



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie

LSZ – 410.003.01.2015
P/15/086
Tekst ujednolicony

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Szczecinie
ul. Jacka Odrowąża 1, 71-420 Szczecin
T +48 91 831 39 00, F +48 91 831 39 66
lsz@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/15/086 – Wykonywanie przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Szczecinie
Kontrolerzy	1. Zdzisław Marcuch, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr 93639 z dnia 06.03.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 4037, 4039) 2. Karol Kośnik, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93611 z dnia 26.01.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2) 3. Mirela Zając, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 93613 z dnia 04.02.2015 r. (dowód: akta kontroli str. 3-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie ¹ , ul. Bohaterów Warszawy 33, 70 -340 Szczecin.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tadeusz Rajkiewicz, Dyrektor Oddziału GDDKiA od dnia 31.05.2008 r. ² (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia³, że Oddział był przygotowany organizacyjnie do realizacji zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg. W latach objętych kontrolą (2013 – 2015⁴) zapewniał kompleksowe utrzymanie zarządzanych dróg poprzez udzielanie w niezbędnym zakresie zamówień na usługi dotyczące m.in. bieżącego i zimowego utrzymania dróg oraz zieleni przydrożnej i usuwania martwych zwierząt, a także przeprowadzał kontrolę stanu nawierzchni, poboczy i odwodnienia dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

nieweryfikowania wykonywania umów przez wykonawców usług zimowego utrzymania dróg⁵ z zobowiązaniami określonymi w zawartych umowach, których integralną częścią były złożone oferty oraz Opis Przedmiotu Zamówienia⁶, ujęty w Specyfikacji Istotnych Warunków Zamówienia⁷.

¹ Zwany dalej: Oddział GDDKiA lub Oddział.

² Zwany dalej Dyrektorem Oddziału lub Dyrektorem.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione, albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie.

⁴ Do 30.04.

⁵ Zwanego dalej również ZUD.

⁶ Zwany dalej również OPZ.

⁷ Zwane dalej SIWZ.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu faktycznego

Według stanu na 31.03.2015 r., Oddział zarządzał 1.041,877 km dróg krajowych, w tym odcinkiem autostrady⁸ długości 25,271 km, 5 odcinkami dróg ekspresowych⁹ o łącznej długości 123,017 km, 18 odcinkami pozostałych dróg krajowych¹⁰ o łącznej długości 893,589 km oraz 418 obiektami inżynierskimi (w tym 246 obiektami mostowymi, 3 tunelami, 5 przejściami podziemnymi i 164 przepustami o średnicy nie mniejszej niż 1,5 m).

Oddział składał się z 7 rejonów: Lipiany (razem 184,637 km dróg krajowych), Koszalin (157,948 km), Szczecinek (151,055 km), Stargard Szczeciński (145,885 km), Wałcz (141,491 km), Nowogard (141,479 km) i Szczecin (119,382 km).

Badaniami kontrolnymi objęto 5 odcinków dróg krajowych o łącznej długości 263,992 km (25,3% wszystkich w zarządzie Oddziału GDDKiA), wybranych z 3 rejonów:

- Koszalin: Dk6 (71,674 km) i Dk11 (38,703 km) odcinek Koszalin – Kołobrzeg,
- Stargard Szczeciński: Dk20 (89,481 km),
- Szczecin: A6 (25,271 km) i S3 (27,912 km).

(dowód: akta kontroli str. 6, 17 - 21)

W Oddziale zarządzaniem drogami i mostami zajmował się pion Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami (ZZ), w tym Wydziały:

- Dróg i Sieci Drogowej (Z-1),
- Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem (Z-2),
- Uzgodnień i Zagospodarowania Przestrzennego (Z-3),
- Mostów (Z-4),

a także stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych (Z-5) oraz ww. rejonu.

Pionami wspierającymi dla zadań utrzymaniowych były:

- ZI – w zakresie przygotowania dokumentacji projektowej i przetargowej oraz ochrony środowiska,
- ZT – w zakresie pomiarów stanu technicznego nawierzchni drogowych i korpusu drogi.

Do Wydziału Planowania (D-2) należało przygotowywanie kart projektów dla zadań planowanych i będących w realizacji oraz przygotowywanie programów inwestycyjnych.

(dowód: akta kontroli str. 202, 929- 930, 1022 - 1047)

Plan rzeczowo - finansowy bieżącego utrzymania dróg krajowych, w podziale na poszczególne asortymenty robót, ustalany był corocznie przez Oddział po przydziale środków finansowych przez Centralę Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad¹¹ na podstawie zgłoszonych przez Oddział potrzeb i dostępnych środków.

Wydatki na bieżące utrzymanie sieci dróg dokonywane były w ramach katalogu robót i usług finansowanych ze środków na utrzymanie sieci dróg, określonego

⁸ A6.

⁹ S3 - 87,226 km, S6 - 9,346 km, S10 - 26,445 km.

¹⁰ Dk3 - 45,236 km, Dk6 - 153,269 km, Dk10 - 120,373 km, Dk11 - 114,463 km, Dk13 - 10,951 km, Dk20 - 175,830 km, Dk22 - 59,208 km, Dk23 - 32,870 km, Dk25 - 21,955 km, Dk26 - 53,100 km, Dk31 - 91,772 km, Dk37 - 14,562 km.

¹¹ Zwana dalej GDDKiA lub Centralą GDDKiA lub Centralą.

w zarządzeniu nr 59 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 18.12.2013 r.¹², wcześniej w ramach zarządzenia nr 66 z 14.11.2011 r.¹³
(dowód: akta kontroli str. 203, 930 - 931, 1011 - 1021, 3485 - 3495)

Oddział nie otrzymywał z Centrali zaleceń, bądź wytycznych co do projektów planów. Weryfikacja potrzeb rzeczowo - finansowych remontów następowała w oparciu o PDnSD sporządzony przez Centralę we współpracy z Oddziałami.
(dowód: akta kontroli str. 202 - 203, 931 - 932)

Zarządzenie nr 66 Generalnego Dyrektora GDDKiA nie nakładało obowiązku prowadzenia weryfikacji i potwierdzania planu wydatków. Zapis taki został wprowadzony Zarządzeniem nr 59 z 18.12.2013 r.¹⁴. Potwierdzenia planu wydatków bieżących na następny rok budżetowy Oddział dokonał pismem z 21.11.2013 r. (na rok 2014) i pismem z 31.10.2014 r.¹⁵ (na rok 2015 r.)
(dowód: akta kontroli str. 940 - 943, 981 - 982, 1011 - 1021, 3485 - 3495)

Zestawienia dokonanych wydatków na utrzymanie sieci dróg, za lata 2013 - 2015, Oddział przekazywał do Centrali w wymaganych w ww. Zarządzeniu terminach.
(dowód: akta kontroli str. 1528, 2971, 2974 - 2980)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział przygotowuje propozycje planu wydatków na następny rok przy udziale kierowników rejonów na podstawie m.in.: diagnostyki stanu technicznego nawierzchni, narad technicznych oraz posiadanego doświadczenia i wniosków wyciągniętych z dotychczas prowadzonych robót utrzymaniowych. Zarządzenia Generalnego Dyrektora GDDKiA (nr 66 oraz nr 59) nie wymagają formalnego zaangażowania rejonów w proces tworzenia i weryfikacji planów wydatków na przyszły rok. Niemniej jednak, Oddział na każdym etapie opiniowania i zatwierdzania planu wydatków, bierze pod uwagę propozycje wnioskowane przez kierowników rejonów.
(dowód: akta kontroli str. 1528, 2971 - 2972)

Oddział przesłał propozycje planu wydatków bieżących na utrzymanie sieci dróg, na następny rok budżetowy w czerwcu: 2012 - plan na 2013 r., 2013 - plan na 2014 r., 2014 - plan na 2015 r.
(dowód: akta kontroli str. 1081, 939, 966)

Wykonanie planu wydatków bieżących (przewidzianych w ramach zarządzeń dotyczących utrzymania sieci dróg) w stosunku do zaplanowanych (po aktualizacji) środków finansowych w roku:

- 2013 - wyniosło 99,93% (plan - 81.504,5 tys. zł, wykonanie 81.447,0 tys. zł),
- 2014 - wyniosło 98,99% (plan - 71.279,8 tys. zł, wykonanie 70.560,4 tys. zł),
- 2015 I kwartał - wyniosło 15,9% (plan - 78.433,0 tys. zł, wykonanie 12.470,5 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 681, 2944)

Największą kwotą niewykorzystaną w limitach na utrzymanie stanowiły wydatki w ramach ZUD¹⁶.

(dowód: akta kontroli str. 4652 - 4653)

¹² Zwane dalej Zarządzeniem nr 59.

¹³ Zwane dalej Zarządzeniem nr 66.

¹⁴ Weszło w życie z dniem podpisania.

¹⁵ Zachowano termin określony w § 4 ust. 2 Zarządzenia nr 59.

¹⁶ w 2013 r. na kwotę niewykorzystanych 57,48 tys. zł w ramach bieżącego utrzymania dróg na ZUD pozostało 19,75 tys. zł, w 2014 r. na kwotę niewykorzystanych 719,39 tys. zł na ZUD w ramach bieżącego utrzymania dróg pozostało 591,81 tys. zł, na ZUD w ramach bieżącego utrzymania autostrad 98,04 tys. zł; na korpus drogi w ramach BUD w 2013 r. nie wydatkowano 3,68 tys. zł, natomiast w 2014 r. - wydatkowano całość otrzymanych kwot na korpus drogi.

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że wydatki w ZUD uzależnione były od zmiennych i trudno przewidywalnych warunków atmosferycznych.

(dowód: akta kontroli str. 4615, 4623 - 4624)

W latach 2013 - 2015 (I kwartał) struktura wydatków na utrzymanie i remonty dróg (przewidywanych w ramach zarządzeń dotyczących utrzymania sieci dróg) przedstawiała się następująco (w tys. zł):

- ZUD - 2013 r.: 42.229,9, wykonanie 99,9%; 2014 r.: 13.193,8, wykonanie 95%, 2015 r.: 10.667,0 zł, wykonanie 52,9%,
- Prace porządkowe¹⁷ - 2013 r.: 5.434,3; wykonanie 99,9%; 2014 r.: 6.985,2, wykonanie 100%; 2015 r.: 383,6, wykonanie 4,55%,
- Utrzymanie oznakowania - 2013 r.: 1.496,4, wykonanie 99,9%; 2014 r.: 4.205,2, wykonanie 100%; 2015 r.: 81,715, wykonanie 2,3%,
- Remonty nawierzchni - 2013 r.: 10.345,2, wykonanie 99,8%; 2014 r. 21.485,0, wykonanie 99,8%; 2015 r.: 157, 6, wykonanie 0,58%,
- Bezpieczeństwo - 2013 r.: 1.510,2, wykonanie 99,8%; 2014 r.: 5.385,1, wykonanie 100%; 2015 r.: 318,78, wykonanie 7%,
- Pozostałe wydatki związane z utrzymaniem sieci dróg krajowych - 2013 r.: 3.076,1, wykonanie 99,4%; 2014 r. 3.875,8, wykonanie 99,8%; 2015 r.: 764,0, wykonanie 12,3%,
- Wydatki na utrzymanie obiektów mostowych - 2013 r. 4.454,8, wykonanie 99,9%; 2014 r. 4.680,0 wykonanie 99,9%; 2015 r.: 97,68, wykonanie 1,46%,
- Wydatki w systemie Utrzymaj standard - 2013 r.: 12.900, wykonanie 100%; 2014 r.: 10.750, wykonanie 100%, 2015 r. - 0.

(dowód: akta kontroli str. 685 - 686, 2841 - 2842)

Plan wydatków bieżących (przewidywanych w ramach zarządzeń dotyczących utrzymania sieci dróg):

- a) na rok 2013 r. podlegał zmianom, z uwagi na dodatkowe środki przyznane przez Centralę na wniosek Oddziału¹⁸ oraz zaktualizowanie środków finansowych na ZUD¹⁹,
- b) na 2014 r. podlegał zmianom, z uwagi na:
 - dodatkowe środki finansowe przyznawane przez Centralę GDDKiA na wniosek Oddziału²⁰,
 - przesunięcia pomiędzy asortymentami w związku z kończącymi się umowami na utrzymanie dróg w systemie Utrzymaj standard²¹,

¹⁷ Z tego:

- a) mycie znaków pionowych, ekranów akustycznych, urządzeń betonowych, barier, poręczy, balustrad, elementów odbłaskowych itp. w 2013 r. – 129,8 tys. zł, w 2014 r. – 98,2 tys. zł, w 2015 r. – 1,574 tys. zł.
- b) malowanie podpór oznakowania pionowego, balustrad, barier, poręczy, ogrodzeń, itp.: w 2013 r. – 1,8 tys. zł, 2014 r. – 0, w 2015 r. – 0.
- c) pielęgnacja lub wycinka drzew i krzewów, usuwanie wiatrolomów, frezowanie pni, itp.: w 2013 r. – 1.498,3 tys. zł, w 2014 r. – 1.334,7 tys. zł, w 2015 r. – 5,224 tys. zł.
- d) przeglądy zadrzewienia wraz z wyceną drewna: w 2013 r. – 20,5 tys. zł, w 2014 r. – 83,5 tys. zł; w 2015 r.: 0.
- e) koszenie i sianie: w 2013 r. – 1.150,6 tys. zł, 2014 r. – 2.226,2 tys. zł, w 2015 r.: 0.
- f) nasadzenia: w 2013 r. – 139,8 tys. zł, w 2014 r. – 227,6 tys. zł, w 2015 r.: 0,45 tys. zł.
- g) utrzymanie czystości pasa drogowego, parkingów, MOP-ów, w tym opłaty za wysypisko: w 2013 r. – 2.491,1 tys. zł, w 2014 r. – 3.012,1 tys. zł, w 2015 r.: 376,4 tys. zł.
- h) wymiana, uzupełnianie, remont urządzeń (wypośażenia) na parkingach: w 2013 r. – 2,0 tys. zł, w 2014 r. – 2,6 tys. zł, w 2015 r.: 0.

¹⁸ Oddział pismem z 16.05.2013 r. zwrócił się do Centrali GDDKiA o zwiększenie środków finansowych w 5 asortymentach; Centrala GDDKiA zwiększyła limit środków finansowych w 1 asortymencie: BUD; Oddział pismem z 05.08.2013 r. wystąpił do Centrali GDDKiA o zwiększenie środków w BUD i ZUD, co został przez Centralę zrealizowane (pismo z 02.09.2013 r.).

¹⁹ Oddział pismem z 15.03.2015 zwrócił się do Centrali GDDKiA o zwiększenie środków finansowych na 2013 r. w zakresie bieżącego utrzymania autostrad i dróg ekspresowych orazi ZUD z uwagi na niekorzystne warunki atmosferyczne w bieżącym sezonie zimowym; Centrala GDDKiA pismem z 20.03.2013 r. zwiększyła limity środków w tym zakresie.

²⁰ Pismem z 10.10.2014 ww. Departament poprosił o informację, czy Oddział potrzebuje dodatkowych środków bieżących na remonty dróg lub mostów lub na któryś z asortymentów bieżącego utrzymania sieci drogowej. W odpowiedzi Oddział zawniaskował o dodatkowe środki na remonty dróg w kwocie 4.100,0 tys. zł oraz bieżące utrzymanie dróg w kwocie 2.120,0 tys. zł. Oddział otrzymał dodatkową kwotę 2.120,0 tys. zł w asortymencie Bieżące utrzymanie Dróg (zwany dalej BUD).

- dodatkowe środki na roboty drogowe (bariery ochronne)²²,
- zaktualizowanie środków finansowych na ZUD z uwagi na dobre warunki atmosferyczne²³.

(dowód: akta kontroli str. 202 - 203, 933, 969 - 980, 1053, 1057, 1084 - 1097)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że zwiększenie w 2013 r. środków finansowych w asortymencie ZUD związane było z niekorzystnymi warunkami atmosferycznymi na początku roku budżetowego, natomiast w 2014 r. zmniejszenie limitów na ZUD było konsekwencją wysokich temperatur i braku opadów śniegu. W przypadku dobrych warunków atmosferycznych pod koniec roku budżetowego Oddział aktualizował budżet w ZUD i w sytuacji braku możliwości wykorzystania tych środków finansowych w innych asortymentach robót (ze względu na ograniczenia czasowe) przekazywał je do Centrali GDDKiA. Realizacja planów wydatkowania środków finansowych, monitorowana była przy pomocy aplikacji sieciowej „Web BUDWin”, prowadzonej na poziomie Rejonu, Oddziału i Centrali GDDKiA. Realizacja planów finansowo - rzeczowych weryfikowana była w każdym miesiącu kalendarzowym, przy udziale Wydziałów finansowo - księgowego (F-1) oraz Dróg i Sieci Drogowej (Z-1) oraz rejonów.

(dowód: akta kontroli str. 202 - 203, 933, 963 - 980, 1035, 1041, 1053, 1057 - 1058, 1084 - 1088)

Z uwagi na zatwierdzoną wartość kosztorysową oraz wykonanie planu w 2014 r., Oddział wniósł o zmianę w planie wydatków majątkowych i bieżących na 2015 r., tj. usunięcie zadania „Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK nr 20”. Oddział otrzymał z Centrali na 2015 r. na realizację ww. zadania kwotę 1.269,08 tys. zł w ramach środków Krajowego Funduszu Dróg.

(dowód: akta kontroli str. 4604 - 4606)

W związku z poleceniem Centrali ograniczenia standardów przy realizacji robót w asortymencie BUD²⁴, Oddział poinformował Centralę pismem z 05.08.2013, że nie zostaną wykonane planowane roboty z grup katalogu robót utrzymaniowych m.in. nawierzchnia (na kwotę 4.715,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 1092 - 1094, 3500, 4601)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że w związku z przesunięciami w asortymentach środków bieżącego utrzymania dróg sieci drogowej (BUDSD) w 2013 r. roboty dotyczące nawierzchni wykonano w ramach dostępnych środków finansowych. Wykonane roboty w zakresie utrzymania pozwoliły na zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom dróg. Raport o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2013 r. zawierał dane, z których wynika poprawa stanu technicznego dróg w województwie zachodniopomorskim. W latach 2013 - 2015 nie dokonano innych zmniejszeń w zakresie BUD, które spowodowały zmniejszenie wydatków na utrzymanie lub remonty dróg i drogowych obiektów inżynierskich, i wpłynęły lub mogły wpłynąć na pogorszenie utrzymania zimowego dróg lub stanu nawierzchni dróg.

(dowód: akta kontroli str. 3483 - 3484)

²¹ Pismo Oddziału z 04.06.2014 r. do Centrali GDDKiA z prośbą o przesunięcie środków finansowych z asortymentu Utrzymaj standard na bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych; pismo z 06.06.2014 r. z Centrali GDDKiA dotyczące przesunięcia środków z Utrzymaj standard na BUD.

²² Pismo z 09.09.2014 r. Oddziału do Centrali GDDKiA z prośbą o przekwalifikowanie środków z ZUD na BUD z przeznaczeniem na wydłużenie odcinków barier ochronnych na drogach dwujezdniowych A i S.

²³ Pismem z 02.09.2014 r. Centrala GDDKiA poinformowała Oddział o przesunięciu 1.200 tys. zł z ZUD do BUD. Oddział pismem z 13.11.2014 r. wystąpił do Departamentu Zarządzania Drogami i Mostami GDDKiA o zmiany limitów w asortymentach: BUD oraz ZUD z wnioskiem o przeznaczenie środków na remonty nawierzchni. Pismem z 04.12.2014 r. GDDKiA zmniejszyła limity środków w BUD i ZUD, informując, iż podlegają one blokadzie.

²⁴ Pismo z 31.07.2013 r. Centrali do Oddziału.

Plan remontów dróg krajowych, ustalany był w Planie działań na Sieci Dróg Krajowych²⁵, sporządzany przez Centralę GDDKiA, głównie w oparciu o dwa parametry: stan techniczny nawierzchni oraz wielkość ruchu kołowego.

(dowód: akta kontroli str. 203, 930 - 931)

PDnSD na 2014 zawierał 963 pozycje. W pierwszych 50 pozycjach 11 zadań²⁶ dotyczyło Oddziału GDDKiA (szacowane koszty realizacji tych zadań w pierwszym roku realizacji, tj. 2014 r., wraz z kosztami nadzorów wyniosły 68.053,6 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 203, 930 – 931, 1274 - 1299)

Grzegorz Dziedzina, Z-ca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami²⁷ wyjaśnił, że w roku 2014 Oddział wystąpił o zabezpieczenie środków na wykonanie remontów koniecznych na kwotę 21.396,22 tys. zł, a otrzymał 21.397,39 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 4622)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że z 11 ww. zadań zrealizowano 2²⁸ o łącznej wartości 1.860,05 tys. zł (2,7% z kwoty 68.053,6 tys. zł). Kolejne 3 zadania ujęto w planie na 2015 r. i w chwili obecnej trwają procedury przetargowe, mające na celu wyłonienie wykonawcy. Z powodu braku środków finansowych, nie wykonano 6 zadań (w odniesieniu do 4 trwają prace nad aktualizacją PDnSD, a dla 2 zadań prace związane z aktualizacją dokumentacji technicznej).

(dowód: akta kontroli str. 3473 – 3476, 4622)

Plan remontów obiektów inżynierskich ustalany był na podstawie algorytmu eksperckiego programu Ekspert. Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że kierowano się oceną obiektu podczas wykonywania przeglądu obiektu inżynierskiego. Potrzeby rzeczowo – finansowe określano w oparciu o przegląd obiektu inżynierskiego na podstawie „Wykazu potrzeb do planu bieżącego utrzymania i remontów”. Pozycja zadania w PDnSD ustalana była w oparciu o jednolity dla wszystkich oddziałów GDDKiA algorytm uwzględniający wyniki badań stanu nawierzchni, wielkości i struktury ruchu (ze szczególnym uwzględnieniem udziału samochodów ciężarowych), parametry drogi, wskaźniki liczby zabitych i rannych. Oddział wykonywał remonty zgodnie z otrzymanymi środkami finansowymi, według PDnSD i nie otrzymywał z Centrali dodatkowych zaleceń lub wytycznych. PDnSD sporządzany był przez Centralę we współpracy z oddziałami GDDKiA, przez co był zgodny z założonymi kryteriami, dzięki czemu uwzględniano zgłaszane potrzeby w zakresie remontów dróg, nadając im, w zależności od cech techniczno - eksploatacyjnych odcinka drogi, odpowiednią pozycję w planie.

(dowód: akta kontroli str. 203, 930 – 932, 203)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił dalej, że potrzeby rzeczowo - finansowe dla obiektu inżynierskiego określał inspektor mostowy, po przeprowadzeniu przeglądu – na podstawie „instrukcji przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich”. Oddział zlecał wykonywanie prac pomiarowych laboratoriom drogowym GDDKiA, zgodnie z otrzymywanym corocznie z Centrali wykazem rodzajów badań i harmonogramem ich wykonania. Laboratoria wyniki prac przekazywały do Centrali, m.in. w celu przygotowania „Rocznego raportu o stanie technicznym dróg krajowych”. Pomiar wielkości i struktury ruchu badany był przez wykonawcę wybranego w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych. Parametry dróg istniejących określone były przy pomocy oprogramowania do ewidencji danych

²⁵ Zwany dalej również PDnSD.

²⁶ poz. zadania w planie PDnSD 7,8,9,16,18,22,25,26,28,39,44;

²⁷ W dalszej części wystąpienia: Grzegorz Dziedzina; w dniu 03.04.2015 r. Dyrektor Oddziału upoważnił Grzegorza Dziedzinego do działania w jego imieniu w toku kontroli NIK potwierdzając jednocześnie wszelkie dotychczasowe czynności dokonane w sprawie przez pełnomocnika (dowód: akta kontroli str. 2863).

²⁸ Z 11 zadań dotyczących Oddziału (z pierwszych 50 pozycji PDnSD) zrealizowano 2 zadania z pozycji nr 39 (dot. S3) i 44 (dot. A6).

drogowych „Banku Danych Drogowych”. Dane o liczbie wypadków na drogach krajowych oraz liczbie osób rannych i zabitych w tych wypadkach Oddział otrzymywał z Policji w formie tabeli.

(dowód: akta kontroli str. 1528, 2846, 2848)

Na podstawie przedłożonego programu działań na sieci drogowej drogowych obiektów inżynierskich²⁹ dotyczących remontów, z dnia 24.09.2013 r. zaplanowano na:

- a) 2014 r. – 1 zadanie dot. remontów (kolumna: 2014R) o wartości 1.500,0 tys. zł (Szczecinek, droga nr 11, JNI 6270002),
- b) 2015 r. - 7 zadań remontowych o wartości 12.600,0 tys. zł (Kołbaskowo 3.500,0 tys. zł, Gryfino 1.000,0 tys. zł, Wolin 4.000,0 tys. zł, Krajnik Dolny 1.000,0 tys. zł oraz Radziszewo A6 1.000,0 tys. zł, Goleniów S3 1.500,0 tys. zł, Szczecinek droga nr 11, JNI 6270005, linia PKP 600,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 958)

W przedłożonym PDnSD - obiekty inż. (z 30.01.2014 r.) na:

- a) 2014 r. nie zaplanowano żadnych zadań,
- b) 2015 r. - zaplanowano 11 zadań o wartości 16.000,0 tys. zł, w tym:
 - 5 zadań dotyczących remontów wykazanych w kolumnie: 2015R, o wartości 11.000,0 tys. zł (Szczecinek, droga nr 11, JNI 6270002, 1.500,0 tys. zł, Kołbaskowo 3.500,0 tys. zł, Gryfino 1.000,0 tys. zł, Wolin 4.000,0 tys. zł, Krajnik Dolny 1.000,0 tys. zł),
 - 6 zadań o charakterze inwestycyjnym wykazanych w kolumnie: 2015-I o wartości 5.000,0 tys. zł (w tym zadanie dot. Tymień droga nr 11 o wartości 700,0 tys. zł).

(dowód: akta kontroli str. 954)

W PDnSD - obiekty inż. z 30.01.2014 r. na 2015 r.:

- nie uwzględniono 2 z 7 (28,5 %) zadań remontowych wykazanych w planie z 24.09.2013 r. (tj. Radziszewo A6 1.000,0 tys. zł, Goleniów S3 1.500,0 tys. zł),
- w odniesieniu do planu z 24.09.2013 r. przeniesiono z 2015 r. na 2016 r. remont: Szczecinek JNI 6270005, 600,0 tys. zł,
- ujęto wykazane w planie z 24.09.2013 r. na 2014 r. zadanie pn. Szczecinek 1.500,0 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 954, 958)

W sprawie istotnych zmian na przestrzeni 4 miesięcy w PDnSD – obiekty inż., Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że PDnSD - obiekty inż. opracowany przez Centralę nie uległ zmianie (w zasadzie jest to plan potrzeb). Centrala do planów rocznych przyjmuje zadania w oparciu o weryfikację przez Oddziały stanu przygotowania zadań do realizacji w latach następnych i wysokości dostępnych środków finansowych. Oddział przedstawił Centrali 24.09.2013 r. propozycje potrzeb do planu na 2014 r. W dniu 30.01.2014 r. nastąpiła kolejna weryfikacja w zakresie możliwych terminów realizacji zadań z PDnSD Oddziałów z uwzględnieniem przyznanych środków finansowych na rok 2014. Wyjaśnił dalej, że lista obiektów inżynierskich PDnSD w skali kraju i ich kolejność nie ulega zmianie, jest ta sama, podlega jedynie weryfikacji (aktualizacji) w zakresie możliwości realizacji zadań w kolejnych latach, a wynika ze stanu przygotowania do realizacji obiektów inżynierskich i dostępności środków finansowych.

(dowód: akta kontroli str. 3477 - 3479)

²⁹ Zwany dalej PDnSD - obiekty inż.

W PDnSD - obiekty inż. – zadania o charakterze majątkowym w 2014 r. nie uwzględniono żadnego zadania na 2014 r. dla Oddziału, na 2015 r. uwzględniono 1 zadanie (Tymień – 700,0 tys. zł). W Planie tym nie wykazano pozostałych 5 zadań inwestycyjnych ujętych w PDnSD - obiekty inż. z 30.01.2014 r.
(dowód: akta kontroli str. 955)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że realizacja zadań ujętych w ww. planie uzależniona była od pozycji jaką zajmują one w programie, stanu przygotowania i wysokości środków finansowych dostępnych na ten cel. W związku z tym w planie na 2014 r. nie uwzględniono żadnego zadania, a na 2015 r. uwzględniono zadanie: Tymień, które znajdowało się na najwyższej pozycji z grupy 5 zadań Oddziału. Obiekty mostowe przeznaczone do realizacji w danym roku kwalifikuje Centrala.
(dowód: akta kontroli str. 3479)

Na 2013 r. zostało zaplanowanych i zrealizowanych 8 remontów drogowych obiektów inżynierskich³⁰. 6 remontów zrealizowano w ramach planu na 2013 r., 2 remonty były kontynuacją z roku 2012 r. Na 2014 r. i 2015 r. (01.01 - 30.04) nie zaplanowano żadnego.
(dowód: akta kontroli str. 1328, 3480 - 3481, 3496)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że w PDnSD z grudnia 2013 r. na lata 2014 – 2015 w ramach zadań inwestycyjnych i remontowych Oddział zaplanował kilka obiektów przeznaczonych do realizacji w latach 2014 – 2015. Z uwagi na fakt, że nie zostały one ujęte przez Centralę w planie na lata 2014 – 2015 zostały automatycznie przesunięte do realizacji na kolejne lata 2016 – 2017, ponieważ znalazły się na dalszych miejscach PDnSD.
(dowód: akta kontroli str. 4615, 4623)

W 2013 r. Oddział wykonał 2 remonty dróg ze środków bieżących – Krajowego Funduszu Dróg³¹ za kwotę 4.179,6 tys. zł oraz 9 remontów ze środków budżetowych za 20.684,5 tys. zł. W 2014 r. Oddział wykonał 2 remonty dróg³² ze środków bieżących – KFD o wartości 2.519,3 tys. zł oraz 2 zadania inwestycyjne³³ ze środków budżetowych o wartości 1.026,5 tys. zł. W 2014 r. Oddział ze środków budżetowych zrealizował 9 zadań remontowych za kwotę 21.396,9 tys. zł.
(dowód: akta kontroli str. 1329 – 1330, 3497 - 3498)

W planie wydatków (poza środkami przewidzianymi w ramach zarządzeń dotyczących utrzymania sieci dróg) na 2013r. przewidziano 24.864,24 tys. zł (środki budżetowe – 20.684,60 tys. zł, KFD – 4.179,64 zł), natomiast na 2014 r. – 21.397,39 tys. zł (w całości środki budżetowe). Plany te wykonano w 100%.
(dowód: akta kontroli str. 3482)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

³⁰ ze środków przyznawanych poza zarządzeniem nr 59.

³¹ Zwany dalej KFD.

³² w tym jeden (dk 11 i 25 m. Bobolice) był zadaniem 2-letnim na lata 2014 – 2015, drugi (dk 10 chodnik Sokolnec-Sicko) był zadaniem na 2014 r.

³³ w tym jedno (budowa ścieżki pieszo rowerowej na dk 20 w m. Stargard Szczeciński) było zadaniem 2-letnim na lata 2014-2015, drugie (dk 31 budowa kanalizacji deszczowej w m. Gryfino ul. Flisacza) było zadaniem na 2014 r.

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

Opis stanu faktycznego

W badanym okresie Oddział zlecał Laboratorium Drogowemu GDDKiA wykonywanie prac pomiarowych stanu dróg zgodnie z otrzymywanym corocznie z GDDKiA wykazem rodzajów badań i harmonogramem ich wykonania. Uzyskane wyniki pomiarów były corocznie przekazywane do GDDKiA m.in. celem przygotowania raportów o stanie technicznym dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 3977,4012-4030)

Według danych z Raportu o stanie technicznym sieci dróg krajowych na koniec 2013 r.³⁴ w województwie zachodniopomorskim pod względem:

- stanu spękań: 476,138 km (45,7%) dróg krajowych było w stanie dobrym, a 70,848 km (5,3%) w złym,
- równości podłużnej: 839,753 km (80,6%) w dobrym, 20,837 km (2,0%) w złym,
- głębokości kolein: 770,989 km (74,0%) w dobrym, 61,471 km (5,9%) w złym,
- właściwości przeciwpoślizgowych: 388,620 km (37,3%) w dobrym, 7,293 km (0,7%) w złym; większość dróg, tj. 588,661 km (56,5%) było w stanie zadowalającym.

Zgodnie z Raportami za 2013 r. i 2014 r. ogólny stan techniczny dróg w zarządzie Oddziału przedstawiał się następująco:

- na koniec 2013 r.: 798,078 km (76,6%) dróg było w stanie dobrym, a 116,690 km (11,2%) w stanie złym,
- na koniec 2014 r.: 808,497 km (77,6%) w dobrym, a 117,732 km (11,3%) w złym.

(dowód: akta kontroli str. 3702-3705,3755-3833,4031-4032)

Oddział zaplanował do wykonania remonty konieczne³⁵ w roku:

- 2013 r. na kwotę 40.310,6 tys. zł, a otrzymał 24.864,2 tys. zł,
- 2014 r.: na kwotę 21.396,2 tys. zł, a otrzymał 21.397,4 tys. zł.

W 2013 r. Oddział GDDKiA wykonał remonty konieczne odcinków dróg o łącznej długości 35,130 km, natomiast w 2014 r.: 28,450 km dróg, wydając wszystkie otrzymane na ten cel środki finansowe.

Środki finansowe na wszystkie potrzeby remontowe Oddziału GDDKiA zostały uwzględnione w Planie Działań na Sieci Dróg Krajowych na 2015 r. na kwotę 207,9 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 112,150 - 152)

Podczas oględzin³⁶ stanu technicznego dróg krajowych A6 i S3 będących w zarządzie Rejonu Szczecin, nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w stanie ich nawierzchni, ani w stanie poboczy. Nie stwierdzono także nieprawidłowości w stanie drogowych obiektów inżynierskich, poza powstałym bezpośrednio przed oględzinami wgnieceniem zewnętrznej barierki ochronnej na długości około 10 m na A6 w km 17+250, powstałym wskutek wypadku drogowego. Podczas oględzin drogi na wewnętrznym pasie autostrady policja drogowa dokonywała oględzin rozbitych samochodów. Stwierdzone wgniecenie barierki zostało naprawione do 27.02.2015 r., tj. w ciągu 7 dni od dnia zgłoszenia.

(dowód: akta kontroli str. 114 - 115,119,121,125 - 126, 3751 - 3754)

³⁴ Przyjmując, że dane procentowe w raportach na koniec 2013 r. i 2014 r. dotyczą łącznej sieci dróg w zarządzie Oddziału = 1.041,877 km, (zwany dalej Raportem)

³⁵ Środki otrzymywane poza zarządzeniem nr 66

³⁶ W dniu 20.02.2015 r.

W wyniku oględzin³⁷ stanu technicznego drogi krajowej Dk20, będącej w zarządzie Rejonu Stargard Szczeciński stwierdzono m.in.:

- ubytki głębokości 0,1 m w nawierzchni jezdni na długości 5 m w Węgorzynie w kilometrażu 40+806, na skrzyżowaniu z drogą wojewódzką nr 151,
- liczne ubytki głębokości około 0,05 m w nawierzchni jezdni i koleiny o głębokości około 0,05 m, od kilometrażu 61+200, na całej długości drogi w mieście Drawsko Pomorskie; widoczne liczne łatania nawierzchni na zimno na odcinkach po około 100 m długości,
- płytkie ubytki w nawierzchni jezdni w kilometrażu od 70+700 na długości 3 m oraz w kilometrażu od 69+600 (w Suliszewie) na długości 100 m,
- brak poziomego oznaczenia jezdni (linii rozgraniczającej pasy jezdni), koleiny o głębokości około 0,05 m i spękania nawierzchni na odcinku około 10 m na zakręcie ul. Dworcowej w Złocięncu.

(dowód: akta kontroli str. 127 - 136)

Jerzy Grzesiak, kierownik Rejonu Stargard Szczeciński, wyjaśniając jakie działania podjęto w związku z usterkami stwierdzonymi podczas oględzin wskazał, że „ubytki w Węgorzewie zostały uzupełnione masą na zimno (...) Po okresie zimowym uzupełnienia na zimno zostaną zastąpione trwałą metodą na gorąco. W Drawsku Pomorskim całe ulice Starogardzka i Toruńska w ciągu Dk20 wymagają remontu polegającego na położeniu nowej nawierzchni. Remont ten jest ujęty w planie zadań remontowych. Środki finansowe na remonty są przyznawane przez Dyрекcję w Warszawie, Oddział w Szczecinie nie ma na to wpływu. O ile pamiętam ten remont jest na 400 miejscu tzw. „listy rankingowej”. Podobna sytuacja jest z około 10-cio kilometrowym odcinkiem Drawsko Pomorskie – Złocieniec, który także wymaga położenia nowej nawierzchni. Firma M. kończy już wykonanie na tym odcinku remontów częściowych, tj. łat na gorąco. Na pozostałych odcinkach Dk20 łaty na gorąco zostaną wykonane do końca maja. (...) Całość linii segregacyjnych Dk20, w tym i brakujących w Złocięncu, zostanie wykonana w maju tego roku, po sezonie zimowym. Są na to przyznane środki finansowe.”

(dowód: akta kontroli str. 137 - 138)

W wyniku oględzin³⁸ stanu technicznego dróg krajowych w Rejonie Koszalin w kolejności: Dk6 (Karlino - Koszalin - Sycevice - Koszalin - Karlino) i Dk11 (Koszalin - Kołobrzeg - Koszalin), stwierdzono m.in.:

- koleiny o głębokości około 0,05 m, na prawej jezdni Dk6 w kilometrażu 116+500 - 120+700, 124+400 - 128+100, 152+200 - 157+400 (okolice Karniszewic) oraz na lewej jezdni Dk6 153+200 - 151+700 i 134+400 – 130+200,
- nierówności podłużne „muldy” na lewej jezdni Dk6 w kilometrażu 119+800 – 119+000,
- koleiny o głębokości około 0,05 m na prawej jezdni Dk11 w kilometrażu 26+000 – 26+800 oraz na lewej jezdni: 38+703 - 35+900, 26+800 – 26+000, 20+600 – 19+900 i 18+200 – 14+700,
- ułożone łaty na zimno na odcinkach długości około 2 m, na Dk6 w kilometrażu od 170+600 i od 177+600,
- sfrezowane koleiny na odcinkach długości po 2 m, lewej jezdni Dk6 w kilometrażu od 125+300, 124+300 i 124+100 oraz 118+900 - 111+000.

(dowód: akta kontroli str. 139 - 146)

Tadeusz Kanas, kierownik Rejonu Koszalin wyjaśniając, jakie działania podjęto w związku z ustaleniami podczas oględzin stanu technicznego dróg krajowych Dk6 i Dk11, wskazał, że: „(...) Na najbardziej zniszczonych odcinkach dróg, w tym i tych

³⁷ W dniu 23.02.2015 r.

³⁸ W dniu 24.02.2015 r.

stwierdzonych podczas oględzin, wymagana jest naprawa generalna, polegająca na położeniu nowej nawierzchni na całej szerokości drogi. Według informacji, które obecnie posiadam Dyrekcja w Warszawie nie przydzieliła środków finansowych potrzebnych na ten cel. Obecnie dysponuję Funduszem Bieżącego Utrzymania Dróg.”
(dowód: akta kontroli str. 147)

Podczas ww. oględzin stanu technicznego dróg, nie stwierdzono nieprawidłowości w stanie technicznym odcinków dróg wyremontowanych w 2013 r. i 2014 r., tj. na drodze:

- Dk6: w kilometrażu: 0-1+560, 106+900-108+200, 148+420-148+900,
 - Dk11 w kilometrażu: 0-1+184, 11+970-112+620, 84+300-88+600, 88+600-97+900,
 - Dk20 w kilometrażu: 0-2+230, 3+230-10+520, 107+600-109+500, 152+300-156.
- (dowód: akta kontroli str. 119 - 125, 127 - 136, 139 - 146, 151 - 152)

Objęte oględzinami ww. odcinki dróg, będące w niewłaściwym stanie technicznym, nie były poddane remontom w 2013 r. i 2014 r., natomiast zostały ujęte w Raporcie na koniec 2013 r. (załącznik nr 4) i w PDnSD na 2014 r. tj. na drodze:

- Dk6: w kilometrażu: 116+233-117 (w Raporcie wskaźnik rankingu 0,599, w PDnSD pozycja nr 79), 117-118 (0,502, 79), 119-119+656 (0,502, 79), 124-125 (0,621, 347), 125-126 (0,658, 347), 126-127 (0,668, 347), 127-129 (0,642, 347), 152-153 (0,635, 276), 154-155 (0,575, 276), 178-179 (0,597, 526),
 - Dk20 w kilometrażu: 62-62+579 (0,461, 402), 62+579-62+882 (0,501, 402), 63-63+713 (0,560, 402).
- (dowód: akta kontroli str. 127-136, 139-146, 3755-3805, 3928-3959, 3979-4011)

W latach 2013 - 2014 w 3 wytypowanych rejonach Oddziału przeprowadzono wszystkie okresowe przeglądy roczne i pięcioletnie dróg oraz drogowych obiektów inżynierskich. W Rejonie: Szczecin skontrolowano 82 obiekty, Koszalin 46 i Stargard Szczeciński 67. Pracownicy przeprowadzający przeglądy dysponowali uprawnieniami budowlanymi i należeli do jednej z izb zawodowych. Wszyscy posiadali w swoich zakresach obowiązków zadania polegające na wykonywaniu przeglądów okresowych. We wszystkich przypadkach jedna z osób uczestniczących w przeglądach odbyła przeszkolenie w zakresie wykonywania przeglądów obiektów inżynierskich, uzyskując pozytywną ocenę. W badanym okresie Oddział ustalał roczne plany bieżącego utrzymania dróg krajowych, w podziale na poszczególne asortymenty robót, po przydziale środków finansowych przez GDDKiA. Plan remontów dróg krajowych był ustalany przez GDDKiA w PDnSD.

(dowód: akta kontroli str. 3912 - 3957, 3976, 3968 - 3977)

W trakcie oględzin przebiegu objazdu i kontroli dróg krajowych A6, Dk10 i Dk13³⁹, stwierdzono, że trasa oględzin wyniosła w sumie 113,000 km (od siedziby Rejonu Szczecin do powrotu), a przejazd zajął 3 godziny i 24 minuty.

W latach 2013 - 2014 Rejon Szczecin dysponował 10 samochodami, wykorzystywanymi przez 15 pracowników⁴⁰ do objazdów dróg. Na jednego kierowcę przypadało średnio 7,959 km zarządzanych dróg krajowych. Liczba pracowników pozwalała na wykonywanie objazdów i kontroli dróg na autostradzie A6 i drodze ekspresowej S3 z częstotliwością określoną w zarządzeniu nr 36 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8 listopada 2007 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów i kontroli dróg krajowych⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 6, 17 - 21, 86-87, 90, 3834 - 3911)

³⁹ w kolejności: A6 (Szczecin Kijewo - Kolbaskowo przejście graniczne - m. Kolbaskowo), Dk13 (m. Kolbaskowo - Rosówek przejście graniczne - Szczecin), Dk10 (Szczecin - Lubieszyn przejście graniczne - Szczecin), Dk13 (Szczecin - m. Kolbaskowo) i A6 (m. Kolbaskowo - Szczecin Kijewo).

⁴⁰ Pracownicy: Z.K., S.W., T.B., R.K., J.G., K.S., K.W., S.D., M.B., J.K., G.K., M.S., G.C., M.M. i P.W.

⁴¹ Dalej: Zarządzenie nr 36.

Trasa objęta ww. oględzinami była stałą trasą objazdu. W trakcie oględzin w dniu 12.02.2015 r. stwierdzono, że m.in.: na poboczu A6 w kilometrażu 17+350 nastąpiło miejscowe rozmycie wierzchniej warstwy skarpy na odcinku około 2 m.

Kierownik służby liniowej Rejonu Szczecin wyjaśnił, że zarówno on jak i wykonawca utrzymania autostrady uznali, że rozmycie nie stwarzało żadnego zagrożenia i nie wymagało natychmiastowej naprawy. Podczas oględzin objazdu dróg w dniu 13.02.2015 r. Kierownik Rejonu Szczecin zgłosił telefonicznie wykonawcy potrzebę naprawy rozmytej skarpy. W dniu 18.02.2015 r. Kierownik Rejonu Szczecin wyjaśnił, że brakującą ziemię uzupełniono w ciągu 3 dni od zgłoszenia. Naprawę rozmytej skarpy potwierdzono w dniu 20.02.2015 r. podczas oględzin stanu technicznego autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 93, 96, 108 - 110, 113, 119 - 121)

Podczas oględzin objazdu stwierdzono że w km 13+040 w odległości około 6-7 m od krawędzi jezdni Dk 13 przyległa do ścieżki rowerowej skarpa rowu biegnącego wzdłuż drogi, nie została odpowiednio zabezpieczona przed rozmyciem przez wody opadowe.

(dowód: akta kontroli str.94, 99 - 100,108 - 110)

Kierownik Rejonu Szczecin Zbigniew Kolasa i kierownik Służby Liniowej w Rejonie Szczecin Rafał Karandziej, wyjaśniając jakie działania podjęto w związku z brakiem zabezpieczenia skarpy rowu odwadniającego wskazali, że inwestorem budowy ścieżki rowerowej była gmina Kołbaskowo. Skarpa została wyrównana i obsiana trawą do dnia 23.04.2015 r., tj. w terminie zgodnym z ustalonym w protokole odbioru technicznego pasa drogowego z dnia 12.01.2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 108 - 110, 3744 - 3747)

Raz w tygodniu objazdy dróg były rejestrowane na wideorejestраторze, a zapisy elektroniczne były nagrywane na twardy dysk służbowego komputera.

(dowód: akta kontroli str. 110)

Analiza wpisów do dzienników objazdów całych dróg A6 i S3 w Rejonie Szczecin oraz wpisów do miesięcznych kart pracy pojazdów samochodowych służbowych aut (wpisy dokonane we wszystkich dniach lutego 2014 r. i stycznia 2015 r., wszystkich sobót i niedziel oraz losowo wybranego jednego dnia z pozostałych dni każdego tygodnia w marcu, maju i październiku 2013 r. oraz w lutym, marcu, maju i październiku 2014 r.) wykazała m.in., że:

- wszystkie zbadane dzienniki objazdów dróg były zgodne ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 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 tunelom (Dz. U. Nr 67, poz. 582),
- harmonogramy objazdów dróg ustalał kierownik Rejonu Szczecin,
- objazdy i kontrole dróg na autostradzie A6 i drodze ekspresowej S3 wykonywano z częstotliwością zgodną z określoną w Zarządzeniu nr 36,
- z zapisów w dziennikach objazdów dróg wynikało, że Rejon Szczecin prawidłowo reagował na zauważone nieprawidłowości na drogach i w dniu stwierdzenia zgłaszał usterki do usunięcia wykonawcom utrzymania dróg. Utylizacji ropy rozlanej oraz usunięcia przedmiotów i padłych zwierząt z jezdni dokonywano w dniu, w którym je zgłoszono. Napraw uszkodzonej nawierzchni i znaków drogowych wykonawca dokonywał w tym samym lub w następnym dniu po otrzymaniu zgłoszenia.

Umowa nr 53/Z-1/2014 z 23.04.2014 r. (obowiązująca do 31.12.2017 r.) zawarta z firmą F. przewidywała wywóz padłych zwierząt w dniu zgłoszenia.

W umowie nr 8/Z-1/2014 z 29.01.2014 r. (obowiązującej do 30.04.2017 r.) zawartej z firmą P. na BUD⁴², przewidziano, że czas naprawy zgłoszonych nieprawidłowości będzie każdorazowo określany w zleceniu.

- nie stwierdzono żadnych nieprawidłowości w odniesieniu do drogowych obiektów inżynierskich.

(dowód: akta kontroli str. 9,86-87,90,1112-1122,2417-2443,3748-3750)

Wzdłuż drogi Dk6 w kilometrażu 132+400 ustawione zostały żółte słupki wyznaczające w terenie rzeczywiste granice pasa drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 139,142)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w opisanym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

W karcie pojazdu samochodu⁴³ z października 2013 r. brakowało wszystkich 18 wpisów w kolumnie „przebieg km” i podpisów kierowcy w rubryce „dysponent pojazdu”. Miesięcznego rozliczenia można było dokonać na podstawie wpisanego sumarycznego kilometrażu oraz wpisanych stanów licznika samochodowego przy każdym wyjeździe i powrocie. Do karty załączono także paragony ze stacji paliw z podaniem liczby litrów zatankowanego paliwa i ceny zapłaconej kartą flotową.

(dowód: akta kontroli str. 87-89,3742-3743)

Kierownik Rejonu Szczecin Zbigniew Kolasa, wyjaśnił, że były to błędy formalne wypełniającego kartę kierowcy i rozliczającego karty. Kierownik Rejonu zwrócił uwagę obu pracownikom na niedopuszczalność takich braków.

(dowód: akta kontroli str. 7-8)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, stosowany przez Oddział system miesięcznego rozliczania objazdów służbowymi samochodami, nie pozwala na rzetelną weryfikację zgodności wpisywanych tras z liczbą przejechanych kilometrów w czasie objazdu.

W zbadanych dziennikach objazdów pracownicy Rejonu Szczecin wpisywali trasy objazdów drogami krajowymi, bez podania liczby przejechanych kilometrów, natomiast w kartach pojazdów kierowcy wpisywali łączną liczbę przejechanych kilometrów z podaniem trasy ograniczonej do przejazdu drogami krajowymi. W żadnym z tych dokumentów nie rozpisano szczegółowo faktycznie przejechanych tras. Np. w karcie pojazdu P. za miesiąc październik 2013 r. we wszystkich 18 pozycjach wpisano tę samą trasę drogami krajowymi nr: 10, 13 i A6, natomiast podana liczba przejechanych kilometrów była w każdym wpisie inna i wahała się od 80 do 276 km.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 89,102 - 107)

Zbigniew Kolasa, Kierownik Rejonu Szczecin Oddziału wyjaśnił: „Wzór dziennika objazdu dróg został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i stosowane przez nas dzienniki są zgodne z tym wzorem, w którym nie ma nakazu określania liczby przejechanych kilometrów. Wzór miesięcznej karty pojazdu samochodowego został określony zarządzeniem Dyrektora Generalnego Dróg Krajowych i Autostrad lub przez Dyrektora Oddziału w Szczecinie i obowiązuje we wszystkich Rejonach. We wzorze kart odstąpiono od szczegółowego opisu trasy przejazdu, jaki kiedyś obowiązywał. Obowiązujący obecnie ogólny opis trasy przejazdu jest według mnie wystarczający, bardziej szczegółowy byłby zbędny. Głównym zadaniem karty jest rozliczenie ilości zużytego paliwa i przejechanych kilometrów służbowymi

⁴² W tym: naprawę znaków drogowych, uzupełnianie ubytków w nawierzchni, utylizację plam ropy i usunięcie graffiti.

⁴³ Według wzoru określonego w zarządzeniu nr 33/2012 Dyrektora GDDKiA Oddział w Szczecinie z dnia 25.09.2012 r. w sprawie określenia podstawowych zasad korzystania z pojazdów służbowych, oraz podstawowych zasad prowadzenia prawidłowej gospodarki pojazdami i sprzętem w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie; nr rejestracyjny ZS 5183K

samochodami. Samochody GDDKiA mogą być tankowane wyłącznie na stacjach paliw Orlenu. Płatności za paliwo są bezgotówkowe, odbywają się kartami flotowymi przypisanymi do konkretnych samochodów, których numery rejestracyjne są opisane na karcie. (...) Rozliczenia zużytego paliwa i przejechanych kilometrów można dokonać na podstawie danych z pierwszej strony karty, gdzie podawane są wartości sumaryczne za cały miesiąc. Na drugiej stronie (...) rozpisuje się kolejne przejazdy.”

(dowód: akta kontroli str. 7 - 8)

Wzór karty pracy pojazdu samochodowego, używanej w Oddziale, został określony w zarządzeniu nr 33/2012 Dyrektora GDDKiA Oddział w Szczecinie z dnia 25.09.2012 r. w sprawie określenia podstawowych zasad korzystania z pojazdów służbowych, oraz podstawowych zasad prowadzenia prawidłowej gospodarki pojazdami i sprzętem w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Szczecinie. Wzór nie zawierał informacji o faktycznie przejechanej trasie.

(dowód: akta kontroli str. 86 - 89, 102 - 107)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

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

3.1. System „Utrzymaj standard”.

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą, Dyrektor Oddziału zawarł 2 umowy o utrzymanie dróg w systemie „Utrzymaj standard”:

- a) nr 102/Z-1/2010 z 29.10.2010 r.⁴⁴, o wartości 51.599,9 tys. zł, obowiązującej w okresie 01.11.2010 r. - 30.10.2014 r. (kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S3 od km 0+000 do km 54+012),
- b) nr 163/Z-1/2010 z dnia 23.12.2010 r.⁴⁵, o wartości 22.029,1 tys. zł obowiązującej w okresie 01.01.2011 r. - 31.10.2014 r. (kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S3 od km 54+012 do km 81+613).

(dowód: akta kontroli str. 227 - 232, 390 - 395)

Grzegorz Dziędzina wyjaśnił, że zgodnie z pismem z 28.02.2014 r. Centrali⁴⁶ do momentu wprowadzenia zmian warunków kontraktowych zostało zawieszone organizowanie i przeprowadzanie przetargów na utrzymanie dróg w modelu „Utrzymaj standard”. Wzorcowe dokumenty kontraktowe dla przedmiotowego modelu zostały zatwierdzone 01.12.2014 r. W chwili obecnej Oddział jest w trakcie opracowywania materiałów przetargowych dla drogi S3 na odcinku od km 0+000 do km 54+012 (węzeł „Klucz” – węzeł „Myślibórz”)

(dowód: akta kontroli str. 1265 - 1266, 1272 - 1273)

Treść ww. 2 umów gwarantowała kompleksowe utrzymanie drogi. Umowy zawierały postanowienia dotyczące nw. obowiązków:

- utrzymanie nawierzchni oraz zabezpieczenie powstałych ubytków,

⁴⁴ Zwana dalej umową Nr 102.

⁴⁵ Zwana dalej umową Nr 163.

⁴⁶ Pismem tym Centrala poinformowała Oddział o podjęciu decyzji o zawieszeniu organizowania i przeprowadzania przetargów na utrzymanie dróg w modelu „Utrzymaj standard” według dotychczasowych zasad do czasu zakończenia prac nad niezbędnymi zmianami warunków kontraktowych. Poinformowano, że wyniki audytu wewnętrznego wskazywały na potrzebę wprowadzenia zmian w warunkach kontraktowych, przede wszystkim wymagań (standardów) oraz sposobu nadzorowania i rozliczania tych kontraktów przez pracowników GDDKiA.

- utrzymanie czystości jezdni i pasa drogowego,
- utrzymanie oznakowania pionowego⁴⁷ i słupków prowadzących oraz ich bieżące uzupełnianie,
- utrzymanie oznakowania poziomego⁴⁸,
- likwidacja wyboju stanowiącego zagrożenie dla ruchu,
- uzupełnianie i zabezpieczenie miejsca uszkodzenia bariery ochronnej,
- uzupełnienie włazów studzienek i krat ściekowych,
- usuwanie niebezpiecznych przedmiotów i martwych zwierząt⁴⁹,
- utrzymanie zieleni przydrożnej⁵⁰,
- mycie ekranów akustycznych⁵¹,
- interwencyjne oznakowanie zdarzeń drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 227 - 232, 250 - 338, 390 - 476)

W umowach normy jakościowe, wymagania i standardy przy wykonywaniu powierzonego zadania określono poprzez szczegółowy wykaz robót do wykonania podczas letniego i zimowego utrzymania oraz zadań i obowiązków brygady patrolowej. W oddzielnej części umowy określono środki trwałe oraz wyposażenie

⁴⁷ Znaki pionowe wykonawca obowiązany był utrzymywać w czystości w celu zapewnienia ich czytelności i założonej odbłaskowości; uzupełnianie i wymianę znaków drogowych należało uwzględnić od 13 maja 2011 r.; ustawione znaki drogowe (uzupełnienie brakujących lub wymiana zniszczonych) musiały być zgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz Rozporządzeniem 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; znaki miały być regularnie myte, min. 2 razy w roku, czyszczenie ich powierzchni miało się odbywać w zależności od stopnia zabrudzenia; w przeciągu 4 godzin od momentu wykrycia uszkodzenia lub otrzymania powiadomienia o jego istnieniu wykonawca zobowiązany był naprawić (bądź w razie konieczności wymienić): znaki regulujące prawo pierwszeństwa, zakazy wjazdu i znaki określające kierunek ruchu, znaki ostrzegawcze, znaki informujące o początku i końcu drogi ekspresowej; drogowaskazy musiały być utrzymywane w taki sposób, by były widoczne dla użytkowników drogi; wykonawca zobowiązany był naprawić (bądź w razie konieczności wymienić) uszkodzone drogowaskazy w przeciągu 3 dni od daty wykrycia uszkodzenia lub otrzymania powiadomienia o jego istnieniu; drogowaskazy miały być myte min. 2 razy w roku, natomiast czyszczenie ich powierzchni winno odbywać się w zależności od stopnia zabrudzenia; znaki informacyjne musiały być utrzymane w taki sposób, aby były widoczne dla użytkowników drogi; wymiana lub naprawa znaków informacyjnych nastąpić miała w przeciągu 3 dni roboczych od momentu wykrycia uszkodzenia lub otrzymania powiadomienia o jego istnieniu; znaki informacyjne miały być regularnie myte min. 2 razy w roku, natomiast czyszczenie ich powierzchni miało odbywać się w zależności od stopnia zabrudzenia; w SIWZ stanowiącym integralną część umów zawarto postanowienia dotyczące trwałości wykonania znaku pionowego, urządzeń elektrycznych na konstrukcji wsporczej, tabliczek znamionowych znaku, słupków prowadzących oraz znaków kilometrowych i hektometrowych (uszkodzone powinny być przekazane do wymiany w przeciągu 7 dni roboczych od momentu wykrycia uszkodzenia lub otrzymania powiadomienia o jego istnieniu, miały być myte min. 2 razy w roku)

⁴⁸ Oznakowanie poziome musiało być utrzymane w taki sposób, aby zapewnić optymalną widoczność, która jest niezbędna dla bezpiecznego ruchu na drodze ekspresowej S3 (wyraźnie widoczne w dzień i w nocy – współczynnik odbłaskowości min. 150 mcd, współczynnik odbicia oznakowania mokrego min. 35 mcd, współczynnik tarcia (szorstkości) – nie mniejszy niż 45 SRT); jakiegokolwiek zanieczyszczenia lub inne substancje mogące ograniczyć widoczność oznakowania poziomego musiały być niezwłocznie usunięte; drobne naprawy oznakowania poziomego, które mogły być niezbędne na skutek wypadków lub innych zająć miały być wykonane w przeciągu 3 dni od daty wykrycia lub otrzymania powiadomienia przy sprzyjających warunkach atmosferycznych, pod warunkiem, że uszkodzenie obejmowało powierzchnię większą niż 5 m² na długości 100m, a pogoda pozwalała na przeprowadzenie naprawy; wykonanie znakowania poziomego ograniczonego Projektem Organizacji Ruchu; w przypadku braku pełnych danych w dokumentacji należało kierować się wskazaniami dotyczącymi sposobu użycia i rozprowadzania farby podanymi w SIWZ; wykonawca obowiązany był utrzymywać oznakowanie poziome cienkowarstwowe w parametrach widoczności jak dla oznakowania grubowarstwowego, a w przypadku gdy przedmiotowe oznakowanie straci swoje parametry widoczności winien je odtworzyć na własny koszt; wykonane w przeciągu 3 dni od daty wykrycia lub otrzymania powiadomienia przy sprzyjających warunkach atmosferycznych; wykonawca zobowiązany był do usuwania powstałych na oznakowaniu poziomym śladów hamowania w terminie 2 dni od powiadomienia lub odkrycia.

⁴⁹ Szczątki zwierząt miały być usuwane z powierzchni drogi oraz pobocza natychmiast po ich zauważeniu; sprzęt do wykonywania zadania znajdować się miał w pojeździe patrolującym (gumowe rękawice, rękawice ochronne, woda, szufla, łopata itd.); w przypadku rozjechanych zwierząt należało usunąć je na pobocze, oznakować, przykryć folią, zgłosić taki przypadek dyżurnemu celem sprowadzenia na miejsce firmy utylizacyjnej, która w przeciągu 2 godzin od momentu powiadomienia usunąć miała martwe zwierzę; wykonawca na własny koszt zobowiązany był podpisać umowy na obsługę weterynaryjną oraz utylizacyjną; pracownik patrolu zobowiązany był upewnić się, że praca została wykonana przez wykonawcę który posiadał zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportowania i unieszkodliwiania odpadów zwierzęcych oraz decyzję powiatowego lekarza weterynarii zatwierdzającą prowadzoną działalność; pracownik patrolu obowiązany był sporządzić raport ze zdarzenia;

⁵⁰ Koszenie powinno odbywać się w takich odstępach czasu, aby wysokość trawy przed kolejnym koszeniem nie przekraczała wysokości 15 cm, a trawników na MOP-ach oraz na Obwodzie Utrzymania wysokości trawy przed kolejnym koszeniem nie przekraczała wysokości 10 cm; ostatecznie, przedzimowe koszenie trawników powinno być wykonane z 1-miesięcznym wyprzedzeniem spodziewanego nastania mrozów; drzewa i krzewy na MOP-ach oraz na Obwodzie Utrzymania w ciągu drogi ekspresowej miały być utrzymywane poprzez dwukrotne odchwaszczenie i spulchnienie ziemi wokół nasadzonych roślin, koszenie traw pomiędzy nasadzonymi roślinami, w razie konieczności podlewane i przycinane.

⁵¹ Bariery ochronne i osłony akustyczne miały być myte w razie konieczności, nie rzadziej niż 2 razy do roku, przy czym pierwszy raz powinien mieć miejsce zaraz po okresie utrzymania zimowego do dnia 10 maja; wykonawca powinien ze szczególną dbałością zmywać warstwę soli, osiadającą w czasie zimy.

bazy wykonawcy i jego obowiązki w zakresie kosztów i ciężarów związanych z przedmiotami użyczonymi przez Oddział (m.in. place postojowe, garaże, pomieszczenia biurowe, magazyn soli, wytwornica soli).

(dowód: akta kontroli str. 251, 254 - 266, 404 - 416)

Przedmiot umowy, w części dotyczącej letniego utrzymania drogi, określony został w szczegółowej specyfikacji technicznej⁵² dotyczącej wykonania i odbioru robót związanych z bieżącym całorocznym utrzymaniem. SST stanowiła dokument przetargowy i kontraktowy przy zleceniu i realizacji robót bieżącego utrzymania drogi ekspresowej S3 w okresie letnim w zakresie ciągłej przejezdności, utrzymania oznakowania, infrastruktury drogowej, odwodnienia, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, skarp wykopów i nasypów, miejsc obsługi podróżnych oraz pozostałych elementów drogi ekspresowej. W części dotyczącej wykonania robót określono wymagania dotyczące poszczególnych prac⁵³ oraz bieżące prace porządkowe. Określono ponadto wymagania co do:

- materiałów potrzebnych do utrzymania drogi (musiały posiadać certyfikat zgodności z aprobatą techniczną),
- sprzętu i środków technicznych (musiały być sprawne technicznie, oznakowane, wyposażone w światła żółte pulsujące),
- kontroli wykonania i jakości robót oraz dokumenty związane z utrzymaniem drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 268, 270 - 307, 418 - 444)

Oddzielnie określone zostały warunki ZUD⁵⁴. Uregulowano kwestię dotyczącą materiałów (ich zgodności z SST), sprzętu⁵⁵, transportu, wykonania robót⁵⁶, kontroli jakości robót.

(dowód: akta kontroli str. 308 - 319, 446 - 458)

W umowach określono zasady dotyczące organizacji robót oraz warunków organizacji ruchu pozwalające na realizację zadania w sposób jak najmniej uciążliwy dla korzystających z dróg⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 254 - 258, 404 - 410)

⁵² Zwana dalej SST.

⁵³ utrzymanie nawierzchni, uzupełnienie poboczy, zieleń drogowa – trawniki, drzewa i krzewy, oznakowanie pionowe – utrzymanie, uzupełnienie i ustawienie, słupki prowadzące oraz znaki kilometrowe i hektometrowe – utrzymanie, wymiana i ustawienie, oznakowanie poziome – wykonanie, bariery ochronne stalowe i osłony akustyczne – wymiana, utrzymanie i konserwacja kanalizacji deszczowej, separatorów oraz ścieków z elementów betonowych, ogrodzenia drogi ekspresowej – roboty utrzymaniowe, sprzątanie pasa drogowego drogi ekspresowej, rowy – utrzymanie, przepusty pod zjazdami – utrzymanie i wykonanie, utrzymanie MOP-ów.

⁵⁴ Integralną częścią umowy był SIWZ, który w zakresie przepisów związanych odsyłał do Wytycznych Zimowego Utrzymania – Opracowania Instytutu Badawczego Dróg Mostów ISBN 83-89252-95-3, Warszawa 2006 r.; do ZUD zaliczono m.in. działania organizacyjne – techniczne realizowane przez drogową służbę liniową lub przedsiębiorstwa wykonawcze, przygotowanie materiałów do usuwania śliskości (przez usuwanie rozumiano także zapobieganie), działania profilaktyczne, w tym osłonę dróg przez zawianiem, sprawność działania urządzeń GPS na sprzęcie itp., usuwanie śniegu z dróg, usuwanie śniegu z obiektów inżynierskich, usuwanie śliskości zimowej poprzez stosowanie środków chemicznych do odładzania jezdni lub materiałów uszorstniających, prace porządkowe po sezonie zimowym

⁵⁵ Umowa Nr 102 – sprzęt do wykonania robót, jego liczba i wydajność powinna gwarantować jakość określoną w Kontrakcie, w SST i we wskazaniach Zamawiającego oraz zapewnić wykonywanie zadań w terminie przewidzianym w umowie. Sprzęt oraz sposób prowadzenia akcji zimowej utrzymania przy zwalczaniu zjawisk zimowych na drodze ekspresowej S3 Wykonawca przedstawić miał w Programie Zapewnienia Jakości (PZJ);

⁵⁶ Umowa Nr 102 – wykonawca był odpowiedzialny za prowadzenie robót zimowego utrzymania zgodnie ze standardami zimowego utrzymania określonymi Zarządzeniem Nr 57 GDDKiA z 06.10.2009 r. oraz z warunkami Kontraktu, odpowiadał za jakość zastosowanych materiałów (za ich zgodność z wymaganiami SST, PZJ i poleceniami Zamawiającego).

⁵⁷ W szczególności wskazano, że wykonawca ponosi pełną odpowiedzialność za oznakowanie i zabezpieczenie robót i usług wykonywanych w pasie drogowym pod ruchem. Oznakowanie drogi, pojazdów, maszyn i urządzeń w miejscach wykonywanych robót i usług miało być zgodne z projektem tymczasowej organizacji ruchu wykonanym staraniem i na koszt Wykonawcy oraz uzgodnionym z Komendą Wojewódzką Policji w Szczecinie; wykonawca zobowiązany został do opracowania planu działań ratowniczych w celu zapewnienia szybkiego i sprawnego alarmowania podczas wypadku, skrócenia czasu dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia, szybkiego i pełnego udzielania pomocy poszkodowanym, koordynacji działań jednostek ratowniczych PSP OSP, Policji, Pogotowia Ratunkowego oraz innych podmiotów ratowniczych, a także do bezzwłocznego zabezpieczania miejsc zdarzeń drogowych oraz innych zagrożeń występujących w pasie drogowym S3, usuwania niebezpiecznych przedmiotów, naprawiania pojedynczych uszkodzeń nawierzchni na jezdniach i poboczach drogi S3 oraz parkingach i łącznicach zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego.

Umowy określały kary umowne z tytułu ich nienależnego wykonania.
(dowód: akta kontroli str. 231, 394, 1315 - 1316)

Wynagrodzenie określono w wysokości ryczałtowej, płatne co miesiąc po wystawieniu faktury i odbiorze robót.

(dowód: akta kontroli str. 228, 391)

Wybór wykonawcy zapewniał wykonanie zadań w sposób należyty i zgodnie z warunkami umowy oraz z dochowaniem wymagań jakościowych.

(dowód: akta kontroli str. 346, 360-371, 389, 479, 493 - 499, 513)

Wykonawca umowy nr 102 przedłożył Zamawiającemu Program Zapewnienia Jakości oraz Plan Działań Ratowniczych w terminach odpowiednio 30 dni i 60 dni od dnia podpisania umowy, zgodnie z zakresem i wymaganiami określonymi w Opisie Przedmiotu Zamówienia, które były adekwatne do zleconej usługi.

(dowód: akta kontroli str. 201, 521 - 522, 528 - 531, 1053, 1056, 1360 - 1527)

Oddział nie przedłożył w toku kontroli ww. Programu i Planu w odniesieniu do umowy nr 163, informując, że na mocy Zarządzenia nr 107 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁵⁸ z 26.11.2010 r. w sprawie zmiany obszarów działania Oddziałów GDDKiA w Szczecinie i w Zielonej Górze⁵⁹ powierzono wykonywanie obowiązków zarządcy drogi Oddziałowi GDDKiA w Zielonej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 201, 521 - 522, 526 - 527)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział wystąpił do Centrali o zgodę na przeprowadzenie procedury przetargowej na kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S3 na odcinku od km 54+012 do km 81+613⁶⁰. Po otrzymaniu zgody przez Centralę⁶¹, Oddział niezwłocznie rozpoczął procedury przetargowe. W trakcie trwania przetargu na kompleksowe utrzymanie drogi S3, weszło w życie Zarządzenie Nr 107 (26.11.2010 r.). Umowa została podpisana 23.12.2010 r., a 30.12.2010 r. droga S3 została oddana do użytkowania. Koszty utrzymania drogi S-3 płacone przez płatnika Oddział w Zielonej Górze były wykazywane w sprawozdawczości finansowej tego Oddziału. Faktury za wykonanie usług wystawiane były na Oddział w Zielonej Górze.

(dowód: akta kontroli str. 390, 1270 - 1271, 1331 - 1332, 4614 - 4615, 4620)

W kwestii wypracowania przez GDDKiA standardów wprowadzenia do umów zapisów określających ramy czasowe prac drogowych, z uwzględnieniem przepustowości dróg tak, aby prace te były realizowane poza godzinami wzmożonego natężenia ruchu i nie powodowały jego zatorów, Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że prognozowane i występujące niskie natężenie ruchu oraz wysoki poziom swobody ruchu w ciągu drogi S3, nie powoduje zatorów ruchu nawet przy prowadzeniu prac przy zwięźeniu do jednego pasa ruchu. Niemniej jednak sposób prowadzenia robót, w zakresie utrzymania drogi S3, określony w złożonej przez Wykonawcę czasowej organizacji ruchu umożliwia reakcję Zamawiającego w razie takiej potrzeby. Dokument ten był uzgodniony z Wojewódzką Komendą Policji i zatwierdzony przez GDDKiA. Zatwierdzona organizacja ruchu w razie wystąpienia takiej konieczności umożliwiała płynne zmiany schematów oznakowania w zależności od panujących na drodze warunków drogowych i atmosferycznych. Zamawiający reagując na rzeczywiste występującą

⁵⁸ Zwany dalej Dyrektorem GDDKiA.

⁵⁹ Zwane dalej Zarządzeniem nr 107.

⁶⁰ Pismem z 07.10.2010 r. Oddział wystąpił do Centrali o wyrażenie zgody na rozpoczęcie procedur przetargowych na „Kompleksowe utrzymanie drogi ekspresowej S3 od km 54+012 do km 81+613 oraz potwierdzenie finansowania dla ww. zadania. Jednocześnie poinformowano Centralę, że przedmiotowy odcinek zostanie przekazany do Oddziału w Zielonej Górze w momencie oddania do użytkowania.

⁶¹ Pismem z 08.10.2010 r. Centrala wyraziła zgodę na rozpoczęcie procedury przetargowej oraz przyjęła założenia finansowe.

sytuację miał możliwość w każdym momencie nakazać zmianę stosownego schematu na bardziej pasujący do panujących warunków.

(dowód: akta kontroli str. 201, 520 - 521)

Weryfikacja prawidłowości realizacji przedmiotu umowy nr 102 następowała w oparciu o dokumentację rozliczeniową przedmiotu umowy za dany miesiąc⁶². Obejmowała ona fakturę, protokół odbioru częściowego robót⁶³, protokół kontroli jakości⁶⁴, zestawienie wykonanych w danym miesiącu robót i usług (z oznaczeniem jednostki miary oraz ilości wykonanych robót/ usług), zestawienie rzeczowe robót i usług z oznaczeniem jednostki miary, lokalizacji/ obmiaru oraz ilości), dokumenty potwierdzające jakość używanych materiałów.

(dowód: akta kontroli str. 201, 522, 551 - 678)

Protokoły kontroli jakości, stanowiące podstawę do miesięcznego rozliczenia z wykonawcą, sporządzane były przez Kierownika Służby Liniowej. Protokoły nie były zatwierdzane przez Kierownika Rejonu, ponieważ zapis szczegółowej specyfikacji technicznej nie wprowadzał tego wymogu

(dowód: akta kontroli str. 558, 576, 593, 610, 625, 640, 654, 669, 4614, 4618)

W okresie objętym kontrolą Oddział nie stwierdził przypadków nieprawidłowego wykonania umowy nr 102, nie naliczono kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 201, 523, 544 - 550)

W toku obowiązywania umowy nr 102 Kierownik Służby Liniowej lub Drogomistrz przedkładali wykonawcy wykaz usterek do naprawienia⁶⁵. Ich usunięcie było odnotowywane przez ww. kierownika.

(dowód: akta kontroli str. 201, 523, 532 - 543)

Oddział nie otrzymał w trakcie trwania umowy nr 102 skarg dotyczących nieprawidłowego wykonania przedmiotu umowy.

(dowód: akta kontroli str. 201, 523)

Oddział nie przeprowadzał oceny standardów utrzymania całości pasa drogowego lub elementów wyposażenia drogi według procedur określonych w Wytocznych dla oceny poziomu usług dla kontraktów Utrzymaj - standard (załącznik nr 3d OPZ) Dokument ten został sporządzony i wprowadzony po podpisaniu umów na utrzymanie drogi S-3 odc. Szczecin – Gorzów.

(dowód: akta kontroli str. 201, 523 - 524, 690 - 718)

Koszt utrzymania 1 km drogi S-3 w systemie Utrzymaj standard na odcinku od km 0+000 do km 54+012 wyniósł w miesiącach styczeń - luty 2014 r. 39.814,80 zł, natomiast w analogicznym okresie 2015 r. w systemie mieszanym 26.740 zł⁶⁶.

(dowód: akta kontroli str. 2993, 4608)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział przed ogłoszeniem postępowania na utrzymanie dróg w systemie „Utrzymaj standard” sporządził kosztorys inwestorski określając szacowaną wartość zamówienia. Ceny jednostkowe, na których podstawie szacowana była wartość zamówienia, bazowały na cenach

⁶² Kontrolą objęto miesiące: luty, marzec, maj, październik 2013 r. i odpowiednio 2014 r.

⁶³ W skład komisji wchodził ze strony Oddziału Kierownik Rejonu oraz kierownik Obwodu Utrzymywania (OU).

⁶⁴ W uwagach i wnioskach do protokołu był zapis: „na podstawie oceny wizualnej elementów drogi oraz przedstawionych dowodów jakości użytych materiałów stwierdza się, że jakość utrzymania drogina odcinku zgodna jest z warunkami umowy oraz wymaganiami określonymi w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych”.

⁶⁵ Stwierdzone w toku wykonywania obowiązków służbowych usterki, kierownik służby liniowej wymieniał w piśmie kierowanym do wykonawcy. Na kopi pisma ww. kierownik potwierdzał fakt wykonania usterki przez wykonawcę.

⁶⁶ Za styczeń i luty 2014 r. koszt wyliczony według wartości faktur wystawionych przez wykonawców; za styczeń i luty 2015 r. w kosztach uwzględniono koszty: nawierzchni dróg, pobocza, odwodnienia, chodników, ścieżek rowerowych, oznakowania, bezpieczeństwa, estetyki, korpusu drogi, urządzeń wspomagających, pozostałych wydatków, bieżącego utrzymania obiektów mostowych, zimowego utrzymania drogi, inne (koszty utrzymania OU, w tym podatek od nieruchomości)

jednostkowych z umów bieżącego utrzymania sieci dróg. Z założenia system „Utrzymaj standard” nie miał być droższy od występujących dotychczas w ww. umowach cen jednostkowych.

(dowód: akta kontroli str. 4615, 4620 - 4621)

3.2. System mieszany.

W latach 2013 - 2015⁶⁷ w Oddziale realizowanych było 305 umów zawartych w ramach systemu mieszanego, w tym w 3 rejonach objętych kontrolą (Szczecin, Koszalin, Stargard Szczeciński) - 131 umów.

(dowód: akta kontroli str. 206 - 219)

W trakcie kontroli NIK, z ww. 131 umów realizowanych było 56. Wykonawcy wybrani zostali w ramach postępowań przetargowych (przetarg nieograniczony). Przedmiotem umów były:

- a) roboty w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych,
- b) ręczne i mechaniczne koszenie na terenie administrowanym przez Oddział,
- c) utrzymanie czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymanie zieleni i zadrzewienia w pasie drogowym,
- d) wykonanie oznakowania poziomego na drogach krajowych administrowanych przez Oddział,
- e) przegląd i czyszczenie separatorów – urządzeń podczyszczających wody opadowe z dróg krajowych zarządzanych przez Oddział,
- f) konserwacja i bieżące utrzymanie sygnalizacji świetlnej oraz znaków aktywnych D-6, C-9 na drogach krajowych w administracji Rejonu w Koszalinie,
- g) dostawa znaków drogowych dla Oddziału,
- h) zbieranie i wywóz do utylizacji: padłych dzikich zwierząt, leśnych lub porzuconej w dużej ilości żywności i odpadów pochodzenia zwierzęcego oraz padłych ptaków z pasów drogowych i innych terenów będących w zarządzaniu Oddziału,
- i) bieżące utrzymanie, konserwacja i prace naprawcze obiektów inżynierskich,
- j) zimowe utrzymanie dróg,
- k) roboty w zakresie bieżącego utrzymania dróg krajowych administrowanych przez Oddział,
- l) utrzymanie czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymanie zieleni i zadrzewienia w pasie drogowym drogi krajowej,
- m) wykonanie oznakowania poziomego na drogach krajowych administrowanych przez Oddział,
- n) przegląd i czyszczenie separatorów – urządzeń podczyszczających wody opadowe z dróg krajowych zarządzanych przez Oddział,
- o) konserwacja i bieżące utrzymanie sygnalizacji świetlnej oraz znaków aktywnych D-6, C-9 na drogach krajowych administrowanych przez Oddział,
- p) dostawa znaków drogowych dla Oddziału,
- q) wymiana i ustawienie barier na drogach administrowanych przez Oddział.

(dowód: akta kontroli str. 216 - 220, 223 - 224)

Powodem zawierania przez Oddział umów ukierunkowanych na realizację zadań jednego typu lub rodzaju, według wyjaśnień Grzegorza Dziedziny, były przesłanki natury ekonomicznej (niższe ceny jednostkowe dla poszczególnych robót). Prowadzenie postępowań przetargowych kompleksowych, dużych sprawia, że do zadań takich przystępowali wykonawcy spełniający wyższe wymagania finansowe, techniczne etc., aniżeli w przypadku drobnych postępowań. Prowadzenie postępowań ukierunkowanych na realizację poszczególnych rodzajów prac pozwalała na zawarcie umów bezpośrednich z faktycznymi wykonawcami tych prac co dawało w efekcie obniżkę kosztów prac utrzymaniowych. Oddział nie prowadził

⁶⁷ Według stanu na 18.02.2015 r.

badan analitycznych, decyzje o zawieraniu umow specjalistycznych podejmowano w oparciu o doswiadczenie i wnioski plynace z realizacji wzczesniej zawieranych umow, jak rowniez w oparciu o obserwacje aktualnych tendencji i zachowan rynkowych. Pomocna okazywala sie takze wymiana doswiadczen w realizacji analogicznych zadani realizowanych przez inne Oddzialy.

(dowod: akta kontroli str. 2854 - 2855)

Ustalono, ze nastepowaly przerwy w kontynuacji umow w systemie mieszanym, np.:

- a) umowa BUD Koszalin nr 38/Z-1/2011 konczyla sie 31.12.2013 r., natomiast nastepna umowa BUD Koszalin nr 4/Z-1/2014 rozpoczynala sie 30.01.2014 r.,
- b) umowa nr 55/Z-1/2011 - Utrzymanie czystosci i porzadku... w pasie drogi krajowej nr 6 w m. Karlino - Rejon Koszalin konczyla sie 31.12.2013 r., natomiast kolejna umowa nr 14/Z-1/2014 Utrzymanie czystosci i porzadku... w pasie drogi krajowej nr 6 w m. Karlino - Rejon Koszalin rozpoczynala sie od 05.02.2014 r.
- c) umowa nr 61/Z-1/2011 Koszalin - Zbieranie i wywóz do utylizacji padlych dzikich zwierzat... - 7 zadani, konczyla sie 01.04.2014 r., kolejna umowa nr 49/Z-1/2014 zaczynala obowiazowac od 23.04.2014 r. (podobnie w Rejonie Stargard Szczeciński umowy nr 64/Z-1/2011 i 52/Z-1/2014 i w Rejonie Szczecin umowy nr 65/Z-1/2011 i 53/Z-1/2014),
- d) umowa nr 41/Z-1/2011 Stargard Szczeciński - Roboty w zakresie biezacego utrzymania dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddzial w Szczecinie" konczyla sie 31.12.2013 r., natomiast kolejna umowa tego dotyczaca nr 10/Z-1/2014 rozpoczynala sie 06.03.2014 r.,
- e) umowa nr 84/Z-1/2011 Stargard Szczeciński - Wykonanie oznakowania poziomego... - 7 zadani, konczyla sie 31.10.2013 r., natomiast kolejna nr 60/Z-1/2014 rozpoczynala sie 18.04.2014 r.

(dowod: akta kontroli str. 216 - 219)

Grzegorz Dziedzina wyjasnil, ze przerwy wynikaly z przedluzajacych sie procedur przetargowych, m.in. ze wzgledu na dokonywanie zmiany tresci SIWZ (przedluzony zostal termin skladania ofert), uzupelnianiem dokumentow przez wykonawcow, wyjasnieniami bladów rachunkowych w zlozonych ofertach oraz wyjasnieniami dotyczacymi razaco niskiej ceny, uchyleniem sie od podpisania przez wykonawce umowy (umowa nr 41/Z-1/2011). W okresie pomiedzy zakonczeniem poprzedniej umowy, a podpisaniem nowej Oddzial wykonywal roboty silami wlasnymi.

(dowod: akta kontroli str. 2855 - 2857)

Koszt utrzymania 1 km dróg zarzadzanych w systemie mieszanym⁶⁸ ksztaltowal sie w 2014 r. nastepujaco:

- umowy BUD: nr 4/Z-1/2014 - Koszalin droga DK 6 - 23.656 zł, nr 10/Z-1/2014 - Stargard Szcz. Droga DK20 - 41.984 zł,
- umowy BUD: nr 8/Z-1/2014 - Szczecin droga A6 - 42.570 zł, nr 8/Z-1/2014 - Szczecin droga S3 - 9.581 zł,
- umowy ZUD: nr 70/Z-1/2013 - Szczecin droga S3 - 14.158 zł, nr 69/Z-1/2013 - Stargard Szcz. Droga dk20 - 9.423 zł.

(dowod: akta kontroli str. 1319)

Grzegorz Dziedzina wyjasnil, ze koszty te zalezne byly od wielu elementow, m.in.: klasy drogi i jej parametrów, stanu technicznego drogi, warunków atmosferycznych/ klimatycznych roznych dla kazdej z dróg. Koszt utrzymania 1 km drogi Dk20 w ramach umowy nr 10/Z-1/2014 wynikał z wykonania remontu odcinka nawierzchni (gdyby pominal ten remont, to koszt 1 km wynioslby 23.738 zł, bylby

⁶⁸ Wedlug wartosci kontraktu brutto w roku 2014 (wartosc faktur brutto).

więc zbliżony do kosztu 1 km Dk6 w ramach umowy nr 4/Z-1/2014). Na koszt 1 km A6 (umowa nr 8/Z-1/2014) wpływ także miał remont nawierzchni (po jego pominięciu koszt 1 km wyniósłby 7.557 zł i byłby zbliżony do kosztu utrzymania 1 km S3 w ramach umowy nr 8/Z-1/2014). Droga krajowa S3 ma klasę techniczną S, wobec czego nie wskazane jest porównywanie dróg będących w różnych klasach technicznych, tym bardziej w przypadku tak dużej różnicy klas, zwłaszcza w asortymencie ZUD. Drogi te różnią się m.in. parametrami technicznymi (powierzchnia utrzymania), standardem utrzymania, średniodobowym ruchem itd.

(dowód: akta kontroli str. 2852 - 2854)

W kwestii wyboru systemu mieszanego zamiast np. systemu Utrzymaj standard Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że decyzja o zastosowaniu pilotażowego kontraktu Utrzymaj standard na drodze ekspresowej S-3 wynikała z wewnętrznie wypracowanego stanowiska GDDKiA. W oparciu o doświadczenie, zdaniem Oddziału, dla osiągnięcia najlepszego efektu w utrzymaniu systemu Utrzymaj standard przede wszystkim powinny być obejmowane nowe drogi najwyższych klas technicznych (A i S), a optymalna długość odcinka dla każdej z umów powinna wynosić ok. 50 km. Z uwagi na fakt, iż poza odcinkiem S-3 pomiędzy Szczecinem, a Gorzowem Wlkp., nie było dróg spełniających te wymagania, Oddział nie wnioskował o objęcie systemem Utrzymaj standard innych dróg.

(dowód: akta kontroli str. 4615, 4620 - 4621)

Kontrolą prawidłowości realizacji umów objęto po 2 losowo wybrane umowy⁶⁹ dotyczące: (a) ZUD, (b) BUD (w tym jedna umowa, w ramach której wykonano usługę oznakowania pionowego⁷⁰), (c) zbierania i wywozu do utylizacji: padłych dzikich zwierząt leśnych lub porzuconej w dużej ilości żywności i odpadów pochodzenia zwierzęcego oraz padłych ptaków z pasów drogowych i innych terenów będących w zarządzaniu Oddziału, (d) oznakowania poziomego, (e) utrzymania czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymania zieleni w pasie drogowym drogi krajowej oraz jedną dotyczącą, (f) utrzymania czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymanie zieleni w pasie drogowym drogi krajowej, w ramach której wykonano usługę czyszczenia ekranów akustycznych.

(dowód: akta kontroli str. 4607)

(a) Normy jakościowe, wymagania i standardy przy wykonywaniu powierzonego zadania ZUD określone zostały w umowie⁷¹, której integralną częścią były: oferta wykonawcy oraz OPZ (w tym szczegółowa specyfikacja techniczna - SST, która zawierała zobowiązanie wykonawców do stosowania wytycznych ZUD). OPZ określał zakres robót objętych ZUD, ogólne wymagania dotyczące robót, sposób przekazania terenu robót dla utrzymania dróg, wymagania co do zgodności robót z SST i innymi dokumentami, zabezpieczenie robót - oznakowanie robót (wprowadzono obowiązek posiadania przez wykonawcę świateł ostrzegawczych, sygnałów oraz innych środków koniecznych do ochrony robót i zachowania bezpieczeństwa), wprowadzono odpowiedzialność wykonawcy za ochronę i utrzymanie robót, wymagania co do stosowanych materiałów i ich przechowywania, wymagania co do sprzętu, magazynów, środków transportu. Wykonawca zobowiązany był wykonać roboty zgodnie z zarządzeniem nr 35 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. OPZ zawierał postanowienia

⁶⁹ Ich numer i okres obowiązywania podano w dalszej części wystąpienia.

⁷⁰ Oznakowanie pionowe w Oddziale wykonywane było w ramach umów dot. BUD, oznakowanie poziome w ramach umów zawartych w tym zakresie.

⁷¹ Badaniem w zakresie ZUD objęto umowę nr 68/Z-1/2013 z 25.09.2013 r. (obowiązującą od 25.09.2013 r. do 30.04.2016 r.) oraz nr 69/Z-1/2013 z 25.09.2013 r. (obowiązującą od 25.09.2013 r. do 30.04.2016 r.).

dotyczące kontroli jakości robót, dokumentów (dzienników robót i pracy sprzętu przy ZUD) oraz obmiaru robót.

(dowód: akta kontroli str. 1647 - 1721)

Zganie z ww. umowami:

- Wykonawca zobowiązany był do:
 - wyposażenia sprzętu do ZUD w GPS oraz czujniki posypu i płuzenia, w celu gromadzenia i przekazywania informacji ZUD (zgodnie z SST),
 - oznakowania i zabezpieczenia usług wykonywanych w pasie drogowym pod ruchem (Zasady dotyczące organizacji robót, pozwalające na realizację zadania w sposób jak najmniej uciążliwy dla korzystających z dróg),
 - niezwłocznego informowania Zamawiającego o zaistniałych na terenie objętym zamówieniem kontrolach i wypadkach,
 - przestrzegania ogólnych wymagań dotyczących wykonania usług w zakresie określonym w SST,
 - dostarczenia Program Zapewnienia Jakości dla ZUD do 10 października każdego roku obowiązywania umowy.
- całkowita wartość wynagrodzenia brutto określona została poprzez wskazanie maksymalnego wynagrodzenia („nie może przekroczyć kwoty brutto”); podstawą do rozliczenia wykonania umów były ceny zawarte w Kosztorysach ofertowych/ tabelach elementów rozliczeniowych,
- wynagrodzenie wykonawcy za usługi ZUD stanowiła cena kosztorysowa za dobowe utrzymanie odcinka drogi w wyznaczonym standardzie lub gotowość do ZUD według kosztorysu ofertowego,
- podstawą do wystawienia faktury przez Wykonawcę był obustronnie podpisany protokół odbioru wykonanych usług,
- stronom przysługiwało prawo naliczenia kar umownych oraz odstąpienia od umowy w sytuacjach określonych w umowie
- wykonawcy zostali wybrani w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (przetarg nieograniczony).

Za każdy miesiąc wykonanej usługi dot. ZUD, wykonawca wystawiał fakturę⁷² wraz z zestawieniem pracy sprzętu. Odbiór robót przez Oddział kończył się sporządzeniem protokołu podpisywanego przez Kierownika Rejonu.

(dowód: akta kontroli str. 1687 - 1697, 1754 - 1759, 1808 - 1813)

Badaniu poddano rozliczenie czasu pracy 2 samochodów używanych do wykonania usług ZUD w 1 tygodniu pracy, w korelacji do czasu pracy wykazanego w karcie pracy samochodu oraz danych dotyczących pracy pojazdu podawanego przez system Wasko, lokalizującego samochód na podstawie GPS.

(dowód: akta kontroli str. 1055, 1060 - 1080, 2850 - 2852, 2879 - 2931,

Ustalono, że wykonawca za samochód⁷³ używany w dniu 04.02.2010 r. do usług ZUD wystawił fakturę rozliczając zapobieganie śliskości, podczas gdy raport pracy pojazdów firmy Wasko nie potwierdził faktu pracy samochodu w zakresie zapobiegania śliskości⁷⁴.

(dowód: akta kontroli str. 2850, 2879)

Dnia poprzedniego ww. samochód nie pracował, w jego zastępstwie pracował inny⁷⁵. Praca pojazdu zastępującego została odnotowana w formularzu pracy sprzętu i w karcie drogowej. Wykonawca usługi ZUD oświadczył, że GPS

⁷² Kontrolą objęto fakturowanie za październik 2013, luty, marzec, maj, październik 2014 oraz luty i marzec 2015.

⁷³ nr rejestracyjny ZBI 09572W

⁷⁴ Zapobieganie śliskości rozliczono na kwotę 2.803,18 zł, kwota do rozliczenia za gotowość do ZUD wyniosłaby 2.604,98 zł.

⁷⁵ W toku kontroli nie przedłożono wydruku GPS dot. samochodu zastępującego.

nie wykazywał dokładnego przekazu, gdyż nastąpiło zabrudzenie czujnika GPS w solarce błotem pośniegowym.

(dowód: akta kontroli str. 4617, 4628)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że wykonawca rozliczany jest za kilometr utrzymania drogi (odcinek liniowy) na podstawie dokumentów rozliczeniowych. Raport pracy Wasko nie jest podstawą do rozliczenia, tylko elementem wspomagającym pracę przy ZUD.

(dowód: akta kontroli str. 2850, 2852)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że weryfikacja dzienników pracy sprzętu odbywała się na bieżąco poprzez porównywanie m.in. wskazań systemu GPS z zapisem w dzienniku dyżurnego. System GPS jest systemem wspomagającym pracę przy ZUD. O wszelkich usterkach oraz błędnych danych był informowany wykonawca, który zgłaszał usterkę do operatora systemu. Zgodnie z umową, Wasko był zobowiązany do usunięcia usterki. W Oddziale nie było konieczności naliczania kar w związku z brakiem zasięgu.

(dowód: akta kontroli str. 4615, 4617 - 4618)

Realizację umów ZUD poddano badaniu m.in. w zakresie materiałów do zapobiegania śliskości poprzez przeprowadzenie oględzin u 2 wykonawców. Materiał do zapobiegania śliskości został zmagazynowany. W toku oględzin ustalono, że u wykonawcy firmy G. w 2 magazynach znajdowało się 6,5 t chlorku wapnia oraz 300 t soli, w toku drugich, u wykonawcy P-D - 1,8 t chlorku wapnia oraz 100 t soli.

(dowód: akta kontroli str. 1533 – 1535, 1575, 1608 - 1609)

W toku kontroli ustalono, że w latach objętych kontrolą, Oddział zawarł z firmą Z. umowy na usługi ZUD dla zadań⁷⁶ nr: 1, 6, 8, 10 - 11, 13, 15 - 18 o łącznej maksymalnej wartości brutto do kwoty 36.355.412,76 zł.

(dowód: akta kontroli str. 2679 - 2738)

Umowy firmy Z. z Oddziałem dotyczące zadań ZUD:

- nr 13, 15 - 16 na lata 2013 – 2016 opiewały na łączną kwotę brutto (wartość maksymalna) 13.411.519,74 zł, natomiast umowy firmy Z. z podwykonawcą (wartość maksymalna) 11.939.237,44 zł (89%, różnica 1.472.282,30 zł),
- nr 17 - 18 na lata 2013 – 2016 opiewały na łączną kwotę brutto (wartość maksymalna) 5.336.242,09 zł, natomiast umowy firmy Z. z podwykonawcą na zadanie nr 17 – 18 na lata 2013 – 2016 opiewały na łączną kwotę brutto (wartość maksymalna) 4.481.510,23 zł (84%, różnica 854.731,86 zł).

(dowód: akta kontroli str. 1623 - 1639, 2709 - 2726, 2727 - 2738, 2794 - 2816).

(b) Normy jakościowe, wymagania i standardy przy wykonywaniu powierzonego zadania (zakres i sposób wykonania robót) dotyczące BUD określone zostały w zawartych przez Oddział z wykonawcami umowach⁷⁷, których integralną część stanowiły: oferta wykonawcy, SIWZ (w tym OPZ), Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych.

(dowód: akta kontroli str. 2285 - 2295, 2417 - 2427)

W SIWZ określono przewidywane ilości do wykonania robót i usług w poszczególnych latach objętych zamówieniem, opis wykonania robót i usług (roboty przygotowawcze, ziemne, remont nawierzchni, elementy ulic, bariery

⁷⁶ Poszczególne zadania obejmowały różne odcinki dróg krajowych.

⁷⁷ Kontrolą objęto umowę nr 4/Z-1/2014 z 30.01.2014 r. obowiązującą od 30.01.2014 r. do 30.04.2017 r. oraz umowę nr 8/Z-1/2014 z 29.01.2014 obowiązującą od 29.01.2014 r. do 30.04.2017 r.

stalowe, ogrodzenia drogowe, ekrany akustyczne i przeciwbłotne, oznakowanie pionowe, interwencyjne grupy robocze⁷⁸).

(dowód: akta kontroli str. 2115 - 2117, 2284)

Zgodnie z umowami:

- wykonawca zobowiązał się do wykonania wszelkich robót niezbędnych do osiągnięcia rezultatu, niezależnie od tego, czy wynikały one wprost z ww. dokumentów,
- wykonawca uznał, że Dokumentacja wykonawcza zawierająca: Przedmiar, Opisy wykonania poszczególnych pozycji przedmiaru i SST jest kompletna z punktu widzenia celu, jakiemu ma służyć,
- przedmiot umowy miał zostać wykonany z materiałów dostarczonych przez wykonawcę⁷⁹,
- roboty i usługi objęte umowami, za wyjątkiem utrzymania czystości oraz estetyki dróg krajowych przebiegających przez miasta, miały być realizowane sukcesywnie w miarę występujących potrzeb sieci drogowej, na podstawie 15 dniowych „zapotrzebowań” składanych Wykonawcy z wyprzedzeniem 7 dni, dla każdego Obwodu Drogowego oddzielnie, przez Kierowników Obwodów,
- wykonawca zobowiązany był m.in. do utrzymania ładu i porządku na terenie w obszarze prowadzonych robót i usług, a po ich zakończeniu usunięcie poza pas drogowy wszelkich urządzeń tymczasowego zaplecza, oraz pozostawienie całego pasa drogowego czystego i nadającego się do użytkowania, informowania Zamawiającego o problemach lub okolicznościach mogących wpłynąć na jakość robót lub termin zakończenia robót, niezwłoczne informowanie Zamawiającego o zaistniałych kontrolach i wypadkach, udostępnienia terenu robót innym wykonawcom wskazanym przez Zamawiającego w czasie realizacji przedmiotu umowy, opracowania na własny koszt projektu organizacji ruchu na czas prowadzenia robót i usług zgodnego z obowiązującymi przepisami, uzyskanie wymaganych prawem uzgodnień i przedłożenie projektu Zamawiającemu do zatwierdzenia oraz wykonania robót i usług zgodnie z tym projektem
- wynagrodzenie określono podając jego kwotę maksymalną; ceny poszczególnych robót wynikały ze złożonego przez wykonawcę formularza ofertowego i nie mogły ulec zmianie, z wyjątkiem sytuacji określonych w umowie; wynagrodzenie stanowić miało wynik iloczynu ilości rzeczywiście wykonanych robót i cen jednostkowych podanych w kosztorysie ofertowym; płatność następować miała miesięcznie na podstawie wystawionych faktur w oparciu o protokoły robót wykonanych w miesiącu rozliczeniowym na sieci drogowej administrowanej przez Rejon,
- stronom przysługiwało prawo naliczenia kar umownych⁸⁰ oraz odstąpienia od umowy w sytuacjach określonych w umowie,

⁷⁸ Jej zadaniem była likwidacja zagrożeń, mających wpływ na bezpieczeństwo ruchu, występujących na drogach krajowych w trybie awaryjnym lub ich zabezpieczenie i oznakowanie w godz. 15.00 – 7.00 i całonocowo w dni wolne od pracy; grupa interwencyjna zobowiązana była dojechać do miejsca niebezpiecznego, w ciągu max. 2 godzin od czasu przyjęcia zgłoszenia od Zamawiającego.

⁷⁹ Materiały powinny odpowiadać co do jakości wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, określonym w art. 10 ustawy Prawo budowlane, wymaganiom SIWZ, Dokumentacji wykonawczej oraz wymaganiom ustawy o wyrobach budowlanych; na każde żądanie Zamawiającego (Inspektora nadzoru) wykonawca obowiązany był okazać w stosunku do wskazanych materiałów dane potwierdzające spełnienie ww. wymagań oraz, przed wbudowaniem materiałów, uzyskać od Zamawiającego (Inspektora nadzoru) zatwierdzenie zastosowania tych materiałów przedkładając próbki oraz okazując dokumenty wymagane ustawą Prawo budowlane i Dokumentacją wykonawczą; wykonawca prowadzić miał pomiary i badania materiałów oraz robót zgodnie z zasadami kontroli jakości materiałów i robót określonych w SST; materiały z rozbiórki (destrukta z nawierzchni jezdni, kostka kamienna i betonowa, krawężniki kamienne, bariery, znaki drogowe oraz inne wskazane przez Kierownika Służby Liniowej) stanowić miały własność Zamawiającego, a wykonawca zobowiązany był przetransportować je oraz złożyć we wskazanym przez Zamawiającego miejscu, w ramach ustalonego w umowie wynagrodzenia; pozostałe materiały z rozbiórki wykonawca był obowiązany usunąć z terenu budowy oraz zutylizować zgodnie z ustawą o odpadach.

⁸⁰ Zamawiającemu przysługiwały kary umowne z tytułu niewykonania lub nienależnego wykonania umowy, m.in. za brak oznakowania lub oznakowanie niezgodne z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu na czas robót: 4.000,00 zł za każdy

- wykonawcy zostali wybrani w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych (przetarg nieograniczony).

Za każdy miesiąc wykonanej usługi wykonawca wystawiał fakturę⁸¹, do której dołączony był protokół odbioru wraz z obmiarem wykonanych prac. Przy realizacji umowy 4/Z-1/2014 wykonano m.in. usługi związane z pionowym oznakowaniem dróg krajowych. Do faktur dołączono certyfikaty zgodności stałych pionowych znaków drogowych.

(c) Z objętych badaniem umów dotyczących zbierania i wywozu do utylizacji: padłych dzikich zwierząt leśnych lub porzuconej w dużej ilości żywności i odpadów pochodzenia zwierzęcego oraz padłych ptaków z pasów drogowych i innych terenów będących w zarządzaniu Oddziału⁸² wynikało, że:

- integralną ich częścią był OPZ, oferta wykonawcy, formularz cenowy,
- za wykonanie umowy wynagrodzenie określono w maksymalnej kwocie brutto (cyt. „nie wyższej niż”),
- umowa mogła być realizowana nie dłużej niż do wyczerpania wartości umownej; w przypadku wyczerpania kwoty ofertowej przed terminem zakończenia umowy, umowa ulegała rozwiązaniu bez obustronnych roszczeń,
- ceny wykazane przez wykonawcę w formularzu cenowym nie mogły ulec zmianie; wynagrodzenie stanowiło wynik iloczynu ilości rzeczywiście wykonanych usług i cen jednostkowych podanych w formularzu cenowym,
- podstawą do wystawienia faktury za każdy miesiąc był obustronnie podpisany protokół odbioru wykonanych usług z załączonym przez wykonawcę dokumentem handlowym przy przewozie, wyłącznie na terytorium RP ubocznych produktów zwierzęcych⁸³ lub kartą przekazania odpadu przez wykonawcę bezpośrednio do zakładu utylizacji⁸⁴,
- wykonawcy obowiązani byli posiadać zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie zbierania, transportowania i unieszkodliwiania odpadów będących przedmiotem zamówienia oraz decyzję powiatowego lekarza weterynarii zatwierdzającą prowadzoną działalność,
- osoby upoważnione ze strony Zamawiającego zobowiązane były powiadamiać wykonawcę o zakresie i terminie wykonywania usług; potwierdzeniem ich wykonania miały być obustronnie podpisane protokoły odbioru wykonanych usług,
- wykonawca odpowiedzialny był za wszelkie zdarzenia na terenie prowadzenia przedmiotu umowy, powstałe z przyczyn leżących po stronie wykonawcy bezpośrednio związane z przedmiotem umowy, w tym za zdarzenia dotyczące szkód osób trzecich;
- wykonawca ponosił pełną odpowiedzialność za oznakowanie i zabezpieczenie usług wykonywanych w pasie drogowym pod ruchem,
- wykonawca zobowiązany był zapłacić karę umowną za zwłokę w wykonaniu przedmiotu umowy, za każdą godzinę zwłoki liczoną od momentu otrzymania pisemnego polecenia od zamawiającego,
- zamawiający uprawniony był odstąpić od umowy, jeżeli m.in. wykonawca przerwał z przyczyn leżących po jego stronie realizację umowy i przerwa trwała dłużej niż 10 dni,

stwierdzony przypadek; za zwłokę w wykonaniu zleconych robót z przyczyn leżących po stronie wykonawcy w wysokości 500 zł za każdy dzień przekroczenia terminów

⁸¹ Kontrolą objęto fakturowanie z tytułu umowy nr 4/Z-1/2014 za marzec, kwiecień, maj, październik, listopad 2014 r., styczeń 2015; z tytułu umowy nr 8/Z-1/2014 za luty, marzec, kwiecień, październik 2014 r., luty i marzec 2015 r.

⁸² Kontrolę objęto umowę nr: 61/Z-1/2011 (obowiązywała od 06.05.2011 r. do 01.04.2014 r.) oraz nr 53/Z-1/2014, która (obowiązywała od 23.04.2014 r. do 31.12.2017 r.).

⁸³ Zwany dalej dokumentem handlowym.

⁸⁴ Zwana dalej kartą przekazania.

- wybór wykonawców nastąpił na podstawie rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Wykonawcy posiadali dokumenty wymagane umowami, do faktur⁸⁵ załączyli dokumenty handlowe. Prace odbierane były w formie protokołu odbioru podpisywanego przez strony umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1112 - 1128, 1201 - 1264, 1333 - 1338, 1354 - 1359, 3024 - 3041, 3046 - 3057)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że prawidłowość realizacji umów odbywała się na podstawie wizji lokalnej w terenie oraz w drodze weryfikacji ilości zgłoszonych przez wykonawcę (padła zwierzyzna: ilość, miejsce, data zgłoszenia, rodzaj itp.). Ilość robót była sprawdzana przez pracowników Rejonu i potwierdzana protokołem odbioru. Oddział nie stwierdził przypadków złego wykonania lub niewykonania przez Wykonawcę prac zleconych w ramach przedmiotowych umów.

(dowód: akta kontroli str. 1058 - 1059)

(d) Z umów⁸⁶ na wykonanie oznakowania poziomego na drogach krajowych administrowanych przez Oddział wynikało, że:

- integralną ich częścią był OPZ, Specyfikacje Techniczne Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych, oferta wykonawcy,
- wykonawca zobowiązany był wykonać przedmiot umowy z wykorzystaniem maszyn, urządzeń i materiałów będących w jego dyspozycji; materiały powinny odpowiadać co do jakości wymogom wyrobów dopuszczonych do obrotu i stosowania w budownictwie, określonych w art. 10 Prawa budowlanego, wymaganiom SIWZ, Dokumentacji wykonawczej oraz wymaganiom ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o wyrobach budowlanych; na każde żądanie Zamawiającego (Inspektora nadzoru/ Przedstawiciela Zamawiającego) Wykonawca obowiązany był okazać w stosunku do wskazanych materiałów dane potwierdzające spełnienie ww. wymagań; przed wbudowaniem materiałów wykonawca zobowiązany był uzyskać od Zamawiającego zatwierdzenie zastosowania tych materiałów przedkładając próbki oraz okazując dokumenty wymagane ustawą Prawo budowlane i Dokumentację wykonawczą,
- wynagrodzenie określono w kwocie maksymalnej; płatne było na podstawie wystawionych przez wykonawcę, nie częściej niż raz w miesiącu, faktur; ceny za usługi wynikały z kosztorysu ofertowego; cena jednostkowa określona w kosztorysie ofertowym używana miała być do wyliczenia wysokości wynagrodzenia za wykonane roboty,
- do faktur dołączone miały być: protokół odbioru, obmiar robót w asortymencie oznakowania poziomego, krajowa deklaracja zgodności, świadectwo jakości farby, zestawienie wyników pomiarów widzialności oznakowania poziomego, zestawienie kosztów wykonania oznakowania poziomego,
- wykonawca zobowiązany został do opracowania projektu organizacji ruchu na czas budowy, uzyskania wymaganych prawem uzgodnień i przedłożenie go Zamawiającemu,
- strony uprawnione były do naliczenia kar umownych oraz odstąpienia od umowy w przypadkach określonych w umowie,
- wybór wykonawców nastąpił na podstawie rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

Wykonawcy do faktur⁸⁷ dołączyli wymagane umową dokumenty. Odbiór robót nastąpił w formie protokołów odbioru podpisanych przez strony umowy.

⁸⁵ Badaniem objęto faktury: a) umowa nr 61 - za luty, marzec, maj, październik 2013, luty 2014, marzec 2014; b) umowa nr 53/Z-1/2014) – za maj, październik 2014, styczeń 2015.

⁸⁶ Kontrolą objęto umowę nr 58/Z-1/2014 z 18.04.2014 r. (obowiązującą od 18.04.2014 r. do 31.12.2016 r.) oraz umowę nr 63/Z-1/2014 z 24.04.2014 r. (obowiązującą od 24.04.2014 r. do 31.12.2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 3223 - 3444)

- (e) Z objętych badaniem umów dotyczących utrzymania czystości⁸⁸ wynikało, że:
- ich integralną częścią był OPZ oraz kosztorys ofertowy (formularz cenowy),
 - wynagrodzenie określono w kwocie brutto maksymalnej (nie wyższej niż), obejmowało całość ponoszonego przez Zamawiającego wydatku na sfinansowanie przedmiotu umowy oraz całość wynagrodzenia należnego Wykonawcy z tytułu należytego wykonania umowy; wynagrodzenie stanowiło wynik iloczynu rzeczywiście wykonanych usług i cen jednostkowych podanych w formularzu cenowym,
 - rozpoczęcie i zakończenie realizacji zleconych usług następować miało w terminach określonych w harmonogramie ustalonym z przedstawicielem Zamawiającego sporządzonego na podstawie tabeli zamieszczonej w OPZ oraz formularza cenowego,
 - Zamawiający miał prawo, polecić dokonywanie zmian ilości oraz terminów wykonywania prac, jakie uzna za niezbędne, a Wykonawca zobowiązany był wykonać każde polecenie dotyczące zmniejszenia zakresu przedmiotu objętego ofertą, pominąć jakąś pozycję, wykonać ustalony zakres usług w innym terminie,
 - czynności odbiorowe zakończone podpisaniem protokołu odbioru wykonanych usług, polegają na dokonaniu oceny zgodności i jakości wykonanych usług; zamawiający mógł odmówić odbioru robót w przypadku gdy wykonany zakres usług był inny niż wymagany oraz złej jakości wykonanych usług,
 - w umowie przewidziano kary umowne za niewykonanie lub nienależyte wykonanie usług oraz prawo odstąpienia od umowy w określonych w niej przypadkach.

(dowód: akta kontroli str. 1100 - 1110, 1339 - 1353)

Do faktur wystawionych z tytułu wykonanych usług⁸⁹ dołączano obmiar robót, a ich wykonanie potwierdzał protokół odbioru podpisany przez strony umowy.

(dowód: akta kontroli str. 1129 - 1182, 1193 - 1200)

(f) W Oddziale w ramach umów dotyczących utrzymania czystości i porządku na jezdniach i chodnikach oraz utrzymania zieleni w pasie drogowym drogi krajowej⁹⁰ 1 wykonawca wykonał usługę czyszczenia ekranów akustycznych. Z treści zawartej umowy wynikało, że:

- integralną jej częścią był OPZ, formularz cenowy, oferta wykonawcy,
- zgodnie z OPZ wykonawca zobowiązany był do prowadzenia robót i usług w sposób nie zagrażający bezpieczeństwu ruchu i nie utrudniający ruch pojazdów i pieszych,
- wynagrodzenie określono kwotowo, płatne na podstawie faktur wystawionych przez wykonawcę nie częściej niż raz w miesiącu; ceny poszczególnych usług wynikały z formularza cenowego stanowiącego załącznik do umowy, złożonego wraz z ofertą w toku przetargu na udzielenie zamówienia publicznego; wynagrodzenie stanowiło iloczyn ilości rzeczywiście wykonanych usług i cen jednostkowych podanych w formularzu cenowym,
- rozpoczęcie i zakończenie realizacji zleconych usług następować miało w terminach określonych w harmonogramie ustalonym z przedstawicielem Zamawiającego; zamawiający miał prawo polecić dokonanie zmian ilości

⁸⁷ Kontrolą objęto fakturę nr FA/92/2014/ZPO (umowa nr 58/Z-1/2014) oraz numer FV/410/2014 (umowa nr 63/Z-1/2014)

⁸⁸ Kontrolą objęto umowę nr 33/Z-1/2014 obowiązującą od 03.02.2014 r. do 30.04.2017 r. oraz umowę nr 24/Z-1/2010 obowiązującą od 26.01.2011 r. do 31.12.2013 r.

⁸⁹ Kontrolą objęto wystawione: z tytułu umowy nr 33/Z-1/2014 faktury: 30/2014, 61/2014, 145/2014, 291/2014, 15/2015, z tytułu umowy nr 24/Z-1/2010 faktury: F/ZUK/0537/02/2013, F/ZUK/0748/03/2013, F/ZUK/1523/05/2013, F/ZUK/2993/10/2013.

⁹⁰ Kontrolą objęto umowę nr 5/Z-1/2012⁹⁰ obowiązującą od 14.02.2012 r. do 31.12.2014 r. (usługi czyszczenia ekranów akustycznych).

oraz terminów wykonywanych prac, jeżeli uznał to za niezbędne, a wykonawca obowiązany był wykonać każde z poleceń: zmniejszyć zakres przedmiotu objętego ofertą, pominąć jakąś pozycję, wykonać ustalony zakres usług w innym terminie,

- czynności odbiorowe zakończone podpisaniem protokołu odbioru wykonanych usług, polegały na dokonaniu oceny zgodności i jakości wykonanych usług,
- wykonawca ponosił pełną odpowiedzialność za oznakowanie i zabezpieczenie usług wykonywanych w pasie drogowym pod ruchem,
- strony zobowiązane zostały do zapłaty kar umownych oraz miały prawo do odstąpienia od umowy, w sytuacjach określonych w umowie (np. zwłoka w wykonaniu zadania),
- wybór wykonawcy nastąpił na podstawie rozstrzygnięcia postępowania o udzielenie zamówienia publicznego w trybie przetargu nieograniczonego.

(dowód: akta kontroli str. 3152 - 3214)

Zgodnie z OPZ, mycie ekranów akustycznych nastąpić miało przy użyciu środków chemicznych, które nie oddziałują negatywnie na środowisko oraz stan techniczny oznakowania i urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, w szczególności odbłaskowość znaków pionowych. Wykonawca zobowiązany był uzgodnić z Zamawiającym rodzaj stosowanych środków chemicznych. Zamawiający wymagał wykonania robót w sposób mechaniczny lub ręczny gwarantujący szybki postęp i dobrą jakość robót.

(dowód: akta kontroli str. 3186)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział w postępowaniu przetargowym nie ograniczył sposobu mycia ekranów akustycznych, gdyż wykonanie mycia ekranów zależy od ich parametrów technicznych, materiału z którego są wykonane, lokalizacji i zagospodarowania w pasie drogowym, kierowano się przy tym zasadą konkurencyjności. Oddział miał realny wpływ na minimalizację ewentualnego, niekorzystnego wpływu wykonania usługi mycia ekranów akustycznych np. na płynność ruchu, chociażby w zatwierdzanych projektach tymczasowej organizacji ruchu lub w trakcie nadzorowania wykonywanych czynności. W praktyce takie sytuacje na drogach krajowych należą do rzadkości. Z uwagi na ww. okoliczności nie jest możliwe określenie jednego uniwersalnego czasu wykonania usługi, dlatego Zamawiający (Oddział) podkreślił, że niezależnie od wybranego sposobu, oczekuje wykonania robót w sposób gwarantujący szybki postęp i dobrą jakość. W dalszej części wskazał, że częstotliwość wykonywania czyszczenia ekranów nie była określona, ponieważ uzależniona była od rzeczywistej potrzeby.

(dowód: akta kontroli str. 2973, 3445, 3451 - 3452)

Do faktur⁹¹ za wykonane usługi mycia ekranów akustycznych dołączone były protokoły odbioru robót, kosztorys powykonawczy oraz obmiar powykonawczy.

(dowód: akta kontroli str. 3215 - 3227)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że tylko 1 wykonawca (w ramach umowy 5/Z-1/2012) wykonywał usługę czyszczenia ekranów akustycznych w latach 2013-2015, gdyż w stosunku do pozostałych ekranów zlokalizowanych na terenie Oddziału nie było konieczności wykonywania usług czyszczenia.

(dowód: akta kontroli str. 2973)

W sprawie weryfikacji prawidłowości realizacji przedmiotu umów zawartych w systemie mieszanym Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że zamawiający (rejon Oddziału) weryfikował prawidłowość realizacji przedmiotu umowy przez

⁹¹ Kontrolą objęto faktury za usług za okres: marzec 2013, czerwiec, lipiec, grudzień 2014 r.

przeprowadzanie miesięcznych odbiorów robót, wykonanych na administrowanej sieci dróg oraz w trakcie objazdów dróg wykonywanych przez pracowników rejonu. Weryfikacja prawidłowości realizacji umów dot. robót drogowych i mostowych odbywała się w drodze oględzin. Ilości robót były sprawdzane w terenie przez kierowników Służby Liniowej. Ostateczna ilość i jakość robót w miesięcznych okresach rozliczeniowych dokonywana była przez komisję odbiorową i potwierdzana protokołem odbioru. Ponadto weryfikacja prawidłowości realizacji umów związanych z ZUD odbywała się poprzez codzienny monitoring (GPS) pracy sprzętu, obserwacji obrazów z kamer zainstalowanych na drogach i ocenie stanu nawierzchni przy codziennych objazdach.

(dowód: akta kontroli str. 720)

W badanym okresie Oddział nie stwierdził przypadków złego wykonania lub niewykonania przez Wykonawcę prac zleconych w zakresie zawartych umów w systemie mieszanym oraz nie pozyskał informacji o nieprawidłowościach dot. realizacji zleconych usług ZUD oraz nie otrzymał w trakcie trwania umów skarg dotyczących nieprawidłowego wykonania przedmiotu tych umów.

(dowód: akta kontroli str. 719 – 721, 2843 - 2845)

Zadania i procedury w zakresie utrzymania dróg wraz z wystąpienia nadzwyczajnych zdarzeń zostały określone w zarządzeniach Dyrektora Oddziału⁹². W Oddziale obowiązywał Plan Zarządzania Kryzysowego, który zawierał katalog zidentyfikowanych zagrożeń oraz powołana została Grupa Monitorowania Zagrożeń Oddziału, aktualizowano Wykaz Sił i Środków Oddziału planowanych do użycia w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych. W latach 2013 – 2015 (I kwartał) na terenie Oddziału nie wystąpiły zdarzenia nadzwyczajne (np. katastrofalne wypadki, zalania dróg lub zasy py śnieżne) prowadzące do zatarowania ruchu na wiele godzin.

(dowód: akta kontroli str. 2949 – 2969, 4610, 4612 - 4613)

3.3. W okresie objętym kontrolą wystąpił 1 przypadek⁹³ wykonania ponownych prac remontowych. Stwierdzono deformacje nawierzchni oraz punktowe ubytki nawierzchni, a także brak szczepności międzywarstwowej. Wymiana warstwy ścieralnej została zrealizowana przez wykonawcę w ramach zobowiązań gwarancyjnych wynikających z umowy. Sporządzono protokół robót poprawkowych.

(dowód: akta kontroli str. 203, 935, 1050 - 1054)

W kwestii wpływu pomiarów natężenia ruchu na organizację remontów nawierzchni i drogowych obiektów inżynierskich, na każdym etapie prac, Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że natężenie ruchu jest jednym z wielu parametrów warunkujących sposób prowadzenia i etapowania robót drogowych. Parametr ten jest każdorazowo brany pod uwagę na etapie projektowania organizacji ruchu, lecz organizacja robót zależna jest również od planowanego czasu trwania prac, zakresu robót, przyjętej technologii, parametrów geometrycznych drogi oraz kosztów. Pomiary natężeń ruchu w ramach generalnego pomiaru ruchu wykonywane są co 5 lat⁹⁴. Z uwagi na charakterystykę ruchu na zarządzanej sieci dróg, Oddział posiłkował się tymi danymi dodatkowo obserwując ruch w trakcie objazdów. Występujące natężenia ruchu uwzględniane były na etapie projektowania organizacji ruchu, a następnie jej wprowadzania. Część robót utrzymaniowych można wykonywać w sposób niepowodujący obniżenia przepustowości. W okresie letnim, w dniach wymiany turnusów turystycznych lub np. „w długie weekendy”, jeżeli jest to możliwe rezygnuje

⁹² Nr 12/2014 w sprawie przygotowania Oddziału do realizacji zadań zarządzania kryzysowego, nr 17/2014 w sprawie stałego dyżuru w Oddziale, nr 27/2014 w sprawie organizacji pracy związanej z ZUD.

⁹³ Na nowo wybudowanej drodze wykonanej w ramach zadania pn.: Budowa drogi ekspresowej S-3 Szczecin – Gorzów Wlkp. Odcinek I węzeł „Klucz” - Węzeł „Pyrzyce”.

⁹⁴ Ostatni wykonano w 2010 r. (akta kontroli str. 952).

się z wykonywania robót wpływających na obniżenie przepustowości. Oddział brał pod uwagę konieczność zapewnienia przejezdności na odcinkach objętych robotami. Warunki jakie powinny być spełnione w przypadku zajęcia części jezdni określone były w projekcie organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 203, 937)

Przykładowo w 2 zatwierdzonych organizacjach ruchu⁹⁵ były uwagi dotyczące m.in. zmniejszenia negatywnego wpływu wprowadzonej organizacji ruchu na przepustowość w okresie wakacyjnym, zakazu prowadzenia prac w okresie świątecznym oraz podczas tzw. „długich weekendów” oraz obowiązku zmiany przez wykonawcę wprowadzonej organizacji ruchu w przypadku stwierdzenia nieprawidłowego jej funkcjonowania.

(dowód: akta kontroli str. 2858, 2937 – 2938, 4612)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział monitorował na bieżąco sytuację na zarządzanej sieci dróg i otrzymywał informacje o ewentualnych występujących utrudnieniach. Informacje o charakterystyce ruchu na danym odcinku drogi oraz zapisy zatwierdzonego projektu Tymczasowej Organizacji Ruchu umożliwiają narzucenie wykonawcy wprowadzenia rozwiązań pozwalających na minimalizowanie utrudnień lub zmniejszających negatywny wpływ koniecznych do wykonania prac (np. tymczasowe poszerzenie, zmiana sposobu sterowania ruchem, określenie ram czasowych prowadzenia prac) na płynność ruchu kołowego. Z uwagi na płynną zmianę warunków ruchu, sposób prowadzenia prac remontowych (utrzymaniowych) oraz ich ramy czasowe określone były na bieżąco poprzez kontakt z wykonawcą. Powyższe wykonywane było w ramach zadań związanych z koordynacją robót drogowych i pozwalało na zachowanie maksymalnej efektywności czasowej organizacji ruchu. W okresie wzmożonego ruchu na drogach (w okresie świątecznym, długie weekendy), jeżeli jest to możliwe rezygnuje się z wykonywania robót. Wyjątek stanowią prace będące w trakcie realizacji, których zakres oraz technologia wykonania nie pozwala na ich przerwanie i przywrócenie stałej organizacji ruchu.

Informacje o występujących utrudnieniach na zarządzanej sieci dróg przekazywane były do Oddziału przez rejony, pracowników Oddziału, służby (Policja, Straż Miejska, Straż Pożarna), wykonawców robót oraz użytkowników dróg. Oddział przeprowadzał również objazdy w celu kontroli robót drogowych. W trakcie wizji pracownicy Oddziału, wspólnie z przedstawicielem Wydziału Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji w Szczecinie, dokonywali weryfikacji prawidłowości zabezpieczenia i oznakowania miejsca robót. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości, wobec osoby odpowiedzialnej (kierownika robót) wyciągane były konsekwencje (postępowanie mandatowe). Oddział nie odnotował sytuacji faktycznych zakłóceń ruchu, wywołanych robotami utrzymaniowymi.

(dowód: akta kontroli str. 203, 937 - 938)

W sprawie ilości zadań remontowych organizowanych/ przeprowadzanych przez Oddział w okresie wzmożonego ruchu na drogach (np. w okresie świątecznym, ferii, „długich weekendów”), Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że w okresie wzmożonego ruchu na zarządzanych drogach krajowych nie zlecano i nie wykonywano prac z zakresu bieżącego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 4615, 4621)

W kwestii wytycznych dot. korelacji pomiędzy natężeniem ruchu, a terminami prowadzonych prac remontowych na drogach Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, 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

⁹⁵ Projekt organizacji ruchu nr 48/2015, 210/2013.

i remontowych. Pismem z maja 2006 r. Generalny Dyrektor zobowiązał Dyrektorów Oddziałów do ograniczenia utrudnień w ruchu dla użytkowników dróg oraz zapewnienia właściwego tempa prowadzonych robót⁹⁶. Założenia dotyczące warunków organizacji i realizacji prac oraz wytyczne związane z wprowadzeniem czasowych organizacji ruchu na czas realizacji robót określone zostały w Zarządzeniu nr 34 z 30.07.2014 r. w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym. Ze względów operacyjnych, dotychczasowa praktyka i doświadczenie przy prowadzeniu robót utrzymaniowych, jest wystarczające i nie zachodzi potrzeba opracowania i wykorzystania wskaźników nietechnicznych (operacyjnych) dotyczących zakłóceń ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 2846 - 2849)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w zakresie realizacji zadań ZUD powierzonych innym podmiotom, stwierdzono następującą nieprawidłowość:

1. Oddział nie weryfikował zgodności wykonywania umów przez wykonawców usług ZUD z zobowiązaniami umownymi⁹⁷.

W treści SIWZ postępowania o udzielenie zamówienia, którego przedmiotem były usługi ZUD (z podziałem na 24 zadania) na lata 2013 – 2016 administrowanych przez Oddział⁹⁸ zawarty był wzór:

- a) formularza ofertowego 3.2. „Potencjał techniczny” – stanowił wykaz dostępnych oferentowi, w celu realizacji zamówienia narzędzi, wyposażenia zakładu i urządzeń technicznych, celem wykazania spełnienia opisanego przez zamawiającego warunku dysponowania odpowiednim potencjałem technicznym, ze wskazaniem formy dysponowania; formularz zawierał zapis cyt.: „Jeżeli wykonawca składa ofertę w odniesieniu do więcej niż jednej części zamówienia Zamawiający nie dopuszcza wykazania tej samej jednostki sprzętu w więcej niż jednej części zamówienia”.
- b) formularza ofertowego 3.3. „Oświadczenie” – oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy Pzp – w odniesieniu do podmiotów, na zasobach których Wykonawca polega, wykazując spełnienie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 ustawy Pzp, a które to podmioty będą brały udział w realizacji części zamówienia; formularz 3.3. zawierał uwagę, cyt.: „niniejsze Oświadczenie o braku podstaw do wykluczenia z postępowania w okolicznościach, o których mowa w art. 24 ust. 1 ustawy Pzp składa każdy podmiot na zasobach którego wykonawca polega wykazując spełnianie warunków, o których mowa w art. 22 ust. 1 Pzp, a które to podmioty będą brały udział w realizacji części zamówienia.”
- c) umowy w § 3 ust. 1 i 3 zawierał zapis: „integralnym składnikiem niniejszej umowy jest oferta wykonawcy oraz opis przedmiotu zamówienia”,
- d) umowy w § 7 ust. 3 zawierał zapis: „wykonawca skieruje do wykonania zamówienia sprzęt zgodny z zapisami SIWZ, a w szczególności sprzęt wykazany na formularzu „Potencjał techniczny” stanowiący załącznik do niniejszej umowy”⁹⁹,
- e) umowy w § 11 zawierał zapis:
 - „pkt. 1 Wykonawca zleca do wykonania podwykonawcom następującą/ce usługę/usługi: a),

⁹⁶ W piśmie wskazano na konieczność prowadzenia robót na sieci dróg krajowych minimum 6 dni w tygodniu od świtu do zmroku, ręczne kierowanie ruchem w przypadku konieczności wprowadzenia ruchu wahadłowego.

⁹⁷ integralną częścią podpisanych umów były złożone w toku przetargu oferty oraz Opis Przedmiotu Zamówienia zawarty w SIWZ.

⁹⁸ Zwane dalej Pzp – ZUD.

⁹⁹ W piśmie z 29.04.2015 r. Oddział wyjaśnił, że wykaz sprzętu zlokalizowany był w ofercie wykonawcy (dowód: akta kontroli str. 3445, 2452)

- pkt. 2 Pozostałe usługi wykonawca zobowiązuje się wykonać siłami własnymi,
- pkt 3. Zamawiający nie wyraża zgody na zawieranie umów przez podwykonawców z dalszym podwykonawcą”.

(dowód: akta kontroli str. 1647, 1677 - 1678, 1682)

W toku przetargu Pzp – ZUD w odpowiedzi na pytanie nr 53 cyt.: „Jeżeli Wykonawca składa ofertę na więcej niż jedno zadanie, to Zamawiający nie dopuszcza wykazania tej samej jednostki sprzętu w więcej niż jednej części zamówienia. Czy zatem w formularzu 3.2 należy wyszczególnić również numery rejestracyjne, identyfikujące nośniki?”, Oddział udzielił odpowiedzi, cyt.: „W formularzu 3.2 należy wskazać nazwy i parametry sprzętu, na podstawie których Zamawiający będzie mógł ocenić czy potwierdzają one spełnianie warunków udziału w postępowaniu i z których jasno będzie wynikało, że sprzęt ten jest przypisany do jednego zadania. Mogą to być również numery rejestracyjne identyfikujące nośniki.”

(dowód: akta kontroli str. 2669 - 2670)

Zgodnie z § 13 ust. 1 pkt d umów zawartych przez Oddział z firmą G. (nr 67/Z-1/2013) oraz z firmą P-D. (nr 69/Z-1/2013), zamawiającemu przysługiwało prawo do odstąpienia od umowy, jeżeli wykonawca realizował usługi przewidziane umową w sposób niezgodny ze specyfikacją techniczną, wskazaniami zamawiającego lub umową. Zgodnie z § 12 ust. 1 lit. h, wykonawca zobowiązany był zapłacić zamawiającemu kary umowne z tytułu odstąpienia od umowy z przyczyn leżących po stronie wykonawcy - w wysokości 10% wynagrodzenia brutto, o którym mowa w § 4 ust. 1 umowy. Za wykonanie usługi przy wykorzystaniu mniejszej ilości sprzętu podstawowego (plugi, solarki), niż przewidziana w umowie, do prac na drodze – 500 zł za każdą godzinę za brakującą jednostkę sprzętową (§ 12 ust. 1 lit. c). Za każdą godzinę zwłoki w utrzymaniu zimowym drogi, odpowiednio nr 10 na odcinku Szczecin Płonia - Recz oraz nr 20 na odcinku Węgorzyno-Czaplinek administrowanych przez Rejon Stargard w wymaganym standardzie określonym Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad - w wysokości 5.000 zł (§ 12 ust. 1 lit. d).

(dowód: akta kontroli str. 1810 - 1811, 1829 - 1830)

W toku kontroli NIK (6.03.2015 r.) oględzinom poddano sprzęt do ZUD u 2 wykonawców¹⁰⁰ - w zakresie jego zgodności z zobowiązaniami umownymi, tj. umów z Firmą G. oraz Firmą P-D.

(dowód: akta kontroli str. 1533 – 1535, 1608 – 1609)

A. Integralnymi składnikami umowy nr 67/Z-1/2013 o wykonanie usług ZUD były: oferta Firmy G. oraz OPZ (§ 3 pkt 1 i 3 umowy).

(dowód: akta kontroli str. 1827)

W przetargu Pzp - ZUD firma G. w ofercie w formularzu 3.2. „Potencjał techniczny” w odniesieniu do sprzętu wskazała formę jego dysponowania: „własność” wymieniając enumeratywnie sprzęt, który zgodnie z wymogiem SIWZ oraz postanowieniami § 7 pkt 3 umowy nr 67/Z-1/2013 miał być skierowany do wykonania usług ZUD¹⁰¹.

(dowód: akta kontroli str. 1682, 1873)

Według § 7 pkt 3 umowy nr 69/Z-1/2013, cyt.: „Wykonawca skieruje do wykonania zamówienia sprzęt zgodny z zapisami SIWZ, a w szczególności sprzęt wykazany na formularzu „Potencjał techniczny”, stanowiący załącznik do niniejszej umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 1828)

¹⁰⁰ wybranych losowo z trzech Rejonów objętych badaniem.

¹⁰¹ M.in.: 1 nośnik + plug + solarka: Renault Karax 2009r., ładowność 15830 kg + Schmidt SNK 270+Stratos B40, 1 nośnik + plug: Mercedes Atego 2000r., ładowność 4000 kg, Hydrog POH3000.

W toku oględzin dotyczących sprzętu firmy G. wykazanego w umowie nr 67/Z-1/2013 (i ofercie stanowiącej jej integralny składnik) przeprowadzonych w Stargardzie Szczecińskim, ustalono, że:

1. Nie było żadnego sprzętu wykazanego przez firmę G. w umowie (oraz ofercie złożonej w toku przetargu Pzp-ZUD).
2. Na placu był sprzęt:
 - a) Pług-solarka Volvo ZGR EY74 - według dowodu rejestracyjnego zarejestrowana na D.B.,
 - b) Pług-solarka Volvo ZGR03MM - według dowodu rejestracyjnego zarejestrowana na D.B.,
 - c) Wytwornica solanki - według oświadczenia A.Ż.¹⁰² stanowiła własność firmy G.,
 - d) Ładowarka bez numeru rejestracyjnego - przyjęta do ewidencji środków trwałych firmy A należącej do A.Ż.,
 - e) Pług-solarka Scania ZST 28456 - własność A.Ż, przyjęta do ewidencji środków trwałych firmy A.,
 - f) Pług-solarka MAN ZST 36209 - podnajmowana wraz z kierowcą przez firmę A. od firmy B.,
 - g) Samochód ciężarowy Man - nośnik pod pług ZST 23502 - własność A.Ż, przyjęta do ewidencji środków trwałych firmy A.,
 - h) Pług (bez samochodu) - według oświadczenia A.Ż. stanowiący własność firmy G.,
 - i) Pług (bez samochodu); w toku oględzin A.Ż. telefonicznie poprosił o podstawienie samochodu ciężarowego Scania ZST 36210, podnajmowanego wraz z kierowcą przez firmę A. od firmy B. (A.Ż. oświadczył, że z umowy najmu nie wynika zakaz wynajmu tego samochodu przez firmę B. innej firmie).
3. W stosunku do zobowiązań umownych wynikających z umowy nr 67/Z-1/2013, której integralną częścią był OPZ¹⁰³, brakowało: 2 nośników i 2 pługów, 2 samochodów o ładowności 5-10 ton oraz 1 równiarki.
4. A.Ż. nie był w stanie wskazać brakującego sprzętu.

(dowód: akta kontroli str. 1533 - 1574, 1603, 1642, 1707)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że zapis § 7 ust. 3 umowy: „Wykonawca skieruje do wykonania zamówienia sprzęt zgodny z zapisami SIWZ, a w szczególności sprzęt wykazany na formularzu „Potencjał techniczny” stanowiący załącznik do niniejszej umowy” jednoznacznie wskazywał, że wykonawca zobowiązany był skierować sprzęt zgodny z zapisami SIWZ. Użyty w umowie zwrot: w szczególności, stanowił przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia. Weryfikacja sprzętu pod względem jego zgodności z zapisami SIWZ odbywa się każdego roku w ramach przeglądu gotowości sprzętu do ZUD.

(dowód: akta kontroli str. 3447, 3458)

W kontroli ustalono, że w odniesieniu do 2 brakujących w toku oględzin samochodów były to samochody:

- ZST 28455 (przyjęty do ewidencji środków trwałych firmy A.) - w dniu oględzin samochód znajdował się w Szczecinie na terenie Zarządu Morskich Portów

¹⁰² A.Ż był właścicielem firmy A.

¹⁰³ Według OPZ w zakresie części 12 wymagania sprzętowe były następujące:

1. Nośniki + pługi + solarki	4,
2. Nośniki + pługi	4,
3. Ładowarki	1,
4. Samochody o ładowności 5-10t	2,
5. Równiarka	1.

Szczecin-Świnoujście i wykorzystywany był przez cały dzień roboczy, dla celów innego kontraktu handlowego realizowanego przez firmę A.,

- ZST 36208 (do wywozu śniegu) - samochód należał do firmy B-k, podnajmowany był na podstawie ustnej umowy, przez firmę A. od firmy B-k¹⁰⁴; w dniu oględzin samochód znajdował się w Gryficach i pozostał tam na parkingu, nie został odprowadzony na plac Stargardzie Szczecińskim.

Miejsca położenia pozostałego brakującego w toku oględzin sprzętu nie ustalono (2 nośników i 2 pługów oraz 1 równiarki.)

(dowód: akta kontroli str. 1577 – 1588, 1591, 1598, 1600, 1641 - 1643)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że w trakcie weryfikacji znajduje się sytuacja wykazana w toku oględzin przeprowadzonych przez NIK, wobec czego na dzień 29.04.2015 r. Oddział nie był w stanie sprecyzować, jakie dokładnie konsekwencje wyciągnie w stosunku do Wykonawcy umowy nr 67/Z-1/2013 w związku z zaistniałą sytuacją.

(dowód: akta kontroli str. 3447, 3459)

B. Sprzęt okazany w dniu oględzin znajdujący się na placu w Drawsku Pomorskim, był przyjęty do ewidencji środków trwałych firmy P-D. Ilość sprzętu odpowiadała wymogom OPZ, z wyjątkiem brakującego w toku oględzin 1 pługa¹⁰⁵.

(dowód: akta kontroli str. 1608 - 1610)

Według § 7 pkt 3 umowy nr 69/Z-1/2013, cyt.: „Wykonawca skieruje do wykonania zamówienia sprzęt zgodny z zapisami SIWZ, a w szczególności sprzęt wykazany na formularzu „Potencjał techniczny”, stanowiący załącznik do niniejszej umowy”.

(dowód: akta kontroli str. 1809)

Sprzęt z umowy (wykazany w ofercie stanowiącej integralną część umowy) różnił się od okazanego w toku oględzin:

Zapisy umowne¹⁰⁶: wywrotka 3-osiową OAF 33.414; oględziny: nośnik MAN,

Zapisy umowne: Solarka Schmidt Stratos Basic; oględziny: solarka Nido,

Zapisy umowne: Pług odśnieżny Ozamet; oględziny: pług odśnieżny POH Hydrog,

Zapisy umowne: Pług odśnieżny Hydrog; oględziny: brak,

Zapisy umowne: Równiarka firmy Volvo; oględziny: równiarka firmy Baukema.

(dowód: akta kontroli str. 1608 - 1610, 1708, 1816)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że użyty w SIWZ i umowie zwrot „w szczególności sprzęt wykazany na formularzu Potencjał techniczny stanowiący załącznik do niniejszej umowy” stanowił przykładowe wyliczenie jego zakresu, wyraźnie wskazując przykładowy charakter wyliczenia. W trakcie weryfikacji sprzętu ZUD pod kątem spełnienia wymogów określonych w SIWZ nie wykazano niezgodności, o czym świadczą protokoły ze sprawdzenia przygotowania do sezonu. Oddział, z uwagi na powyższe, nie wyciągnął konsekwencji w stosunku do wykonawcy umowy.

(dowód: akta kontroli str. 3445, 3452 - 3453)

Zgodnie z dowodem rejestracyjnym¹⁰⁷ pojazd do wywozu śniegu miał ładowność 25,8 Mg, natomiast zgodnie z wymaganiami SIWZ powinna mieścić się w przedziale 5-10 Mg.

(dowód: akta kontroli str. 1616, 2528, 2542)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że wykonawca oceniając konieczność prawidłowej realizacji zadania, zaproponował do wywozu śniegu pojazd o parametrach ponad 2,5 krotnie większych niż oznaczone przez Zamawiającego jako podstawowe –

¹⁰⁴ Czynsz, według zeznań A.Ż. płatny był za godzinę pracy samochodu z kierowcą.

¹⁰⁵ pług odśnieżny TM2-2700 był na ewidencji środków trwałych Firma P-D.

¹⁰⁶ Wraz z ofertą stanowiącą integralną część umowy oraz OPZ, zwana dalej umową.

¹⁰⁷ Samochód ciężarowy MAN (z naczepą) do wywozu śniegu nr rej. ZDR 08669, naczepa nr rej. ZDR PA74.

minimalne, o czym świadczył zapis w SIWZ: „Wskazana ilość sprzętu stanowi minimum niezbędne do realizacji zadania, natomiast Wykonawca może zabezpieczyć sprzęt dodatkowy”. Biorąc pod uwagę powyższe, Zamawiający stwierdził, że sprzęt do wywozu śniegu posiada parametry techniczne lepsze niż określone w SIWZ i uznał, że zapewnia prawidłową realizację zadania.

(dowód: akta kontroli str. 3445, 3454)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na zasadność weryfikowania przez Oddział umów o najem sprzętu zawieranych przez wykonawców usług ZUD, w zakresie obowiązku konkretyzacji sprzętu.

Ustalono, że w ramach realizacji umowy nr 69/Z-1/2013 dotyczącej ZUD zawartej pomiędzy Oddziałem a firmą G. zostały zawarte w dniu 27.09.2013 r. umowy na najem sprzętu z obsługą pomiędzy:

- firmą A. (wynajmujący) a firmą G. (najemca) - jako przedmiot najmu wskazano: samochód ciężarowy o ładowności powyżej 8 t - 5 sztuk, samochód o ładowności 5 - 10 t – 2 sztuki, ładowarka - 1 sztuka,
- D.B. (wynajmujący) a firmą G. (najemca) - jako przedmiot najmu wskazano: samochód ciężarowy o ładowności powyżej 8 t - 3 sztuki,
- firmą B-k (wynajmujący) a firmą A. (najemca) - jako przedmiot najmu wskazano: samochód o ładowności 5-10 t – 2 sztuki.

Umowy nie zawierały żadnych oznaczeń konkretyzujących sprzęt ani cech indywidualizujących rzeczy najmowane.

(dowód: akta kontroli str. 1545 - 1548, 1553 - 1556, 1579 - 1582, 1827)

Zgodnie z art. 659 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeksu cywilnego¹⁰⁸ przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz.

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział nie był uprawniony do oceny, czy nawet żądania przedłożenia umów, które wykonawca zawiera z podmiotami trzecimi. Treść umów zawartych z osobami trzecimi nie ma znaczenia dla stosunku łączącego wykonawcę z Oddziałem. Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że nie naruszono przepisów kodeksu cywilnego. Przywołał brzmienie art. 353 k.c. formułującego zasadę swobody kontraktowania.

(dowód: akta kontroli str. 3448, 3464, 3469 - 3470)

Wykonawca ZUD (dłużnik) powinien wykonać zobowiązanie zgodnie z jego treścią i w sposób odpowiadający jego celowi społeczno-gospodarczemu (art. 354 § 1 k.c.), a także zgodnie z przepisami powszechnie obowiązującymi (w tym przypadku zgodnie, tj. bez naruszenia art. 659 § 1 k.c.).

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

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

Opis stanu
faktycznego

¹⁰⁸ Dz.U. z 2014 r., poz. 121 ze zm., zwana dalej Kc.

W objętym kontrolą okresie Oddział GDDKiA wykonywał zadania określone w załączniku nr 5 do zarządzenia nr 18 GDDKiA z dnia 30.06.2006 r. w sprawie wprowadzenia Wytycznych zimowego utrzymania dróg¹⁰⁹. Do końca sierpnia 2013 r. i 2014 r. Oddział opracował ogólny plan ZUD. Nie wystąpiły przypadki opóźnień w realizacji prac w stosunku do terminów określonych w ramowym harmonogramie. W trakcie sezonów zimowych nie wprowadzono zmian w planach ZUD, ani w umowach zawartych przez Oddział na osłonę meteorologiczną dróg.

(dowód: akta kontroli str. 3962-3963)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział nie zawarł umowy z terenowym biurem IMiGW, ponieważ korzystniejszą cenowo ofertę przedstawiła inna firma, z którą Oddział zawarł 3 umowy¹¹⁰ na zimowe okresy od dnia 15 października do 30 kwietnia na przełomie lat: 2012/2013, 2013/2014 i 2014/2015. Wszystkie 3 umowy przewidywały przekazywanie informacji pogodowych dla 14 wytypowanych miejsc¹¹¹ na temat m.in.:

- prognozy krótkoterminowej, dostarczanej dwa razy dziennie w określonych godzinach,
- prognozy średnioterminowej, opracowywanej i dostarczanej codziennie, która w umowach z 2012 r. i 2013 r. obejmowała okres 7-dniowy, a z 2014 r. - okres 5 dni;
- nagłych zmian warunków atmosferycznych, przesyłanych w postaci SMS;
- danych radarowych przedstawiających przemieszczanie się i rozwój stref opadów.

(dowód: akta kontroli str. 159-170, 3962)

Dyrektor Tadeusz Rajkiewicz, wyjaśnił że uzyskiwane informacje pogodowe były niezbędne dla pracy Oddziału w okresie zimowym i wpływały na stan bezpieczeństwa uczestników ruchu na drogach krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 155)

Dziewiętnaście własnych stacji meteorologicznych Oddziału GDDKiA, rozmieszczonych na terenie wszystkich 7 rejonów¹¹², przez cały rok dostarczają dane dotyczące:

- temperatury: na poziomie gruntu, na wysokości 0,20 m i 2,00 m powyżej poziomu gruntu oraz 0,05 m i 0,30 m poniżej tego poziomu, a także temperatury rosy i odczuwalnej,
- wilgotności powietrza i stanu opadu,
- kierunku i prędkości wiatru oraz jego maksymalnej wartości.

(dowód: akta kontroli str. 155-156, 3965)

W badanym okresie Oddział GDDKiA na bieżąco przez cały rok wymieniał z wojewódzkim sztabem kryzysowym informacje na temat m.in. zdarzeń drogowych i utrudnień na drogach województwa zachodniopomorskiego. Przedstawiciel Oddziału corocznie 29 października uczestniczył w naradach Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego z udziałem przedstawicieli Policji, organizowanych przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki w Szczecinie.

W latach 2013 i 2014 nie były organizowane zebrania z udziałem mediów informujące o organizacji ZUD. Oddział prowadził rokrocznie kampanię informacyjną na swojej stronie internetowej¹¹³, na której znajduje się zakładka „ZUD”

¹⁰⁹ Dalej: Zarządzenie nr 18.

¹¹⁰ Nr: 5/Z-1/ZUD/2012 z 5.10.2012 r., 10/Z-1/ZUD/2013 z 14.10.2013 r., 1/Z-1/ZUD/2014 z 29.09.2014 r.

¹¹¹ W Rejonach: Szczecin: Kolbaskowo, Lipiany: Chojna i Sarbinowo, Nowogard: Międzyzdroje i Pniewo, Wałcz: Kalisz Pomorski i Stare Osieczno, Stargard Szczeciński: Drawsko Pomorskie i Morzyczyn, Koszalin: Mostowo i Żelimucha, Szczecinek: Czaplinek, Porost i Wierzchowo.

¹¹² Po 5 stacji w Rejonach Lipiany, Nowogard i Wałcz, 4 w Rejonie Stargard Szczeciński, po 2 w Rejonach Szczecin, Koszalin i Szczecinek.

¹¹³ <http://gddkia.gov.pl/pl/765-768/zimowe-utrzymanie-drogi> (-11697/Gotowi-na zime).

z informacjami na temat standardów zimowego utrzymania (w tym odnośna mapa), sprzętu i planowanym zużyciu materiałów, a także mapy z rozmieszczeniem kamer drogowych i stacji meteorologicznych. Na początku sezonów zimowych Oddział zamieszczał w Internecie komunikaty informacyjne, które są przesyłane pocztą elektroniczną do mediów.

(dowód: akta kontroli str. 3962 - 3963)

W okresie objętym kontrolą Oddział GDDKiA przeprowadzał kontrole przygotowania ZUD corocznie od dnia 20 października. Sprzęt własny do ZUD, w całości sprawny, Oddział przechowywał na terenie poszczególnych obwodów drogowych. Sprzęt ten nie był montowany na nośnikach, wykonawca zewnątrz w całości zapewniał wykonanie ZUD. Wszystkie magazyny i składowiska były użyczane wykonawcom zewnętrznym w ramach zawartych umów. Wszystkie środki chemiczne dla ZUD gromadzili wykonawcy. Oddział utrzymywał łączność z operatorami sprzętu poprzez telefonię komórkową. Ustawianiem i zdejmowaniem zasłon śnieżnych przy drogach zajmowali się zewnętrzni wykonawcy ZUD.

Corocznie Oddział szkolił kierowców obsługujących ZUD do 20 października, natomiast dyżurnych obsługujących ZUD i Punkty Informacji Drogowej w dniu 11 września 2013 r. i 4 września 2014 r. W rejonach szkolenia dyżurnych przeprowadzono do 20 października.

W badanym okresie Oddział nie wykonywał prac w ramach ZUD. Oddział nie przygotowywał też tras objazdów, ponieważ na żadnych odcinkach dróg nie występowało znaczne utrudnienie w ruchu.

Oddział GDDKiA opracowywał szczegółowe plany operacyjne ZUD do 20 października 2013 i 2014 r.

W badanym okresie przygotowania do sezonu zimowego zostały zakończone do dnia 1 listopada każdego roku.

(dowód: akta kontroli str. 3962-3966)

W badanym okresie wszystkie środki chemiczne do ZUD były gromadzone i wykorzystywane przez wykonawców zewnętrznych. Badania tych środków przeprowadzono zgodnie z załącznikiem nr 2 do Zarządzenia nr 18. Laboratorium GDDKiA pobierało do badań próbki tych środków, z których 3 próbki w okresie zimowym 2012/2013, 38 w 2013/2014 i 9 w 2014/2015 nie spełniało norm w zakresie zawyżonej frakcji poniżej 1 mm, a 8 próbek w ostatnim okresie nie spełniało norm w zakresie zawartości żelazocyjanku potasowego (antyzbrylacza).

(dowód: akta kontroli str. 3966 - 3967)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że powyższe niezgodności z normami nie były duże, a ponieważ „Pozostałe badania soli i jej praktyczna przydatność podczas zimowego utrzymania wykazały, że dobrze spełnia swoją rolę (...) Stwierdzenie niezgodności pobranych próbek z normą nie miało wpływu na jakość zimowego utrzymania dróg”.

(dowód: akta kontroli str. 3966 - 3967)

W badanym okresie do końca każdego października Oddział przysyłał do GDDKiA zaktualizowane roczne plany wydatków. W terminie 20 dni od daty otrzymania z GDDKiA projektu budżetu na rok następny Oddział przysyłał szczegółową propozycję planu wydatków z podziałem na grupy robót. Roczne plany utrzymania zieleni ustalane były kwotowo według podziału przewidzianego w grupie nr 8 „Estetyka” litery c - g Zarządzenia 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.

(dowód: akta kontroli str. 156 - 157)

W badanych latach Oddział GDDKiA przeprowadzał w okresie wegetacji przeglądy zadrzewienia pod względem jego stanu zdrowotnego, stateczności i prawidłowości usytuowania w pasie drogowym. W przypadku stwierdzenia zagrożenia dla ruchu drogowego, występowano o uzyskanie zgody na wycinkę drzew. W badanym okresie Oddział uzyskał 96 decyzji, o których mowa w art. 83 ust. 1 ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody¹¹⁴, zezwalających na usunięcie w sumie 2.147 drzew. W 20 przypadkach wydający decyzje (wszystkie ze względu na bezpieczeństwo ruchu drogowego) nie skorzystali z możliwości określonej w art. 83 ust. 3 ustawy o ochronie przyrody i nie uzależnili zezwoleń na wycinkę łącznie 133 drzew (6,2% wszystkich do usunięcia) od przesadzenia albo zastąpienia ich innymi drzewami. W pozostałych 76 przypadkach skorzystano z takiej możliwości, przy czym 73 decyzje wydano dla poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego, 2 z uwagi na planowaną budowę w pasie drogowym (kanału deszczowego i ścieżki rowerowej) i 1 (wycinka 1 topoli) z uwagi na utrudnienie użytkowania sąsiedniej działki.

(dowód: akta kontroli str. 157-158,171-200,3501-3741)

Wycinka drzew została przeprowadzona zgodnie z ww. 96 decyzjami. Ze strony Oddziału nadzór przy pracach związanych z zielenią pełnili Kierownicy Służby Liniowej, Drogomistrze lub wyznaczeni inspektorzy.

(dowód: akta kontroli str. 158)

Zgodnie z informacjami uzyskanymi na podstawie art. 29 pkt 2 lit. f ustawy o NIK: w badanym okresie Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego i Wojewódzka Państwowa Straż Pożarna w Szczecinie nie przekazywały do Oddziału GDDKiA żadnych informacji dotyczących niewłaściwego utrzymania stanu sieci dróg krajowych utrzymywanych siłami własnymi. Komendant Wojewódzkiej Policji w Szczecinie poinformował m.in., że zwrócił się do Dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu:

- 21.05.2013 r. o ocenę stanu technicznego nawierzchni Dk6 w km 119+500, w związku z wypadkiem drogowym. W odpowiedzi z 2.07.2013 r. poinformowano, że stan nawierzchni jest niezadawalający, występują koleiny klasy C, które wymagają zaplanowania remontów;
- 5.02.2015 r. o zamontowanie na prawych jezdniach autostrady A6 nowych lub o przedłużenie istniejących stalowych barier ochronnych w km: 3+790, 16+870 i 17+210 oraz o zamontowanie stalowej listwy tylnej bariery ochronnej na łącznicy węzła Szczecin Zachód.

(dowód: akta kontroli str. 22 - 85)

Od dnia 27.02.2013 r. na stronie internetowej Oddziału GDDKiA¹¹⁵ zamieszczono formularz kontaktowy umożliwiający zgłaszanie uwagi na temat stanu dróg krajowych. Do dnia 3.02.2015 r. dokonano 59 wpisów, z których 56 dotyczyło prawidłowości oznakowania dróg, sygnalizacji świetlnej i fotoradarów. Pozostałe 3 wpisy dotyczyły braku odśnieżania na drodze krajowej nr 22 (zgłoszenie w dniu 11.03.2013 r.), ubytków w nawierzchni wjazdu na drogę S3 od strony Gorzowa Wielkopolskiego (11.05.2013 r.) oraz zastrzeżeń do warunków akustycznych po ustawieniu ekranów wzdłuż autostrady A6 w pobliżu ul. Świętochowskiego w Szczecinie (23.05.2013 r.). Po sprawdzeniu zasadności wszystkich 3 zgłoszeń, Oddział GDDKiA uznał je za niezasadne.

(dowód: akta kontroli str. 10 - 16)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹¹⁴ Dz.U. z 2013 r., poz. 627, ze zm.

¹¹⁵ www.gddkia.gov.pl

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

5. Działania Oddziału w zakresie sprawowania nadzoru nad realizacją zadań utrzymaniowo-remontowych sieci dróg krajowych

Opis stanu faktycznego

5.1. W zakresie zarządzania procesem utrzymania dróg (system kontroli, system analityki oparty o wskaźniki efektywności, raportowania i sprawozdawczości), Oddział w latach 2013-2015 (I kwartał) realizował m.in. następujące zadania:

a. W ramach systemu zarządzania procesem utrzymania dróg w badanym okresie w Oddziale stosowany był System Diagnostyki Sieci Drogowej (SDSD), w ramach którego funkcjonowały moduły określające m.in. stan nawierzchni (z betonu cementowego, betonu asfaltowego oraz nawierzchni ogółem). System Oceny Stanu Nawierzchni (SOSN) generował ocenę dla odcinków sieci dróg na podstawie następujących parametrów: równości podłużnej, równości poprzecznej, właściwości poślizgowych oraz oceny wizualnej stanu nawierzchni. Pomiary (określenie wielkości parametrów) wykonywane były raz w roku dla dróg głównych (A¹¹⁶ i S¹¹⁷) i co dwa lata dla pozostałych. Pomiary równości wykonywane były przy użyciu aparatu LPR (laserowy profilograf), właściwości przeciwpślizgowe (tzw. szorstkość) mierzone aparatem SRT, natomiast ocena wizualna wykonywana przy użyciu rejestratora manualnego SOWA-1.

Z wykorzystaniem ww. aplikacji oraz na podstawie wyników przez nią generowanych, Oddział w 2013 i 2014 r. opracował „Ranking najpilniejszych zadań wg stanu dróg”, obejmujący 1.176 pozycji (w przedziałach do 1 km), w którym dla każdej z nich podano m.in. nr drogi, kilometraż (początek i koniec badanego odcinka), wskaźnik spękania (Nm), wskaźnik równości podłużnej (IRIp), wskaźnik równości poprzecznej (Hp), wskaźnik stanu powierzchni (łaty), właściwości przeciwpślizgowe – w oparciu o które, dla każdego odcinka drogi obliczono wskaźnik globalny stanu nawierzchni będący wypadkową poszczególnych parametrów. W ocenie klasy stanu technicznego, przy użyciu parametrów, takich jak: stan spękań (N), równość (R), koleiny (K), stan powierzchni (Sp), właściwości przeciwpślizgowe (S) i klasyfikację literową (A - stan bardzo dobry, B - dobry, C - ostrzegawczy – zabiegi zalecane, D - krytyczny - zabiegi konieczne do wykonania), określono pilność wykonania prac naprawczych (zabiegi zalecane lub konieczne) wskazując, który parametr jest dominujący (ostrzegawczy lub krytyczny). Pilność wykonania prac remontowych (utrzymaniowych) oznaczono kolorami, których barwa informowała o pilności wykonania zabiegów, w zależności od wartości wskaźnika globalnego.

b. SOSN (nawierzchnie bitumiczne i betonowe) pozwalał na określenie dla każdego Rejonu oraz całego Oddziału zalecane i konieczne do wykonania zabiegi na drogach (tj. wzmocnienie wg projektu, warstwa ścieralna z wyrównaniem lub zabieg powierzchniowy) - z podaniem liczby km dróg i procentowego udziału w ilości km ogółem. Generowany był również ogólny stan dróg, który np. na 30.05.2014 r. był dobry w 76,7% (913,692 km), niezadowolający w 12,1% (132,983 km) i zły w 11% (132,983 km).

¹¹⁶ Autostrada.

¹¹⁷ Droga szybkiego ruchu.

c. W oparciu o stan nawierzchni dróg oraz obiektów inżynierskich, długości sieci i powierzchni (drogi 1 lub 2-jezdniowe, z pobocznymi utwardzonymi lub bez, szerokości 6, 7 lub 11-metrowe) Oddział dokonywał podziału środków finansowych na BUD, BUM (bieżące utrzymanie mostów), w tym BUA (bieżące utrzymanie autostrad i dróg ekspresowych oraz mostów).

W kontrolowanym okresie Oddział przydzielał środki finansowe na poszczególne rejonu przy użyciu algorytmu (corocznie modyfikowanego), w którym założono przeznaczenie 35% otrzymanych środków na bieżące remonty (BUD, BUM i BUA), a 65% (biorąc pod uwagę długość i klasę sieci) na utrzymanie dróg (czyszczenie, mycie, sprzątanie, koszenie trawy, wymianę lub naprawę elementów infrastruktury itp. - łącznie 104 pozycje). Np. w 2014 r., w oparciu o zmodyfikowany algorytm, dokonano podziału planowanych środków dla rejonów na 2015 r. w wysokości 39.000 tys. zł (rezerwa w dyspozycji Oddziału 5 mln, limit BUD nawierzchnia - 11.900 tys. zł, limit BUD pozostałe - 22.100 tys. zł, limit BUA drogi + limit BUM (A) - 15.755 tys. zł, limit Zimowego Utrzymania Dróg - 12.000 tys. zł).

d. W kontrolowanym okresie system raportowania i sprawozdawczości Oddziału realizowany był przy użyciu programu Web BudWin na poziomie rejonu i Oddziału, który pozwalał na bieżące nadzorowanie i monitorowanie realizacji planów finansowo-rzeczowych. Corocznie sporządzane były „Raporty o stanie technicznym dróg krajowych”, przekazywane do GDDKiA w Warszawie. Analogicznie do systemu oceny stanu nawierzchni, Oddział używał systemu komputerowego SGM (system gospodarki mostowej), zawierającego m.in. charakterystykę obiektów i oceny stanu technicznego poszczególnych elementów obiektu - z którego dane przekazywane były corocznie do GDDKiA w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 985 - 986)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił: Oddział w Szczecinie w celu efektywnego zarządzania procesem utrzymania dróg krajowych, w procesie decyzyjnym opiera się m. in. na danych z corocznych badań stanu nawierzchni (SOSN). Dane są wprowadzone do programu SDSD i poprzez odpowiednie opcje tego oprogramowania, można tworzyć różnego rodzaju raporty (stan dróg krajowych – wszystkich, jednej lub jej fragmentu; wymagane zabiegi na drogach krajowych; zmiany sieci dróg krajowych; przeprowadzane zabiegi nawierzchniowe; stan każdego składowego elementu oceny). Każdego roku, po otrzymaniu środków finansowych z centrali GDDKiA, Oddział dzieli je na podległe Rejonu uwzględniając ich potrzeby. Wysokość przyznanych środków finansowych zależy od długości zarządzanej przez Rejon sieci dróg krajowych, z uwzględnieniem stanu technicznego i klasy tych dróg. W oparciu o coroczne „Raporty o stanie technicznym sieci dróg krajowych” można zaobserwować stopniową poprawę stanu technicznego zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Szczecinie sieci dróg krajowych. Taki stan rzeczy świadczy o prawidłowo przyjętych założeniach dotyczących wydatków związanych z poprawą stanu technicznego dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli str. 987, 989 - 990)

5.2. W zakresie wdrożenia procedur dotyczących zadań i obowiązków służb utrzymania dróg w razie wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych prowadzących do zatarbowania przepustowości na drogach, Oddział w kontrolowanym okresie podejmował m.in. następujące działania:

a. Zarządzeniem dyrektora Oddziału z dnia 18.11.2014 r. (Nr 27/2014 r.) ustalona została organizacja pracy związana z ZUD w sezonie zimowym 2014/2015, obejmująca m.in. organizację pracy wszystkich służb (4-osobowy zespół roboczy podległy dyrektorowi Oddziału), pełnienie dyżurów (w Rejonach i Obwodach Drogowych - ustalane przez ich kierowników w uzgodnieniu z Oddziałem; obowiązki

dyżurnego zimowego utrzymania pełni Dyżurny Punktu Informacji Drogowej¹¹⁸), pełnienie dyżurów w PID, okresy przyjmowania i nadawania komunikatów o warunkach drogowych (stan na godzinę 5⁰⁰, 11⁰⁰ i 19⁰⁰). Funkcję dyżurnego zimowego utrzymania dróg i PID przypisano pracownikom firmy prowadzonej przez I.H. (wymienieni w zał. Nr 1 do zarządzenia). Harmonogram dyżurów ww. pracowników ustalono w zał. nr 2, a obowiązki dyżurnych obsługujących PID w zał. nr 4. Obowiązki dyżurnych w zakresie wprowadzania wyższych stanów gotowości obronnej państwa oraz sytuacji nadzwyczajnych w kraju określone zostały w zał. nr 4 i 5 do zarządzenia.

Organizacja pracy związana z zimowym utrzymaniem dróg w sezonie zimowym 2013/2014 została uregulowana zarządzeniem dyrektora Oddziału z dnia 25.10.2013 r. (Nr 21/2013 r.)

b. Zarządzenie dyrektora z 18.03.2014 r. (Nr 12/2014) w sprawie przygotowania Oddziału do realizacji zadań zarządzania kryzysowego określało m.in. kategorie utrudnień i zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe dla sieci dróg lub innej infrastruktury zarządzanej przez Oddział, podział zadań i odpowiedzialności w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego, struktury kierowania zarządzaniem kryzysowym w Oddziale, komórki organizacyjne uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym, obieg informacji na potrzeby zarządzania w ww. zakresie oraz dokumenty obowiązujące w systemie monitorowania sytuacji i reagowania na zaistniałe utrudnienie lub zagrożenie dla sieci zarządzanych dróg krajowych. W zarządzeniu ustalono 4 kategorie zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe (zał. nr 1 do zarządzenia), przy czym decyzję o zakwalifikowaniu zagrożenia do odpowiedniej kategorii podejmuje Dyrektor Oddziału. Koordynatorem ds. zarządzania kryzysowego w Oddziale wyznaczony został zastępca dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami. Na potrzeby zarządzania kryzysowego sporządza się meldunki sytuacyjne wg wzoru określonego w zał. nr 2. Zgodnie z § 4 powołany został Zespół Zarządzania Kryzysowego¹¹⁹ (przewodniczący - dyrektor, z-ca – Koordynator, członkowie - kierownicy jednostek organizacyjnych, Grupa Monitorowania Zagrożeń - dyżurny w PID, pracownicy 3 wybranych Wydziałów oraz inni). W § 6 określono zakres działań należących do obowiązków Zespołu, w tym do poszczególnych jego członków m.in. w zakresie zapewnienia płynności i bezpieczeństwa w ruchu drogowym, sprawnym funkcjonowaniem posiadanej infrastruktury oraz współpracy z innymi podmiotami wykonującymi zadania z zakresu zarządzania kryzysowego.

Uprzednio w tym zakresie obowiązywało zarządzenie Dyrektora z 2.02.2009 r. (Nr 2/5Z/09) w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Oddziale GDDKiA w Szczecinie.

c. W listopadzie 2014 r. Dyrektor zatwierdził Plan Zarządzania Kryzysowego Oddziału¹²⁰, określający zasady postępowania we wszystkich fazach realizacji zadań zarządzania kryzysowego (zapobieganie, przygotowanie, reagowanie i odbudowy), mogących wystąpić w obszarze odpowiedzialności Oddziału. Plan obejmował w części A m.in. analizę i ocenę możliwości zagrożeń, organizację monitoringu, szczegółowe sposoby i środki reagowania na zagrożenia oraz ograniczania ich skutków, a w części B - analizę i ocenę możliwości wystąpienia zagrożeń dla infrastruktury oraz organizację wykonania zadań z zakresu ochrony tej infrastruktury.

W załącznikach do Planu zawarto m.in. zestawienie zagrożeń na sieci dróg krajowych i pozostałej infrastruktury, wykaz punktów kontaktowych w ramach wymiany informacji z właściwymi merytorycznie punktami kontaktowymi Unii Europejskiej, wykaz danych

¹¹⁸ Dalej również PID.

¹¹⁹ Dalej również Zespół.

¹²⁰ Zwany dalej również Planem.

teleadresowych organów i komórek Oddziału, zestawienie sił i środków do użycia podczas realizacji zadań zarządzania kryzysowego, Moduł zadaniowy nr 5 (wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie wytypowanych dróg i obiektów inżynierskich, wyznaczanie objazdów, informowanie użytkowników o zdarzeniach), zasady i tryb oceniania szkód, procedurę komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej, uruchamiania rezerw strategicznych, dane teleadresowe podmiotów współdziałających, moduły zadaniowe nr 1-4 po wprowadzeniu stopni alarmowych. W specyfikacji zagrożeń wymieniono m.in. powódź, anomalie pogodowe, pożar, katastrofę w ruchu drogowym, skażenia, katastrofę budowlaną (osuwiska, trzęsienie ziemi). W przypadku każdego z zagrożeń wyznaczone zostały „Zadania i obowiązki uczestników zarządzania kryzysowego wynikające z siatki bezpieczeństwa”, w których ustalono m.in. dla komórki wiodącej współpracującej w Oddziale oraz w Zespole technicznym i Obwodzie drogowym w Rejonie - zadania do wykonania w podziale na fazy (zapobiegania, przygotowania, reagowania i odbudowy).

d. W październiku 2011 r. na zlecenie Oddziału opracowana została „Procedura bezpieczeństwa” dla drogi ekspresowej S3 węzeł Klucz - węzeł Myślibórz, aby zapewnić płynność ruchu w sytuacji awaryjnej, zastosowanie środków ostrożności, które należy przedsięwziąć na etapie wykonywania czynności konserwacyjnych oraz działań, które należy podjąć, by wykluczyć ryzyko wypadku w ciągu drogi ekspresowej. Zawarto w niej schematy organizacji ruchu, jakie należy wprowadzić w poszczególnych sytuacjach awaryjnych i sposób powiadamiania służb ratowniczych (Państwowa Straż Pożarna¹²¹, Pogotowie Ratunkowe, dostawca mediów, tj. energii elektr., gazu, wody) w sytuacjach awaryjnych oraz w momencie wystąpienia wypadku drogowego. Wyróżniono 4 stopnie alarmów, dla których określone zostały 3 kolejne rzuty sił i środków, z określeniem ich liczby (dla ochrony ppoż., służby medycznej, Policji, służby utrzymania drogi).

W rozdziale dotyczącym Organizacji działań ratowniczych zawarto m.in. obowiązki w zakresie alarmowania, powiadamiania i dysponowania służbami ratowniczymi (m.in. numery telefonów alarmowych, wykaz barier rozbiegających na drodze, dojazdów, węzłów drogowych z kilometrażem), zasady organizacji działań ratowniczych na miejscu zdarzenia, kierowania działaniami ratownictwa chemiczno-ekologicznego oraz zakończenia działań ratowniczych (doprowadzenia nawierzchni oraz infrastruktury technicznej do stanu używalności). W rozdziale 8 opisano etapowanie w zabezpieczeniu miejsca zdarzenia przez poszczególne służby (Policja, służba utrzymania drogi), a w 9 zamknięcie pasa ruchu - przez upoważnione służby (Straż Pożarna podejmuje decyzję o wstrzymaniu ruchu, może ją również podjąć, w określonych przypadkach, Policja, Żandarmeria Wojskowa lub wojskowe organy porządkowe w przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, zdrowia lub życia osób, bądź wystąpienia szkód materialnych w znacznym rozmiarze). W informacjach dodatkowych wyszczególniono adresy i numery telefonów (usytuowanych wzdłuż drogi) urzędów administracji samorządowej, administracji drogowej, PSP, Policji, Pogotowia Ratunkowego, Pomocy Drogowej, podmiotów usuwających odpady oraz innych podmiotów (pogotowie gazowe, wod.-kan., energetyczne, Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych, pobliskie Nadleśnictwa).

Opisana „Procedura bezpieczeństwa” została pozytywnie zaopiniowana przez Zachodniopomorski Urząd Wojewódzki, KWP-WRD oraz Komendę Wojewódzką PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1005 - 1007)

5.3. W okresie objętym kontrolą Oddział dysponował następującą liczbą kamer monitorujących ruch na zarządzanych drogach krajowych: 36 w 2013 r. na 14 drogach,

¹²¹ Zwana dalej również PSP.

węzłach drogowych, wjazdach i wyjazdach z miast/miejscowości, obwodnicach, ulicach oraz mostach, 61 w 2014 r. (na 16-tu) i 69 kamer w I kwartale 2015 r. (na 17-tu). System kamer obejmował punktowy monitoring drogi, o charakterze statycznym i odświeżaniu co 5-10 minut.

Analiza przez Oddział wpływu obecności kamer w ww. miejscach wykazała przydatność możliwości podglądu obrazu:

- w okresie nasilonego ruchu wakacyjnego nad morze - pozwala określić płynność ruchu oraz miejsca tworzenia się korków i spowolnień w ruchu,
- w sezonie zimowym - pozwala na określenie stanu nawierzchni oraz tworzenia dokumentacji, w przypadku konieczności naliczania kar czy sporu sądowego.

Oddział planował zwiększenie liczby kamer na drogach krajowych, między innymi ze względu na:

- monitorowanie miejsc tworzenia się spowolnień i korków,
- monitorowanie stanu nawierzchni dróg w miejscach, gdzie występują specyficzne warunki na drodze (tereny zalesione, przy zbiornikach wodnych lub wiadukty i mosty).

(dowód: akta kontroli str. 1008, 1009)

Grzegorz Dziejna wyjaśnił, że przyjmując, że jedna kamera rejestruje obraz odcinka drogi o długości ok. 200 m, a długość sieci drogowej utrzymywanej przez Oddział wynosiła 1.043,315 km, to ilość dróg objętych systemem kamer wynosiła od 7,2 km do 13,6 km, co stanowi od 0,7% do 1,3% ogólnej długości dróg Oddziału. Ilość pokrycia procentowego nie odzwierciedla efektywności ich pracy z uwagi na specyfikę monitorowania drogi, która jest obiektem liniowym. Kamery w wyznaczonych lokalizacjach rejestrowały obrazy, z których można uzyskać informację o rodzaju zjawiska pogodowego oraz zasięgu występowania warunków atmosferycznych (intensywne opady deszczu, mgły, opady śniegu), pozwalały zweryfikować wykonywanie niektórych prac przez Wykonawców (np. koszenie, malowanie oznakowania poziomego, odśnieżanie), w tym także czy wykonuje swoje czynności w deklarowanych terminach. Niekiedy pomagały potwierdzić wystąpienie zdarzeń na drodze oraz ich konsekwencje w postaci zatorów drogowych oraz umożliwiały podgląd najbardziej oddalonych od Obwodów drogowych odcinków dróg. Kamery nie zastępują działań pracowników w terenie, a jedynie stanowią uzupełnienie ich działań, w tym także tworzą automatyczne archiwum tych danych.

Oddział na bieżąco kontrolował przy wykorzystaniu kamer wykonywanie niektórych usług świadczonych przez Wykonawców, w szczególności przy świadczeniu usług ZUD, natomiast ocena jakości realizacji prac była wykonywana przez pracownika GDDKiA w terenie. Oddział nie dokonywał analiz wpływu obecności kamer na jakość usług świadczonych przez Wykonawców, ponieważ nie ma ona bezpośredniego przełożenia na jakość odbieranych usług, nad którymi nadzór sprawowany był w ramach odrębnego systemu. Kamery te są elementami wspomagającymi zarządzanie drogami, między innymi na monitorowaniu sytuacji takich jak natężenie ruchu (m.in. przez dyżurnego Punktu Informacji Drogowej), stan nawierzchni (w szczególności w okresie zimowym), warunki atmosferyczne oraz wspomagają podejmowanie działań prewencyjnych. Podgląd z kamer był ogólnodostępny dla użytkowników dróg na stronie internetowej GDDKiA i wykorzystywany przez nich przy planowaniu podróży.

Wyjściowa ilość kamer wynikała głównie z ilości oraz rozmieszczenia stacji meteo. Zmiany w ilości kamer są wynikiem analizy potrzeb zgłaszanych zarówno przez pracowników, jak i użytkowników dróg oraz weryfikowane po względem możliwości technicznych (zasilanie, zasięg sieci komórkowych). Propozycje lokalizacji były przez Oddział analizowane, zaś ich ilość optymalizowana, aby zapewnić równomierny rozkład lokalizacji na terenie województwa zachodniopomorskiego.

(dowód: akta kontroli str. 988, 994 - 995)

5.4. W zarządzaniu utrzymaniem infrastruktury drogowej, Oddział wykorzystywał m.in. następujące opracowania i analizy wskaźników techniczno-ekonomicznych eksploatowanych dróg:

a. Oddział sporządzał „Tabele monitoringu bieżącego utrzymania sieci drogowej” (obejmujące poszczególne miesiące i stan od początku roku), zawierające szczegółową specyfikację planowanych i wykonanych w danym okresie zadań BUSD¹²², odnoszące się do zadań rejonów i Oddziału. W części I „Bieżące utrzymanie dróg” wyspecyfikowano 11 grup zadań z podgrupami (od 3 do 12, z określeniem w nich rodzaju robót), obejmujące m.in. nawierzchnie, pobocza, odwodnienie, chodniki, ścieżki rowerowe, oznakowanie, estetykę, bezpieczeństwo i zimowe utrzymanie, w części II „Bieżące utrzymanie autostrad” - 12 grup z podgrupami (od 3 do 12), obejmujące poza ww. zakresem podgrupę „utrzymaj standard”, natomiast w części III „Bieżące utrzymanie drogowych obiektów mostowych” i IV „Bieżące utrzymanie autostradowych obiektów mostowych” wymieniono po 6 grup z podgrupami (od 2 do 5). Dla każdej pozycji BUSD (wg katalogu utrzymania dróg) w ramach Rejonu określono min. wielkość planu rzeczowego i finansowego oraz jego wykonanie w danym roku, w tym wydatkowane środki budżetowe. Zakres odnoszący się Oddziału zawierał m.in. dane o wykonaniu finansowym (od początku roku) i zrealizowanych środkach budżetowych.

b. W każdym z badanych lat Oddział sporządzał comiesięczne opracowanie (przekazywane do GDDKiA w Warszawie) pn. „Remonty dróg... - Monitoring” zawierający m.in. nazwę zadania (remontowanego odcinka), nr drogi, kilometr (objęty remontem), wartość robót, wykonawcę robót, ogłoszenie o przetargu, datę podpisania umowy, planowane i faktyczne zakończenie robót, rozliczenie zadania, miesięczne wykonanie rzeczowe i przerób (narastająco) oraz informację o zakończeniu, odebraniu i rozliczeniu zadania. W 2013 r. wyszczególniono 9 zadań, w 2014 r. - 18, a w I kwartale 2013 r. - 3 zadania.

c. Oddział corocznie uczestniczył w opracowaniu „Raportu o stanie technicznym dróg krajowych na koniec ...roku”, w którym, oprócz danych ogólnych dla sieci dróg krajowych¹²³, odnotowano zmiany stanu technicznego w ostatnich latach¹²⁴. W rozdziale 4 określono potrzeby finansowe wynikające ze stanu technicznego sieci dróg oraz poboczy i elementów odwodnienia. W rozdziale 5 odnotowano fakt zmniejszanie się odcinków w stanie złym na korzyść odcinków w stanie dobrym. Załącznikami do „Raportu...” były sporządzone przez Oddział zestawienia mapowe lokalizacji odcinków wytypowanych do zabiegów remontowych nawierzchni, lokalizacji odcinków w poszczególnych klasach technicznych (A, B, C i D) z wybranymi parametrami techniczno-eksploatacyjnymi nawierzchni oraz stan techniczny parametrów techniczno-eksploatacyjnych (zestawienia geostatyczne) i lista odcinków z lokalizacją najpilniejszych zabiegów remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 4040 - 4041)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił: Oddział przeprowadza następujące analizy w celu monitoringu i poprawy jakości utrzymania dróg krajowych:

- wskaźnik wykonania - Monitoring wykorzystania środków BUD, BUA, BUM i ZUD,
- wskaźnik wykonania - Monitorowanie wykorzystania środków na remonty dróg,

¹²² Bieżące Utrzymanie Sieci Drogowej.

¹²³ stan techniczny nawierzchni w zarządzie GDDKiA, będących w zarządzie koncesjonariuszy autostrad, w zarządzie GDDKiA i koncesjonariuszy oraz w poszczególnych Oddziałach, stan techniczny nawierzchni głównych ciągów krajowych, stan poboczy i odwodnienia.

¹²⁴ zmiany stanu parametrów techniczno-eksploatacyjnych dróg, potrzeby natychmiastowe w zakresie poszczególnych rodzajów zabiegów nawierzchni, zmiany stanu technicznego poboczy i odwodnienia.

- wskaźniki wyniku - Ocena stanu technicznego nawierzchni - ogółem (Rejonami/drogami) obszarowo,
- obliczenia wskaźników efektywności ekonomicznej dla wybranych zadań.

Efektywność zarządzania utrzymaniem sieci dróg krajowych należy mierzyć poprzez wskaźnik poprawy stanu technicznego zarządzanych dróg krajowych. Jeżeli wskaźnik ten jest dodatni, oznacza to, że stan techniczny dróg poprawia się, natomiast w przypadku ujemnego wskaźnika mamy do czynienia z pogarszaniem się stanu technicznego dróg krajowych. Na terenie Oddziału w Szczecinie, obserwujemy coroczną poprawę stanu technicznego tych dróg:

- w 2012 roku – 74,9% dróg w stanie dobrym;
- w 2013 roku – 76,6% dróg w stanie dobrym;
- w 2014 roku – 77,6% dróg w stanie dobrym.

Jest to świadectwem prawidłowo dobranych zabiegów naprawczych dla różnego rodzaju uszkodzeń i dobrą pracą na każdym szczeblu zarządzania robotami (od pracowników służb liniowych, poprzez Rejony i kończąc na Oddziale).

(dowód: akta kontroli str. 988, 996)

5.5. W okresie objętym kontrolą, w Oddziale stosowane były m.in. następujące rozwiązania lub „dobre praktyki” w zakresie utrzymania i remontów sieci dróg krajowych:

a. Zarządzeniem nr 17/2013 z dnia 20.09.2013 r. Dyrektor Oddziału wprowadził obowiązek rejestracji pasa drogowego dróg znajdujących się w zarządzie Rejonów w tygodniowych odstępach wraz z obowiązkiem archiwizacji zapisanego obrazu na dysku zewnętrznym. Rejestracja cotygodniowa odbywa się podczas objazdu patrolowego zarządzanej przez Rejon sieci dróg. Przewidziano też rejestrację obrazu w przypadku wystąpienia na drodze sytuacji wyjątkowych, nieprzewidywalnych, niebezpiecznych lub zajęcia pasa bez zgody zarządcy drogi. Szczegółowe zasady rejestracji obrazu pasa drogowego przy użyciu rejestratorów Mio MIVue 388 określa załącznik do zarządzenia (m.in. raz w tygodniu, co 5-8 dni; z prędkością 70 km/h, przy obniżeniu prędkości w terenie oświetlonym kontrastowo; dla dróg dwukierunkowych - naprzemiennie dla prawego i lewego pasa ruchu, a dla dwujezdniowych - obu jezdni równocześnie; rejestracja daty i czasu; pliki archiwizowane na dyskach zewnętrznych z określonym oznaczeniem).

(dowód: akta kontroli str. 4042, 4051 - 4052)

b. W okresie objętym kontrolą, Oddział sporządzał dokumentację fotograficzną pasa drogowego dla dróg będących w jego zarządzie.

Oględziny przeprowadzone 26.03.2015 r. w pomieszczeniach Wydziału Dróg wykazały m.in., że na ekranie monitora komputera stacjonarnego, znajdującego się w pok. nr 2 Wydziału (obsługiwanego przez p. W. Ch., specjalistę), widoczne były katalogi zawierające pliki z dokumentacją fotograficzną zarządzanych przez Oddział dróg (pliki znajdowały się na dysku wspólnym serwera Oddziału, dostępnym dla pracowników). Katalogi z dokumentacją fotograficzną obejmowały poszczególne lata od 2006 r. (łącznie 14 dróg, w tym droga nr 3) do 2015 r. (14 dróg, w tym S3 - obecnie droga szybkiego ruchu). Fotografie pasa drogowego, wykonane były z w odstępach co 10 m (np. plik drogi nr 37 strona prawa, pikietaż od 0+400 do 0+500 - 10 zdjęć pasa drogowego dla każdego kierunku jazdy oraz zdjęcia poboczy po obu stronach jezdni)¹²⁵. Dla właściwego oznaczenia dokumentacji fotograficznej pasa drogowego na terenie miast i miejscowości (gdzie nie występują słupki prowadzące, tzw. pacholki), oznaczenia hektometrowe wyniesiono na znaki drogowe¹²⁶.

¹²⁵ Przykładowo przejrano katalog dla drogi nr 37 Darłowo-Karwice założony 10.09.2014 r., godz. 1226.

¹²⁶ Przykładowo załączono 4 fotografie z 23.03.2015 r. obrazujące wyniesienie oznaczeń hektometrowych na znaki drogowe - droga krajowa nr 31 (3 dla m. Radziszewo i 1 dla m. Nowe Brynki).

(dowód: akta kontroli str. 1010, 4042 - 4050)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że w miastach i miejscowościach na zarządzanej sieci drogowej wprowadzony został obowiązek oklejania słupków znaków drogowych naklejkami z naniesionym pikietażem danego znaku drogowego, co pozwala na szybką lokalizację w terenie dla wszystkich służb (policja, straż pożarna, itd.) oraz dla wykonawców zleconych robót drogowych, pracowników Rejonów i Oddziału.

Oprócz oznaczeń na znakach drogowych, Oddział wprowadził obowiązek malowania oznaczeń hektometrowych w postaci żółtych linii poprzecznych do osi jezdni, umieszczonych przy krawędzi jezdni lub też przy linii krawędziowej w przekrojach oznakowanych taką linią od strony jezdni, przy użyciu farby chlorokauczkowej lub innej równie trwałej. W terenie zabudowanym znaczniki umieszcza się na krawężniku (jeśli występuje) i opisuje w sposób czytelny żółtą farbą zgodnie z hektometrem. Znacznik kilometrowy w terenie zabudowanym umieszczany na krawężniku oznacza się jako podwójny: linia 10 cm odstęp 10 cm linia 10 cm i opisuje w sposób czytelny żółtą farbą zgodnie z kilometrem. Umieszcza się je po stronie prawej jezdni wg pikietaża (lub na obu jezdniach w przypadku przekroju dwujezdniowego po ich stronach prawych, zgodnie z kierunkiem ruchu pojazdów).

(dowód: akta kontroli str. 988, 998, 4053-4054)

5.6. W zakresie dotyczącym zwiększenia komfortu przejazdu zarządzanymi drogami krajowymi w aspekcie oszczędności czasu i redukcji kosztów przejazdu użytkowników dróg, poprawy płynności ruchu kołowego, emisji spalin i hałasu na eksploatowanych drogach, Oddział w kontrolowanym okresie zrealizował m.in. następujące zadania:

a. Budowa węzła „Tczewska” na przecięciu autostrady A6 z istniejącą ul. Tczewską oraz projektowaną ul. Nowoprzestrzenną, stanowiących ciąg drogi krajowej klasy G w Szczecinie - Poprawa bezpieczeństwa ruchu na węźle Rzęśnica.

Zgodnie z umową z dnia 10.06.2014 r., przebudowę węzła zrealizowano w okresie od 10.06.2014 r. (przekazanie placu budowy) do 30.09.2014 r. Załączono fotografie węzła przed i po przebudowie (obie jezdnie).

b. Budowa węzła „Tczewska” na przecięciu autostrady A6 z istniejącą ul. Tczewską oraz projektowaną ul. Nowoprzestrzenną, stanowiącą ciąg drogi klasy G w Szczecinie oraz likwidacja skrzyżowań: DP 0775Z (Szczecin Wielgowo - Rzęśnica) i DP 0700Z (Szczecin Załom - Rzęśnica).

c. Poprawa bezpieczeństwa i płynności ruchu na DK11 i DK25 w województwie zachodniopomorskim w miejscowości Bobolice wraz z rozbudową drogi krajowej nr 11 na odcinku od km 82+600 do km 83+424 w m. Bobolice.

W umowie o wykonanie robót z 14.08.2014 r., okres ich realizacji określono od 20.08.2014 r. (przekazanie placu budowy) do 15.06.2015 r.

d. W kontrolowanym okresie w każdym roku Oddział opracował i rozpowszechniał mapy zachodniopomorskich tras alternatywnych (dojazdowych i powrotnych) z miejscowości nadmorskich, w szczególności w dni weekendowe sezonu turystycznego (od 2012 r. wydawane w formacie A2). Mapy te uwzględniały trasy alternatywne do miejscowości nadmorskich woj. zachodniopomorskiego (oznaczone zróżnicowanymi kolorami) z takich miast, jak Zielona Góra (2 trasy do 6 miejscowości), Bydgoszcz (do 2 miejscowości) i Poznań (do 3 miejscowości). Na odwrocie map znajdowały się różne informacje przydatne kierowcom pojazdów, jak np. dopuszczalne prędkości na drogach, dekalog bezpiecznej jazdy drogą szybkiego

ruchu, drogi zaufania, dopuszczalne stężenie alkoholu we krwi kierowcy po spożyciu określonej jego ilości¹²⁷. Mapa na rok bieżący jest w trakcie opracowywania.

Mapy wydawane były przy współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego oraz KWP-WRD i rozprowadzane za pośrednictwem Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP) przy trasie szybkiego ruchu S3 (stacje paliw w m. Sitno i Wysokiej Gryfińskiej) oraz Rejonu Dróg Oddziału. W 2012 r. wydano 15.000 map, a w 2013 i 2014 r. po 10.000. Trasy alternatywne dostępne są na stronie internetowej Oddziału (z możliwością powiększenia niektórych odcinków dróg)¹²⁸. Przed węzłami komunikacyjnymi i na trasach alternatywnych, przy standardowym oznakowaniu Oddział umieścił tablice informacyjne z zalecanym objazdem oraz tablice kierunkowe (na białym tle niebieski piktogram z czerwonym lub żółtym oznaczeniem nr drogi i wskazaniem, gdzie tworzą się ew. tzw. „korki”)¹²⁹.

(dowód: akta kontroli str. 4056 - 4073)

Grzegorz Dziedzina wyjaśnił m.in., że podstawową misją Oddziału jest „Działanie na rzecz stałego podnoszenia bezpieczeństwa i komfortu podróżowania po drogach krajowych województwa zachodniopomorskiego oraz profesjonalna i przyjazna obsługa klientów Oddziału”. W związku z tym, każde działanie ukierunkowane jest w celu wypełniania tej misji. W latach 2013-2014 takimi działaniami były m.in.:

- przebudowa węzła Rzęśnica w 2014 roku - poprawa przepustowości w miejscu o ograniczonej swobodzie ruchu
- wydzielenie lewoskrętów na skrzyżowaniach
 - droga nr 6 - skrzyżowanie do m. Nowe Bielice oraz skrzyżowanie z drogą do m. Mścice;
 - droga nr 6 - skrzyżowanie z drogą do m. Nosowo;
 - droga nr 6 - skrzyżowanie z drogą do m. Polanów i m. Lejkowo;
 - droga nr 6 - skrzyżowanie z drogą do m. Nowe Bielice;
 - droga nr 6 - skrzyżowanie z drogą do m. Kusice oraz skrzyżowanie z drogą do m. Wiekowo;
 - droga nr 6 - skrzyżowanie z drogą do m. Kottłowo;
 - droga nr 11 - skrzyżowanie z drogą do m. Wyszebórz;
- azyty, doznakowanie przejść dla pieszych; inne elementy BRD:
 - droga krajowa nr 31 - skrzyżowanie Nowe Czarnowo - znak aktywny D-6;
 - droga krajowa nr 6 - m. Kikorze - wyspy wyniesione ze znakiem aktywnym C-9;
 - droga krajowa nr 3 - obwodnica Babigoszczy - wyspy wyniesione ze znakiem aktywnym C-9;
 - droga S3 - osłony energochłonne;
 - droga S3 - bariery ochronne;
 - droga nr 10 - odcinek Motaniec - Szczecin - Bariery ochronne przy ekranach;
 - droga nr 10 - obwodnica Kobylanki, Morzyczyna i Zieleniewa - rozdzielenie kierunków ruchu barierą linową.

W latach 2013-2014 Oddział wykonywał badania hałasu wraz z pomiarami towarzyszącymi (pomiar natężenia ruchu, pomiar prędkości potoku pojazdów, pomiar warunków meteorologicznych) dla nw. inwestycji:

1. Budowa obwodnicy miejscowości Miękowo w ciągu dk nr 3.
2. Budowa węzła Parłówko wraz z budową obwodnic miejscowości Troszyn i Ostromice w ciągu dk nr 3.
3. Budowa obwodnicy m. Nowogard w ciągu dk nr 6.

(dowód: akta kontroli str. 988, 999-1002)

¹²⁷ Załączona przykładowa mapa z informacjami dodatkowymi na 2014 r.

¹²⁸ Załączona strona internetowa zawierająca mapę tras alternatywnych w 2014 r. z przykładowym powiększeniem odcinka drogi Miękowo-Wolін.

¹²⁹ W załączeniu przykładowe tablice informacyjne przed węzłem Goleniów i na obwodnicy Wolina oraz tablice kierunkowe w m. Reclaw i na skrzyżowaniu DW 11 z drogą do m. Święta.

5.7. W latach 2013-2015 (I kwartał) Oddział wykonał następujące badania i pomiary przepustowości zarządzanych dróg w kontekście czasu potrzebnego kierowcom na dotarcie do miejsca docelowego:

a. Oddział w 2015 r. wykonał 2 z 9 pomiarów ruchu¹³⁰ nr 01 i 02 (w styczniu i marcu) na wybranych odcinkach lub miejscach zarządzanych dróg (węzły, skrzyżowania, centra miejscowości), w których podano: nr punktu pomiarowego (łącznie 81), nr drogi, pikietaż, długość odcinka pomiarowego i jego określenie (nazwa), typ punktu oraz liczby przejeżdżających pojazdów. Wcześniej pomiary takie wykonane zostały w 2010 r. (cykl 5-letni). Zestawienie wyników pomiarów nr 01 i 02 z 2010 i 2015 r. uwzględnia porównanie ruchu w tych samych punktach w obu okresach.

b. W dniu 22.01.2015 r. Oddział wykonał pomiary ruchu drogowego na węźle Rzęsnica (droga S3) kierunek DW142-Świnoujście oraz Świnoujście-DW142 w godz. 6⁰⁰-22⁰⁰. Liczby pojazdów dla podanych kierunków wyniosły odpowiednio 77 i 65. Z danych zawartych w GPR 2015 dla węzła Rzęsnica-Dąbie (pkt pom. 60713) wynika, że w stosunku do 2010 r. - dla relacji głównej - nastąpił 50% wzrost ruchu pojazdów. W oparciu o te wielkości Oddział wszczął procedurę zmiany w stałej organizacji ruchu, mając na celu likwidację kolizyjnego potencjalnie włączenia do ruchu z drogi wojewódzkiej (zatrzymywanie pojazdów na odcinku drogi o dużym pochyleniu podłużnym oraz w łuku powodowane znakiem „STOP”).

(dowód: akta kontroli str. 4075 - 4079)

Odnosząc się do prowadzenia przez Oddział w badanym okresie badań statystycznych w zakresie straty czasu kierowców „stojących w korkach” na drogach krajowych, obliczania wskaźników opóźnień informujących, o ile niska przepustowość dróg wydłuża czas potrzebny kierowcom na dotarcie do miejsca docelowego, Grzegorz Dziedzina wyjaśnił, że Oddział nie zlecał badań statystycznych w ujęciu rocznym w zakresie strat czasu kierowców „stojących w korkach”, ponieważ nie wystąpiła taka potrzeba. Specyfiką województwa zachodniopomorskiego są wahania natężenia ruchu drogowego w zależności od pory roku. Znaczny wzrost natężenia występuje w sezonie turystycznym, zwłaszcza na trasach doprowadzających do wybrzeża Morza Bałtyckiego. Zatory drogowe na drogach krajowych w regionie występują sporadycznie. Mają miejsce w sezonie turystycznym, tj. od końca czerwca, poprzez lipiec do końca sierpnia, w niektóre dni tygodnia tj. piątek, sobota lub niedziela. Ciągłym komunikacyjnym, szczególnie narażonym na duże wzrosty natężenia ruchu drogowego jest autostrada A-6, przechodząca w drogę ekspresową S-3 i DK3 w kierunku na północ nad Morze Bałtyckie. Miejscem szczególnym na tej trasie jest węzeł Rzęsnica, gdzie w 2014 r. kierunek główny, na północ (nad morze), był zawężony z dwóch do jednego pasa ruchu.

W roku 2015 prowadzone są czynności związane z realizacją Generalnego Pomiaru Ruchu (GPR). Pierwsze dwa pomiary w ramach GPR odbyły się 22-29 stycznia i 17-24 marca, a następny pomiar natomiast planowany jest na 13-20 maj br. W ramach przeprowadzonych pomiarów, pomimo wzrostu natężenia ruchu w stosunku do pomiarów z analogicznego okresu, wykonanego w ramach GPR 2010, nie zarejestrowano sytuacji, w których powstają korki. Zapewniona przez układ drogowy przepustowość okazuje się wystarczająca dla zapewnienia płynnej jazdy.

(dowód: akta kontroli str. 988, 1003-1004)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności Oddziału w opisanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

¹³⁰ w ramach tzw. Generalnego Pomiaru Ruchu 2015, zwanego dalej GPR 2015.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym zakresie.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny 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 Kontroli¹³¹, wnosi o:

1. Weryfikowanie zgodności wykonywania umów przez wykonawców usług ZUD z zobowiązaniami umownymi.
2. Poinformowanie Delegatury NIK w Szczecinie o podjętych działaniach wobec wykonawców umów ZUD w zakresie stwierdzonych nieprawidłowości w toku oględzin NIK.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Szczecinie.

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 30 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Szczecin, dnia 13 maja 2015 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Szczecinie

Dyrektor

.....
Podpis

¹³¹ Dz. U. z 2012 r., poz.82 ze zm.