obwodnic; znaczna część ruchu przenosi się na nowo wybudowane ciągi zmniejszając tym samym obciążenie istniejących dróg niższych klas i poprawiając bezpieczeństwo podróży;
- tworzenie kompleksowego systemu zarządzania ruchem na drogach krajowych poprzez zastosowanie zintegrowanych usług ITS, pod nazwą Krajowy System Zarządzania Ruchem (KSZR). Przedsięwzięcie to realizuje cele związane z wprowadzeniem spójnych innowacyjnych technologii do zarządzania ruchem drogowym, które zostały ujęte w dokumentach strategicznych, m.in.: Strategii Rozwoju Transportu do 2020 Roku, Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2011- 2015.
KSZR pozwoli osiągnąć korzyści związane z: poprawą bezpieczeństwa poprzez minimalizowanie liczby i skutków wystąpienia zdarzeń drogowych; poprawą płynności ruchu; poprawą efektywności utrzymania dróg, poprzez korzystanie z nowoczesnych narzędzi teleinformatycznych w celu nadzoru nad dotrzymaniem standardu utrzymania drogi poprzez wykonawców Utrzymaj Standard; poprawą jakości obsługi przewozów towarowych (np. poprzez zapewnienie w czasie rzeczywistym i prognozowanym informacji o wolnych miejscach parkingowych); udostępnianiem aktualnych i prognozowanych informacji dotyczących warunków ruchu na sieci dróg krajowych. W KSZR możliwym staje się wykrywanie w czasie rzeczywistym stanów przeciążenia w sieci drogowej w skali całego obszaru KSZR. Informacje o zdarzeniach, trasach alternatywnych oraz czasach przejazdu będą powszechnie udostępniane uczestnikom ruchu drogowego i innym użytkownikom;
- wspólne z MliR opracowywanie strategii Zintegrowanego Systemu Poboru Opłat (ZSPO). System ZSPO obejmie elektroniczny pobór opłat od pojazdów osobowych na autostradach oraz elektroniczny pobór opłat od pojazdów ciężarowych i autobusów na drogach krajowych. Jednym z podstawowych założeń wdrożenia ZSPO jest zmiana sposobu poboru opłat od pojazdów lekkich na bezbramkowy, elektroniczny system poboru opłat („BSPO”). W systemie BSPO pojazd nie musi zatrzymywać się w celu uiszczenia opłaty, pobór opłaty dokonywany jest bez konieczności redukcji prędkości przejazdu;
- utworzenie w Centrali oraz Oddziałach GDDKiA Punktów Informacji Drogowej (PID), działających w systemie 24 godzinnym. W PID pracownicy zbierają, gromadzą i przekazują informacje o warunkach ruchu na drogach krajowych m.in. meldunki o stanie nawierzchni, warunkach pogodowych, zdarzeniach drogowych;
- wdrożenie innych rozwiązań w zakresie ITS (implementowanych do KSZR):
 - Systemu wykorzystującego tablice zmiennej treści na odcinkach: A8 (Autostradowa Obwodnica Wrocławia), A2 odcinek Konin – Stryków, A4 Wrocław (Bielany) – Sośnica, S69 w tunelu drogowym w Lalikach, S8 Konotopa - Prymasa Tysiąclecia.
 - Systemu informacji o czasie podróży drogami nr 7 i 47 na odcinku Kraków – Myślenice – Rabka-Zdrój – Zakopane. W punktach pomiarowych identyfikowane są tablice rejestracyjne i na ich podstawie obliczany jest średni czas przejazdu na poszczególnych odcinkach drogi. Dane przesyłane są na tablice o zmiennej treści, umieszczone przy drodze oraz są dostępne na stronie internetowej.
 - Kompleksowego Systemu Wążeń pojazdów na drogach krajowych - „Wagi Ważna Sprawa - partnerstwo dla ochrony dróg”. Jego celem jest wprowadzenie kompleksowego systemu eliminacji z ruchu pojazdów ciężarowych

przekraczających dopuszczalne naciski osi, masę całkowitą i wysokość oraz systemu prowadzenia pomiarów i monitoringu ruchu samochodów ciężarowych z przeznaczeniem do zastosowania przy ciągach dróg klasy A, S oraz GP. Do listopada 2014 roku utworzono 72 punkty preselekcji wagowej.

- systemu osłon meteorologicznych działającego w ramach już stworzonych oraz planowanych systemów. Ponad 300 stacji meteorologicznych zlokalizowanych na sieci dróg krajowych dedykowanych przede wszystkim służbom utrzymaniowym, ale także przekazujących dane w celu prezentowania użytkownikom dróg informacji oraz ostrzeżeń o niekorzystnych warunkach pogodowych na znakach zmiennej treści.

(dowód: akta kontroli, str. 455-464)

4.7. GDDKiA prowadziła w ramach prac własnych identyfikację lokalnych ograniczeń przepustowości (tzw. LOP). W ww. badaniach, przeprowadzonych przez Oddziały, zlokalizowano w czerwcu 2011 r. 398 miejsc o ograniczonej przepustowości, w maju 2012 r. 57 miejsc i w październiku 2013 r. 321 miejsc. Badania w 2011 r. i 2013 r. wskazywały m.in., w jakim okresie (dni, godziny) występują ograniczenia przepustowości w danej lokalizacji, długość kolejki, czas oczekiwania, czynnik utrudniający. Badania w 2012 r. wskazywały ograniczenia przepustowości głównych trasach prowadzących do miast – gospodarzy Mistrzostw Europy w piłce nożnej; zawierały informacje o liczbie kamer, czynnikach utrudniających, przepustowości, maksymalnych szacowanych potokach ruchu, wskazywały działania zaradcze – wprowadzenie ręcznego sterowania ruchem.

Dyrektor DZ wyjaśnił, że: zgromadzone w wyniku powyższych badań informacje, pozwalają m.in. ustalić przyczynę powstania ograniczenia przepustowości. Na tej podstawie podejmowane mogą być działania polegające np. na korekcie działania czasów sygnalizacji świetlnej; wspólnie z Policją podejmowane są działania w zakresie ręcznego kierowania ruchem w dni wzmożonego ruchu weekendowego lub urlopowego, co stanowi dodatkowy materiał do analiz przy opracowywaniu planów przebudów skrzyżowań.

(dowód: akta kontroli, str. 2176-2177, 2184-2201)

4.8. W działalności GDDKiA występowały przypadki zmiany obszarów działania Oddziałów dla określonych odcinków dróg. Przykładowo zadania zarządcy drogi A4 na odcinku od węzła „Krzyż” do granicy województwa podkarpackiego z małopolskim, będącym w obszarze działania Oddziału GDDKiA w Krakowie, powierzono Oddziałowi w Rzeszowie¹⁷. W uzasadnieniu tej zmiany stwierdzono, że *„Wprowadzenie zarządzenia spowoduje bardziej efektywne wykorzystanie środków finansowych z tytułu utrzymania wskazanego odcinka autostrady A4, ponieważ koszty uległyby wzrostowi w przypadku pozostawienia granic utrzymania zgodnych z granicą województwa, gdyż służby utrzymaniowe Oddziału w Rzeszowie zakończyłyby pracę na granicy województw i w celu powrotu byłyby zmuszone do przejechania, bez wykonywania jakichkolwiek prac, odcinka 14 km od granicy województwa do węzła Krzyż i z powrotem. Analogiczna sytuacja wystąpiłaby w przypadku służb utrzymaniowych Oddziału w Krakowie (...)”*. Zarządzenia ws. zmiany obszarów działania stanowiły, że Oddziały, którym powierzono zadania zarządcy drogi na obszarze innego Oddziału, wykonywały te zadania w ramach przekazanych środków finansowych.

(dowód: akta kontroli, str. 2353-2390)

¹⁷ zarządzenie nr 22 Generalnego Dyrektora z 31 marca 2011 r., zmienione zarządzeniem nr 3 z 9 stycznia 2013 r.

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

1. Nie zrealizowano kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym według zasad określonych zarządzeniem nr 119 Generalnego Dyrektora z dnia 30 grudnia 2010 r. W sprawie przyczyn nieprzeprowadzenia w latach 2013-2014 kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym w zakresie i formie określonymi zarządzeniem nr 119, ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że z uwagi na występujące warunki pogodowe (rzadko występujący i krótkotrwały opad atmosferyczny, wysokie jak na warunki zimowe temperatury) i stały monitoring stanu nawierzchni na urządzeniach, w latach 2013 i 2014, nie wystąpiła konieczność przeprowadzenia kontroli bezpośrednio na drogach. W związku z powyższym nie zaistniała okoliczność na wykonanie czynności określonych w § 4 zarządzenia 119/2010.

Ponadto, w sprawie przyczyn sytuacji, w której czynności kontrolne w ramach kontroli utrzymania dróg krajowych przeprowadza się przy wykorzystaniu monitoringu, Generalny Dyrektor wyjaśniła, że stacje meteorologiczne oraz kamery służące do monitorowania warunków pogodowych oraz stanu nawierzchni drogowych są usytuowane w miejscach newralgicznych ze względu na występowanie zjawisk atmosferycznych i mają charakter punktowy. Wspomagają proces utrzymania i kontroli dróg, szczególnie w sezonie zimowym. Obserwacja sytuacji na drogach poprzez kamery służy do oceny wizualnej otoczenia oraz pozyskiwania informacji o wykonywanych czynnościach w ich zasięgu. Warunki pogodowe występujące w 2013 r. i 2014 r. nie wymagały wyjazdu i kontroli w terenie, gdyż ocena z monitoringu była wystarczająca.

Zdaniem NIK, prowadzonego w wybranych miejscach monitoringu, wskazanego w złożonych wyjaśnieniach, nie można uznać za realizację obowiązku przeprowadzenia kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym w zakresie, o którym mowa w ww. zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli, str. 195–440, 450-454, 1784-1796)

2. Art. 237 § 1 k.p.a. stanowi, że organ właściwy do załatwienia skargi powinien załatwić skargę bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca. Nie zostało załatwionych w terminie 1 miesiąca 9 skarg (pozycje rejestru nr: 35, 43, 122, 164, 41 i 143 z 2013r. oraz pozycje nr: 61, 194 i 279 z 2014 r.). W przypadku skargi nr 35 z 2013 r. opóźnienie wynosiło 13 dni, skargi nr 61 z 2014 r. – 9 dni, a w pozostałych przypadkach nie przekraczało 7 dni. Skarga nr 35 z 2013 r., dotycząca uszkodzonej studzienki kanalizacyjnej wpłynęła 8.02.2013 r. Odpowiedzi skarżącemu udzielił pismem z 21.03.2013 r. Norbert Wyrwich - Radca Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad; poinformował skarżącego o dokonaniu naprawy w ramach gwarancji. Przekroczenie o 13 dni terminu 1 miesiąca na rozpatrzenie ww. skargi wynikało m.in. z przyczyn niezależnych od GDDKiA, tj. opóźnienia o 10 dni w związku z uzupełnianiem skargi przez skarżącego na wezwanie GDDKiA. Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) Zaistniała konieczność wezwania skarżącego do uzupełnienia danych osobowych. Termin podjęcia rozpatrzenia skargi był uwarunkowany względami formalnymi leżącymi po stronie skarżącego. Na termin udzielenia odpowiedzi miały wpływ również czynności związane z weryfikacją zgłoszonej skargi pod względem zasadności oraz analizą pod względem merytorycznym, opartą o opinię właściwej komórki organizacyjnej w Oddziale. Rozpatrzenie skargi odbyło się bez zbędnej zwłoki, po spełnieniu wymagań formalnych oraz otrzymaniu niezbędnych opinii w przedmiotowej sprawie, w terminie zbliżonym do k.p.a. Pan (...) po

otrzymaniu odpowiedzi nie wnosił dalszych uwag co do sposobu załatwienia sprawy."

Skarga nr 61 z 2014 r. wpłynęła do GDDKiA w dniu 11.02.2014 r., a dotyczyła działalności wykonawcy usług dla GDDKiA w zakresie zimowego utrzymania dróg. Odpowiedzi skarżącemu udzielił Leszek Sekulski – Z-ca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Warszawie pismem z 19.03.2014 r. (wyst. 20.03.2014 r.). Centrala GDDKiA otrzymała z Oddziału informację o wyniku podjętego postępowania wyjaśniającego – nie stwierdzono nieprawidłowości. Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że: „(...) W związku z niejasnym określeniem adresata pisma i tym samym spełnienia warunku formalnego będącego podstawą do wszczęcia postępowania wyjaśniającego, podjęto działania mające na celu ustalenie możliwości rozpatrzenia sprawy przez GDDKiA. Pomimo opisanej sytuacji, wychodząc naprzeciw skarżącemu, GDDKiA dołożyła należytej staranności i niezwłocznie przekazała skargę komórce właściwej (Oddział w Warszawie) do jej wyjaśnienia i udzielenia odpowiedzi."

Odpowiedzi na skargi nr 122 i 164 z 2013 r. oraz nr 194 z 2014 r. udzielił Dyrektor lub Zastępca Dyrektora BGD. Łukasz Skorupski – Dyrektor BGD, w wyjaśnieniu wskazał jako przyczyny niezakończonych w terminie 1 miesiąca skarg nr 122 z 2013 r. i nr 194 z 2014 r. duże obciążenie Zespołu Skarg i Wniosków zadaniami oraz absencje chorobowe pracowników; a w przypadku skargi nr 164 z 2013 r. działanie Oddziału w Warszawie, właściwego do załatwienia skargi, który zamiast udzielić odpowiedzi skarżącemu przesłał wyjaśnienie do BGD, co uniemożliwiało przygotowanie odpowiedzi w terminie wynikającym z przepisów prawa.

W przypadku ww. 9 skarg niezakończonych w terminie 1 miesiąca, nie dopełniono obowiązku zawiadomienia skarżącego o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy i nie wskazano nowego terminu jej załatwienia, co było wymagane art. 36 § 1 w związku z art. 237 § 4 k.p.a.

Dyrektor Generalny wyjaśniła, że z uwagi na zbliżone terminy udzielenia odpowiedzi do zapisów w k.p.a., nie było konieczności zawiadamiania skarżących o przyczynach zwłoki w załatwieniu sprawy.

(dowód: akta kontroli, str. 109-141, 145-154, 172-183, 591-595, 860-865)

3. Z art. 237 § 1 w związku z art. 244 § 1 k.p.a. wynika, że organ właściwy do załatwienia wniosku powinien załatwić wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca.

Kontrola wykazała, że 4 wnioski załatwione zostały z opóźnieniem wynoszącym od 3 do 10 dni.

Dyrektor BGD, który z upoważnienia Generalnego Dyrektora udzielił odpowiedzi na wniosek nr 196 z 2013 r., wyjaśnił, że wniosek został rozpatrzony po upływie terminu, gdyż stanowisko komórki merytorycznej (DZ) zostało przekazane w dniu 27 czerwca 2013 r., czyli w okresie, w którym trwała aktualizacja Planu Działań na Sieci Drogowej, którego dotyczył wniosek. Aktualizacja ww. Planu została zatwierdzona w pierwszej połowie lipca 2013 r. Zasadnym było więc przekazanie Wnioskującemu nowych, aktualnych danych. W związku z tym wymagane było uzyskanie ponownie stanowiska DZ i akceptacji treści pisma stanowiącego odpowiedź przez DZ.

W ww. 4 postępowaniach nie zawiadomiono wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, co było wymagane art. 245 k.p.a. Dyrektor BGD wyjaśnił, że w przypadku wniosków załatwionych przez BGD, nr 196 z 2013 r. i nr 67 z 2014 r., nie zawiadomiono wnioskodawców o czynnościach podjętych w celu

rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku, gdyż odpowiedzi były już w trakcie przygotowania i uzgadniania.

(dowód: akta kontroli, str. 109-130, 142-144, 155-167, 591-595, 860-865)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

1. Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że analizy przeprowadzane przez pracowników Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami związane z przepustowością dróg, prowadzone są jedynie na etapie procesu oceny zamierzenia inwestycyjnego, a nie na potrzeby organizacji robót remontowych i utrzymaniowych. Zdaniem NIK, przeprowadzenie tego rodzaju analiz w procesie ciągłym przyczyniłoby się do właściwego planowania robót na drogach, w okresach najmniejszego natężenia ruchu drogowego, tj. najmniej uciążliwych dla użytkowników dróg.

W świetle regulaminu organizacyjnego nadanego zrządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 24 sierpnia 2012 r. inicjowanie i wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych i technicznych w zakresie utrzymania dróg i drogowych obiektów inżynierskich oraz zarządzania należy do zadań Departamentu Zarządzania Ruchem i Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami.

Ówczesna Generalny Dyrektor wyjaśniła, że analizy strat czasu są istotną częścią analiz efektywności ekonomicznej inwestycji drogowych i są elementem procesu oceny zamierzenia inwestycyjnego. W szczególności wykonanie takiej analizy jest niezbędne w przypadku inwestycji współfinansowanych ze środków Unii Europejskiej (analizy efektywności ekonomicznej oraz analizy i prognozy ruchu są częścią studiów wykonalności inwestycji). GDDKiA prowadzi również w ramach prac własnych identyfikację lokalnych ograniczeń przepustowości (tzw. LOP). Takie analizy zostały przeprowadzone w czerwcu 2011 r., w maju 2012 r. i październiku 2013 r. Badania statystyczne nie były prowadzone gdyż obowiązujące przepisy ani wytyczne (Niebieska Księga Jaspers) nie przewidują, aby na ich podstawie prowadzić działania inwestycyjne lub działania na sieci. Dla ułatwienia kontaktu i skrócenia czasu reakcji, na stronie internetowej GDDKiA wdrożono formularz stanowiący aplikację ułatwiającą użytkownikom przekazywanie swoich uwag, spostrzeżeń lub propozycji co do stanu, funkcjonowania lub jakichkolwiek nieprawidłowości związanych z oznakowaniem dróg krajowych. Umożliwiono również zgłaszanie wszelkiego rodzaju uwag poprzez informację drogową. Prowadzony jest elektroniczny serwis dla kierowców (poprzez stronę www), gdzie prezentowane są wszystkie utrudnienia występujące w danej chwili na sieci dróg krajowych (zarówno te planowane np. remonty, przebudowy, prace utrzymaniowe, jak również te nagle, nieplanowane, np. wypadki). Wskazywany jest także skutek np. zamknięcie drogi, podawana jest informacja o wyznaczonym objeździe oraz terminie zakończenia utrudnienia). Wypracowano również procedury dynamicznego reagowania na występowanie spiętrzeń na Punktach Poboru Opłat, te procedury polegające na zwiększaniu przepustowości bramek w sytuacji wystąpienia spiętrzeń są wdrażane na odcinkach autostrad zarządzanych przez GDDKiA A2 (Konin-Stryków i A4 Wrocław-Gliwice).

(dowód: akta kontroli, str. 455-464)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność w badanym obszarze.

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 Kontroli¹⁸, wnosi o:

1. skuteczny nadzór nad działaniami GDDKiA w celu wdrożenia efektywnej współpracy z właściwymi służbami w związku z występującymi zdarzeniami na drogach;
2. wprowadzenie jednolitych kryteriów przetargowych w zależności od klasy dróg krajowych oraz kryteriów oceny ofert dla kontraktów Utrzymaj Standard;
3. terminowe i pełne wywiązywanie się z obowiązków określonych w harmonogramie prac przygotowawczych do zimowego utrzymania dróg;
4. przeprowadzanie kontroli stanu utrzymania dróg w sezonie zimowym według zasad określonych zarządzeniem nr 119 Generalnego Dyrektora z dnia 30 grudnia 2010 r.;
5. jednoznaczne sprecyzowanie w Wytycznych Utrzymania i Zakładania Zieleni Przydrożnej rodzaju uprawnień wymaganych od osób dokonujących specjalistycznych przeglądów drzewostanu;
6. dotrzymywanie obowiązujących terminów na załatwienie skarg i wniosków;
7. zintensyfikowanie działań zmierzających do zapewnienia odpowiednich środków finansowych na remonty sieci dróg krajowych.

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 Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

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.

Warszawa, dnia [data] 20.08.2015

A. Stawczyk

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyla

[Podpis]
podpis

¹⁸ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.

