



PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
MARIAN BANAŚ

KIN.410.006.01.2020

Pan
Tomasz Żuchowski
p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych
i Autostrad
Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
ul. Wronia 53
00-874 Warszawa

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/038 Bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrów 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, ul. Wronia 53, 00-874 Warszawa ¹
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Żuchowski, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 30 sierpnia 2018 r. W okresie objętym kontrolą funkcję kierownika jednostki pełnił również: Jacek Gryga, p.o. Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, od dnia 10 listopada 2017 r. do dnia 29 sierpnia 2018 r.
Zakres przedmiotowy kontroli	Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego. Ocena wpływu realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.
Okres objęty kontrolą	Lata 2018-2020, do dnia zakończenia czynności kontrolnych.
Podstawa prawna podjęcia kontroli	art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ²
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Infrastruktury
Kontroler	Andrzej Sykała, doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KIN/63/2020 z 1 października 2020 r. (akta kontroli str.1)

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA	GDDKiA podejmowała w latach 2018-2020 działania organizacyjne oraz inwestycyjne mające na celu zapewnienie bezpieczeństwa uczestnikom ruchu drogowego.
Uzasadnienie oceny ogólnej	Struktura organizacyjna GDDKiA oraz zatrudniona kadra umożliwiły prawidłową realizację zadań organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg krajowych. Jednostka rzetelnie realizowała zadania dotyczące zatwierdzania organizacji ruchu drogowego. W GDDKiA w latach 2018-2020 prowadzono rzetelne analizy potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do skutecznej realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego ⁴ i podejmowano działania na rzecz zapewnienia środków na ten cel. W 2020 r. zintensyfikowano działania w zakresie likwidacji miejsc niebezpiecznych, poprzez wprowadzenie do realizacji dodatkowych zadań inwestycyjnych. W GDDKiA objęto dokumentacją ewidencyjną wszystkie zarządzane przez nią drogi krajowe. Przeprowadzane były analizy organizacji ruchu uwzględniające bezpieczeństwo ruchu drogowego, badania wpływu robót drogowych na

¹ Dalej: GDDKiA.

² Dz. U. z 2020 r. poz. 1200, dalej: ustawa o NIK.

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

⁴ Dalej: brd.

bezpieczeństwo ruchu drogowego, okresowe kontrole skutków zmiany organizacji ruchu a także okresowe kontrole dróg i ich oznakowania.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny cząstkowej⁵ kontrolowanej działalności

OBSZAR

1. Struktura organizacyjna podmiotów zaangażowanych w realizację zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

1.1 Organy zarządzające ruchem.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych⁶ zarządzanie ruchem na drogach krajowych należy do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁷ (centralnego organu administracji rządowej właściwego w sprawach dróg krajowych). W Regulaminie Organizacyjnym Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad – urzędu administracji rządowej, obsługującego Generalnego Dyrektora DKiA – zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych zostały wymienione jako cele funkcjonowania Departamentu Zarządzania Siecią Dróg – komórki organizacyjnej w strukturze Centrali⁸ GDDKiA. Zadania te wykonuje również 16 Oddziałów GDDKiA.

(akta kontroli str. 7-143)

Funkcjonowanie, warunki działania, organizację i ciągłość pracy GDDKiA zapewnia Dyrektor Generalny⁹.

(akta kontroli str. 7-143)

W Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Zarządzania Siecią Dróg zadania obejmujące nadzór nad działaniami wynikającymi z zarządzania ruchem na drogach krajowych przypisane były do Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem.

(akta kontroli str. 144-171)

GDDKiA zatrudniała ogółem¹⁰ 4 499 pracowników w 2018 r. i 4 486 pracowników w I półroczu 2020 r. Długość dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA wzrosła z 17 661,7 km w 2018 r. do 17 736,7 km w I półroczu 2020 r. W okresie objętym kontrolą dla wszystkich zarządzanych odcinków dróg GDDKiA posiadała zatwierdzone organizacje ruchu.

(akta kontroli str. 189, 191)

W okresie objętym kontrolą wzrosła liczba etatów pracowników wykonujących w GDDKiA zadania w zakresie zarządzania ruchem drogowym z 87 w 2018 r. do 89 w I półroczu 2020 r. oraz liczba etatów pracowników dokonujących oceny projektów organizacji ruchu drogowego z 78 w 2018 r. do 80 w I półroczu 2020 r. W tym samym okresie wzrosła również ze 168 do 170 liczba etatów pracowników wykonujących kontrole okresowe w zakresie brd.

(akta kontroli str. 191)

⁵ Oceny cząstkowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena cząstkowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Dz. U. z 2020 r. poz. 470 ze zm., dalej: ustawa o drogach publicznych.

⁷ Dalej: Generalnego Dyrektora DKiA

⁸ Centrala GDDKiA – zgodnie z regulaminem organizacyjnym kluczowa jednostka organizacyjna w strukturze GDDKiA, wyznaczająca cele i zadania do realizacji 16 Oddziałom wojewódzkim.

⁹ § 6 ust. 1 Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

¹⁰ W przeliczeniu na pełne etaty.

Spośród 161 pracowników GDDKiA odpowiedzialnych w III kwartale 2020 r. za realizację zadań organu zarządzającego ruchem, tzn. pracowników umocowanych kompetencyjnie w formie upoważnień lub pełnomocnictw do zatwierdzania organizacji ruchu lub zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego, 156 pracowników (96,9%) zatrudnionych było w Oddziałach GDDKiA a 5 pracowników w komórkach organizacyjnych Centrali. W tej liczbie 142 pracowników posiadało zakresy obowiązków, których przyjęcie zostało potwierdzone podpisem. Zakresy czynności pozostałych 19 pracowników wynikały z innych unormowań wewnętrznych (zakresy zadań wskazane w regulaminie organizacyjnym oraz opisy stanowiska pracy).

(akta kontroli str. 192-200)

Spośród 161 pracowników GDDKiA realizujących zadania organu zarządzającego ruchem 151 pracowników (93,8%) posiadało wykształcenie wyższe, w tym: 137 wyższe techniczne, 7 administracyjne lub prawnicze, 6 w dziedzinie zarządzania lub ekonomii i 1 pracownik – w dziedzinie geologii. Dodatkowe przeszkolenie oraz szkolenia okresowe w zakresie zarządzania ruchem drogowym posiadało 71 pracowników (44,1%).

(akta kontroli str. 192-200)

W latach 2018-2020 (I półrocze) w GDDKiA zostało złożonych do rozpatrzenia 6 459 projektów stałej organizacji ruchu, 14 313 projektów czasowej organizacji ruchu i 801 projektów uproszczonych. Z tego zatwierdzono 5 174 stałych organizacji ruchu (80,1% złożonych projektów), 11 698 czasowych organizacji ruchu (81,7% złożonych projektów) i 728 projektów uproszczonych (90,9% złożonych).

(akta kontroli str. 190)

Analiza 20 projektów organizacji ruchu, w tym siedmiu pierwszych projektów organizacji ruchu z lat 2018 i 2019 oraz sześciu pierwszych projektów z 2020 r., wykazała, że wszystkie projekty zawierały plan orientacyjny, plan sytuacyjny oraz została do nich dołączona opinia właściwego komendanta Policji, natomiast żaden z projektów nie wymagał sporządzenia programu sygnalizacji. W związku z uchybieniami 4 projekty odsyłane były do uzupełnienia i po naniesieniu poprawek zostały ostatecznie zatwierdzone. W trzech projektach nie określono terminu wprowadzenia zmian na drodze¹¹ a w jednym projekcie nie zamieszczono opisu technicznego z charakterystyką drogi i ruchu na drodze¹².

Spośród 20 zbadanych projektów organizacji ruchu 16 zostało zatwierdzonych w terminie od 2 dni do jednego miesiąca od daty wpływu. W pozostałych przypadkach, ze względu na szczególnie skomplikowanie sprawy, organizacja ruchu została zatwierdzona po upływie okresu dłuższego niż miesiąc od daty wpływu projektu: w 3 przypadkach do 2 miesięcy, a w jednym przypadku – w terminie 3 miesięcy¹³.

(akta kontroli str. 332, 334)

Wprowadzane zmiany w stałej i czasowej organizacji ruchu były dokonywane zgodnie z przepisami rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem¹⁴. Również w ramach przepisów ww.

¹¹ W Oddziale GDDKiA w Szczecinie projekty nr ew. 4081/236/2018 i 4081/4/2019 oraz w Oddziale GDDKiA w Olsztynie projekt nr 3.

¹² W Oddziale GDDKiA w Warszawie projekt nr Z.2/4081/551/Z.18/2019.

¹³ W Oddziale GDDKiA w Olsztynie projekt nr 2 wpłynął w dniu 2 października 2017 r., został odesłany do uzupełnienia a następnie zatwierdzony 2 stycznia 2018 r.

¹⁴ Dz. U. z 2017 r., poz. 784 dalej: rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach.

rozporządzenia raz na 6 miesięcy przeprowadzane są kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń brd. Ponadto, codzienne objazdy dróg przez służby liniowe GDDKiA mają za zadanie lokalizowanie wszelkich uszkodzeń w infrastrukturze drogowej i ich usuwanie.

W latach 2018-2020 GDDKiA prowadziła nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i jego efektywności m.in. poprzez:

- przeprowadzanie na etapie projektowania nowej drogi Oceny Wpływu Infrastruktury Drogowej na Bezpieczeństwo Ruchu Drogowego, Audytów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego na trzech etapach projektowanej inwestycji i Audytu brd w pierwszym roku po oddaniu inwestycji do użytkowania,
- przeprowadzanie raz na 3 lata (ostatnio w 2019 r.) kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na podstawie zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 22 z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, przeprowadzanie co najmniej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach,
- przeprowadzanie codziennych objazdów wszystkich dróg krajowych w ramach nadzoru zarządcy drogi.

(akta kontroli str. 320-323)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

1.2 Zarządcy dróg.

Opis stanu
faktycznego

Wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych należy do Generalnego Dyrektora DKiA¹⁵. W Regulaminie Organizacyjnym GDDKiA zadania zarządzania siecią dróg krajowych zostały wymienione jako jeden z celów funkcjonowania Departamentu Zarządzania Siecią Dróg. Zadania te wykonuje również 16 Oddziałów GDDKiA.

(akta kontroli str. 7-143)

W Wewnętrznym Regulaminie Organizacyjnym Departamentu Zarządzania Siecią Dróg zadania obejmujące utrzymanie i zarządzanie siecią dróg krajowych przypisane zostały do Wydziału Utrzymania Sieci Dróg.

(akta kontroli str. 144-171)

W okresie objętym kontrolą liczba pracowników realizujących w GDDKiA zadania zarządcy dróg krajowych wynosiła ogółem 1.378, w tym 202 pracowników było uprawnionych do podejmowania decyzji w zakresie zadań zarządcy drogi związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa ruchu drogowego. Umocowania kompetencyjne dotyczyły w szczególności załatwiania wszelkich spraw administracyjnych, w tym wydawania decyzji administracyjnych, postanowień, zaświadczeń, a także poświadczania za zgodność z oryginałem odpisów dokumentów przedstawionych przez stronę na potrzeby prowadzonych postępowań.

(akta kontroli str. 201-287)

¹⁵ Art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy o drogach publicznych.

Spośród 202 pracowników GDDKiA, umocowanych kompetencyjnie w III kwartale 2020 r. do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych, 194 pracowników (96,0%) zatrudnionych było w Oddziałach GDDKiA a 8 pracowników w komórkach organizacyjnych Centrali. W tej liczbie 182 pracowników posiadało zakresy obowiązków, których przyjęcie zostało potwierdzone podpisem. Zakresy czynności pozostałych 20 pracowników wynikały z innych unormowań wewnętrznych. Zadania 176 pracowników obejmowały wykonywanie kontroli stanu dróg, a 168 pracowników zostało upoważnionych do wydawania decyzji administracyjnych.

(akta kontroli str. 201-212)

Spośród 202 pracowników GDDKiA umocowanych kompetencyjnie do realizacji zadań zarządcy dróg krajowych 193 pracowników (95,5%) posiadało wykształcenie wyższe, w tym: 160 wyższe techniczne, 17 administracyjne lub prawnicze, 14 w dziedzinie zarządzania lub ekonomii i 2 pracowników – w dziedzinie geologii i psychologii. Uprawnienia budowlane o specjalności drogowej lub mostowej posiadało 105 pracowników (52,0%), a 84 pracowników (41,6%) ukończyło przeszkolenie w zakresie inżynierskich środków poprawiających bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 201-212)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

Ustalona struktura organizacyjna GDDKiA oraz zatrudniona kadra pracowników umożliwiały prawidłową realizację zadań organu zarządzającego ruchem oraz zarządcy dróg krajowych. Jednostka rzetelnie realizowała również zadania dotyczące zatwierdzania organizacji ruchu drogowego.

OBSZAR

2. Sposób finansowania zadań na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu
faktycznego

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że w jednostce nie funkcjonuje podział na zadania dotyczące zarządzania ruchem i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Również w planach finansowych GDDKiA nie było podziału na zadania zarządzania ruchem i na zadania z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego. Środki finansowe na zadania z zakresu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego ujęte były w limicie środków na przebudowy oraz rozbudowy dróg i mostów.

(akta kontroli str. 343-347)

W okresie objętym kontrolą GDDKiA analizowała potrzeby z zakresu bezpieczeństwa ruchu drogowego, m.in. na podstawie wniosków mieszkańców, samorządów i instytucji, np. Policji. W wyniku tych analiz cyklicznie tworzone były zbiory potrzeb w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz środków potrzebnych na ich zaspokojenie. Wyniki analiz potrzeb, według stanu na grudzień 2020 r., zostały ujęte w formie zestawień, wskazujących przy każdym zadaniu szacunkowy koszt całkowity jego realizacji:

- Plan ochrony zdrowia i życia pieszych i rowerzystów – ponad 2,5 mld zł,
- Plan redukcji liczby i skutków zdarzeń drogowych – ponad 3,2 mld zł,
- Zadania inwestycyjne na sieci podstawowej – dostosowanie odcinków do nacisku 11,5 t/oś - ponad 28,9 mld zł,
- Propozycje zadań do planu remontów – ponad 4,0 mld zł.

(akta kontroli str. 343-347)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że wydatkowanie tak dużych kwot i realizacja tak dużej liczby zadań w jednym czasie nie jest możliwe i wymaga rozłożenia zadań na lata. Rynek budownictwa drogowego jest mocno nasycony inwestycjami drogowymi zarówno na drogach krajowych jak i drogach niższych kategorii. Ze względu na ten fakt firmy często składały oferty znacznie przewyższające wartości kosztorysowe zadań, co zmuszało do ponownego ogłaszania przetargów. Zwróciła uwagę, że możliwości przygotowania przez GDDKiA dużej liczby zadań do realizacji również są ograniczone. Nowe zadania w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego realizowane są w ramach dostępnych limitów środków finansowych w budżecie państwa jako oddzielne zadania.

(akta kontroli str. 343-347)

W GDDKiA nie funkcjonuje oddzielny limit wydatków dedykowany zagadnieniu likwidacji miejsc niebezpiecznych. Działania w tym zakresie realizowane były w ramach limitu wydatków przeznaczonego na asortyment „Przebudowa dróg i mostów” wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego. Co roku wprowadzane były do realizacji nowe zadania polegające na poprawie bezpieczeństwa ruchu drogowego w ramach ww. asortymentu.

(akta kontroli str. 343-347)

Środki na realizację inwestycji w asortymencie „Przebudowa dróg i mostów” wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego zgłaszane były do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa (WPFP) oraz projektu ustawy budżetowej na podstawie harmonogramów rzeczowo-finansowych, które prezentowały zakres rzeczowy inwestycji oraz planowany rozkład wydatków w kolejnych latach. Na etapie opracowywania projektu ustawy budżetowej suma planowanych wydatków na dany rok budżetowy wynikająca z ww. harmonogramów dostosowywana była do przyznanego limitu. W trakcie roku budżetowego harmonogramy rzeczowo-finansowe były na bieżąco aktualizowane poprzez zmianę rozkładu wydatków w latach, wynikającą z postępów w przygotowaniu i realizacji inwestycji.

(akta kontroli str. 343-347)

Zgłoszone zapotrzebowanie oraz przyznane limity finansowe w latach 2018-2020 przygotowane zostały w podziale na asortymenty:

- Remonty dróg i obiektów mostowych wraz z dokumentacją,
- Bieżące utrzymanie,
- Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu drogowego¹⁶.

Łącznie zgłoszone zapotrzebowanie wyniosło: na 2018 r. 2 224,0 mln zł, na 2019 r. 2 100,0 mln zł i na 2020 r. 2 450,0 mln zł. W trakcie roku budżetowego harmonogramy rzeczowo-finansowe były na bieżąco aktualizowane poprzez zmianę rozkładu wydatków w latach, wynikającą z postępów w przygotowaniu i realizacji inwestycji. W wyniku zwiększenia limitów przyznaných środków i planów finansowych GDDKiA zrealizowane wydatki wyniosły: w 2018 r. 2 966,3 mln zł, w 2019 r. 3 167,6 mln zł i w 2020 r. 3 766,8 mln zł.

(akta kontroli str. 343-347)

Asortyment Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu składał się z programów *Plan Działań na sieci dróg*, *Program*

¹⁶ W planach finansowych nie ma podziału na dodatkowy asortyment „Przebudowa dróg”, dlatego nie został on wyróżniony w osobnej pozycji.

Redukcji Ofiar Śmiertelnych, Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, przebudowa dróg krajowych i wynikał z zadań, jakie funkcjonowały w GDDKiA. Potrzeby z zakresu poprawy brd zbierane były w 2019 r. w formie tzw. zbioru potrzeb na sieci drogowej, w wyniku którego w 2020 r. powstały:

- *Plan ochrony zdrowia i życia pieszych i rowerzystów,*
- *Plan redukcji liczby i skutków zdarzeń drogowych,*

które zastąpiły funkcjonujące w latach poprzednich programy brd:

- *Program Redukcji Liczby Ofiar Śmiertelnych,*
- *Program Budowy ciągów pieszo-rowerowych.*

Nazewnictwo ww. programów stosowane było wewnętrznie w GDDKiA, a finasowanie i planowanie działań inwestycyjnych odbywało się w ramach asortymentu *Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu.*

(akta kontroli str. 328-329)

W ramach asortymentu *Przebudowa dróg i mostów wraz z zadaniami poprawiającymi bezpieczeństwo ruchu* realizowano zadania polegające na dostosowaniu nośności nawierzchni drogowej do nacisku 115 kN i poprawie brd na sieci dróg krajowych. W 2018 r. realizowano w tym zakresie 398 zadań (w tym 183 zadań zakończono), w 2019 r. realizowano 410 zadań (w tym 133 zadań zakończono) i w 2020 r. (do 30.06.2020 r.) realizowano 191 zadań (w tym 25 zadań zakończono). Na realizację zadań w tym zakresie wydatkowano 513,9 mln zł w 2018 r., 737,4 mln zł w 2019 r. i 247,3 mln zł w 2020 r. (do dnia 30 czerwca 2020 r.).

Celem prowadzonych remontów dróg krajowych była poprawa stanu technicznego dróg. W 2018 r. realizowano w tym zakresie 171 zadań (w tym 166 zadań zakończono), w 2019 r. realizowano 122 zadań (w tym 119 zadań zakończono) i w 2020 r. (do 30.06.2020 r.) realizowano 99 zadań (w tym 1 zadanie zakończono). Na realizację zadań w tym zakresie wydatkowano 343,1 mln zł w 2018 r., 318,5 mln zł w 2019 r. i 4,3 mln zł w 2020 r. (do dnia 30 czerwca 2020 r.).

Ponadto działania mające wpływ na poprawę brd realizowano w ramach utrzymania dróg krajowych. Na realizację zadań w tym zakresie wydatkowano 1 599,8 mln zł w 2018 r., 1 666,5 mln zł w 2019 r. i 704,5 mln zł w 2020 r. (do dnia 30 czerwca 2020 r.).

(akta kontroli str. 328-329, 341-342)

W ocenie Dyrektora Generalnego GDDKiA środki finansowe na obecnie realizowane zadania związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego są wystarczające. Niemniej jednak konieczne jest realizowanie większej liczby zadań poprawiających bezpieczeństwo użytkowników ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 343-347)

W 2020 roku celem zintensyfikowania działań wprowadzono do realizacji zadania „jednoroczne”, w liczbie 30 zadań. Są to zadania, których realizacja i rozliczenie finansowe były możliwe w ciągu roku i obejmowały m.in. budowę zatok autobusowych, chodników, doświetlenie przejść dla pieszych, budowę sygnalizacji świetlnych, montaż znaków aktywnych D-6 itp. Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że celem tych działań było zarówno zapewnienie bezpieczeństwa użytkownikom ruchu drogowego, jak również w jak najwyższym stopniu wykorzystanie dostępnych środków finansowych w danym roku.

(akta kontroli str. 343-347)

GDDKiA realizowała w 2019 roku budżet zadaniowy w ramach funkcji nr 19 pn. „Transport i infrastruktura transportowa”. W ramach tej funkcji realizowano zadanie nr 19.1 „Transport drogowy i infrastruktura drogowa”, składające się z dwóch podzadań:

- „Zarządzanie siecią dróg krajowych” (19.1.3),
- „Budowa, przebudowa, utrzymanie i remonty sieci dróg publicznych” (19.1.4)

oraz pięciu działań, tj.:

- „Zarządzanie siecią dróg krajowych”,
- „Utrzymanie dróg krajowych”,
- „Remonty i przebudowy dróg krajowych”,
- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”,
- „Budowa pozostałych dróg krajowych”.

Spółród pięciu ww. działań w trzech osiągnięto planowane wskaźniki mierników, tj. w przypadku:

- działania: „Zarządzanie siecią dróg krajowych”; miernik: stopień satysfakcji klienta wewnętrznego przy zakładanym poziomie 70,0% – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 82,0%,
- działania: „Budowa pozostałych dróg krajowych”; miernik: liczba oddanych obwodnic (przy zakładanym poziomie trzech obwodnic) – wykonanie planowanej wartości miernika wyniosło 133,3%¹⁷,
- działania: „Remonty i przebudowy dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie złym i niezadawalającym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 37,7% osiągnięto 36,4%.

Dla dwóch pozostałych działań zaplanowana wartość miernika nie została osiągnięta:

- „Utrzymanie dróg krajowych”; miernik: procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym w stosunku do ogółu dróg krajowych – przy planowanym poziomie 62,3% osiągnięto 61,1%. Główną przyczyną nieosiągnięcia wartości miernika było podpisanie aneksów, zgodnie z którymi terminy zakończenia kilku projektów zostały przesunięte na 2020 r. Ponadto w 2019 r. nastąpił wzrost kosztów robót remontowych, co spowodowało ograniczenie remontów w stosunku do założeń. Wartość miernika w porównaniu z 2018 r. uległa poprawie (59,3% w 2018 r.).
- „Budowa autostrad i dróg ekspresowych”; miernik: długość oddanych do użytkowania autostrad i dróg ekspresowych – przy planowanym poziomie 468,281 km osiągnięto 409,059 km, tj. 87,4% wartości miernika. Na niższą wartość miernika wpływ miało przesunięcie terminów oddania do użytkowania części odcinków dróg zaplanowanych na 2019 r. z przyczyn leżących po stronie wykonawców zadań, m.in.: drogi S3 Gorzów Wielkopolski – Sulechów – Legnica odcinek S3 Nowa Sól Południe – Gaworzyce zadanie III odc. w. Kaźmierzów – w. Lubin Północ drogi S5 Wrocław – Bydgoszcz odc. Białe Błota – Szubin, drogi S5 Wrocław – Bydgoszcz odc. S5 Szubin – Jaroszewo, obwodnicy miasta Wałcz w ciągu drogi krajowej nr 10.

Poniesione w 2019 r. wydatki na działanie „Utrzymanie dróg krajowych” wyniosły 1 681 853,8 tys. zł (tj. 99,7% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2018 r. były wyższe o 66 122,4 tys. zł, tj. o 4,1%, natomiast na działanie „Budowa autostrad

¹⁷ Liczba oddanych obwodnic wynosiła 4 (planowano 3). Na wyższe wykonanie miernika w stosunku do planu miała wpływ większa mobilizacja Wykonawcy z związku z budową Obwodnicy Bolkowa na dk3 i dk5.

i dróg ekspresowych” wyniosły 5 434 422,8 tys. zł (tj. 99,9% kwoty planowanej) i w porównaniu z 2018 r. były niższe o 1 752 446,9 tys. zł (tj. o 24,4%).

Spośród 22 046 km dróg zarządzanych na koniec 2019 r. (dla porównania w 2018 r. łączna długość dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA wyniosła 21 599 km):

- 13 592 km (61,7%) było w dobrym stanie technicznym – tj. o 780 km więcej niż w 2018 r. (12 812 km, tj. 59,3%),
- 5 007 km (22,7%) było w niezadowalającym stanie technicznym – tj. 39 km mniej niż w 2018 r. (5046 km, tj. 23,4%),
- 2 922 km (13,3%) było w złym stanie technicznym – tj. 282 km mniej niż w 2018 r. (3204 km, tj. 14,8%),
- 525 km (2,4%) było w remoncie, przebudowie – tj. 12 km mniej niż w 2018 r. (537 km, tj. 2,5%)¹⁸.

W 2019 r. najwyższy procentowy udział dróg krajowych w stanie dobrym stwierdzono w sieci dróg krajowych zarządzanych przez Oddziały GDDKiA: w Białymstoku (75,0%), Szczecinie (73,8%), Kielcach (73,0%), Łodzi (71,4%) oraz w Gdańsku (70,6%).

Najwyższy udział procentowy dróg w stanie złym i niezadowalającym był w zarządzie Oddziałów GDDKiA: w Krakowie (57,2%), Bydgoszczy (46,6%) oraz w Poznaniu (44,8%).

Najwyższa poprawa wskaźników dla dróg w stanie niezadowalającym i złym w 2019 r. (w stosunku do 2018 r.), nastąpiła na drogach administrowanych przez Oddziały GDDKiA:

- w Białymstoku – zmniejszenie o 7,6 punktu procentowego,
- w Katowicach – zmniejszenie o 7,6 punktu procentowego,
- w Lublinie – zmniejszenie o 7,0 punktu procentowego.

(akta kontroli str. 318-319)

W okresie objętym kontrolą nastąpił spadek długości odcinków występujących w najgorszych klasach ryzyka, tj. dróg w stanie złym i niezadowalającym w Klasyfikacji odcinków 2016-2018. Pomimo że nie osiągnięto w 2019 r. planowanego procentowego udziału dróg krajowych w stanie dobrym (plan 62,3%, wykonanie 61,7%) zrealizowano większą niż pierwotnie zaplanowaną liczbę obwodnic miast, w wyniku czego w ocenie GDDKiA nastąpiła poprawa jakości podróżowania i poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 318, 343-347)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W GDDKiA w latach 2018-2020 prowadzono rzetelne analizy potrzeb w zakresie środków finansowych niezbędnych do skutecznej realizacji zadań z zakresu brd i podejmowano działania na rzecz zapewnienia dostatecznych środków na ten cel. W 2020 r. zintensyfikowano działania na rzecz likwidacji miejsc niebezpiecznych, poprzez wprowadzenie do realizacji dodatkowych zadań inwestycyjnych, możliwych do realizacji w ciągu jednego roku, w ramach dostępnych limitów środków finansowych.

¹⁸ Odcinki dróg w trakcie remontów, przebudów określane są jako dane niezagregowane (w sumie długości odcinków ujęto również nieliczne przypadki odcinków z brakiem danych).

3. Wpływ realizowanych działań na stan bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Opis stanu
faktycznego

3.1 Organy zarządzające ruchem i zarządcy dróg.

Na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA dla wszystkich odcinków dróg zostały założone książki drogi¹⁹ i dzienniki objazdu drogi. Aktualizacja ewidencji obiektów mostowych i tuneli dokonywana była na bieżąco, nie później niż do końca pierwszego kwartału każdego roku kalendarzowego za rok poprzedni.

(akta kontroli str. 320-323)

W zakresie prowadzenia nadzoru i kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych, związanych z bezpieczeństwem ruchu drogowego, wprowadzono w Centrali oraz w Oddziałach GDDKiA regulacje wewnętrzne²⁰.

(akta kontroli str. 320-323, 351-355)

GDDKiA wykorzystywała do analiz bezpieczeństwa ruchu dane o wypadkach drogowych otrzymywane z Policji (z Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji) w przypadku:

- wykonywania Klasyfikacji Odcinków przeprowadzanej zgodnie z metodologią określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r.²¹ w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej;
- przy tworzeniu Planów brd tj. Planu Ochrony Zdrowia i Życia Piesznych i Rowerzystów (zawierającego zadania liniowe nakierowane na poprawę bezpieczeństwa pieszych i rowerzystów) oraz Planu Redukcji Liczby i Skutków Zdarzeń Drogowych (zawierającego głównie zadania punktowe tj. przebudowy skrzyżowań, budowy rond, zatok autobusowych, sygnalizacji świetlnych itp.).

Wykorzystywane były również wnioski samorządów i mieszkańców o poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego na istniejącej sieci drogowej.

(akta kontroli str. 320-323)

Wyniki klasyfikacji odcinków zostały przekazane do Oddziałów GDDKiA, Komendy Głównej Policji, Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Ministerstwa Infrastruktury, Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Wyniki klasyfikacji posłużyły do przeprowadzenia kontroli szczegółowych miejsc szczególnie niebezpiecznych wytypowanych na podstawie niniejszej klasyfikacji. Zadania wytypowane do realizacji przez Oddziały GDDKiA podczas kontroli szczegółowych zgłaszane były do Planów brd podczas ich aktualizacji.

W latach 2018-2020 Policja skierowała do GDDKiA 738 wniosków o zmianę organizacji ruchu w celu zwiększenia bezpieczeństwa ruchu drogowego, dotyczących m.in. budowy chodników i sygnalizacji świetlnej, oświetlenia przejść dla pieszych i przejazdów dla rowerzystów, przebudowy skrzyżowań oraz wprowadzenia ograniczeń prędkości.

¹⁹ Łączna liczba założonych książek drogi wynosi 431.

²⁰ Na przykład: określony przez Centralę GDDKiA wzór protokołu z przeprowadzonej w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu kontroli prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji projektu, określony przez Centralę GDDKiA wzór protokołu z przeprowadzonej raz na 6 miesięcy kontroli prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, zarządzenie Nr 15/2015 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy z dnia 16 marca 2015 r. w sprawie procedur związanych z zarządzaniem ruchem na drogach krajowych Oddziału GDDKiA w Bydgoszczy.

²¹ Dz.U. poz. 1845.

Wnioski o zmianę organizacji ruchu (również te zgłaszane przez mieszkańców i samorządy) były każdorazowo rozpatrywane przez GDDKiA pod kątem ich zasadności. W sytuacji uznania, że wniosek jest zasadny wprowadzane były zmiany w organizacji ruchu. Propozycje zmian, które wychodziły poza zakres organizacji ruchu (np. budowa chodnika) umieszczane były w Planach zawierających zbiór zadań do realizacji na istniejącej sieci drogowej.

(akta kontroli str. 320-323, 351-355)

W latach 2018-2020, kontrole prawidłowości wykonania zadań technicznych wynikających z realizacji zatwierdzonych projektów organizacji ruchu, wykonywane przez GDDKiA, przeprowadzane były w terminie do 14 dni od dnia wprowadzenia stałej organizacji ruchu, zgodnie z obowiązkiem określonym w § 12 ust. 3 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach. Wyniki kontroli zostały udokumentowane w protokołach z kontroli. W jednym z Oddziałów GDDKiA w 20,5% przypadków nie dotrzymano 14 dniowego terminu przeprowadzenia kontroli i zostały one wykonane w terminie późniejszym.

Kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, zostały przeprowadzone, w 15 spośród 16 Oddziałów GDDKiA, co najmniej raz na 6 miesięcy. W Oddziale GDDKiA we Wrocławiu, mimo wykonywanych kontroli, nie w każdym przypadku zachowano termin „co najmniej raz na 6 miesięcy”.

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że przyczyną wystąpienia przypadków nieterminowego przeprowadzenia przeglądów w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu były głównie: ograniczenia kadrowe, wielość spraw przypadających na każdego pracownika, w tym zadania związane z realizacją nowych dróg, wymagające natychmiastowej interwencji lub rozpatrzenia, zmiany na sieci dróg krajowych, a także sytuacja epidemiczna. W 2020 r. w ww. Oddziale wdrożono nowe zasady planowania objazdów i monitoringu, wskazującego termin ostatniej kontroli i nieprzekraczalny termin kontroli kolejnej dla każdego odcinka drogi, co pozwoli uniknąć podobnych opóźnień w przyszłości.

Wyniki kontroli udokumentowane zostały w protokołach z kontroli. W przypadku stwierdzonych nieprawidłowości były podejmowane działania w celu ich usunięcia w ramach bieżącego utrzymania dróg lub gdy uwagi miały charakter inwestycyjny były zgłaszane do planów i programów zadań inwestycyjnych. Ponadto codzienne objazdy dróg przez służby liniowe GDDKiA miały za zadanie lokalizowanie wszelkich uszkodzeń w infrastrukturze drogowej oraz ich usuwanie.

(akta kontroli str. 320-323, 351-355)

Audyt bezpieczeństwa ruchu drogowego w latach 2018-2020 wykonywany był dla wszystkich zadań inwestycyjnych (w 2020 r. w czasie kontroli zadania w części pozostawały w trakcie realizacji), zgodnie z wymaganiami ustawy o drogach publicznych na wszystkich wymaganych etapach projektowania, budowy i użytkowania (w okresie do 12 miesięcy).

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że zakres prowadzonych zadań Audytu brd jest znacznie większy niż wymagania ustawowe - w ramach GDDKiA rozszerzono zadania o dodatkowe odcinki, np. obwodnice miejscowości, mając na względzie konieczność poprawy bezpieczeństwa ruchu. Wykonywane były również kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego zgodnie z obowiązującym od lipca 2017 r. do września 2020 r. zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych

i Autostrad nr 22 z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(akta kontroli str. 320-323)

GDDKiA co 3 lata przeprowadzała klasyfikację odcinków dróg zgodnie z metodologią określoną w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej. Ostatnia klasyfikacja odcinków została przeprowadzona w 2019 roku i obejmowała lata 2016-2018.

(akta kontroli str. 320-323)

Okresowe kontrole stanu technicznego drogowych obiektów inżynierskich²², w latach 2018-2020, przeprowadzane były na wszystkich drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA, zgodnie ze szczegółowymi regulacjami wewnętrznymi zawartymi w „Instrukcjach przeprowadzania przeglądów drogowych obiektów inżynierskich” wprowadzonych zarządzeniem nr 14 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 7 lipca 2005 roku. Centrala GDDKiA wypracowała również procedury zapewniające bieżące podejmowanie czynności kontrolnych przez Oddziały GDDKiA w związku z zaistniałymi sytuacjami, dotyczącymi stanu drogowych obiektów inżynierskich. Kontrole okresowe w zakresie oceny stanu technicznego nawierzchni wspomagane były badaniami wykonywanymi w ramach systemu Diagnostyki Stanu Nawierzchni.

(akta kontroli str. 351-355, 449-467)

W latach 2018-2020 na drogach zarządzanych przez GDDKiA znajdowały się znaki i urządzenia bezpieczeństwa ruchu drogowego niespełniające warunków określonych w rozporządzeniu 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 drogach²³. Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że niektóre nieprawidłowości w tym zakresie zostały usunięte w latach 2018-2020, część nieprawidłowości jest usuwana na bieżąco, a część wymaga opracowania dokumentacji projektowej, na podstawie której zostaną dokonane zmiany. Dyrektor Generalny GDDKiA nie wskazała w wyjaśnieniach liczby znaków, które nie spełniają warunków określonych w rozporządzeniu 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.

(akta kontroli str. 351-355)

W latach 2018-2020 GDDKiA prowadziła badanie wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego w ramach objazdów dróg i różnego rodzaju kontroli, np. kontroli co 6 miesięcy. Wyniki badań udokumentowane zostały w formie protokołów, notatek i raportów. O stwierdzonych nieprawidłowościach informowany był wykonawca robót, kierownik projektu oraz rejon drogowy.

(akta kontroli str. 351-355)

W przypadku zadań na istniejącej sieci dróg w latach 2018-2020 GDDKiA korzystała z „Wytycznych organizacji bezpiecznego ruchu pieszych - wytycznych prawidłowego

²² W tym: przeglądy podstawowe, odpowiadające rocznym kontrolom, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt. 1 ustawy z dnia 1 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. z 2020 r. poz. 1333, ze zm.) i przeglądy rozszerzone, odpowiadające przeglądom pięcioletnim, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt. 2 Prawa budowlanego.

²³ Dz.U. z 2019 r. poz. 2311.

oświetlenia przejść dla pieszych" rekomendowanych i zatwierdzonych do stosowania przez Ministra Infrastruktury 20 lipca 2018 r. Ponadto, GDDKiA korzystała z „Wytocznych organizacji bezpiecznego ruchu rowerowego” – rekomendacji zatwierdzonej do stosowania przez Ministra Infrastruktury 27 czerwca 2019 r.

(akta kontroli str. 392-398)

Przedstawiciele GDDKiA nie brali udziału w procesie sporządzania przez Policję kart zdarzenia drogowego lub ich weryfikacji. W przypadku występowania wypadków ze skutkiem śmiertelnym, przedstawiciele GDDKiA spotykali się z Policją w ramach komisji powypadkowych, gdzie oceniany był ewentualny wpływ infrastruktury drogowej na zaistniały wypadek. Ponadto, GDDKiA corocznie weryfikuje dane o zdarzeniach drogowych przekazywane przez Policję (pochodzące z bazy danych – System Ewidencji Wypadków i Kolizji) pod kątem ich lokalizacji, aby wyodrębnić wypadki znajdujące się na drogach przez nią zarządzanych.

(akta kontroli str. 392-398)

W latach 2018-2020 miało miejsce 206 przypadków wystąpienia do GDDKiA przez zarządców dróg niższych kategorii z inicjatywą budowy lub przebudowy skrzyżowania, o której mowa w art. 25 ustawy o drogach publicznych. Z posiadanych w GDDKiA informacji wynika, że według stanu na 28 grudnia 2020 r. wnioskodawcy, którzy deklarowali pełne finansowanie inwestycji, w 4 przypadkach odstąpili od przebudowy.

(akta kontroli str. 449-467)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że większość realizowanych zadań polegających na budowie/przebudowie skrzyżowań z drogami niższej kategorii wynika z działań GDDKiA realizowanych na podstawie planu finansowego, sukcesywnie w ramach przyznaných limitów finansowych. Występujące nieliczne przypadki odstąpienia od realizacji przebudowy skrzyżowań spowodowane były warunkami technicznymi, np. przejście przez miejscowość zastąpione zostało budową obwodnicy lub mniejsze zadania były realizowane w ramach większych przebudów/rozbudów dróg, aby uniknąć robót traconych.

Z informacji posiadanych przez GDDKiA wynika, że według stanu na dzień 28 grudnia 2020 r. odstąpiono od przebudowy w czterech przypadkach, jednakże nie wszyscy zarządcy dróg samorządowych przekazują na bieżąco informacje o tym, czy wciąż kontynuują inwestycję, czy ją wstrzymali bądź zaniechali.

(akta kontroli str. 449-467)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

3.2 Udział GDDKiA w Narodowym Programie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

Opis stanu
faktycznego

GDDKiA nie opracowywała programu sektorowego dotyczącego Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego.

(akta kontroli str. 392-398)

Program Realizacyjny na lata 2018-2019 do Narodowego Programu Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego nie był opracowaniem GDDKiA. GDDKiA uczestniczyła w pracach nad w.w. programem poprzez przekazanie propozycji do ujęcia w tym programie. W dniu 23 stycznia 2018 r. przekazała do Sekretarza Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (KRBRD) propozycje filarów do

ujęcia w Programie Realizacyjnym oraz wskaźników produktów i ich wartości. Ostateczny kształt wskaźników był zgodny z propozycjami GDDKiA, przy czym KRBRD poinformowała drogą mailową (26 marca 2018 r.) o wykreśleniu zadania pn. „Budowa urządzeń bezpieczeństwa dla pieszych na drogach krajowych”.

Planowana liczba audytów brd do przeprowadzenia w 2019 r. w momencie przekazywania ww. propozycji do programu nie była znana. W GDDKiA nie były znane przyczyny braku umieszczenia w programie planowanej liczby audytów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Wymagane dane konieczne do opracowania programów bezpieczeństwa ruchu były każdorazowo przekazywane w miarę zgłaszanych potrzeb, w tym dane dotyczące planowanych i zrealizowanych Audytów brd, przy czym dane dotyczące lat przyszłych mogą być traktowane jedynie jako dane szacunkowe.

(akta kontroli str. 330, 392-398)

GDDKiA brała udział w realizacji następujących zadań ujętych w Programie Realizacyjnym na lata 2018-2019:

- D.1. *Realizacja zadań inwestycyjnych poprawiających brd na istniejącej sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA,*

Liderem zadania D.1 Realizacja zadań inwestycyjnych poprawiających brd na istniejącej sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA było Ministerstwo Infrastruktury, które wskazywało liczbę zadań poprawiających brd. Ministerstwo Infrastruktury oraz KRBRD nie przekazywały do GDDKiA listy zadań ujętych w ramach karty D.1. i GDDKiA nie posiadała listy zadań uwzględnionych przez Ministerstwo w tym zadaniu.

W ramach tego zadania GDDKiA realizowała zadania według własnych planów inwestycyjnych, obejmujące w szczególności: przebudowę skrzyżowań, budowę przejść dla pieszych, doświetlenie przejść dla pieszych, budowę chodników, budowę zatok autobusowych, poprawę oznakowania, budowę pasów do lewoskrętu.

(akta kontroli str. 336-339, 395)

- D.5. *Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej na drogach krajowych (także poza TEN-T),*

W ramach zadania D.5 osiągnięte zostały zaplanowane wskaźniki, w tym:

- w 2018 r. wykonano 276 audytów brd,
- w 2019 r. wykonano 133 audyty brd,
- w 2019 r. wykonano klasyfikację odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz bezpieczeństwo sieci drogowej zarządzanej przez GDDKiA,
- w 2019 r. przeprowadzono szereg kontroli dotyczących brd na sieci dróg krajowych mających na celu: identyfikację zagrożeń i źródeł zagrożeń na sieci dróg, prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej i urządzeń brd, zarówno w ramach kontroli wykonywanych co 3 lata, kontroli przeprowadzanych raz na 6 miesięcy oraz codziennych objazdów dróg przez służby liniowe GDDKiA.

(akta kontroli str. 396)

- D.7. *Uspokajanie ruchu na drogach krajowych m. in. poprzez stosowanie urządzeń uspokojenia ruchu oraz optymalną organizację ruchu,*

Zakres działania: Działania inżynierskie w rezultacie których na danym odcinku drogi następuje uspokojenie ruchu. Jest ono realizowane m.in. poprzez

przebudowę/rozbudowę drogi skrzyżowania budowę sygnalizacji świetlnej zmianę organizacji ruchu doświetlenia przejść dla pieszych czy montaż punktowych elementów odbłaskowych.

W wyniku realizacji zadania osiągnięto następujące rezultaty:

- zmniejszenie ryzyka wypadków na drogach krajowych,
- poprawę jakości dróg krajowych,
- poprawę czytelności oznakowania pionowego i poziomego,
- poprawę bezpieczeństwa niechronionych uczestników ruchu.

(akta kontroli str. 398)

Według stanu na dzień 31 grudnia 2020 r. z 8 zadań liniowych: 5 zadań zostało zakończonych, 2 były kontynuowane a zakres rzeczowy i termin realizacji 1 zadania²⁴ zmieniono. Spośród 53 zadań punktowych: 39 zostało zakończonych, 11 zadań było w realizacji, 2 zostały przewidziane do zaniechania jako zadania samodzielne i włączone do realizacji w ramach przebudowy/rozbudowy drogi, a 1 zadanie zostało zaniechane²⁵.

(akta kontroli str. 466-467)

– D.8. *Badanie wpływu reklam, w tym świetlnych, na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego,*

Przygotowany w 2019 r. dokument pn. Wytyczne do oceny wpływu reklam zewnętrznych na bezpieczeństwo ruchu drogowego" - załącznik nr 5 do raportu końcowego zawierał wynik z osiągniętego etapu pracy nad projektem pt. „Wpływ reklam na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego”, w tym następujące wnioski:

1. Wytyczne regulują lokalizację i formę reklam widocznych z drogi w celu podniesienia poziomu bezpieczeństwa ruchu drogowego.
2. Wytyczne nie uwzględniają aspektu krajobrazowego i estetycznego.
3. Warunkiem obowiązywania Wytycznych są zmiany w licznych ustawach i rozporządzeniach, przyznających prawo zarządcy drogi do regulowania tych urządzeń, które eksponowane w kierunku kierujących wpływają na niezawodność pracy kierowców.
4. Przepisy²⁶, w których należy wprowadzić dodatkowe zapisy lub zmiany to między innymi:
 - Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. 2017 r. poz. 1260, 1926, z 2018 r. poz. 79, 106, 138, 317, 650 ze zm.),
 - Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2017 r., poz. 2222),
 - Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku - Prawo budowlane (Dz. U. z 2017 r. poz. 1332 ze zm.),
 - Ustawa z dnia 24 kwietnia 2015 r. o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz. U. z 2015 r. poz. 774, 1688).
5. Stosowne zapisy należy wprowadzić do projektu ustawy - Kodeks urbanistyczno - budowlany (projekt z dnia 30 września 2016 r.).

²⁴ Zaniechano realizacji zadania Przebudowa drogi krajowej nr 22 w m. Człuchów i polecono opracować Program Inwestycji dla budowy obwodnicy Człuchowa.

²⁵ Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na DK 15 w miejscowości Chabsko w ramach PBDK – Program Likwidacji Miejsc Niebezpiecznych.

²⁶ Stan prawny aktualny na dzień opracowania załącznika nr 5.

6. Zarządca drogi jako podmiot, profesjonalny, świadomy, zobowiązany do prowadzenie polityki profilaktycznej a zarazem odpowiedzialny za bezpieczeństwo ruchu drogowego powinien być podmiotem uzgadniającym lokalizowanie reklam, które są eksponowane kierowcom.
7. Skierowanie uwagi kierującego na treści reklam wiąże się z odwróceniem jego wzroku i uwagi od sytuacji drogowej, a kierowany przez nich w tym momencie pojazd przemieszcza się często w sposób niekontrolowany. Prowadzi to do sytuacji bardzo niebezpiecznych, w szczególności w obszarach o dużym nagromadzeniu punktów kolizyjnych.
8. Należy nie dopuścić do lokalizacji reklam w obszarach wykluczenia oraz w odległościach ujętych w wytycznych i przepisach prawa powszechnie obowiązującego.

(akta kontroli str. 336)

- D.9. *Badanie wpływu stosowania usług Inteligentnych Systemów Transportowych (ITS) na poziom bezpieczeństwa ruchu drogowego,*
Osiągnięte zostały cele projektu. W szczególności opracowany został katalog usług ITS o największym wpływie na brd i efektywność ruchu, określony został poziom wpływu wybranych usług ITS na bezpieczeństwo ruchu drogowego. Określono także zalecenia w zakresie kryteriów i procedur doboru rozwiązań technicznych dla systemów ITS. Wskazane zostały również potencjalne kierunki dalszych prac badawczych. W wyniku przeprowadzanych badań w projekcie potwierdzono, że zastosowanie usług ITS przynosi kwantyfikowalne korzyści w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego, tym samym potwierdzając celowość wprowadzania takich rozwiązań.

(akta kontroli str. 336-337)

- D.10. *Badanie urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego,*
Przygotowanie na podstawie analiz i badań dokumentów do opracowania zarządzenia ujednolicającego zasady, metody i procedury stosowania, lokalizacji i doboru cech użytkowych barier ochronnych stosowanych na drogach krajowych.

(akta kontroli str. 338)

- D.11. *Badanie oznakowania eksperymentalnego (OE) dróg w aspekcie zachowań uczestników ruchu,*
Produktem końcowym/wnioskiem, który był oczekiwany przez GDDKiA stanowią „Wytyczne stosowania i oceny oznakowania eksperymentalnego” oraz monitoring wdrażania, metody badań i analiza ich wyników dla wprowadzonego oznakowania eksperymentalnego.

Wytyczne zawierają:

- procedurę wdrożenia oznakowania,
- identyfikację potrzeb stosowania oznakowania eksperymentalnego,
- uwarunkowania techniczne stosowania i projektowania oznakowania eksperymentalnego,
- wytyczne w zakresie wyboru metody i realizacji badań oznakowania eksperymentalnego,
- badanie zastosowanego oznakowania pilotażowo oznakowania eksperymentalnego,
- ocenę przydatności wdrożonego oznakowania eksperymentalnego.

(akta kontroli str. 338)

- P.2. *Badanie doboru dopuszczalnych prędkości ruchu na drogach z uwzględnieniem dynamicznego zarządzania ruchem.*

Zaproponowano zasady dla zbierania, wymiany i analizy danych o otoczeniu i cechach dróg w otwartej i elastycznej bazie danych. Opracowano pilotażowy model systemu do wyznaczania limitów prędkości umożliwiający dobór prędkości, stosując repozytorium zdefiniowanych reguł.

(akta kontroli str. 339)

W wyniku realizowanych zadań osiągnięte zostały cele projektów a sformułowane wnioski wykorzystane zostały w wytycznych i opracowaniach przyjętych do stosowania w GDDKiA oraz udostępnionych innym interesariuszom. W *Raporcie o stanie bezpieczeństwa ruchu drogowego dla dróg krajowych, dla których organem zarządzającym ruchem jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad*, opublikowanym za rok 2019, wskazano, że liczba wypadków na ww. drogach w 2019 r. wyniosła 5 600 i była mniejsza w stosunku do liczby 5 793 wypadków w 2018 r.

(akta kontroli str. 336-339)

Dyrektor Generalny GDDKiA wyjaśniła, że głównym celem realizacji zadań na istniejącej sieci było zmniejszenie liczby wypadków w dłuższej perspektywie czasu, dlatego taka informacja została przekazana do Programu Realizacyjnego 2018-2019. Karty zadań do Raportów opracowywanych przez KRBRD pt. *Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz działania realizowane w tym zakresie* dotyczą zadań realizowanych w roku poprzedzającym rok wykonywania raportu, zatem określenie ich wpływu na spadek liczby wypadków w tak krótkim okresie nie było możliwe. Z tego względu jako rezultat określono zmniejszenie ryzyka wypadków.

(akta kontroli str. 336-339, 392-398)

Stwierdzone
nieprawidłowości

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

OCENA CZĄSTKOWA

W GDDKiA objęto dokumentacją ewidencyjną wszystkie zarządzane drogi krajowe. Przeprowadzane były analizy organizacji ruchu uwzględniające bezpieczeństwo ruchu drogowego, badania wpływu robót drogowych na bezpieczeństwo ruchu drogowego, okresowe kontrole skutków zmiany organizacji ruchu a także okresowe kontrole dróg i ich oznakowania.

IV. Uwagi i wnioski

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli, odstępuje od sformułowania uwag i wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Warszawa, 01 lutego 2021 r.

Prezes
Najwyższa Izba Kontroli
Marian Banaś



.....
podpis

