



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO. 410.021.01.2019

Pan
Marek Napierała
Dyrektor
Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
Oddział w Poznaniu,
ul. Siemiradzkiego 5a,
60-763 Poznań

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/19/034 - Realizacja programu „Likwidacja Miejsc Niebezpiecznych”

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Siemiradzkiego 5a, 60-763 Poznań (dalej: Oddział)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Marek Napierała, Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Poznaniu, od 21 marca 2016 r. (dalej: Dyrektor). Poprzednio, od 9 czerwca 2014 r. do 20 marca 2016 r., Dyrektorem Oddziału był Ryszard Sikora.
Zakres przedmiotowy kontroli	1. Realizacja Programu Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych (dalej: Program albo PLMN). 2. Zarządzanie bezpieczeństwem ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2015–2019 (do 13 grudnia) ¹ .
Podstawa prawna podjęcia kontroli	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
Kontrolerzy	1. Maciej Sterczała główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO 155/2019 z 14 października 2019 r., 2. Mirosław Babkiewicz, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/129/2019 z 9 września 2019 r., 3. Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO 165/2019 z 4 listopada 2019 r.

(akta kontroli str.1-4c)

¹ Dalej także: badany okres, kontrolowany okres. W przypadku, gdy czynności związane z przygotowaniem Programu były wykonywane przed rokiem 2015, kontrolą objęto dowody sporządzone przed tym okresem.

² Dz. U. z 2019 r. poz. 489, dalej: ustawa o NIK.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

W latach 2015–2019 (do 13 grudnia) zadania z zakresu Programu były realizowane zgodnie z określonymi w nim wymogami, na odcinkach dróg figurujących w wykazach miejsc niebezpiecznych, które co do zasady należały do najwyższych klas ryzyka wypadku. Spośród 42 zadań zleconych przez Centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: Centrala GDDKiA) w ramach realizacji PLMN, Oddział wykonał w latach 2015-2019 (do 31 sierpnia) 20 zadań, a pozostałe 22 były w trakcie realizacji albo rozliczenia. W wyniku efektywnego wnioskowania o dodatkowe środki, realizowano także dodatkowe, nieobjęte PLMN działania, skutkujące usuwaniem na drogach miejsc niebezpiecznych zgłaszanych przez społeczność lokalne. Jakość wykonanych robót była odpowiednia i zostały one zrealizowane w zakresach i terminach określonych w umowach. Monitorowanie trwałości wykonanych prac było prawidłowe, a usterki były usuwane niezwłocznie. W Oddziale podejmowano także działania mające na celu usprawnienie jego struktury organizacyjnej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące przypadków nierzetelnego prowadzenia dzienników budowy nie miały istotnego wpływu na wykonywanie przez Oddział zadań objętych kontrolą NIK.

W badanym okresie Oddział przeprowadził wszystkie wymagane kontrole ogólne i szczegółowe dróg będących w jego zarządzie oraz koncesyjnych odcinków autostrady A2 w granicach województwa wielkopolskiego, a inspektorzy wykonujący te kontrole, po odbyciu wymaganych szkoleń, posiadali właściwe przygotowanie do ich wykonywania. Stwierdzono jednak istotne nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem wewnętrznych regulacji Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad (dalej: GDDKiA), polegające m.in. na: nieprzeprowadzaniu wymaganych kontroli brd w porze nocnej oraz kontroli brd robót drogowych; nieterminowym przeprowadzaniu kontroli ogólnych i szczegółowych brd, niepowoływaniu przez Dyrektora Oddziału składu zespołów kontrolujących prowadzących kontrole stanu brd w 2019 r., niezapewnieniu prawidłowego składu zespołów kontrolujących w 2017 r. oraz niezapewnieniu w 2016 i 2019 r. dla zespołów kontrolujących kierowcy, a także na niesporządzaniu pisemnych raportów po kontroli brd. W Oddziale podejmowano działania w celu poprawy sytuacji kadrowej jednak nie przyniosły one rezultatu i nie zapobiegły występowaniu ww. nieprawidłowości.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁴ kontrolowanej działalności

OBSZAR

Opis stanu faktycznego

1. Realizacja PLMN

1.1. Sieć dróg w zarządzie Oddziału

W Oddziale, na podstawie art. 20 pkt 9 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁵, była prowadzona ewidencja wszystkich dróg będących w zarządzie Oddziału. Ich długość w okresie objętym kontrolą NIK wynosiła w poszczególnych latach:

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁵ Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

- a) 2015 r.: łącznie: 1.508,014 km, w tym według klasy⁶: A⁷ - 45,585 km, G⁸ - 268,290 km, GP⁹ - 1.020,315 km i S¹⁰ - 173,824 km;
- b) 2016 r.: łącznie: 1.508,094 km, w tym: według klasy: A - 45,585 km, G - 268,290 km, GP - 1.020,395 km i S - 173,824 km;
- c) 2017 r.: łącznie: 1.501,498 km w tym: według klasy: A - 45,585 km, G - 273,724 km, GP - 966,327 km i S - 215,862 km;
- d) 2018 r.: łącznie: 1.520,296 km, w tym: według klasy: A - 45,585 km, G - 272,589 km, GP - 952,384 i, S - 249,738 km;
- e) w 2019 r. (I poł.): jak wyżej.

Ogłędziny wybranych odcinków dróg krajowych nr 15, 32 i 92 zarządzanych przez Oddział i związanych z realizacją zadań w ramach PLMN¹¹ potwierdziły, że ewidencja dróg była prowadzona na bieżąco. Wykonanie robót na skontrolowanych odcinkach, zostało wykazane w ewidencji we właściwym kilometrażu danej drogi i w szczególności określonej w nazwie konkretnego zadania. Ewidencja dróg zawierała elementy wymagane przepisami § 9 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z 16 lutego 2005 r. w sprawie sposobu numeracji i ewidencji dróg publicznych, obiektów mostowych, tuneli, przepustów i promów oraz rejestru numerów nadanych drogom, obiektom mostowym i tunelom¹², takie jak: książka drogi, dziennik objazdów, ewidencja obiektów mostowych i tuneli (w tym: książka obiektu mostowego, karta obiektu mostowego, książka tunelu, wykaz tuneli, wykaz przepustów i wykaz promów) i mapa techniczno-eksploatacyjna.

(dowód: akta kontroli str. 199-201, 242-247)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2. Liczba wypadków na drogach w zarządzie Oddziału

Oddział dysponował otrzymywanymi z Centrali GDDKiA szczegółowymi danymi na temat wypadków na drogach będących w jego zarządzie, w tym m.in. danymi, co do przyczyn wypadków związanych ze stanem technicznym tych dróg. Dane te, otrzymywane cyklicznie w odstępach półrocznych, służyły m.in. do bieżącej weryfikacji zasadności wyboru miejsc niebezpiecznych do realizacji zadań w ramach Programu. W latach: 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 (I poł.) liczba wypadków na drogach w zarządzie Oddziału wynosiła odpowiednio: 371, 395, 513, 479 i 355.

W okresie objętym kontrolą NIK, wydarzył się jeden wypadek spowodowany złym stanem nawierzchni drogi. Miał on miejsce 20 marca 2017 r. na drodze krajowej (dalej: DK) nr 12 km (km 207+500) a jego przyczyną był olej rozlany na nawierzchni drogi na łuku drogi (w wyniku zderzenia bocznego dwóch pojazdów, jedna osoba została ranna). Pracownicy Oddziału, dokonujący codziennych przeglądów ww. drogi w dniach 17-19 marca (tzn. poprzedzających to zdarzenie) oceniali, że nawierzchnia drogi odcinku km 200+731-238+918 (tzn. obejmującym miejsce wypadku) nie posiadała uszkodzeń mających wpływ na brd. Stwierdzone przez pracownika Oddziału w dniu 20 marca 2017 r. uszkodzenie pobocza powstałe w wyniku wypadku zostało usunięte w wyznaczonym terminie.

⁶ O których mowa w § 4 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

⁷ A – autostrady.

⁸ G – drogi główne.

⁹ GP – drogi główne ruchu przyspieszonego.

¹⁰ S – drogi ekspresowe.

¹¹ W tym: DK nr 15 odcinek km 151+20-152+589 i odcinek km 68,200-70+862; DK nr 32 odcinek km 143+100-150+150; DK nr 92 odcinek km 3,700+8,074 i 8+963-12+521.

¹² Dz. U. Nr 67, poz. 582.

Według danych Komendy Wojewódzkiej Policji w Poznaniu (dalej: KWP), w latach: 2015, 2016, 2017, 2018 i 2019 (I połowa) liczba wypadków na wszystkich drogach województwa wielkopolskiego wyniosła odpowiednio: 2.115, 2.195, 2.959, 3.035 i 1.607. W ich wyniku śmierć poniosło odpowiednio: 243, 237, 287, 252 i 132 osób, a rannych zostało odpowiednio: 2.435, 2.554, 3.418, 3.553 i 1.846 osób.

Liczba wypadków ogółem na drogach krajowych¹³ w poszczególnych, ww. latach wyniosła odpowiednio: 494 (23,4%), 530 (24,1%), 622 (21,0%), 618 (20,4%) i 311 (19,4%), w wyniku których zginęło odpowiednio: 73 (30,0%), 79 (33,3%), 92 (32,1%), 81 (32,1%) i 43 (32,6%) osób, a rannych zostało odpowiednio: 613 (25,2%), 639 (25,0%), 753 (22,0%), 774 (21,8%), i 377 (20,4%) osób.

Na terenie województwa wielkopolskiego do dróg krajowych 1) o największej liczbie wypadków drogowych, 2) z największą liczbą ofiar śmiertelnych i 3) osób rannych¹⁴, należały drogi: nr 11 (odpowiednio: 19,2%, 18,8% i 20,5% frekwencji wszystkich wypadków), nr 5 (odpowiednio: 15,5%, 12,5%, i 17,3%), nr 92 (odpowiednio: 13,6%, 14,1% i 13,1%), nr 12 (odpowiednio: 9,6%, 12,5% i 10,1%), nr 25 (odpowiednio: 7,4%, 7,8% i 6,9%) i nr A2 (odpowiednio: 8,7%, 6,3% i 8,6%).

Według KWP, do najczęstszych przyczyn wypadków, leżących po stronie kierowcy, należały: niedostosowanie prędkości do warunków ruchu, niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami, zmęczenie/zaśnięcie, nieprawidłowe wyprzedzanie i nieudzielenie pierwszeństwa przejazdu. Do najczęstszych przyczyn wypadków, leżących po stronie pieszego, należały: nieostrożne wejście na jezdnię i przekraczanie jezdni w miejscu niedozwolonym. Do innych przyczyn zaistnienia wypadku zaliczano: obecność na drodze obiektów lub zwierząt, nagłe zaślabnięcie kierującego i niesprawność techniczną pojazdu. Zły stan jezdni, jako przyczynę wypadku, policja wskazała w jednym przypadku.

(dowód: akta kontroli str. 199-218, 202, 290-308, 316-417)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.3. Wyniki klasyfikacji brd dróg w zarządzie Oddziału

Centrala GDDKiA¹⁵ przekazywała w formie elektronicznej¹⁶ do Oddziału okresowe klasyfikacje zarządzanych przez niego dróg, ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych i na bezpieczeństwo sieci drogowej (dalej: Klasyfikacje). Klasyfikacje te, sporządzane były na podstawie przepisów rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z 20 października 2015 r. ws. dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej¹⁷. W przedmiotowych Klasyfikacjach drogi krajowe zostały podzielone na odcinki, którym przypisano odpowiednią klasę ryzyka od „A” do „E”, gdzie „A” - to małe ryzyko wystąpienia wypadku (akceptowalne), a „E” - to ryzyko bardzo duże (nieakceptowalne). Klasyfikacje dotyczyły okresów lat: 2011-2013, 2013-2015 i 2016-2018.

Według danych zawartych w Klasyfikacjach, liczba odcinków dróg Oddziału zakwalifikowanych do kategorii D (tolerowane) i E (nieakceptowalne) przedstawiała się następująco:

- a) w latach 2011-2013: łącznie 157 odcinków, w tym 53 kategorii D i 104 kategorii E;
- b) w latach 2013-2015: łącznie 106 odcinków, w tym 44 kategorii D i 62 kategorii E;
- c) w latach 2016-2018: łącznie 113 odcinków, w tym 52 kategorii D i 61 kategorii E.

¹³ W tym na odcinkach będących w zarządzie Oddziału.

¹⁴ W grupie przyczyn wypadku leżących po stronie kierującego.

¹⁵ Z Departamentu Zarządzania Ruchem.

¹⁶ Na płytach CD.

¹⁷ Dz. U. poz. 1845.

Dyrektor, odnosząc się do przyczyn wzrostu w okresie objętym kontrolą liczby odcinków dróg zakwalifikowanych do kategorii D, pomimo corocznej realizacji przez Oddział zadań w ramach PLMN, wyjaśnił, że większość realizowanych zadań obejmowała odcinki krótsze niż odcinki dróg z Klasyfikacji, a do wypadków, które miały wpływ na kwalifikowanie odcinków dróg do kategorii D, dochodziło poza odcinkami, na których zrealizowano zadania, co może potwierdzać skuteczność dotychczasowych działań i jednocześnie wskazywać na potrzebę realizowania działań kompleksowo na całych ciągach dróg. Dodał, że jednym z podstawowych czynników mających wpływ na brd jest stan nawierzchni drogi, szczególnie pod względem występowania kolein. Oddział zarządza siecią dróg o długości 1.520 km a przyjmując, że naprawa powinna odbywać się co 10-15 lat, co roku powinno się wykonywać remonty na długości 100-150 km dróg - tymczasem uzyskiwane środki pozwalały na wyremontowanie kilkudziesięciu kilometrów rocznie. Skutkiem tego tylko 50,3% dróg krajowych w województwie wielkopolskim jest w stanie dobrym, a pozostałe są w stanie ostrzegawczym (28,0%) albo krytycznym (21,7%). Zdaniem Dyrektora, nawet wykonywanie remontów 100–150 km dróg rocznie pozwoliłoby tylko zatrzymać ich dalszą degradację, natomiast doprowadzenie do stanu dobrego powyżej 80% sieci dróg krajowych wymagałoby corocznego przeprowadzania remontów na jeszcze dłuższych odcinkach. Ponadto Dyrektor dodał, że przyczyn wzrostu liczby odcinków dróg zakwalifikowanych do kategorii D można upatrywać również w bardzo szerokim spektrum czynników, poczynając od budowania społecznej świadomości w zakresie ruchu drogowego i jego bezpieczeństwa oraz udzielania pierwszej pomocy, poprzez wzrost liczby pojazdów oraz jakość systemów: szkoleń i egzaminowania kierowców, egzekwowania przepisów ruchu drogowego i surowości kar za ich przekraczanie, badań technicznych pojazdów, na funkcjonowaniu systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego kończąc.

(dowód: akta kontroli str. 113-118, 223-229, 236-241c, 958-960)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.4. Projektowanie listy zadań do realizacji w ramach PLMN

Oddział utworzył projekt listy zadań do sfinansowania w ramach Programu. W pierwotnie wersji listy tych zadań otrzymanej od Centrali GDDKiA znalazły się zadania ujęte wcześniej w zatwierdzonych i realizowanych przez GDDKiA programach, takich jak Program Działań na Sieci Drogowej (dalej: PDnSD), Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych (dalej: PRLOŚ) i Program Budowy Ciągów Pieszo - Rowerowych (dalej: PBCPR). Zadania do ww. programów zgłaszane były na podstawie rozpatrywanych wniosków o poprawę brd, statystyk wypadków drogowych i listy zadań. Dyrektor wyjaśnił, że były one tworzone na przestrzeni lat, zawierały wszystkie potrzeby z zakresów, których dotyczyły oraz były uzupełniane (w ramach corocznych aktualizacji inicjowanych przez Centralę GDDKiA) o dodatkowe zadania w zależności od potrzeb, które ujawniały się w okresie od zatwierdzenia danego programu do kolejnej jego aktualizacji.

Do zadań proponowanych przez Oddział należało, m.in:

- przebudowanie: skrzyżowań zwykłych na skanalizowane, z: wydzieleniem dodatkowych pasów ruchu dla pojazdów skręcających w lewo, przebudową zatok autobusowych i budową chodników, skrzyżowań zwykłych na skanalizowane jak wyżej i z sygnalizacją świetlną oraz skrzyżowań zwykłych na ronda;
- wyposażanie już przebudowanych skrzyżowań w sygnalizację świetlną;
- wybudowanie: kładek dla pieszych, sygnalizacji świetlanych na przejściach dla pieszych, chodników, ścieżek rowerowych lub ciągów pieszo – rowerowych oraz przejść dla pieszych z wyspami azylu i znakami D-6 na wysięgnikach nad jezdnią;

- przebudowanie odcinków dróg z asortymentem dla poprawy brd wymienionym powyżej oraz elementami uspokojenia ruchu na przejściach dróg krajowych przez miejscowości.

Dyrektor wyjaśnił, że zadania były zgłaszane do finansowania w oparciu o rozpatrywane przez Oddział wnioski samorządów, lokalnych społeczności, użytkowników dróg, jednostek Policji oraz w oparciu o wnioski własne. Przy analizie ww. wniosków brano pod uwagę m.in. statystyki wypadków drogowych dotyczące okresu 3–5 lat przed złożeniem wniosku. Kryterium zgłaszania zadań do PBCPR był także ruch pieszych i rowerzystów pomiędzy sąsiednimi miejscowościami, wynikający z obecności w nich placówek oświatowych, zdrowotnych, handlowych i innych użyteczności publicznych. Dyrektor dodał, że Oddział nie stawiał danemu zadaniu wymogu spełnienia wszystkich powyższych kryteriów. Zadanie było zgłaszane do umieszczenia w danym programie także w przypadku wiedzy o potencjalnych zagrożeniach niepopartych jeszcze statystyką wypadków, aby poprawiać bezpieczeństwo, zanim jego niski poziom zostanie potwierdzony tragicznymi w skutkach wypadkami drogowymi.

W okresie objętym kontrolą NIK do Oddziału wpłynęły łącznie 824 wnioski o zmianę organizacji ruchu i poprawę brd, w tym: w 2015 r. – 100, w 2016 r. – 223, w 2017 r. – 187, w 2018 r. – 195 i w 2019 r. (I poł.) – 119. Łączna liczba opracowanych projektów organizacji ruchu wyniosła odpowiednio: 44, 67, 55, 37 i 27.

W momencie formowania projektu listy, część zadań znajdowała się na odcinkach dróg oznaczonych w Klasyfikacji w najwyższych klasach ryzyka (E, D). Według załącznika nr 6 do Programu Budowy Dróg Krajowych na lata 2014-2023¹⁸ (dalej: PBDK), w części dotyczącej województwa wielkopolskiego znajdowało się łącznie 91 zadań, w tym 23 (25,3%) w klasie ryzyka „największa”, 18 (19,8%) w klasie ryzyka „bardzo duża” i 50 (54,9%) w klasie ryzyka „duża”.

Dyrektor wyjaśnił, że z uwagi na to iż PLMN stanowił załącznik do PBDK na lata 2014-2023, zatwierdzonego przez Radę Ministrów, Oddział, w przypadku gdy po uzyskaniu nowej Klasyfikacji w 2016 r. część zadań nie znajdowała się na odcinkach dróg o najwyższych klasach ryzyka, nie występował z inicjatywą zmiany listy zadań realizowanych w ramach PLMN.

(dowód: akta kontroli str. 116-198, 223-241c)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.5. Wykorzystanie środków na realizację PLMN

W okresie objętym kontrolą NIK, Oddział, na realizację 42 zadań z zakresu PLMN, otrzymał środki w łącznej wysokości 152.301,4 tys. zł, w tym: w 2016 r. - 26.858,4 tys. zł, w 2017 r. - 55.799,9 tys. zł, w 2018 r. - 46.726,5 tys. zł i w 2019 r. (I półrocze) - 22.897,5 tys. zł. Wykorzystanie tych środków wyniosło na dzień 31 sierpnia 2019 r. 141.496,3 tys. zł (92,9% przyznanych środków), w tym w poszczególnych ww. latach odpowiednio: 26.828,1 tys. zł (99,9%), 55.794,9 tys. zł (100,0%), 46.745,6 tys. zł (100,0%) i 12.127,7 tys. zł (53,0%).

Do 31 sierpnia 2019 r. Oddział zakończył realizację 20 zadań, wydatkując łączną kwotę 84.221,3 tys. zł, w tym: w 2016 r. na pięć zadań - 4.853,3 tys. zł, w 2017 r. na pięć zadań - 10.802,2 tys. zł, w 2018 r. na osiem zadań - 33.194,2 tys. zł i w 2019 r. na dwa zadania - 35.641,6 tys. zł. W trakcie realizacji (albo rozliczenia inwestycji) były pozostałe 22 zadania, na które do 31 sierpnia 2019 r. wydatkowano łącznie 57.275,3 tys. zł.

¹⁸ Uchwała Rady Ministrów nr 156/2015 z 8 września 2015 r. w sprawie ustanowienia programu wieloletniego pod nazwą „Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2014–2023 (z perspektywą do 2025 r.).

Zadania dotyczyły budowy: ciągów pieszo-rowerowych wraz z oznakowaniem pionowym; przepustów pod zjazdami i ciągiem pieszo-rowerowym; chodników (w tym z dwoma przejściami dla pieszych wraz z niezbędnym oznakowaniem); zjazdów; przepustów drogowych; zatok autobusowych; przejść z azylami dla pieszych (w tym wraz z ich oświetleniem; oświetlenia drogowego wraz z oznakowaniem, rond i kanałów technologicznych); sygnalizacji świetlnej i sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniu; barier rurowych i sprężystych; obiektów inżynierskich (przepusty rurowe) oraz odwodnień (odbudowa i renowacja rowów, przebudowa przepustów pod zjazdami, odwodnienie powierzchniowe, częściowa kanalizacja rowu); kładek przez strugę; wygrodzień rurowych z kanałami technologicznymi; kanału technologicznego oraz przepustów w miejscach istniejących cieków wodnych; lewoskrętów (w tym: z pasem środkowym i na skrzyżowaniu z drogą powiatową wraz z uspokojeniem ruchu i poprawą bezpieczeństwa na skrzyżowaniu z drogą gminną, zlokalizowaną na łuku drogi krajowej w bezpośrednim sąsiedztwie skrzyżowania); wysp osłaniających przejścia dla pieszych z azylami; wyspy z azylem dla pieszych umożliwiającym bezpieczne przejście dzieci do szkoły.

Przebudowy objęte zadaniami dotyczyły: kolizyjnych i niebezpiecznych skrzyżowań i dróg w celu wydzielenia lewoskrętów, zatok autobusowych; jezdni – poszerzenie z 8 do 10 m wraz z przebudową chodnika na skrzyżowaniu z drogą gminną i w obrębie zatoki autobusowej oraz poszerzenie o pas lewoskrętu; skrzyżowań z przesuniętymi wlotami z budową lewoskrętów i sygnalizacji świetlnej (w ramach przebudowy skrzyżowań wybudowano także wyspę rozdzielającą, uniemożliwiającą skręt z drogi krajowej, w tym wraz z poszerzeniem istniejącej jezdni tak, aby można było wydzielić dodatkowy pas ruchu dla pojazdów skręcających oraz przebudowano skrzyżowania wraz z zatoką autobusową); korekty geometrii dróg i podniesienia ich nośności (nacisku do 11,5 KN/oś); lewoskrętów w ciągu ulicy w obrębie skrzyżowania. Uzupełniano także istniejące chodniki i ciągi pieszo-rowerowe, wraz z ich oznakowaniem. W trakcie realizacji były zadania dotyczące budowy: sygnalizacji świetlnej; lewoskrętów; doświetlenia przejść dla pieszych; kładki nad drogą; skrzyżowań (w tym skrzyżowań z drogami powiatowymi i gminnymi w formę typu „małe rondo” połączone odcinkami akumulacji i skrzyżowań z wydzieleniem pasów dla pojazdów skręcających), lewoskrętu na skrzyżowaniu z drogą powiatową (wraz z wyniesieniem wysp kanalizujących ruch); chodników (dojścia do zatok). W ramach przebudowy zaplanowano: poszerzenie pasa środkowego drogi w obrębie skrzyżowania i wydzielenie lewoskrętu (wraz z azylami osłaniającymi); przełożenie i poszerzenie chodników w obrębie skrzyżowania (łączyjących zatokę autobusową ze skrzyżowaniem); zmianę organizacji ruchu w celu właściwego oznakowania lewoskrętu (wraz z przejściem dla pieszych przez drogę w obrębie skrzyżowania); podniesienie dopuszczalnego nacisku pojedynczej osi napędowej (do 11,5 kN/oś); przebudowę zatok autobusowych; pełne oświetlenie przejścia dla pieszych (wraz z oświetleniem dojazdów do skrzyżowania) oraz przebudowę dojeżdż do zatok autobusowych. (dowód: akta kontroli str. 219-222)

Spośród 42 zadań, realizowanych przez Oddział w okresie objętym kontrolą NIK, 40 z nich (95,0%) znajdowało się na odcinkach dróg określonych w Klasyfikacjach jako odcinki o najwyższych klasach ryzyka E i D. Pozostałe dwa zadania (5%), ujęte w PLMN (w tym będące w trakcie realizacji zadanie „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie wielkopolskim na DK 25 w m. Kotowskie w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych” i wykonane w 2018 r. zadanie „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie wielkopolskim na DK 72 na odcinku Janowice-Żdźary w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych”), obejmowały odcinki dróg wykazane w Klasyfikacjach jako odcinki o klasie ryzyka A.

Dyrektor wyjaśnił, że realizacja wszystkich tych zadań, w ocenie Oddziału była i jest zasadna z punktu widzenia poprawy brd, a zadania zakwalifikowane przez Centralę do Programu pokrywają się z zadaniami zgłaszanymi przez Oddział do wcześniej funkcjonujących programów: PRLOŚ, PBCPR, PDnSD. W przypadku pierwszego z ww. zadań, ciąg pieszo-rowerowy połączy zabudowę mieszkalną, z której odbywa się ruch pieszy oraz rowerowy do najbliższego punktu zaopatrzeniowego, apteki oraz kościoła. Aby poprawić bezpieczeństwo tych użytkowników, należało rozdzielić ruch pieszych i rowerzystów od pojazdów samochodowych, których natężenie wynosi 5.604 poj./dobę. W chwili obecnej z uwagi na szerokość drogi nr 25 na tym odcinku (6,0 m) oraz brak pobocza, ruch pieszy odbywa się po jezdni. Budowa ciągu pieszo-rowerowego pozwoli wyeliminować ruch pieszych i rowerzystów z korony drogi. Koniec ciągu znajdować się będzie przy rondzie w m. Czarny Las - skrzyżowania DK nr 25 oraz DW (droga wojewódzka) nr 444 w kierunku Ostrzeszowa, gdzie zlokalizowane są zatoki autobusowe. W przypadku drugiego zadania - teren przy DK 72 zabudowany jest przez przedsiębiorstwa produkcyjne zatrudniające osoby z pobliskich miejscowości. Piesi i rowerzyści poruszający się wzdłuż drogi krajowej, z racji niedostatecznego wyposażenia drogi zmuszeni byli do poruszania się po koronie (nawierzchni lub poboczu gruntowym) drogi. Przedmiotowa ścieżka rowerowa z jednej strony wyprowadziła ruch ze strefy zagrożenia kolizjami z samochodami poza rów, a z drugiej strony przyczyniła się do połączenia ciągów komunikacyjnych na terenie gminy z istniejącymi odcinkami w miejscowościach Żdźary i Żdźary Kolonia.

(dowód: akta kontroli str. 223-229, 958-960)

Wskutek podjętych przez Oddział działań, Centrala GDDKiA zapewniła środki w wysokości 3.657,8 tys. zł na realizację sześciu dodatkowych, nieobjętych Programem, zadań w zakresie likwidacji miejsc niebezpiecznych na drodze nr 11 (przewidzianej do przebudowy na drogę ekspresową w perspektywie minimum 6 lat) i drodze nr 25 na łączną kwotę 3.676,2 tys. zł (kwotę 18,3 tys. zł stanowiły środki samorządowe). Cztery z tych zadań dotyczyły budowy sygnalizacji świetlnej na skrzyżowaniach (cztery komplety)¹⁹, jedno - sygnalizacji świetlnej na przejściach dla pieszych (trzy komplety)²⁰ i jedno - przebudowy skrzyżowania²¹. Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem (dalej: WBRDiZR) wyjaśniła, że przy wyborze ww. zadań do realizacji Oddział kierował się argumentacją zawartą we wnioskach społeczności lokalnych²² oraz poziomem ryzyka wypadków, wynikającym z aktualnej Klasyfikacji (klasa E albo D).

(dowód: akta kontroli str. 418-433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.6. Nadzór nad realizacją Programu

W Oddziale nie uregulowano odrębnie realizacji zadań z zakresu PLMN. W okresie objętym kontrolą NIK obowiązywał regulamin organizacyjny, wprowadzony zarządzeniem nr 31/2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 31 grudnia 2014 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego Oddziałowi, zmieniony jego zarządzeniami nr 8/2015 z dnia 12 lutego 2015 r., nr 6/2017 r. z dnia 31 marca 2017 r., nr 1/2018 z dnia 15 stycznia 2018 r. i nr 1/2019 z dnia 21 stycznia 2019 r. (dalej: Regulamin).

¹⁹ W miejscowościach: Budzyń, Honoratka, Czekanów i Niedźwiedz.

²⁰ W miejscowościach: Gościejewo, Płytnica i Dobrzyca.

²¹ W miejscowości Dębiec.

²² Wysoka liczba zdarzeń drogowych, wzrost natężenia ruchu pojazdów i rowerzystów dojeżdżających do miejsc pracy, dzieci i młodzieży dojeżdżających do szkół i do obiektów sportowych.

Dyrektor wyjaśnił, że w 2018 r. za zgodą Centrali GDDKiA zmieniono strukturę Oddziału w ten sposób, że utworzono nową komórkę organizacyjną - Wydział Nadzoru (Z-6). W jego ocenie usprawniło to przepływ informacji i dokumentów oraz prowadzenie nadzoru nad przygotowaniem i realizacją inwestycji.

Po otrzymaniu w okresie w 2015 r. z Centrali GDDKiA listy 91 zadań dotyczących PLMN (D-2), Wydział Planowania we współpracy z odpowiednimi Rejonami Dróg, z WBRDiZR (Z-2) oraz z Wydziałem Dróg i Sieci Drogowej (Z-1) opracowywał projekty Programów Inwestycji (dalej: PI), które po zebraniu niezbędnych danych dotyczących danej inwestycji (opis inwestycji, harmonogram rzeczowo-finansowy, harmonogram przygotowania i realizacji, źródła finansowania, mapa lokalizująca inwestycję), zostały uzgodnione²³ z Centralą GDDKiA. Ww. plany, po ich uzgodnieniu przez Centralę GDDKiA z Ministerstwem Infrastruktury, Oddział otrzymał w okresie objętym kontrolą NIK do realizacji w formie łącznie 42 zadań, wraz z odpowiednimi środkami finansowymi. W celu realizacji ww. zadań Oddział zlecał wykonanie dokumentacji projektowej w systemie tradycyjnym lub też w trybie zlecenia robót budowlanych wraz z projektem w systemie „Projektuj i Buduj”. Wydział Planowania, po otrzymaniu informacji o uzgodnieniu danego PI i o przyznaniu Oddziałowi środków finansowych na ich realizację, przekazywał zadania do realizacji przez działający do 15 stycznia 2018 r. moduł²⁴, w skład którego wchodziły: zespół w Wydziale Dokumentacji, powołany do obsługi dokumentacji projektowych dla zadań na sieci drogowej (I-1R) i zespół w Wydziale Dróg i Sieci Drogowej, powołany do nadzorowania realizacji robót budowlanych na sieci drogowej (Z-1R), wskazane do realizacji zadań na istniejącej sieci drogowej, w tym m.in. z PLMN. Zespoły te współpracowały z odpowiednimi komórkami organizacyjnymi Oddziału²⁵ w celu bieżącej realizacji inwestycji. W ramach PLMN Wydział Planowania w cyklu miesięcznym przekazywał do Centrali GDDKiA dane o zaawansowaniu finansowym poszczególnych zadań, co m.in. umożliwiało dokonywanie stosownych korekt w planie finansowym. Dyrektor wyjaśnił, że Oddział w razie konieczności wnioskował do Centrali GDDKiA o zmianę wysokości środków (zmniejszenie albo zwiększenie) i otrzymywał je we wnioskowanej wysokości. O zakończeniu zadania Wydział Planowania informował Centralę GDDKiA. Po dokonaniu odbioru ostatecznego inwestycji dokumenty odbiorowe były przez Wydział Dróg i Sieci Drogowej (do 15 stycznia 2018 r.) albo Wydział Nadzoru (po tej dacie) przekazywane w Oddziale do Stanowiska ds. Gwarancji (Zespół D-6) w celu prowadzenia monitoringu inwestycji w okresie obowiązywania gwarancji i rękojmi, zgłaszania usterek do usunięcia i koordynacji z wykonawcą działań w tym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 5-112, 119-198, 236-241c, 436-450, , 449-450, 994-1044)

Szczegółowym badaniem objęto dokumentację dotyczącą wykonania wybranych zadań, które w okresie objętym kontrolą NIK zostały zrealizowane w łącznej kwocie 10.426,2 tys. zł, w tym: 1) wykonane w 2017 r. – „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego w województwie wielkopolskim na DK 15 w miejscowości Trzemeszno w ramach PBDK – PLMN”²⁶, 2) wykonane w 2016 r. – „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 32 na odcinku Granowo – Strykowo – Stęszew w ramach PBDK – PLMN” (składające się z czterech podzadań²⁷); 3) wykonane w 2017 r.:

²³ Drogą elektroniczną.

²⁴ Utworzony w tym dniu Wydział Nadzoru (Z-6) objął zakresem działania czynności dotychczas realizowane przez I-1R i Z-1R oraz częściowo przez Wydział Planowania.

²⁵ Wydział Zamówień Publicznych, Wydział Obsługi Prawnej, Wydział Finansowo-Księgowy i Wydział Planowania.

²⁶ W ramach zadania wybudowano ciąg pieszo-rowerowy w m. Trzemeszno długości 1,569 km, wraz z niezbędnym oznakowaniem, oraz kanał technologiczny.

²⁷ W skład przedmiotowej inwestycji wchodziły cztery podzadania: - odc. I - km 146+503-149+071 - przebudowa DK 32 na odcinku Granowo-Strykowo i poszerzenie jezdni z 7,20 m do 8,20 m; - odc. II - km 149+071-150+150 - przebudowa i uspokojenie ruchu w m. Strykowo, w systemie P&B; - odc. III - km 145+850 - 146+503 - przebudowa skrzyżowania DK 32 z dw 431 i DP 3585 w m. Granowo, na dług. 0,653 km; - odc. IV - budowa

„Poprawa brd na DK 92 w województwie wielkopolskim na odcinku Września – Gonice”²⁸ i 4) wykonane w 2019 r. – „Budowa ścieżki pieszo - rowerowej wzdłuż drogi krajowej nr 92 na odcinku Słupca - Kowalewo Góry”²⁹. Nie stwierdzono przypadków przeznaczania środków z PLMN na realizację zadań niespełniających kryteriów tego programu, zostały one zrealizowane na odcinkach, które widniały w Klasyfikacjach w kategorii ryzyka odpowiednio w klasach: E, E, D i E. Zakresy robót, określone w SIWZ, odpowiadały zakresom robót ujętych w kosztorysach i umowach na wykonanie zadań. Pracownicy nadzoru na bieżąco monitorowali realizację robót a odbierający roboty każdorazowo dokonywali oceny ich jakości. Inwestycje zostały wykonane w zakresach i w terminach określonych w umowach, które odnosiły się do kosztorysów ofertowych, opartych na SIWZ, a także zawierały postanowienia dotyczące gwarancji i rękojmi prawidłowego wykonania przedmiotu umowy. Stwierdzona przy odbiorze zadania nr 2 wada trwała w postaci zaniżonego wskaźnika zagęszczenia warstwy wiążącej, skutkowałą potrąceniem wynagrodzenia³⁰, jednak z punktu widzenia funkcjonalności obiektu oraz bezpieczeństwa użytkownika nie miała istotnego znaczenia i umożliwiała odbiór robót oraz oddanie obiektu do użytkowania. Zadania zostały wykonane zgodnie z przyjętymi harmonogramami. W zadaniu nr 3 zmiana zakresu robót i terminu ich wykonania z 15 na 23 grudnia 2016 r. wynikała ze stwierdzonych w toku realizacji zadania: kolizji teletechnicznej, konieczności zmiany warunków posadowienia kładki i złych warunków atmosferycznych, co było podstawą do aneksowania umowy. Z treści stosownych aneksów z dnia 11 i 15 listopada 2016 r. wynikało merytoryczne uzasadnienie uzgodnionych zmian. Stwierdzone w ramach przeglądów gwarancyjnych usterki wystąpiły w dwóch przypadkach, w tym w zadaniu nr 1 - dotyczyły: niewyregulowania wysokościowego pokrywy studni teletechnicznej i uszkodzeń albo braków obrzeży betonowych, oznakowania poziomego przejść dla pieszych i przejazdów dla rowerów, lokalnie zdeformowanych obrzeży betonowych, szczelin na połączeniu nawierzchni bitumicznej ciągu z obrzeżami betonowymi. Usterki zostały usunięte w wyznaczonych terminach³¹, natomiast usterki takie jak: lokalne (drobne) rozmycie skarp i zamulenie dna rowu, drobne wykruszenia nawierzchni, częściowe odklejenie folii odblaskowej na części ogrodzeń segmentowych i spękania poprzeczne nawierzchni bitumicznej w miejscu połączenia działek roboczych, do dnia 15 listopada 2019 r. były w trakcie weryfikacji przez właściwy rejon. W zadaniu nr 2 usterki dotyczyły odbudowy przyczółku zawyżenia rowu odwadniającego i zanieczyszczenia przepustu. Zostały one usunięte w wyznaczonym terminie³². Zakresy zbadanych zadań nie przekroczyły wartości kosztorysowej inwestycji, nie wystąpiła więc konieczność uzgodnienia awaryjnego programu inwestycji, tym samym Oddział nie wnioskował do Centrali GDDKiA o dodatkowe środki na realizację tych zadań. Dyrektor wyjaśnił, że mechanizm finansowania inwestycji polega na tym, że w Oddziale, niezwłocznie po rozpoczęciu robót budowlanych, z chwilą podjęcia prac przygotowawczych na terenie budowy inwestor ma obowiązek ustalić wartość kosztorysową inwestycji, której wysokości nie można przekroczyć. Minister Infrastruktury uzgadnia jej wysokość. Wartość kosztorysowa inwestycji obejmuje wszystkie koszty przygotowania i realizacji inwestycji wraz z rezerwą na wydatki nieprzewidziane.

ciągu pieszo-jezdnego z betonu asfaltowego łączącego m. Granowo ze skrzyżowaniem do m. Kąkolewo od 143+100 do 146+100.

²⁸ W ramach zadania wybudowano ciąg pieszo-rowerowy na odcinku Września-Gonice o długości 7,932 km, zjazdy, kładkę przez strugę Rudnik, wygradzenia rurowe, przepusty drogowe oraz kanał technologiczny.

²⁹ Wybudowano ścieżkę pieszo-rowerową o szer. 2,5 m, wykonano oznakowanie poziome i pionowe, urządzenia brd, przebudowano zjazdy oraz elementy odwodnienia.

³⁰ W kwocie 1,9 tys. zł.

³¹ Do dnia 30 kwietnia 2018 r. - w dniu 20 kwietnia 2018 r. i do dnia 30 września 2018 r. - 27 września 2018 r.

³² Do dnia 5 września 2019 r. - w dniu 5 września 2019 r.

W przypadku potencjalnego zaistnienia w ramach inwestycji wydatków nieprzewidzianych na etapie postępowania przetargowego (we wzorze umowy) tworzy się rezerwę określoną jako maksymalna wartość zobowiązania (najczęściej 103–107% wartości kosztorysu ofertowego). W sytuacji wystąpienia konieczności sfinansowania robót dodatkowych płatność powinna zostać uregulowana w ramach tej kwoty zabezpieczonej w limicie finansowym GDDKiA. W przypadku wystąpienia dalszych robót dodatkowych i ryzyka przekroczenia tak określonej wartości kosztorysowej inwestycji, pozostaje jeszcze możliwość przedłożenia do uzgodnienia przez Ministra Infrastruktury tzw. awaryjnego programu inwestycji - na tej podstawie GDDKiA może otrzymać środki przeznaczone na sfinansowanie robót dodatkowych.
(dowód: akta kontroli str. 5-112, 219-241c, 248-274, 314-315, 434-435)

Stwierdzone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowości dotyczące prowadzenia dzienników budowy w odniesieniu do dwóch zadań zrealizowanych w ramach Programu:

1. Spośród czterech zbadanych dokumentacji, dotyczących realizacji zadań z zakresu objętego kontrolą NIK, w dwóch dziennikach budowy prowadzonych dla zakończonych zadań: „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 32 na odcinku Granowo – Strykowo – Stęszew w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych” i „Budowa ścieżki pieszo-rowerowej wzdłuż drogi krajowej nr 92 na odcinku Słupca - Kowalewo Góry”, nie wypełniono pozycji dotyczącej oświadczenia kierownika budowy o jej wykonaniu zgodnie z obowiązującymi warunkami technicznymi.

2. W dzienniku budowy dotyczącym drugiego z ww. zadań³³ nie wpisano danych Kierownika Rejonu w Koninie, pomimo że posiadając odpowiednie uprawnienia, pełnił on funkcję inspektora nadzoru nad realizacją ww. zadania, o czym świadczyły jego wpisy na str. 11, 12, 16 i 17 tego dziennika. Zgodnie z § 6 ust. 2 ww. rozporządzenia na pierwszej stronie dziennika budowy inwestor zamieszcza m.in. imię i nazwisko osób sprawujących nadzór inwestorski, podając ich specjalności i numery uprawnień budowlanych. Osoby te potwierdzają podpisem i datą przyjęcie powierzonych im obowiązków.

Dyrektor wyjaśnił, że w trakcie kontroli NIK wszystkie wpisy w ww. dziennikach budowy zostały uzupełnione, wszyscy inspektorzy nadzorujący budowy zostali poinformowani o zaistniałych przypadkach i jeszcze raz omówione zostały procedury prowadzenia dokumentacji budowy. Dyrektor dodał, że inspektorzy w składanych mu relacjach podkreślali, iż budowy zawsze były nadzorowane dodatkowo przez przedstawicieli właściwego Rejonu Dróg (Obwodu Drogowego), którzy codziennie dokonują objazdu dróg w zakresie swoich zawodowych obowiązków.

(akta kontroli str. 256-274, 309-315, 449-450)

1.7. Monitorowanie trwałości wykonanych zadań

W Oddziale monitorowano trwałość wykonanych prac i sprawdzano, czy zrealizowane zadania miały odpowiednią jakość. Po odbiorze ostatecznym inwestycji dokumenty odbiorowe były przekazywane do Zespołu D-6 (Stanowiska ds. Gwarancji) w celu prowadzenia monitoringu w okresie rękojmi i zgłaszania wad, a także w okresie obowiązywania gwarancji. Umożliwiało to monitorowanie trwałości rzeczowej zrealizowanych inwestycji i remontów dróg, w tym także zadań w ramach PLMN.

Na podstawie oględzin: trzech ciągów pieszo-rowerowych, jednego ciągu pieszo-jezdnego, przebudowy skrzyżowania oraz drogi krajowej nr 32 oraz przebudowy i uspokojenia ruchu w Strykowie, NIK potwierdziła wykonanie prac drogowych zgodnie z SIWZ oraz z dokumentacją powykonawczą dotyczącą ww. zadań.

³³ Pkt 4 „Inspektorzy nadzoru budowlanego”.

Ułożona nawierzchnia bitumiczna na odcinkach dróg, objętych zadaniami związanymi z bezpieczeństwem i uspokojeniem ruchu drogowego, była równa, niespękana, bez usterek. Wybudowane chodniki z kostki brukowej tworzyły gładki ciąg pieszy, bez ubytków lub zastoisk wodnych. Oznakowania pionowe, jak i wymalowane oznakowania poziome na jezdni, były widoczne i wyraźne. Na wybudowanym ciągu pieszo-rowerowym w Trzemesznie³⁴, wykonanym z masy bitumicznej, na nielicznych fragmentach widniały ślady wykonania remontu cząstkowego. W kolejnych latach w tych lokalizacjach nie powtarzano już wykonanych prac.

(dowód: akta kontroli str. 236-241c, 276-289, 418-433)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.8. Wpływ zrealizowanych zadań na brd dróg w zarządzie Oddziału

Według Klasyfikacji, liczba odcinków dróg zakwalifikowanych do kategorii D i E ze względu na koncentrację śmiertelnych wypadków wynosiła: 157 odcinków wykazanych w latach 2011-2013, 106 odcinków wykazanych w latach 2013-2015 i 113 odcinków wykazanych w latach 2016-2018. W 2018 r. porównaniu do 2016 r. liczba odcinków dróg w kategorii E zmniejszyła się z 62 do 61, a liczba odcinków dróg w kategorii D wzrosła z 44 do 52. Obniżyła się też klasa ryzyka dla trzech odcinków dróg, na których zrealizowane były zadania w ramach PLMN.

(dowód: akta kontroli str. 116-118, 223-229)

W przypadku zadania: „Poprawa brd w województwie wielkopolskim na DK 12 na odcinkach Marchwacz–Szczytniki (km 286+557-288+353, km 288+425-288+625 i km 288+646-291+680) w ramach PBDK - PLMN”, po jego realizacji w 2017 r., klasa poziomu ryzyka dla przedmiotowego odcinka drogi, w myśl Klasyfikacji uznanego jako miejsce o wysokim stopniu ryzyka - klasa E (nieakceptowany), uległa zmniejszeniu do klasy D (tolerowany). W przypadku zadania: „Poprawa brd na DK 15 w województwie wielkopolskim na odcinku Koźmin–Lipowiec-Czarny Sad (km 68+200-70+862)” - pomimo realizacji ww. zadania w 2016 r., klasa poziomu ryzyka dla przedmiotowego odcinka w myśl Klasyfikacji z okresu lat 2016-2018 jako miejsca niebezpiecznego, nie uległa zmianie i nadal wynosiła E (nieakceptowane).

Dyrektor wyjaśnił m.in., że, zadania polegały na budowie ciągu pieszo-rowerowego, a więc nakierowane były na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Dodał, że wypadki, do których na tych odcinkach dróg doszło w 2018 r., nie były z udziałem pieszych ani rowerzystów;

W przypadku zadania: „Poprawa brd na DK 25 w miejscowości Ociąż (km 312+051-312+482) w ramach PBDK - PLMN”, pomimo jego realizacji w 2016 r., klasa poziomu ryzyka dla przedmiotowego odcinka, w myśl Klasyfikacji z okresu lat 2016-2018 jako miejsca niebezpiecznego, nie uległa zmianie i nadal wynosiła D (tolerowany).

Dyrektor wyjaśnił m.in., że długość odcinka z Klasyfikacji, w przebiegu którego znajduje się przedmiotowe zadanie, wynosi 4,773 km, a zadanie polegało na przebudowie skrzyżowania z drogą powiatową i obejmowało swym zakresem jedynie odcinek o długości 0,431 km. Wypadki, do których doszło w 2016 i 2017 r. na odcinku z klasyfikacji nie miały natomiast miejsca na przebudowanym odcinku.

W przypadku zadania: „Poprawa brd na DK 72 w województwie wielkopolskim na odcinku Kragoła–Żdżary (km 5+237-5+967 i km 6+329-7+057)”, pomimo jego zrealizowania w 2016 r., przedmiotowy odcinek drogi, w myśl Klasyfikacji z okresu lat 2013-2015 jako miejsce niebezpieczne w klasie A (akceptowalny), uległ pod tym

³⁴ Ciąg pieszo rowerowy przy drodze krajowej nr DK15 w km 151,020+152,589 w Trzemesznie.

względem pogorszeniu i w Klasyfikacji z okresu lat 2016-2018 uzyskał klasę E (nieakceptowalny).

Dyrektor wyjaśnił, że długość odcinka z klasyfikacji, w przebiegu którego znajduje się przedmiotowe zadanie, wynosi 6,009 km, a zadanie to swym zakresem objęło odcinek o łącznej długości jedynie 1,458 km. Zadanie polegało na budowie ciągu pieszo-rowerowego, czyli nakierowane było na poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu drogowego. Z wypadków, do których doszło w latach 2016–2018 na odcinku z Klasyfikacji tylko jeden miał miejsce na długości wybudowanego ciągu pieszo-rowerowego i nie był to wypadek z udziałem pieszego ani rowerzysty. Odnosząc się do ww. trzech przypadków, Dyrektor wyjaśnił ponadto, że o skuteczności działań będą mogły świadczyć klasyfikacje z kolejnych okresów, a nie z okresu, w trakcie którego zadanie było realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 119-198, 223-229, 236-241c, 958-960)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia pozytywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze. Zadania z zakresu Programu były realizowane zgodnie z określonymi w nim wymogami, na odcinkach dróg, które co do zasady należały do najwyższych klas ryzyka wypadku. Jakość wykonanych robót była odpowiednia i zostały one zrealizowane w zakresach i terminach określonych w umowach. Monitorowanie trwałości wykonanych prac było prawidłowe, a usterki były usuwane niezwłocznie. W Oddziale podejmowano działania mające na celu usprawnienie jego struktury organizacyjnej, a efektywne wnioskowanie o dodatkowe środki na realizację zadań spoza Programu, dotyczących usuwania miejsc niebezpiecznych, skutkowało wykonaniem dodatkowych zadań. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące przypadków nierzetelnego prowadzenia dzienników budowy nie miały istotnego wpływu na wykonywanie przez Oddział zadań objętych kontrolą NIK.

OBSZAR

2. Realizacja zadań z zakresu kontroli stanu brd

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Oddział realizował trzy rodzaje zadań dotyczących brd na drogach w jego zarządzie. Były to:

- codzienne objazdy dróg znajdujących się na terenie działania poszczególnych Rejonów prowadzone m.in. w celu sprawdzenia stanu utrzymania urządzeń brd³⁵,
- kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i dźwiękowej oraz urządzeń brd, przeprowadzane w celu realizacji obowiązku wynikającego z § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁶,
- kontrole stanu brd przeprowadzane w celu realizacji obowiązku wynikającego z treści zarządzeń Generalnego Dyrektora w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego: nr 28 z 9 czerwca 2014 r. (obowiązującym od 9 czerwca 2014 r.

³⁵ Objazdy przeprowadzane są zgodnie z zarządzeniem Generalnego Dyrektora Nr 56 z 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych. Wyniki objazdu wpisywane są do dziennika objazdu dróg oraz do dziennika czynności obwodu drogowego.

³⁶ Dz. U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie z 23 września 2003 r. Kontrole, przeprowadzane raz na 6 miesięcy z udziałem przedstawicieli komend powiatowych Policji, są dokumentowane raportami przekazywanymi do WBRDiZR.

do 12 lipca 2017 r., dalej: zarządzenie nr 28) oraz nr 22 z 13 lipca 2017 r. (obowiązującym od 13 lipca 2017 r., dalej: zarządzenie nr 22)³⁷.

Według obowiązujących w okresie objętym kontrolą „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych ww. zarządzeniami Generalnego Dyrektora, kontrole stanu brd dzielą się na trzy rodzaje: ogólną, szczegółową oraz specjalną (kontrola wykonywana w porze nocnej oraz kontrola bezpieczeństwa w rejonie robót drogowych).

Kontrole brd były przeprowadzane przez pracowników WBRDiZR na autostradach i drogach ekspresowych oraz przez pracowników Rejonów na pozostałych drogach będących w zarządzie Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 5-112, 492-527, 528, 592, 940, 951-952)

Zgodnie z obowiązującym regulaminem organizacyjnym Oddziału, w okresie objętym kontrolą realizacja zadań dotyczących brd, takich jak:

- zarządzanie bezpieczeństwem dróg poprzez przeprowadzanie ocen wpływu planowanej drogi na brd oraz dokonywanie klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz na bezpieczeństwo sieci drogowej,
- prowadzenie bazy danych o wypadkach drogowych,
- planowanie i monitoring zadań programu poprawy brd,
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanu dróg ze szczególnym uwzględnieniem ich wpływu na stan brd,

należała do WBRDiZR, którego naczelnikiem, w okresie od 1 kwietnia 2007 r. do 31 lipca 2015 r. był Pan Krzysztof Gruszczyński, a w okresie od 1 sierpnia 2015 r. do czasu zakończenia czynności kontrolnych NIK w Oddziale - Pani Magdalena Siekierska.

(dowód: akta kontroli str. 5-112, 454-457)

W latach 2015-2019 do zadań poszczególnych Rejonów Oddziału należało, m.in. dokonywanie objazdów i kontroli dróg oraz podejmowanie decyzji mających na celu usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 5-112)

W okresie objętym kontrolą kierowanie i nadzorowanie zagadnień związanych z brd należało do zadań Tadeusza Łuki - Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami.

(dowód: akta kontroli str. 7, 34, 57, 79)

2.1. Monitorowanie stanu brd w miejscach, w których zostały zrealizowane zadania objęte PLMN

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział nie prowadził w szczególny sposób monitoringu brd w miejscach, w których zrealizowane zostały zadania finansowane ze środków Programu oraz stwierdził, że „miejsca te nadal podlegają kontrolom prowadzonym w ramach codziennych objazdów oraz na podstawie rozporządzenia³⁸ oraz zarządzeń³⁹. Nie powstała jednak żadna osobna dokumentacja sprawozdawcza dla tych miejsc.” Dyrektor Oddziału wskazał także, że Oddział prowadzi ciągły monitoring wypadków śmiertelnych, przeprowadzając po każdym z nich wizję lokalną z udziałem policji oraz monitoring on-line sprawności i skuteczności działania sygnalizacji świetlnych, w tym sygnalizacji wykonanych w ramach Programu.

(dowód: akta kontroli str. 940)

³⁷ Zarządzenia wydane w związku z art. 20 pkt 10 i 10a, a także art. 24h pkt 2 ustawy o drogach. Generalny Dyrektor wprowadził nimi do stosowania „Instrukcje kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

³⁸ Rozporządzenia z 23 września 2003 r.

³⁹ Zarządzenia Generalnego Dyrektora nr 28 z dnia 9 czerwca 2014 r. oraz nr 22 z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu brd.

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

2.2. Prowadzenie kontroli brd na drogach w zarządzie Oddziału

W okresie objętym kontrolą NIK, kontrole ogólne dróg będących w zarządzie Oddziału przeprowadzono w: 2015, 2016, 2017 i w 2019 roku, a ich liczba w tych latach wyniosła odpowiednio: 69, 61, 51 oraz 67. Kontrole szczegółowe były wykonywane w: 2015, 2016 oraz w 2019 r., a ich liczba wyniosła odpowiednio: 77, 69⁴⁰ oraz 72. W badanym okresie na ww. odcinkach dróg kontrole nocne nie były przeprowadzane, a kontrole robót drogowych przeprowadzono sześciokrotnie⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 593-613, 614, 615, 616-636)

Szczegółowym badaniem w zakresie sposobu przeprowadzania kontroli ogólnych i szczegółowych objęto:

- 58 kontroli ogólnych przeprowadzone przez pracowników WBRDiZR w latach: 2016, 2017 i 2019 (do 15 października), (24% kontroli ogólnych przeprowadzonych przez Oddział w badanym okresie),
- 141 kontroli szczegółowych (65%) oraz sześć kontroli robót drogowych (100%), przeprowadzonych przez pracowników WBRDiZR w latach: 2016, 2017 i 2019 (do 15 października).

Szczegółowym badaniem w zakresie sposobu dokumentowania kontroli ogólnych i szczegółowych objęto:

- ww. kontrole ogólne i szczegółowe przeprowadzone przez pracowników WBRDiZR oraz 121 (100%) kontroli ogólnych przeprowadzonych przez pracowników Rejonów (w odniesieniu do obowiązku sporządzenia raportu brd),
- 16 (13%) losowo wybranych kontroli ogólnych przeprowadzonych w latach 2016-2019 (do 15 października) przez pracowników Rejonów (w odniesieniu do aktualności formularza raportu brd).

2.2.1. Zakres kontroli ogólnych, szczegółowych oraz robót drogowych

W latach 2016-2019 (15 października) kontrolami ogólnymi brd przeprowadzanymi przez pracowników WBRDiZR został objęty odcinek autostrady A2 w zarządzie Oddziału, odcinek tej autostrady niebędący w zarządzie Oddziału, ale na którym Generalny Dyrektor jest organem zarządzającym ruchem oraz wszystkie drogi ekspresowe w zarządzie Oddziału, natomiast kontrole szczegółowe dotyczyły wszystkich odcinków dróg w zarządzie Oddziału wskazanych do takiej kontroli przez Centralę GDDKiA w 2016⁴² i w 2019 r.⁴³ oraz w jednym przypadku – kontroli przeprowadzonej po wypadku, w którym zginęły cztery osoby.

(dowód: akta kontroli str. 616-636, 666-672, 673-677)

2.2.2. Terminy przeprowadzania kontroli ogólnych i szczegółowych

Zgodnie z § 3 pkt 1 zarządzenia nr 28, kontrole ogólne powinny zostać przeprowadzone do końca maja każdego roku kalendarzowego.

W terminie tym zostało przeprowadzonych 25 spośród 35⁴⁴ kontroli ogólnych (71%) dokonanych przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania tego przepisu.

Zgodnie z § 3 pkt 1 zarządzenia nr 22, kontrole ogólne powinny zostać przeprowadzone raz na trzy lata, do końca czerwca danego roku kalendarzowego,

⁴⁰ 68 kontroli przeprowadzonych na odcinkach wskazanych przez Centralę GDDKiA oraz jedna kontrola szczegółowa po wypadku, wskutek którego zginęły cztery osoby.

⁴¹ Na autostradzie A2: 4 kontrole (w 2016 r. – 2 kontrole i w 2019 r. – 2 kontrole) oraz na odcinku drogi nr S5: 2 kontrole (w 2019 r.).

⁴² 68 odcinków dróg wyznaczonych do kontroli szczegółowej.

⁴³ 73 odcinki dróg wyznaczone do kontroli szczegółowej.

⁴⁴ O przypadkach nieterminowego przeprowadzenia kontroli ogólnych szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

a zgodnie z § 7 pkt 1 tego zarządzenia, termin przeprowadzenia najbliższej kontroli ogólnej (od daty wydania zarządzenia) ustalono: „do końca czerwca 2019 r.”

W terminie tym nie została przeprowadzona żadna spośród 23 kontroli ogólnych dokonanych przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania tego przepisu.

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

Zgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia nr 28, kontrole szczegółowe wynikające ze wskazań kontroli ogólnej oraz wyników klasyfikacji odcinków dróg, powinny zostać przeprowadzone do końca czerwca każdego roku kalendarzowego. W okresie obowiązywania tego przepisu, w terminie tym nie została przeprowadzona żadna spośród 68 dokonanych przez pracowników Oddziału kontroli szczegółowych wynikających z klasyfikacji odcinków dróg⁴⁵.

Zgodnie z § 3 pkt 2 zarządzenia nr 22, kontrole szczegółowe wynikające ze wskazań kontroli ogólnej oraz wyników klasyfikacji odcinków dróg powinny zostać przeprowadzone raz na trzy lata, do końca lipca roku kalendarzowego, a zgodnie z § 7 pkt 2 tego zarządzenia, termin przeprowadzenia najbliższej kontroli szczegółowej (od daty wydania zarządzenia) ustalono: „do końca lipca 2019 r.” W okresie obowiązywania tego przepisu, w terminie tym zostało przeprowadzonych 14 (20%) spośród 72 kontroli szczegółowych przeprowadzonych przez pracowników Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 492-494, 528-530, 616-636)

2.2.3. Skład zespołów kontrolujących

Według punktu 3.2.2.3. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 22, skład zespołu kontrolującego powinien zostać powołany przez Dyrektora Oddziału.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, działająca w zastępstwie Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że skład zespołów kontrolujących wykonujących kontrole w okresie objętym kontrolą NIK „wynikał z regulaminu organizacyjnego i dostępności przeszkolonych pracowników”.

(dowód: akta kontroli str. 502, 955)

Według punktu 1.5. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych zarządzeniami nr 22 oraz nr 28, kontrolę ogólną oraz kontrolę specjalną powinni wykonywać inspektorzy w zespołach co najmniej dwuosobowych, wykonując przejazdy przez kontrolowane odcinki pojazdem kierowanym przez inną osobę. Według punktu 3.2.2.3. ww. „Instrukcji”, w skład zespołu kontrolującego przeprowadzającego kontrole ogólne oraz szczegółowe powinno wchodzić przynajmniej dwóch inspektorów (pracowników prowadzących kontrolę) oraz kierowca.

We wszystkich badanych przypadkach 58 kontroli ogólnych i 141 kontroli szczegółowych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą NIK przez pracowników WBRDiZR, zespoły kontrolujące składały się wyłącznie z dwóch pracowników tej komórki organizacyjnej⁴⁶, tj.: w 2016 r. z dwóch inspektorów (bez udziału kierowcy) – 91 kontroli⁴⁷, w 2017 r. (z jednego inspektora i kierowcy) – 13 kontroli⁴⁸ oraz w 2019 r. z dwóch inspektorów (bez udziału kierowcy) – 95 kontroli⁴⁹.

(dowód: akta kontroli str. 496, 502, 533, 540, 616-636)

2.2.4. Przygotowanie inspektorów do przeprowadzenia kontroli brd

W przypadku wszystkich objętych szczegółowym badaniem 58 kontroli ogólnych i 141 kontroli szczegółowych przeprowadzonych przez pracowników WBRDiZR

⁴⁵ O nieprzeprowadzeniu kontroli szczegółowych szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁶ O niewłaściwych składach zespołów kontrolujących szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁴⁷ 22 kontrole ogólne i 69 szczegółowych.

⁴⁸ 13 kontroli ogólnych.

⁴⁹ 23 kontrole ogólne i 72 kontrole szczegółowe.

w okresie 2016-2019, inspektorzy przeprowadzający czynności kontrolne, zgodnie z punktem 3.2.2.2 „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych zarządzeniami nr 22 oraz nr 28, odbyli wymagane przeszkolenie obejmujące zasady identyfikacji usterek oraz procedury wykonywania kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 458-470, 616-636)

2.2.5. Odległości przejazdów w trakcie kontroli ogólnych

W przypadku wszystkich objętych szczegółowym badaniem 58 kontroli ogólnych przeprowadzonych przez pracowników WBRDiZR w okresie 2016-2019, długości przejazdów w trakcie kontroli były zgodne z wynoszącym 200 km limitem określonym w punkcie 3.2.4.2. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych zarządzeniami nr 22 oraz nr 28.

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

2.2.6. Dokumentowanie kontroli brd

Według punktu 3.2.5.1. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 28 oraz według punktu 3.4.1. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 22, po każdej kontroli brd (ogólnej, szczegółowej, nocnej oraz robót drogowych) zespół inspektorów powinien sporządzić pisemny raport identyfikujący zagrożenia wg wzoru stanowiącego załącznik do przedmiotowej „instrukcji”. Na podstawie tego raportu inspektorzy powinni przedstawić właściwemu dyrektorowi Oddziału wnioski (rekomendacje), co do konieczności podejmowania odpowiednich działań.

(dowód: akta kontroli str. 506, 542)

Obowiązujący w okresie 2015-2019 wzór raportu kontroli brd został ustalony postanowieniami ww. „Instrukcji kontroli stanu brd”.

(dowód: akta kontroli str. 516-519, 582-585)

Spośród objętych szczegółowym badaniem:

- 58 kontroli ogólnych oraz 141 kontroli szczegółowych przeprowadzonych w okresie 2016-2019 przez pracowników WBRDiZR, raporty kontroli zostały przez nich sporządzone jedynie w siedmiu przypadkach⁵⁰: po przeprowadzeniu trzech kontroli ogólnych (5%) oraz czterech kontroli szczegółowych (3%),

- 121 kontroli ogólnych przeprowadzonych w okresie 2016-2019 przez pracowników Rejonów, raporty zostały sporządzone w 115 przypadkach (95%).

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

Spośród 16 poddanych szczegółowej analizie raportów sporządzonych w 2016 r. przez pracowników Rejonów po przeprowadzeniu kontroli ogólnych, w pięciu przypadkach (31%) raporty zostały sporządzone zgodnie z obowiązującym wzorem⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 711, 712-932)

Zgodnie postanowieniami „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych zarządzeniami nr 22 i 28, w trakcie kontroli brd mogą być wykorzystywane materiały pomocnicze w postaci wzorów list kontrolnych / kart kontroli zawierających pytania na temat sytuacji na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 504, 543)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1. W okresie objętym badaniem, pracownicy Oddziału nie przeprowadzili żadnej kontroli brd robót drogowych dotyczących objętych próbą 20 zakończonych zadań

⁵⁰ O niesporządzeniu ww. raportów szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

⁵¹ O sporządzaniu ww. raportów niezgodnie z obowiązującym wzorem szerzej w sekcji „Stwierdzone nieprawidłowości”.

inwestycyjnych zrealizowanych⁵² przez Oddział w ramach PLMN, co stanowiło naruszenie postanowień punktu 1.7. i 3.2.4.1. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 28 oraz punktu 3.1.5. i 3.2.4.1. litera d) „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 22.

(dowód: akta kontroli str. 219-222, 223-229, 499-500, 502, 533, 540, 616-636)

Odnosząc się do przyczyn nieprzeprowadzenia ww. kontroli, działająca w zastępstwie Dyrektora Oddziału, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji⁵³ wyjaśniła, że było to spowodowane zbyt małą obsadą kadrową Oddziału oraz stwierdziła, że wszystkie roboty drogowe realizowane na drogach będących w zarządzie Oddziału, były objęte bieżącym monitoringiem w ramach codziennych objazdów dróg realizowanych przez Rejony.

(dowód: akta kontroli str. 955)

NIK wskazuje, że przeprowadzanych przez pracowników Rejonów codziennych objazdów dróg w zarządzie Oddziału, nie można stawiać na równi z kontrolą stanu brd, chociażby z uwagi na nie w pełni tożsamy cel, odmienną szczegółowość weryfikacji zakresu przedmiotowego obu rodzajów działania oraz różne regulacje wewnętrzne GDDKiA ich dotyczące.

2. Do dnia 30 listopada 2019 r. pracownicy Oddziału nie przeprowadzili żadnych kontroli nocnych brd dróg w zarządzie Oddziału, co stanowiło naruszenie § 7 pkt 3 zarządzenia nr 22.

(dowód: akta kontroli str. 493, 616-636)

Odnosząc się do przyczyn nieprzeprowadzenia ww. kontroli, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, wskazała sytuację kadrowo-organizacyjną, tj. „niedostateczną liczbę osób”, regulamin czasu pracy i duże obciążenie bieżącymi obowiązkami. Ponadto zwróciła uwagę, że prowadzone przez Rejony objazdy nocne dróg, mają na celu ten sam efekt, co ww. kontrole nocne. Zadeklarowała tych kontroli w grudniu 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 954-955)

NIK wskazuje, że podobnie jak w przypadku ww. codziennych objazdów dróg nie można utożsamiać przeprowadzanych przez pracowników Rejonów codziennych nocnych takich objazdów z nocnymi kontrolami brd.

3. Część kontroli ogólnych i szczegółowych przeprowadzono nieterminowo:

3.1. Dziesięć (29%) spośród 35 kontroli ogólnych przeprowadzonych przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania zarządzenia nr 28 zostało dokonanych od 2 do 115 dni po terminie określonym w § 3 pkt 1 tego zarządzenia, tj. po 31 maja danego roku kalendarzowego.

Wszystkie 23 kontrole ogólne przeprowadzone przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania zarządzenia nr 22 (od 13 lipca 2017 r.) zostały dokonane od 33 do 75 dni po terminie określonym w § 7 pkt 1 tego zarządzenia, tj. po 30 czerwca 2019 r.

3.2. Wszystkie 69 kontroli szczegółowych wynikających z klasyfikacji odcinków dróg przeprowadzone przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania zarządzenia nr 28 zostało dokonanych od 21 do 123 dni po terminie określonym w § 3 pkt 2 tego zarządzenia, tj. po 30 czerwca danego roku kalendarzowego.

59 (83%) spośród 72 kontroli szczegółowych przeprowadzonych przez pracowników WBRDiZR w okresie obowiązywania zarządzenia nr 22 (od 13 lipca 2017 r.) zostało dokonanych od 2 do 44 dni po terminie określonym w § 7 pkt 2 tego zarządzenia, tj. po 31 lipca 2019 r.

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

⁵² Spośród 42 realizowanych zadań.

⁵³ Składająca te i inne wyjaśnienia w zastępstwie nieobecnego Dyrektora Oddziału.

Jako przyczynę stwierdzonych przypadków nieterminowego przeprowadzania kontroli ogólnych i szczegółowych, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, wskazała brak możliwości organizacyjnych ich wcześniejszej realizacji.

(dowód: akta kontroli str. 954)

4. We wszystkich poddanych badaniu przypadkach 67⁵⁴ kontroli ogólnych, 72 kontroli szczegółowych oraz czterech kontroli robót drogowych przeprowadzonych w okresie obowiązywania zarządzenia nr 22, skład zespołu kontrolującego nie został powołany przez Dyrektora Oddziału, co było niezgodne z punktem 3.2.2.3. wprowadzonej tym zarządzeniem „Instrukcji kontroli stanu brd”.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśniła, że skład zespołów kontrolujących wykonujących kontrole „wynikał z regulaminu organizacyjnego i dostępności przeszkolonych pracowników”.

(dowód: akta kontroli str. 502, 955-956)

NIK wskazuje, że w regulaminie organizacyjnym Oddziału, w którym określono jego organizację wewnętrzną oraz cele i zakres zadań jego komórek organizacyjnych, nie zostały ujęte postanowienia odnoszące się do składu zespołów kontrolnych przeprowadzających kontrole stanu brd – w tym do sposobu powoływania tego składu. Wskazać również należy, że analogiczne postanowienie Instrukcji, iż „Skład zespołu kontrolującego powołuje Dyrektor Oddziału” nie funkcjonowało w okresie obowiązywania zarządzenia nr 28, co może być przyczyną stwierdzonej, niewłaściwej praktyki w przedmiotowej kwestii po 13 lipca 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 5-112)

5. We wszystkich badanych przypadkach 45⁵⁵ kontroli ogólnych i 141⁵⁶ kontroli szczegółowych przeprowadzonych w roku 2016 i 2019 przez pracowników WBRDiZR, jedna z dwóch osób wchodzących w skład zespołu kontrolującego, oprócz czynności kontrolnych wykonywała jednocześnie zadania kierowcy, natomiast w przypadku 13 kontroli ogólnych przeprowadzonych przez WBRDiZR w 2017 r., czynności kontrolne wykonywał jeden inspektor, któremu towarzyszył nieprzeprowadzający kontroli kierowca.

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

Przeprowadzanie kontroli ogólnych i szczegółowych przez jednego inspektora (plus kierowca) oraz przez dwuosobowe zespoły kontrolujące, w których jeden z inspektorów jest równocześnie kierowcą, było niezgodne z punktem 1.5. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonych zarządzeniami nr 22 i 28, według którego kontrolę ogólną oraz kontrolę specjalną powinni wykonywać inspektorzy w zespołach co najmniej dwuosobowych, wykonując przejazdy przez kontrolowane odcinki pojazdem kierowanym przez inną osobę oraz z punktem 3.2.2.3. ww. „Instrukcji”, według którego w skład zespołu kontrolującego przeprowadzającego kontrole ogólne oraz szczegółowe powinno wchodzić przynajmniej dwóch inspektorów (pracowników prowadzących kontrolę) oraz kierowca.

(dowód: akta kontroli str. 496-502, 533, 540)

Odnosząc się do ww. przypadków niewłaściwego składu zespołów kontrolujących, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśniła m.in., że przyczyną były niedobory kadrowe WBRDiZR oraz duża liczba zadań realizowanych przez ten wydział.

(dowód: akta kontroli str. 955-956)

⁵⁴ 23 kontrole ogólne przeprowadzone przez WBRDiZR oraz 44 kontrole ogólne przeprowadzone przez Rejony.

⁵⁵ 22 kontrole ogólne przeprowadzone w 2016 r. i 23 kontrole ogólne przeprowadzone w 2019 r. (do 15 października).

⁵⁶ 69 kontroli szczegółowych przeprowadzonych w 2016 r. i 72 w 2019 r. (do 15 października).

6. Na 58 kontroli ogólnych i 141 kontroli szczegółowych przeprowadzonych w latach 2016-2019 przez pracowników WBRDiZR, po przeprowadzeniu 55 kontroli ogólnych (93%) oraz 137 kontroli szczegółowych (99%), raporty z kontroli nie zostały przez nich sporządzone. Ponadto, na 121 kontroli ogólnych przeprowadzonych w okresie 2016-2019 przez pracowników Rejonów, raporty z kontroli nie zostały sporządzone w sześciu przypadkach (5%).

(dowód: akta kontroli str. 616-636)

Niesporządzenie raportu po zakończeniu kontroli brd, stanowiło naruszenie punktu 3.2.5.1. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 28, oraz punktu 3.4.1. „Instrukcji kontroli stanu brd” wprowadzonej zarządzeniem nr 22, obowiązującej od 13 lipca 2017 r. Według przedmiotowych przepisów, po każdej kontroli brd (ogólnej, szczegółowej, nocnej oraz robót drogowych) zespół inspektorów powinien sporządzić pisemny raport identyfikujący zagrożenia wg wzoru stanowiącego załącznik do przedmiotowej instrukcji. Na podstawie tego raportu inspektorzy powinni przedstawić właściwemu dyrektorowi Oddziału wnioski (rekomendacje), co do konieczności podejmowania odpowiednich działań.

(dowód: akta kontroli str. 506, 542)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, wyjaśniła, że przyczyną niesporządzenia większości wymaganych raportów z kontroli były braki kadrowe dotyczące WBRDiZR, powodujące powstawanie zaległości w realizacji poszczególnych zadań.

(dowód: akta kontroli str. 956)

7. Spośród 16 (41%) poddanych szczegółowej analizie, sporządzonych w 2016 r. przez pracowników Rejonów raportów z kontroli ogólnych, w 11 przypadkach (69%) zostały one opracowane niezgodnie z obowiązującym wzorem. Odstępstwa od obowiązującego wzoru raportu polegały na zamieszczaniu w części D raportów „Wnioski i oceny” informacji odnoszących się do zidentyfikowanych defektów o określonej klasie ryzyka (I, II, III klasa ryzyka), zamiast do zidentyfikowanych usterek o określonej klasie zagrożenia (D, C, B lub A).

(dowód: akta kontroli str. 711, 712-932)

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji, wyjaśniła, że wynikało to z zastosowania nieaktualnej wersji fragmentu raportu (starej wersji tabeli z ustaleniami kontrolnymi).

(dowód: akta kontroli str. 957)

W wyjaśnieniach złożonych na okoliczność przyczyny występowania ww. w punktach 1-7 nieprawidłowości, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Inwestycji wyjaśniła m.in., że dotychczasowe próby zatrudnienia dodatkowych pracowników WBRDiZR, ze względu na sytuację na rynku pracy i wysokość zarobków, nie przyniosły oczekiwanego skutku, natomiast podejmowane są dalsze starania o poprawienie sytuacji kadrowej w przedmiotowym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 954-960)

Działania podejmowane w Oddziale w celu poprawy sytuacji kadrowej WBRDiZR, nie przyniosły rezultatu, o czym świadczy m.in. to, że większość ww. nieprawidłowości występowała w każdym roku czteroletniego okresu objętego kontrolą. W przypadku braku realnej możliwości pozyskania do Oddziału dodatkowych pracowników, należy rozważyć m.in. dokonywanie czasowych ich przesunięć pomiędzy poszczególnymi komórkami organizacyjnymi, zwłaszcza w okresach szczególnej kumulacji zadań z zakresu brd.

2.3. Zakres realizacji rekomendacji sformułowanych po kontrolach stanu brd

Odnosząc się do trybu realizacji rekomendacji zawartych w raportach brd sporządzanych po kontrolach stanu brd przeprowadzanych na podstawie zarządzeń

nr 22 i 28, w tym w szczególności rekomendacji dotyczących defektów o wysokiej klasie zagrożenia⁵⁷, Dyrektor Oddziału podał, że większość tego typu defektów odnotowanych w wyniku kontroli ogólnych brd wymaga realizacji zadań wykraczających poza możliwości finansowe i rzeczowe bieżącego utrzymania dróg i dlatego muszą być one wykonywane w ramach przebudowy dróg. „W ramach bieżącego utrzymania dróg, po kontrolach stanu brd Rejonu są w stanie wykonać drobne zadania np. osadzić dodatkowe odcinki stalowych barier ochronnych w miejscach wskazanych w raportach. Natomiast w protokołach 6-miesięcznych⁵⁸ zalecenia w nich zawarte realizowane są odwrotnie w ramach limitu na bieżące utrzymanie dróg Rejonów w danym roku kalendarzowym lub kolejnym, w przypadku braku środków finansowych, a większe zakresy robót są uwzględniane przy planowanych przebudowach odcinków dróg. Dla przebudów, które uzyskały finansowanie, zleca się projektowanie, po wyborze wykonawcy dokumentacji przekazuje się wytyczne Oddziału zawierające m.in. wykaz elementów brd do uwzględnienia, a następnie odbywają się narady koordynacyjne pod przewodnictwem Dyrektora Oddziału lub Zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami z udziałem samorządów, Rejonu, Wydziałów technicznych i projektanta, służące ocenie przyjętych rozwiązań oraz analizie wszystkich potrzeb na danym odcinku drogi, także w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.”

(dowód: akta kontroli str. 941)

Odnośnie wystąpienia w latach 2016-2019 przypadków stwierdzenia konieczności podjęcia pilnych działań poprawiających bezpieczeństwo, które nie mogły zostać zrealizowane z uwagi na zgłaszany przez Centralę GDDKiA zakaz podejmowania tego rodzaju zadań w związku z planem przekazania w przyszłości danej drogi samorządom, Dyrektor Oddziału wyjaśnił, co następuje:

„W ramach przedkładanych przez nas do Centrali wystąpień ze stanami nawierzchni dróg krajowych wymagających natychmiastowego działania, np.: droga krajowa nr 11 została zakwalifikowana i ujęta na liście bardzo wysoko w skali kraju, mimo to niestety z uwagi na brak środków w roku ubiegłym nie można było rozpocząć prac. Finansowanie zostało jednak uzyskane w roku bieżącym dzięki czemu na pierwszym z odcinków, Podanin–Budzyń podejmujemy już działania.”

(dowód: akta kontroli str. 942)

Badaniem stopnia realizacji korekt defektów klasy zagrożenia C (dużej) oraz D (bardzo dużej)⁵⁹ stwierdzonych w trakcie kontroli ogólnych brd przeprowadzonych przez Oddział w latach 2015-2019, objęto 39 kontroli ogólnych przeprowadzonych przez pracowników Rejonów w 2016 r. (100%).

W trakcie kontroli, inspektorzy Oddziału stwierdzili łącznie 86 defektów klasy zagrożenia C oraz 12 defektów klasy zagrożenia D, dla których reakcję na zagrożenie określono jako „rozłożoną w czasie” (RT).

Na 86 przypadków stwierdzonych przez pracowników Rejonów defektów klasy zagrożenia C:

- w 32 przypadkach (37%) defekty zostały do 13 grudnia 2019 r. skorygowane w całości, przy czym średni termin wykonania tych korekt wyniósł 23 miesiące,
- w 21 przypadkach (25%) defekty zostały usunięte częściowo,
- w 33 przypadkach (38%) defekty nie zostały skorygowane w ogóle.

Na 12 przypadków stwierdzonych przez inspektorów Rejonów defektów klasy zagrożenia D:

⁵⁷ Defekty o klasie zagrożenia: wg klasyfikacji obowiązującej od 13 lipca 2017 r.: B (średniej), C (wysokiej), wg klasyfikacji obowiązującej od 9 czerwca 2014 r. do 12 lipca 2017 r.: B (średniej), C (dużej), D (bardzo dużej).

⁵⁸ Kontrole wykonywane na podstawie § 12 ust. 5 ww. rozporządzenia z dnia 23 sierpnia 2003 r.

⁵⁹ Zgodnie z klasyfikacją defektów określoną w zarządzeniu nr 28.

- w czterech przypadkach (33%) defekty zostały do 13 grudnia 2019 r. skorygowane w całości, przy czym średni termin wykonania tych korekt wyniósł 8 miesięcy,
- w trzech przypadkach (25%), defekty zostały usunięte częściowo,
- w pięciu przypadkach (42%), defekty nie zostały skorygowane w ogóle.

Główną przyczyną nieskorygowania defektów lub ich skorygowania jedynie w ograniczonym zakresie był brak środków finansowych, które mogłyby być na ten cel przeznaczone przez Oddział, co wynikało z dużego zakresu rzeczowego i finansowego koniecznych do przeprowadzenia prac remontowo-inwestycyjnych skierowanych na poprawę stanu brd.

(dowód: akta kontroli str. 678, 679-710)

W trakcie przeprowadzonych w toku kontroli NIK oględzin czterech miejsc, w których występowały defekty klasy zagrożenia C (5) i B (1) wskazane w raportach z kontroli brd sporządzonych w 2016 r., potwierdzono pełne skorygowanie stwierdzonych usterek.

(dowód: akta kontroli str. 933-935)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

NIK ocenia negatywnie działalność jednostki w kontrolowanym obszarze. Stwierdzono istotne nieprawidłowości związane z nieprzestrzeganiem wewnętrznych regulacji GDDKiA, polegające m.in. na: nieprzeprowadzaniu wymaganych kontroli brd w porze nocnej oraz kontroli brd robót drogowych; nieterminowym przeprowadzaniu kontroli ogólnych i szczegółowych brd, niepowoływaniu przez Dyrektora Oddziału składu zespołów kontrolujących prowadzących kontrole stanu brd w 2019 r., niezapewnieniu prawidłowego składu zespołów kontrolujących w 2017 r. oraz niezapewnieniu w 2016 i 2019 r. dla zespołów kontrolujących kierowcy, a także na niesporządzaniu pisemnych raportów po kontroli brd. Jakkolwiek w badanym okresie Oddział ostatecznie przeprowadził wszystkie wymagane kontrole ogólne i szczegółowe dróg będących w jego zarządzie oraz koncesyjnych odcinków autostrady A2 w granicach województwa wielkopolskiego, a inspektorzy wykonujący te kontrole, po odbyciu wymaganych szkoleń, posiadali właściwe przygotowanie do ich wykonywania, to okoliczności te, w świetle skali i znaczenia ww. nieprawidłowości, nie mogły przesądzić o zmianie ww. oceny.

IV. Uwagi i wnioski

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

Wnioski

- 1) rzetelnego prowadzenia dzienników budowy,
- 2) przeprowadzania wymaganych kontroli brd w porze nocnej oraz kontroli brd robót drogowych,
- 3) przeprowadzania kontroli ogólnych i szczegółowych brd w obowiązujących terminach,
- 4) powoływania przez Dyrektora Oddziału zespołów kontrolujących stan brd w wymaganych składach oraz udziału w czynnościach kontrolnych kierowcy jako osoby niewchodzącej w skład tych zespołów,
- 5) każdorazowego sporządzania po przeprowadzeniu kontroli brd wymaganych raportów, zgodnych z obowiązującym wzorem.

Uwagi

Najwyższa Izba Kontroli nie formułuje uwag.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Poznaniu. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku zgłoszenia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Poznań, 20 grudnia 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontrolerzy
Maciej Sterczała
główny specjalista k.p.

Dyrektor
Andrzej Aleksandrowicz
p.o. Dyrektora

.....
podpis

.....
podpis

Mirosław Babkiewicz
specjalista k.p.

.....
podpis