



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu

LPO.410.016.01.2018
P/18/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Poznaniu
ul. Dożynkowa 9H, 61-662 Poznań
T +48 61 655 62 00, F +48 61 655 62 01
lpo@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/18/083 – Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Poznaniu
<i>Kontrolerzy</i>	Piotr Kręt, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/105/2018 z dnia 5 czerwca 2018 r. Piotr Iwański, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LPO/92/2018 z dnia 21 maja 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-5)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu, ul. Henryka Siemiradzkiego 5A, 60-763 Poznań (dalej: Oddział albo Oddział GDDKiA)
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Marek Napierała, Dyrektor GDDKiA ¹ (dalej: Dyrektor Oddziału) (dowód: akta kontroli str. 7-8)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Oddział GDDKiA przy realizacji zadań z zakresu remontów i bieżącego utrzymania dróg krajowych, w tym w ramach zdarzeń nadzwyczajnych, prowadzących do zatamowania przepustowości na drogach, postępował zgodnie z procedurami i wytycznymi opracowanymi w latach 2016-2018³ przez GDDKiA. W trakcie kontroli stwierdzono przypadki, gdy po wystąpieniu zdarzeń na drogach, Państwowa Straż Pożarna (dalej: PSP) odnotowała brak kontaktu z zarządcą drogi, nieobecność zarządcy lub jego przedstawiciela w miejscu zdarzenia. W celu poprawienia współpracy oraz polepszenia bezpieczeństwa na drogach krajowych, w dniu 1 marca 2018 r. zostało podpisane porozumienie pomiędzy Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP a Dyrektorem Oddziału, w którym określono zasady współdziałania podczas zdarzeń drogowych w ramach posiadanych uprawnień. Pozytywnie należy ocenić również rzetelne informowanie kierowców o miejscach i czasie prowadzenia prac remontowo-utrzymawczych oraz związanych z tym utrudnieniach w ruchu przez Punkt Informacji Drogowej (PID), zlokalizowany w siedzibie Oddziału.

¹ Od 21 marca 2016 r., wcześniej, od 10 czerwca 2014 r. Dyrektorem był Ryszard Sikora.

² 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.

³ Okres objęty kontrolą to lata 2016-2018 I półrocze oraz działania wcześniejsze związane z zakresem kontroli.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Stosowanie standardów/procedur związanych z organizacją prac utrzymaniowych i remontowych, w celu zapewnienia przejezdności dróg i minimalizowania utrudnień w ruchu

Opis stanu faktycznego

1.1. Oddział GDDKiA, według stanu na koniec I kwartału 2018 r., wykonywał zadania zarządcy dróg krajowych następujących dróg znajdujących się na obszarze województwa wielkopolskiego: odcinek autostrady A2 o długości 45,585 km, cztery drogi ekspresowe o łącznej długości 215,862 km oraz 11 pozostałych dróg krajowych o łącznej długości 1.240,051 km. W porównaniu do 2016 r. długość dróg ekspresowych w zarządzie Oddziału zwiększyła się o 42,038 km, a długość pozostałych dróg krajowych uległa skróceniu o 48,634 km. Wynikało to z oddania do użytku nowo wybudowanych odcinków dróg ekspresowych oraz zmianie kategorii dróg zaliczanych dotychczas do dróg krajowych⁴. Długość dróg krajowych, eksploatowanych w systemie koncesyjnym na terenie województwa wielkopolskiego wynosiła 165,027 km (autostrada A2).

Oględzinom poddano łącznie: 28,5 km (1,9%) dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału GDDKiA, w tym 3 km autostrady A2 (6,58% długości odcinka autostrady, będącego w zarządzie Oddziału) oraz 25,5 km pozostałych dróg krajowych (2,06%).

(dowód: akta kontroli str. 11-36, 116, 1356-1393, 1653-1693)

Wytyczne bieżącego utrzymania oraz prowadzenie czynności utrzymaniowych na drogach krajowych zostały zawarte w zarządzeniach⁵ Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Dokumenty te zawierały zarówno zalecenia dotyczące planowania i wykonywania robót, jak również sposobu postępowania w przypadku wystąpienia zdarzeń awaryjnych⁶. Zgodnie z ww. wytycznymi przy planowaniu terminów wykonywania robót oraz opracowywaniu organizacji ruchu na czas ich prowadzenia, należało uwzględnić analizę ruchu, w szczególności dobowy rozkład ruchu oraz okresy, w których występuje zwiększony ruch sezonowy lub weekendowy. Ponadto zalecono, aby prace takie jak, np. mechaniczne zmiatanie nawierzchni jezdni, wymiana barier (w szczególności w pasach rozdziału), koszenie traw w pasach rozdziału, i malowanie nawierzchni w terenach zabudowanych prowadzone były w porze nocnej.

W zakresie bieżącego utrzymania ustalono, że nieprawidłowości na drodze powinny być usunięte nie później niż w ciągu 48 godzin dla dróg klasy A i S (autostrad i dróg ekspresowych) oraz w ciągu 120 godzin dla dróg klasy GP i G (drogi główne ruchu przyspieszonego i główne). W przypadku zdarzeń awaryjnych prace powinny być wykonywane w dwóch etapach: w pierwszym należało zabezpieczyć miejsce zdarzenia w czasie nie dłuższym niż: 60 minut (dla dróg klasy A i S) lub 120 minut (dla dróg klasy GP i G), a etap drugi, obejmował likwidację zagrożenia w czasie

⁴ Obwodnice Jarocina oraz Ostrowa Wielkopolskiego (droga ekspresowa S11)

⁵ Zarządzenie nr 7 z dnia 19 stycznia 2018 r. (obowiązujące od 19 stycznia 2018 r.), Zarządzenie nr 9 z dnia 15 marca 2017 r. (obowiązujące od 15 marca 2017 r. do 18 stycznia 2018 r.)

⁶ Zgodnie z przywołanymi zarządzeniami, zdarzeniem awaryjnym było w szczególności:

- uszkodzenie drogi i jej elementów uniemożliwiające bezpieczne z niej korzystanie, w tym ubytki nawierzchni do 5 cm głębokości, uszkodzenia drogowych obiektów inżynierskich, uszkodzenia barier ochronnych, balustrad, poręczy, ekranów, znaków drogowych, oświetlenia drogi, uszkodzenia ogrodzeń, rozmycia skarp i poboczy;
- uszkodzenie infrastruktury zlokalizowanej w sąsiedztwie drogi, które zagraża bezpieczeństwu na samej drodze;
- pozostawanie na drodze elementów obcych, w tym porzuconych przedmiotów, materiałów sypkich, rozlania cieczy bądź substancji mogących spowodować poślizg pojazdów, martwych zwierząt, połamanych gałęzi i pni powalonych drzew, uszkodzonych elementów drogi oraz innych elementów mogących stwarzać zagrożenie dla ruchu na drodze.

niezbędnym do jego realizacji i adekwatnym do skali awarii.

(dowód: akta kontroli str. 117-160, 285-291)

W celu sprawdzenia stanu utrzymania i ochrony dróg, w tym m.in. drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz stałego i czasowego oznakowania poziomego i pionowego miały być dokonywane objazdy dróg krajowych: na drogach utrzymywanych w modelu wskaźnikowym według harmonogramu, natomiast na pozostałych drogach co najmniej jeden raz dziennie (w tym w święta i dni wolne od pracy).

(dowód: akta kontroli str. 282-284)

Wielkopolski Komendant Wojewódzki PSP i Dyrektor Oddziału podpisali 1 marca 2018 r. Porozumienie o współpracy jednostek organizacyjnych PSP oraz GDDKiA w Poznaniu w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz bezpieczeństwa na drogach krajowych województwa wielkopolskiego (dalej: Porozumienie). Miało ono na celu poprawę: systemu przepływu informacji na temat zagrożeń, współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz stanu bezpieczeństwa na drogach krajowych. Ustalono, że obowiązek zorganizowania działań ratowniczych spoczywać będzie na jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Działania te mają być prowadzone do momentu, w którym kierujący działaniami ratowniczymi (KDR) nie stwierdzi, iż nie występuje już zagrożenia dla życia i zdrowia, środowiska oraz mienia. W razie konieczności KDR, poprzez właściwe terenowo stanowisko kierowania PSP, miał informować Punkt Informacji Drogowej (PID) Oddziału o konieczności przybycia na miejsce zdarzenia przedstawiciela GDDKiA lub upoważnionego przedstawiciela wykonawcy, świadczącego usługi na rzecz GDDKiA. Zgodnie z Porozumieniem, do usuwania rozlanych w pasie drogowym substancji ropopochodnych wykorzystywane będą siły i środki Oddziału (lub upoważnionego wykonawcy) i jednostek ochrony przeciwpożarowej, w zależności od wielkości i właściwości rozlewiska. Ustalono, że zabezpieczenie i usunięcie odpadów z pasa drogowego będzie zadaniem GDDKiA lub wykonawcy świadczącego usługi na jej rzecz.

(dowód: akta kontroli str. 295-303)

Na odcinku autostrady A2⁷ doszło 9 maja 2018 r. do przewrócenia się cysterny przewożącej płynną czekoladę i rozlania ładunku na całą szerokość autostrady oraz do zablokowania ruchu na tym odcinku. Po otrzymaniu informacji o utrudnieniu dyżurny PID powiadomił Centralę GDDKiA, Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz pozostałe PID w kraju o wystąpieniu zdarzenia. Służby PSP i AWSA przystąpiły do usuwania skutków wypadku, a Policja zablokowała węzły w Słupcy i we Wrześni i skierowała ruch drogowy na drogę krajową nr 92, aby nie powodować zwiększenia zatoru w rejonie wypadku.

Informacja o przewróconej cysternie wpłynęła z Centrum Powiadomiania Ratunkowego w Poznaniu do Centrum Zarządzania Autostradą o godz. 4.41. Na miejsce wysłano patrol autostradowy oraz poinformowano dyżurnego Obwodu Utrzymania Autostrady (OUA) Sługocin. O godz. 5.00 patrol dotarł na miejsce zdarzenia. Pojazd ciężarowy leżał przewrócony w poprzek na pasie rozdziału i blokował pasy szybkie w obu kierunkach. Z cysterny wyciekł produkt spożywczy, który zanieczyścił pozostałe pasy ruchu. O godzinie 5.04 na PPO Łądek rozpoczęto informowanie kierowców, jadących w kierunku Świecka, o konieczności zjechania

⁷ Odcinek, na którym doszło do zdarzenia jest w zarządzie koncesjonariusza – spółki Autostrada Wielkopolska S.A. (AWSA). Zadania koncesjonariusza zostały określone w umowie koncesyjnej z dnia 12 września 1997 r. Zgodnie z załącznikiem Q do ww. umowy, koncesjonariusz ma obowiązek informacyjny dotyczący eksploatacji autostrady, w tym informacji o utrudnieniach przekazywanych do PID. Zadania związane z usuwaniem skutków zdarzeń drogowych, w szczególności współpracy koncesjonariusza z Policją i PSP zostały uregulowane w drodze odrębnych porozumień.

z autostrady na węźle Słupca, natomiast na PPO Nagradowice informowano jadących w stronę Warszawy o konieczności zjechania na węźle Września. Decyzją służb ratowniczych nastąpiło zamknięcie południowej jezdni autostrady od godz. 5.43 do godz. 21.10, natomiast północnej jezdni – od godz. 6.43 do godz. 16.29. Zator drogowy przed miejscem zdarzenia w kierunku Warszawy został rozładowany, w asyście Policji, poprzez wycofanie pojazdów do bramy serwisowej (km 221+450), natomiast w kierunku Świecka – poprzez wycofanie pojazdów do węzła Słupca (km 229+100).

W związku z zaistniałą sytuacją podjęto decyzję o zawieszeniu poboru opłat na PPO w Łądku w godz. 11.00-16.13 (na kierunku Warszawa-Świecko) oraz 11.00-21.18 (na kierunku Świecko-Warszawa). W związku z faktem, iż zdarzenie miało miejsce na odcinku koncesyjnym, Oddział GDDKiA nie realizował zadań związanych z usuwaniem jego skutków.

Komendant Powiatowy PSP w Słupcy wyjaśnił, że współpraca z zarządcą przebiegała prawidłowo. Przedstawiciel spółki Autostrada Wielkopolska S.A. był obecny na miejscu zdarzenia przez cały czas prowadzonych działań, a służba autostradowa przybyła na miejsce kilkanaście minut po zastępach PSP. Jednostki PSP udzieliły pomocy w usuwaniu rozlanej substancji poprzez dostarczanie wody pojazdami pożarniczymi, które zasilają myjki wysokociśnieniowe. Po zakończeniu działań przekazano miejsce zdarzenia zarządcy drogi, który zdecydował o wznowieniu ruchu. Nie stwierdzono utrudnień związanych z infrastrukturą drogową w miejscu prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 108-115, 161-185, 654-659, 1653-1693)

1.2. Zgodnie z Zarządzeniem Nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA, Oddział opracował plan działań ratowniczych (PDR) dla odcinka autostrady A2. Na polecenie Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad⁸, w oparciu o zasady określone ww. zarządzeniu, w 2016 r. sporządzone zostały PDR dla pozostałych dróg krajowych, zarządzanych przez Oddział GDDKiA.

Szczegółowej kontroli poddano cztery⁹ spośród 37 planów. W wyniku kontroli stwierdzono, że plan dla autostrady A2 zawierał m.in. procedury przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym na autostradzie oraz powiadamiania służb ratowniczych. Ustalono, że rolę służb zarządzającego autostradą w tym zakresie pełni PID w Oddziale w Poznaniu i Łodzi, Centrum Zarządzania Ruchem w Strykowie oraz Obwód Utrzymania Autostrady w Żdżarach. Określono ponadto zakres współpracy ze służbami ratowniczymi i podmiotami biorącymi udział w akcji ratowniczej. Założono, że dojazd służb na miejsce zdarzenia może odbywać się pasem awaryjnym lub pasem dzielącym oraz drogami serwisowymi lub technologicznymi. PDR dla autostrady A2 został uzgodniony m.in. z komendantami wojewódzkimi Policji i PSP.

W trakcie opracowywania PDR nie współpracowano z zarządcami dróg niższej kategorii w sprawie wytyczenia objazdów bądź zjazdów z autostrady, drogi ekspresowej lub drogi krajowej. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że brak jest podstaw prawnych nakazujących dokonanie takich uzgodnień, co uniemożliwia porozumienie się z zarządcami dróg niższej kategorii.

(dowód: akta kontroli str. 251-281, 292-294, 1038-1047, 1053-1091, 1101-1345)

⁸ Pismo nr GDDKiA-DZ-no/4200-42/14 z 8 października 2014 r.

⁹ Plany działań ratowniczych dla: autostrady A2 (od km 257+560 do km 303+145), drogi ekspresowej S5 (od km 35+000 do km 0+527), drogi krajowej S5 (od km 194+348 do km 208+453), drogi krajowej nr 92 (od km 25+000 do km 46+963)

W wyniku kontroli informacji o wybranych 15 zdarzeniach drogowych¹⁰ z lat 2017-2018 stwierdzono, że były one niezwłocznie przekazywane do odpowiednich służb. W 11 przypadkach (spośród 15), służby utrzymaniowe Oddziału GDDKiA brały udział w usuwaniu skutków zdarzenia. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zarządca drogi „nie jest jednostką zobligowaną przepisami prawa do działań ratowniczych na drogach”, a udział służb utrzymaniowych był uzależniony od uszkodzeń elementów infrastruktury.

(dowód: akta kontroli str. 654-659, 1597-1609)

Oddział nie wypracował odrębnych zasad dla udroźnienia pasa technicznego podczas zdarzenia drogowego. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „udrażnianie i zapewnianie przejezdności pasa drogowego jest w gestii służb Policji i Straży Pożarnej”, natomiast Oddział podejmuje „inne działania wskazane w przepisach mające na celu likwidację skutków zatorów np. odstąpienie od poboru opłat i zapewnienie swobodnego przejazdu w miejscach ich poboru”. Dyrektor wskazał, że pojazdy służb drogowych nie są pojazdami uprzywilejowanymi, co utrudnia dotarcie na miejsce zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 1038-1047)

1.3. W Oddziale nie korzystano z elektronicznych systemów wspomagających zarządzanie ruchem do podejmowania decyzji w zakresie bieżącego utrzymania i planowania remontów. W celu zapobiegania zatorom drogowym oraz informowania kierowców o utrudnieniach na drogach wykorzystywano w latach 2016-2018 System Zarządzania Ruchem na autostradzie A2 (odcinek Konin-Stryków) oraz na drodze S11 (odcinek Poznań-Kórnik). Systemy te składały się z tablic o zmiennej treści, na których były wyświetlane informacje o warunkach pogodowych oraz utrudnieniach w ruchu. Ponadto Oddział wykorzystywał przyczepy mobilne ze znakami o zmiennej treści.

Sytuacja na drogach była monitorowana przez pracowników PID z wykorzystaniem systemu kamer zlokalizowanych na drogach krajowych oraz w oparciu o aplikacje internetowe, przedstawiające aktualne natężenie ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 285-291)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Wielkopolski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej poinformował¹¹ że w latach 2016-2018 (do 18 maja) w związku ze zdarzeniami na drodze wystąpiło 480 przypadków: braku kontaktu z zarządcą drogi, braku zarządcy drogi lub jego przedstawiciela na miejscu zdarzenia. Zagrożenie bezpieczeństwa w ruchu drogowym bądź utrudniające ruch dotyczyło m.in. uszkodzonej infrastruktury drogowej, uszkodzonych barierek energochłonnych, uprzątnięcia zużytego sorbentu z drogi, rozsypanej żywności na drodze, utrudnień w ruchu spowodowanych uszkodzonymi elementami drogi, czy powalonym drzewem.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „przedstawiciele zarządcy drogi przybywali na miejsce zdarzeń na wyraźne żądanie kierujących akcją ratowniczą”. Zarządca drogi wzywany był „w zależności od sytuacji związanej z uszkodzeniem infrastruktury drogowej”.

(dowód: akta kontroli str. 46-107, 654-659)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału GDDKiA w zbadanym obszarze.

¹⁰ W tym: 13 wypadków i dwa zdarzenia związane z rozlaniem substancji na drodze.

¹¹ O przekazanie informacji zwrócono się w związku z prowadzoną kontrolą

2. Realizacja zadań w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych

Opis stanu faktycznego

2.1. Szczegółowej analizie poddano 11 umów zawartych przez Oddział, w tym siedem umów na wykonanie remontów¹² oraz cztery umowy na prace utrzymaniowe¹³, które obowiązywały w latach 2016-2018.

We wszystkich umowach dotyczących remontów każdorazowo wskazywano przedziały godzinowe prowadzenia prac (od 6.00 do 18.00 – w dwóch przypadkach, od 6.00 do 20.00 – w trzech przypadkach, od 6.00 do 22.00 – w dwóch przypadkach). Dopuszczono jednocześnie prowadzenie prac w porze nocnej oraz w dni wolne od pracy. W jednej z umów, dotyczących remontu na autostradzie A2 wskazano, aby w okresie wakacyjnym nastąpiła przerwa w robotach, z przywróceniem ruchu na obu jezdniach. W umowach wskazywano termin zakończenia prac oraz obowiązek ich realizacji zgodnie z harmonogramem, zatwierdzonym przez zamawiającego. Umowy zawierały sankcje w postaci kar umownych za opóźnienie w wykonaniu przedmiotu umowy w określonych terminach oraz w zatwierdzonym harmonogramie¹⁴.

W umowie dotyczącej bieżącego i zimowego utrzymania dróg wskazano, że termin rozpoczęcia i zakończenia poszczególnych asortymentów robót określi Kierownik Rejonu (lub upoważniona przez niego osoba), a czas przystąpienia wykonawcy do ich realizacji nie może być dłuższy niż 5 dni od chwili wydania pisemnego polecenia¹⁵. W przypadku niedotrzymania terminów zamawiającemu przysługiwały kary umowne¹⁶. W przypadku umów realizowanych w systemie „Utrzymaj Standard” wykonawcy zobowiązani byli do świadczenia usługi w sposób nie utrudniający ruchu drogowego, zgodnie z określoną przejezdnością oraz zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu.

Każdorazowe wejście wykonawcy w pas drogowy było poprzedzone pisemnym poleceniem, wystawionym przez Rejon w formie zgodnej z zawartą umową. Po otrzymaniu zlecenia wykonawca zobowiązany był do przesłania „Zgłoszenia rozpoczęcia robót” zawierającego m.in. datę rozpoczęcia, numer projektu organizacji ruchu oraz nazwę firmy wykonującej roboty. W przypadku dróg utrzymywanych w systemie „Utrzymaj standard” operator drogi obowiązany był zgłaszać każde utrudnienie w ruchu do PID oraz do właściwego Rejonu.

¹² Remont drogi krajowej nr 11 Koszuty Huby – Środa Wielkopolska (umowa nr O.PO.D-3.2412.21.2018 z 11.04.2018), Remont autostrady A2 Konin – Koto – Dąbie etap III na odcinku 10,3 km od km 272+000 do km 282+300 (umowa nr O.PO.D-3.2414.12.2018 z 27.03.2018), Remont autostrady A2 na odcinku od km 257+560 do km 261+970 oraz od km 262+570 do km 272+000 (2 jezdnie), długości 2x13,840 km (umowa nr O.PO.D-3.2411.8.2016 z 16.03.2016), Remont autostrady A2 na odc. od km 282+300 do km 291+750, dług. 2x9,45 km (umowa nr O.PO.D-3.2412.13.2017 z 19.04.2017), Przebudowa nawierzchni w ramach rozbudowy DK nr 92 na odcinku: Bytyń – Gaj Wielki – Tarnowo Podgórne od km 148+120 do km 151+140; od km 155+140 do km 159+000, długość 6,880 km (umowa nr O.PO.D-3.2411.39.2017 z 16.08.2017), Przebudowa nawierzchni drogi krajowej nr 92 na odc. gr. woj. (Trzciel) – Miedzichowo – Bolewice (umowa nr O.PO.D-3.2411.62.2017 z 25.10.2017), Przebudowa nawierzchni w ramach rozbudowy drogi krajowej nr 92 na odcinku Bolewice – Lwówek – Pniewy od km 115+800 do km 130+300 długość 14,500 km (umowa nr O.PO.D-3.2411.34.2017 z 01.08.2017,

¹³ Roboty i usługi w zakresie bieżącego i zimowego utrzymania dróg krajowych na terenie Rejonu w Środzie Wlkp. (umowa nr O.PO.D-3.2413.65 część VII.2015 z 03.12.2015), Całoroczne, kompleksowe utrzymanie w systemie „Utrzymaj Standard” drogi ekspresowej S11 na odcinku Poznań Północ – Poznań Zachód i na odcinku Poznań Krzesiny – Kórnik Południe wraz ze wszystkimi jej elementami, zwanej dalej „Drogą”, w okresie 72 miesięcy od daty podpisania umowy (umowa nr O.PO.D-3.2413.02.2016 z 01.09.2016, Całoroczne, kompleksowe (zimowe i letnie) utrzymanie drogi ekspresowej S-5 Gniezno-Poznań (umowa nr O-PO/R-2/12/2013 z 23.09.2013). Całoroczne, kompleksowe utrzymanie w systemie „Utrzymaj Standard” autostrady A2 na odcinku Modła – Dąbie od km 257+560 do km 303+145 wraz ze wszystkimi jej elementami (umowa nr O.PO.D-3.2413.02.2016 z 01.09.2016)

¹⁴ we wszystkich siedmiu umowach ustalono je w wysokości od 0,02% do 0,1% wynagrodzenia netto za każdy dzień opóźnienia

¹⁵ Z wyłączeniem robót polegających na remoncie cząstkowym nawierzchni oraz usług zimowego utrzymania dróg.

¹⁶ Kara w wysokości 5.000 zł za każdy dzień przekroczenia czasu przystąpienia do robót lub przekroczenia planowanego terminu ich zakończenia, 15.000 zł za niedotrzymanie terminu usunięcia śliskości lub śniegu oraz 1/30 ceny ryczałtowej (opłaty stałej) za każdy dzień, w którym nastąpiło niedotrzymanie standardu zimowego utrzymania dróg.

W opisie przedmiotu zamówienia w ramach postępowań przetargowych dotyczących remontów prowadzonych na autostradzie A2 nałożono na wykonawcę obowiązek zapewnienia wody pitnej dla użytkowników autostrady w przypadku powstania zatoru drogowego i spowolnionego ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 353-627, 779-828, 1653-1693)

2.2. O terminie wejścia w pas drogowy oraz godzinach prowadzenia prac remontowych decydował pracownik Wydziału Nadzoru w porozumieniu z rejonem administrującym dany odcinek drogi. Długość odcinków remontowanych oraz sposób sterowania ruchem w miejscach zwiężeń zostały określone w projektach tymczasowej organizacji ruchu. Szczegółowe terminy realizacji poszczególnych prac określone były w harmonogramie zatwierdzonym przez zamawiającego.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1352)

W wyniku oględzin sześciu odcinków dróg krajowych (DK5, DK11 dwukrotnie, DK25, DK32, DK92) oraz jednego odcinka autostrady A2, na których prowadzone były prace remontowe i utrzymaniowe stwierdzono, że tymczasowa organizacja ruchu była zgodna z zatwierdzonymi projektami. W sześciu przypadkach w trakcie oględzin prowadzone były prace w pasie drogowym. W trzech przypadkach zastosowano ruch wahadłowy sterowany ręcznie. W jednym przypadku¹⁷, w miejscu, w którym wprowadzono ruch wahadłowy, stwierdzono niewielki zator drogowy o długości ok. 1600 m. Czas postoju wyniósł ok. 10 minut. W pozostałych przypadkach nie wystąpił zator drogowy, a ruch odbywał się płynnie. Dane o utrudnieniach związanych z pracami remontowymi i utrzymaniovymi, zamieszczone na stronie internetowej GDDKiA¹⁸ (w zakładce „Serwis dla kierowców”) były zgodne ze stanem faktycznym, ustalonym w trakcie oględzin. Informacja o utrudnieniach pojawiła się również na znakach LCS przed remontowanym odcinkiem autostrady A2.

(dowód: akta kontroli str. 353-536, 1356-1393)

2.3. Konieczność posiadania aktualnych danych o wielkości ruchu drogowego nakłada na zarządcę dróg krajowych art. 20 pkt 15 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹⁹. Ostatnie Generalne Pomiary Ruchu (dalej: GPR) przeprowadzone były w 2015 r., na podstawie zarządzenia nr 38 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 1 września 2014 r. Celem publikacji było przedstawienie użytkownikom zbioru informacji o ruchu drogowym m.in. według podziału administracyjnego kraju, funkcjonalnego podziału dróg, struktury rodzajowej, sezonowości oraz przedziałów natężeń ruchu itd.

(dowód: akta kontroli str. 744-778)

Na podstawie opracowanych GPR obliczane były, w projektach czasowej organizacji ruchu, w których projektowano automatyczną sygnalizację świetlną, zmiany częstotliwości świateł w ruchu wahadłowym w czasie prowadzonych robót remontowych.

(dowód: akta kontroli str. 956-967)

Wyjaśniając wykorzystywanie badań natężenia ruchu drogowego Dyrektor Oddziału podał, że jedną z pozycji tabel dotyczących przygotowania dla Centrali planowanych zabiegów/inwestycji, która wg założenia Centrali ma zostać wypełniona pełną informacją w zakresie danego ciągu drogowego, tj. wymaganych zabiegów (rozbudowa, przebudowa, remont) lub wskazania, że dany odcinek nie wymaga

¹⁷ DK11 na odcinku Kórnik-Środa Wielkopolska, km 303+900

¹⁸ www.gddkia.gov.pl/pl/19/lista-utrudnien

¹⁹ Dz. U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm., dalej: ustawa o drogach.

aktualnie w najbliższej przyszłości żadnego zabiegu, jest kolumna „Ruch – SDR”²⁰ w rozbiciu na pojazdy ciężkie i lekkie wyliczanych z wyników badań GPR 2015. Dyrektor dodał, że takie zestawienie jest wykorzystywane do algorytmu przyznawania środków na realizowane zadania. Dlatego też im większy jest ruch tym większy wskaźnik, dzięki któremu m.in. poszczególnym, planowanym inwestycjom nadawane są priorytety w skali kraju lub województwa.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1382)

Na podstawie przeprowadzonych oględzin trzech odcinków autostrady A2²¹, zarządzanej przez spółkę Autostrada Wielkopolska S.A., na których prowadzone były prace remontowe i wykończeniowe, stwierdzono że ruch odbywał się jedną nitką autostrady w obu kierunkach. Wprowadzono ograniczenie prędkości do 70km/h oraz ustawione były urządzenia bezpieczeństwa ruchu. Nie stwierdzono występowania zatoru drogowego, a ruch odbywał się płynnie.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1362, 1368-1369, 1378-1382)

2.4. Koncesjonariusz zobowiązany był do zapewnienia eksploatacji obiektów autostrady w sposób ciągły i nieprzerwany, 24 godziny na dobę i 7 dni w tygodniu. Analiza umowy koncesyjnej wykazała, że na Dyrektora Oddziału GDDKiA nie nałożono obowiązków obligujących go do egzekwowania od koncesjonariusza zadań z zakresu przeciwdziałania zatorom drogowym. W latach 2016-2018 (pierwsze półrocze) Oddział GDDKiA nie zawierał umów, porozumień, ani nie wystosowywał pism, na mocy których koncesjonariusz zobowiązany był do działań w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym. Nie leżało to w kompetencji Oddziału GDDKiA.

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że Oddział „nie będąc zarządcą koncesyjnych odcinków autostrad nie miał bezpośredniego wpływu na powstające tam zatory, jak również nie był w stanie im przeciwdziałać”.

(dowód: akta kontroli str. 108-115, 1347-1352)

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

Ocena częściowa

3. Nadzór Oddziału GDDKiA nad wykonywaniem umów dotyczących robót drogowych i organizacji ruchu oraz rozliczanie podmiotów z podjętych przez nich zobowiązań

Opis stanu faktycznego

3.1. Prace remontowe i utrzymaniowe prowadzone były na podstawie podpisanych umów z wykonawcami. W § 4 umów z wykonawcami robót remontowych określającym termin wykonania zadania, zamawiający wymagał prowadzenia robót minimum od godz. 6.00 do godz. 18.00 a nawet do godz. 22.00 oraz dopuszczał pracę w porze nocnej a także w soboty i dni ustawowo wolne od pracy.

(dowód: akta kontroli str. 366-536)

W przypadku dłuższych weekendów, świąt oraz wakacji zamawiający czterokrotnie wstrzymywał prowadzenie prac na drogach krajowych ze względu na wzrost natężenia ruchu oraz przypominał o właściwym i czytelnym oznakowaniu w rejonach prowadzonych robót. Z analizy wykonania planów remontowych, harmonogramów prowadzonych robót remontowych a także informacji mailowych i korespondencji

²⁰ średni dobowy ruch

²¹ Odcinki Autostrady 1 – od km 202+000 do km 209+500, 2 – od km 193+000 do km 197+000, 3 – od km 186+300 do km 197+100.

przekazywanych wykonawcom robót drogowych, których terminy realizacji robót obejmowały okresy świąteczne, wakacje czy długie weekendy, wynika że na wniosek Oddziału GDDKiA wykonawcy przerywali prowadzenie robót w okresie zwiększonego natężenia ruchu tylko w ciągach jezdni pasa drogowego. Prace towarzyszące w pasie drogowym, na poboczach dróg, nie powodujące zatorów drogowych mogły się w tym czasie odbywać. Przerwy w pracy spowodowane zwiększonym natężeniem ruchu wprowadzono tylko w szczególnych przypadkach, np. w piątek od godz. 14.00 przed długim weekendem majowym, czy Bożym Ciałem. Oddział GDDKiA nie zakazywał pracy wykonawcom już w kolejne dni długiego weekendu lub wolne soboty, czy niedziele. Oddział otrzymał również dwa pisma²² z Centrali GDDKiA od Zastępcy Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w sprawie podjęcia działań mających na celu zapewnienie bezpiecznego przejazdu na drogach krajowych w szczególności w miejscach prowadzenia robót drogowych ze względu na spodziewany wzrost natężenia ruchu na drogach w okresie przed wakacyjnym i dniem Wszystkich Świętych.

(dowód: akta kontroli str. 636-652, 1365, 1653-1693)

W umowach na roboty remontowe i usługi utrzymaniowe zawarte były uregulowania dotyczące złego lub nierzetelnego wykonania. Wymagania dotyczące wykonania i odbioru robót zawarte były w Specyfikacji Technicznej Wykonania i Odbioru Robót Budowlanych (dalej: STWiORB) oraz w Szczegółowych Specyfikacjach Technicznych (dalej: SST). Dokumenty te określały sposoby obliczania potrąceń za odstępstwa od norm. W latach 2016 – 2018 wystąpiły przypadki naliczania kar umownych z tego rodzaju uchybień, po przeprowadzeniu na zlecenie zamawiającego kontroli laboratoryjnej wykonanych prac. W protokołach odbioru ostatecznego robót wykazywano wielkość potrąceń z tytułu wad odbieranego obiektu lub remontu. W latach 2016 - 2018 Oddział naliczył kary dla wykonawców robót remontowych w wysokości 192,68 tys. zł. oraz dla wykonawców robót utrzymaniowych w wysokości 61,65 tys. zł. Kary te dotyczyły niewykonania lub nienależytego wykonania robót remontowych oraz robót utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1478-1557)

3.2. Działania związane z remontem i utrudnieniami w ruchu drogowym w odniesieniu do przeciwdziałania zatorom drogowym egzekwowane było od koncesjonariuszy tylko poprzez kontrolę oznakowania robót i przestrzegania zapisów w zatwierdzonych przez GDDKiA projektach tymczasowej organizacji ruchu, które koncesjonariusz był zobowiązany składać do zatwierdzenia przed każdym planowanym remontem. Oznakowanie robót i usług utrzymaniowych jako prac postępujących zawarte było w dokumentach będących załącznikami do umowy koncesyjnej i jest kontrolowane zgodnie z planem kontroli zatwierdzonym przez Centralę GDDKiA²³. W latach 2016 i 2017 zostały zaplanowane i przeprowadzone 42 kontrole projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym. Kontrole te dotyczyły stanu technicznego, remontów oraz bieżącego utrzymania dróg.

(dowód: akta kontroli str. 628-635, 707-743)

Odnosząc się do ujęcia w kontrolach planowych działań związanych z przeciwdziałaniem zatorom na drogach Dyrektor Oddziału podał, że Oddział nie kontrolował koncesjonariusza z działań związanych z przeciwdziałaniem

²² Z dnia 22 czerwca 2017 r. i 10 października 2017 r

²³ Zarządzenie nr 5 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych z dnia 12 stycznia 2015 r. w sprawie ustalenia regulaminu kontroli projektów autostradowych realizowanych w systemie koncesyjnym. W systemie partnerstwa publiczno-prywatnego oraz z zakresie dzierżawy Miejsc Obsługi Podróżnych II i III, zlokalizowanych przy autostradzie, określa plan kontroli

powstawaniu zatorów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1352)

W dniu 21 marca 2016 r. Dyrektor Oddziału otrzymał upoważnienie od Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad do: wykonywania funkcji zarządcy drogi oraz zatwierdzania projektów organizacji ruchu na drogach krajowych, dla których organem zarządzającym ruchem jest GDDKiA oraz do prowadzenia kontroli i wykonywania zadań przewidzianych do realizacji przez GDDKiA w sprawach wynikających z Umowy Koncesyjnej na budowę i eksploatację autostrady płatnej A2²⁴, w granicach właściwości Oddziału GDDKiA w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1048-1052)

3.3. Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Oddziału GDDKiA²⁵ skargi i wnioski były ewidencjonowane w Wydziale Obsługi Prawnej oraz w Rejonach, jeżeli wpływały bezpośrednio do nich. Skargi i wnioski, które wniesione zostały w latach 2016-2018, dotyczyły poprawy stanu technicznego dróg, zmiany oznakowania oraz wycinki drzew a także opóźnień w budowie drogi ekspresowej S5. Analiza losowo wybranych wniosków i skarg wskazuje, że były one rozpatrzone terminowo²⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1394-1477)

W okresie objętym kontrolą w ewidencji skargi i wniosków, prowadzonej w Oddziale GDDKiA nie odnotowano pisemnych: skarg, uwag i wniosków dotyczących organizacji ruchu, terminowości prac i zatorów na drogach w związku z realizowanymi pracami. W roku 2017 nie został załatwiony przez Oddział jeden wniosek, wniesiony o wypłatę odszkodowania za zajęcie prywatnego gruntu. Naczelnik Wydziału Obsługi Prawnej wyjaśnił, że złożona przez Oddział propozycja ugody nie została przyjęta przez pełnomocnika wnioskodawcy i w związku z tym, zobowiązał się do przedstawienia własnej propozycji ugody wraz z opinią biegłego. Do dnia 29 czerwca 2018 r. opinia ani żadne inne pismo pełnomocnika wnioskodawcy nie wpłynęło do Oddziału GDDKiA w Poznaniu.

(dowód: akta kontroli str. 1404)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że brak w umowach zapisów co do przerwania wykonywania prac w okresach świątecznych, wakacyjnych, czy długich weekendów, a zobowiązanie do tego wykonawców na podstawie pism kierowanych do nich z Oddziału lub GDDKiA, niesie ryzyko niewykonania zleconych prac drogowych w terminie umowy i narażenie się wykonawcy na kary umowne.

W ocenie NIK zasadnym wydaje się zawarcie, w umowach na roboty remontowe, zapisów dotyczących przerw w pracy, związanych ze zwiększonym natężeniem ruchu na drogach (np. w weekendy czy święta).

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

Ocena cząstkowa

4. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie usprawnienia ruchu kołowego

Opis stanu
faktycznego

4.1. W związku z prowadzonymi robotami remontowymi zatwierdzone zostały przez Dyrektora Oddziału oraz upoważnionego Zastępcę Dyrektora Oddziału 53 projekty czasowej organizacji ruchu, Wszystkie analizowane projekty organizacji ruchu były

²⁴ podpisanej przez Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej oraz Autostradę Wielkopolską S.A. w dniu 12 września 1997 r.

²⁵ Załącznik nr 1 do Zarządzenia nr 6/2017 z dnia 31 marca 2017 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Poznaniu.

²⁶ zgodnie z Zarządzeniem nr 32/2015 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 2 września 2015 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków w Oddziale GDDKiA w Poznaniu, Kodeksem postępowania administracyjnego oraz rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków

zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału lub upoważnionego Zastępcę Dyrektora Oddziału. Przedmiotowe projekty czasowej organizacji ruchu określały m.in. lokalizację znaków drogowych, sygnalizacji oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego. Zawierały one wszystkie wymagane elementy²⁷ oraz uzyskały pozytywną opinię Wojewódzkiego Komendanta Policji²⁸. Analizowane projekty nie zawierały wytycznych dotyczących organizacji prac w sposób minimalizujący utrudnienia w ruchu oraz nie uwzględniały zaleceń nieprowadzenia prac drogowych w dni i godziny o największym natężeniu ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 353-365, 1694)

Odnosząc się do uwzględnienia aktualnego natężenia ruchu w projektach czasowej organizacji ruchu Dyrektor Oddziału podał, że przy projektach czasowej organizacji ruchu zawierających ruch wahadłowy, długość cykli zmiany świateł uzależniona była od aktualnego natężenia ruchu. Minimalizację utrudnień na odcinkach dróg na których wykonywano roboty, starano się osiągnąć narzucając np. ręczne sterowanie ruchem w dzień oraz przyjmując odpowiednio krótkie odcinki dla ruchu wahadłowego. Dodał że, wyniki GPR oraz stacji ciągłego pomiaru ruchu SCPR stanowią także podstawę do wyliczania programów tymczasowych sygnalizacji świetlnej sterujących ruchem wahadłowym na czas robót.

(dowód: akta kontroli str. 1653-1693)

4.2. Dyrektor Oddziału, odnosząc się do negatywnego wpływu aktualnie stosowanego systemu poboru opłat za autostrady na przepustowość autostrad podał, że system poboru opłat na autostradzie A2 zarówno na odcinku zarządzanym przez GDDKiA, jak i na odcinku koncesyjnym, nie generuje negatywnego wpływu na przepustowość. Zaznaczył, że w przypadku wzmożonego ruchu w okresach przedsięwzięczych stosuje się wydawanie biletów ręcznie przez pracowników operatora poboru opłat i nie było przypadku odstąpienia od poboru opłat z powodu dużego natężenia ruchu. Dodał, że również koncesjonariusz zwiększył poprzez przebudowę placów poboru opłat liczbę punktów poboru opłat i stosuje pełne zatrudnienie – czynne wszystkie kioski poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 635)

4.3. Dyrektor Oddziału GDDKiA w Poznaniu trzykrotnie podjął działania na podstawie art. 37a ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych i Krajowym Funduszu Drogowym²⁹, w celu odstąpienia od poboru opłat za przejazd na odcinku autostrady ze względu na zablokowany odcinek Dąbie-Wartkowice w dniach 5 lipca 2016 r. (76 minut³⁰) i dwukrotnie 7 czerwca 2018 r. (łącznie 109 minut³¹). Odstąpienie od poboru opłat przeprowadzono na podstawie Zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 27 z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie procedury odstąpienia i przystąpienia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem. W czasie odstąpienia i przywrócenia poboru opłat w dniu 5 lipca 2016 r. przejechało bez opłat 617 pojazdów (kwota niepobrana to 2714,80 zł), natomiast w dniu 7 czerwca 2018 r. przejechało bez opłat 424 pojazdów do 3,5 t (kwota niepobrana to 1865,60 zł) w godz. 19.33 do 20.22 i od 21.13 do 22.13 – przejechało bez opłat 292 pojazdów do 3,5 t (kwota niepobrana to

²⁷ wymienione w § 5 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784)

²⁸ o której mowa w § 7 ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia

²⁹ Dz. U z 2015 r. poz. 641 i 901

³⁰ Od godz. 18.39 do godz. 19.55, powodem odstąpienia od poboru opłat było uderzenie cysterny w podporę wiaduktu nad autostradą

³¹ Od godz. 19.33 do godz. 20.22 oraz od godz. 21.13 do godz. 22.13, z powodu dwóch wypadków – pożar dwóch samochodów ciężarowych po kolizji i wypadek śmiertelny (najeżdżanie na koniec zatoru ruchu wynikającego z pierwszego zdarzenia

1284,80 zł). Pojazdy powyżej 3,5 t były rozliczane w systemie ViaToll. W chwili odstąpienia od poboru opłat na PPO Dąbie była pełna obsada w obu punktach (kioskach).

(dowód: akta kontroli str. 285-291, 660-682)

Na autostradzie płatnej A2, zgodnie z podpisanymi umowami³², decyzję o odstąpieniu podejmuje Koncesjonariusz. W okresie objętym kontrolą doszło do jednego przypadku odstąpienia od poboru opłat na odcinku I A2 w dniu 27 października 2017 r.³³ oraz jednego odstąpienia od poboru opłat na odcinku II A2 (województwo lubuskie) w dniu 29 kwietnia 2017 r.

(dowód: akta kontroli str. 1048-1050, 1629-1650, 1653-1693)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność Oddziału w zbadanym obszarze.

5. Monitorowanie i ograniczanie występowania zatorów drogowych

Opis stanu faktycznego

5.1. Zgodnie z wytycznymi w sprawie objazdu dróg³⁴, codziennie dokonywano objazdu dróg krajowych, w tym również odcinków na których prowadzone były prace remontowe i utrzymaniowe. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „prace remontowe i utrzymaniowe są prowadzone w taki sposób, aby utrudnienia w ruchu nie były uciążliwe dla użytkowników dróg”, a „dokonujący objazdu pracownicy GDDKiA informuje pracowników Wykonawcy kierujących ruchem o częstszej zmianie kierunku jazdy w zależności od długości kolejki pojazdów”. W przypadku spodziewanego wzrostu natężenia ruchu (np. w okresie przed „długim weekendem”) polecano wykonawcom ograniczenie do minimum utrudnień spowodowanych prowadzonymi robotami, poprzez niewykonywanie w tym okresie robót na jezdniach dróg krajowych. Objazdy zatorów nie są praktykowane, gdyż, jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału, „skierowanie na objazd po drodze niższej kategorii niedostosowanej do obciążenia z drogi krajowej generuje roszczenia finansowe samorządów”.

Podczas wykonywania objazdów dróg, na których prowadzone były prace remontowe bądź utrzymaniowe, pracownicy GDDKiA nie obliczali czasu oczekiwania na przejazd ani długości zatoru drogowego. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „czas zatrzymań nie jest obliczany, ponieważ na robotach remontowych i utrzymaniowych występuje ruch wahadłowy sterowany ręcznie i osoby kierujące ruchem analizują wielkość zatoru i w ten sposób regulują ruch”.

(dowód: akta kontroli str. 282-284, 628-635, 1653-1693)

5.2. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym wykorzystuje się informacje, wskaźniki i analizy ruchu, zawarte w materiałach z Generalnego Pomiaru Ruchu. Ponadto, w okresach pomiędzy generalnymi pomiarami ruchu, Oddział korzysta z wyników generowanych przez stacje ciągłego pomiaru ruchu (SCPR) oraz pomiary natężenia ruchu, które generują stacje preselekcyjnego ważenia pojazdów. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że jednym z podstawowych parametrów wyznaczanych przy pomocy stacji SCPR jest wskaźnik wzrostu ruchu, informujący o średnim wzroście natężenia ruchu na sieci dróg krajowych rok do roku. O lokalizacji remontów decydowały wskaźniki techniczne

³² załącznik N do podpisanej umowy koncesyjnej z dnia 12 września 1997 r. oraz pkt 3.7. umowy o budowę i eksploatację odcinka II autostrady płatnej A2 z dnia 30 sierpnia 2008 r.

³³ na SPO Buk ze względu na zdarzenie drogowe, które miało miejsce na autostradzie A2 w kierunku Warszawy pomiędzy węzłem Poznań Zachód a węzłem Poznań Komorniki

³⁴ Zawartymi w zarządzeniu nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych (dalej: wytyczne w sprawie objazdu dróg)

stanu sieci, ustalane na podstawie corocznych badań nawierzchni w ramach systemu diagnostyki sieci drogowej. O planowaniu terminów decydowały również obserwacje dokonywane podczas objazdów dróg przez pracowników służby liniowej. Na autostradach płatnych istotnym wskaźnikiem jest wskaźnik zapelnienia placu poboru opłat (PPO), który decyduje o procedurze odstąpienia od poboru opłat w celu rozładowania zatorów.

W trakcie planowania remontu mostu przez rzekę Wartę w Obornikach, w ciągu drogi krajowej nr 11, przeprowadzono dogłębną analizę kosztów społecznych, jakie powstałyby przy różnych wariantach objazdów. Rozważane były różne typy tymczasowej organizacji ruchu, m.in. ruch wahadłowy lub budowa tymczasowego mostu objazdowego, po którym ruch może odbywać się przez cały okres remontu tj. jeden rok. Jest to rozwiązanie drogie, ale koszty społeczne zastosowania innego wariantu byłyby jeszcze wyższe. Zdecydowano więc o budowie dodatkowej, tymczasowej przeprawy mostowej.

(dowód: akta kontroli str. 287-291, 1653-1693)

5.3. Znajdujący się na stronie internetowej GDDKiA serwis dla kierowców zawierał aktualne informacje o utrudnieniach związanych z pracami remontowymi i utrzymaniowymi na drogach będących w zarządzie Oddziału. Informacje te były zgodne ze stanem faktycznym ustalonym w trakcie przeprowadzonych oględzin. Jednakże stwierdzono, że w serwisie tym brak było informacji o utrudnieniach związanych z pracami remontowymi prowadzonymi na koncesyjnym odcinku autostrady A2, będącym w zarządzie AWSA. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „brak widocznego utrudnienia w zakładce „serwis dla kierowców” (...) spowodowany był błędnym wpisaniem przez dyżurnego PID utrudnienia i brakiem transferu na stronę internetową GDDKiA”. Po sprawdzeniu działania programu przez Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej utrudnienie to zostało zamieszczone.

(dowód: akta kontroli str. 654-659, 1356-1393)

W toku kontroli zasięgnięto informacji od Marszałka Województwa Wielkopolskiego na temat działań Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (WRBRD) w zakresie wskazywania promowania prawidłowego zachowania kierowców, w celu zapobiegania zatorom drogowym oraz umożliwienia służbom ratownictwa sprawnego dotarcia na miejsce zdarzenia. Marszałek poinformował, że skierował do Ministra Infrastruktury apel o uregulowanie zasad organizacji „korytarzy ratunkowych – drogi życia” na drogach. Postulował w nim, aby opracowano odpowiednie grafiki ilustrujące sposób tworzenia „drogi życia”, które zlokalizowane byłyby przy wjazdach na autostrady, drogi ekspresowe, a także umieszczane na pojazdach służb drogowych. Utworzonym korytarzem mogłyby poruszać się pojazdy służb ratunkowych, technicznych, Policji oraz ciężki sprzęt, który umożliwiłby szybką akcję ratunkową i likwidację skutków wypadku. Marszałek wskazał, że problem zasad organizacji „korytarzy ratunkowych” zostanie przedstawiony na najbliższym posiedzeniu WRBRD.

W latach 2015-2016 Radio Merkury oraz Wojewódzki Ośrodek Ruchu Drogowego w Poznaniu realizowały akcję edukacyjną „Jeździmy z klasą”, w ramach której popularyzowano zasady kultury na drogach, w tym również zachowań, które zapobiegają powstawaniu zatorów drogowych. W ramach tej akcji poruszano również zagadnienia dotyczące ułatwienia i umożliwienia przejazdu samochodom specjalnym.

(dowód: akta kontroli str. 38-40)

5.4. Oddział współpracował z rozgłośniami radiowymi (m.in. Radio Poznań S.A.) w zakresie przekazywania informacji o utrudnieniach na drogach. Nie korzystano z technologii Traffic Message Channel.

PID zlokalizowany był w siedzibie Oddziału. Dyżurny PID dysponował informacjami o warunkach ruchu na sieci dróg krajowych, o warunkach atmosferycznych, stanach nawierzchni oraz o aktualnych pracach remontowych. Dyżurny PID obsługiwał cztery telefony: ogólnopolski numer 19111, numer stacjonarny do PID w Oddziale w Poznaniu, telefon wewnętrzny Oddziału oraz telefon komórkowy PID. Obsada stanowiska była jednoosobowa. PID funkcjonował przez całą dobę, przez 7 dni w tygodniu. W dni robocze w godzinach od 7.00 do 15.00 dyżur pełnił pracownik GDDKiA, natomiast od 15.00 do 7.00 oraz w dni wolne od pracy dyżur pełnili pracownicy firmy zewnętrznej. Dyżurny PID korzystał z systemu UTRWIN, służącego do monitorowania oraz wprowadzania informacji o utrudnieniach na drogach. Po wprowadzeniu informacji o utrudnieniu (m.in. miejsce, rodzaj zdarzenia, przewidywany czas utrudnień) generowany był e-mail z tą informacją, który przesyłany był, zgodnie z listą dystrybucyjną, m.in. do Centrum Zarządzania Kryzysowego, Centrali GDDKiA, kierownictwa Oddziału oraz do pozostałych PID-ów. Dyżurny miał możliwość wprowadzenia informacji o utrudnieniu do serwisu dla kierowców na stronie internetowej GDDKiA. Dyżurny PID otrzymywał również e-maile od pozostałych PID-ów o utrudnieniach na drogach krajowych. W przypadku utrudnień na odcinku autostrady A2 zarządzanym przez concessionariusza informacje o utrudnieniach przekazywane były na bieżąco poprzez SMS. Ponadto informacje o planowanych robotach drogowych i utrudnieniach na tym odcinku przekazywane były drogą pisemną.

W toku kontroli skontaktowano się z ogólnopolskim numerem informacji drogowej 19 111 w celu uzyskania informacji o utrudnieniach na drogach krajowych w województwie wielkopolskim. Czas oczekiwania na połączenie z operatorem wyniósł kilka sekund, a uzyskana informacja była rzetelna oraz zgodna z komunikatami o utrudnieniach, zamieszczonymi na stronie internetowej GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1353-1355, 1558-1596, 1610)

Oddział informował o utrudnieniach dla kierowców również poprzez umieszczenie informacji na tablicach VMS (tablice tekstowe o zmiennej treści) i znakach LCS (znaki o zmiennej treści RGB) zlokalizowanych na autostradzie A2 (na odcinku węzeł Konin Zachód – węzeł Dąbie³⁵) oraz na drodze ekspresowej S11. Na znakach i tablicach zmiennej treści rozmieszczonych na autostradzie A2 możliwe było umieszczenie informacji dotyczącej m.in. ograniczenia prędkości, robót drogowych czy niekorzystnych warunków na drodze. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że na odcinku autostrady A2 Konin-Stryków zaprogramowanych było 500 komunikatów.

Na drodze ekspresowej S11 ustawionych było 13 tablic zmiennej treści. Znaki te służyły przede wszystkim do wprowadzenia ograniczenia prędkości w przypadku złych warunków atmosferycznych tj. opady deszczu lub śniegu powodujących śliskość nawierzchni³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1628)

³⁵ Węzeł Konin Zachód – znaki LCS przy jezdni południowej (km 258+200) oraz na łącznicach wjazdowych (bezpośrednio przed wjazdem na pas włączenia); węzeł Konin Wschód – tablice VMS przy jezdni południowej (km 259+600) oraz północnej (km 262+601), znaki LCS w rejonie węzła (km 262+620 oraz km 260+700) oraz na łącznicach wjazdowych; węzeł Koło – tablice VMS przy jezdni południowej (km 284+100) oraz północnej (km 286+500), znaki LCS w rejonie węzła (km 286+100 oraz km 284+800) oraz na łącznicach wjazdowych, węzeł Dąbie – tablice VMS przy jezdni południowej (km 300+400) oraz północnej (km 303+297), znaki LCS w rejonie węzła (km 302+500 oraz km 300+800) oraz na łącznicach wjazdowych.

³⁶ Konieczność wprowadzenia ograniczenia prędkości w przypadku złych warunków atmosferycznych podyktowana jest nienormalnymi promieniami luków poziomych na tym odcinku drogi S11.

5.5. W latach 2016-2018 (do 30 czerwca) Oddział dysponował 44 kamerami zlokalizowanymi punktowo przy drogach krajowych (obejmującymi odcinki dróg o długości ok. 100-200 m), w tym 7 kamer na węzłach i stacjach poboru opłat na autostradzie A2 oraz 37 kamer przy stacjach pogodowych, usytuowanych w miejscach narażonych na występowanie nagłych zjawisk pogodowych związanych z zimowym utrzymaniem dróg³⁷.

W kontrolowanym okresie liczba kamer nie uległa zmianie. Obraz z kamer był wyświetlany na monitorach w PID oraz był dostępny na stronie internetowej GDDKiA³⁸. Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że „Dyżurny PID, w przypadku stwierdzenia zatorów, kieruje na miejsce patrol służby drogowej lub patrol wykonawcy usług utrzymaniowych w celu weryfikacji sytuacji, bądź kontaktuje się z Policją lub Strażą Pożarną w celu potwierdzenia, czy miało miejsce zdarzenie na drodze”. Dyrektor wyjaśnił, że rozmieszczenie kamer ustalone było „na podstawie wieloletnich obserwacji lokalnych warunków pogodowych przez służby utrzymaniowe” oraz w miejscach, w których w okresie zimowym „występowały najszybciej utrudnienia w ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 630-635, 1353-1355)

Według Oddziału głównymi przyczynami tworzenia się zatorów na drogach krajowych mogą być: niekorzystne warunki pogodowe, awarie pojazdów pozostawionych na pasie ruchu, przemieszczanie się kolumn pojazdów, przejazd pojazdów nienormatywnych niezgodnie z warunkami zawartymi w zezwoleniach, zdarzenia drogowe (wypadki i kolizje), elementy obce znajdujące się na pasie, brak przepustowości w miejscach poboru opłat w sytuacji nasilenia się ruchu, zwiększone natężenie ruchu w okresach świątecznych, sezonowych i weekendowych, zwiększone natężenie ruchu wywołane szczytami komunikacyjnymi w określonych porach dnia i tygodnia, protesty społeczne – pikiety i demonstracje, powodzie, anomalie pogodowe, pożary, katastrofy w ruchu lądowym, zagrożenia terrorystyczne, katastrofy budowlane, epidemie, zakłócenia w systemach teleinformatycznych i elektroenergetycznych.

W Zarządzeniach Dyrektora GDDKiA dotyczących m.in. objazdów dróg krajowych, organizacji PID, odstąpienia i przywrócenia poboru opłat oraz w Planie Zarządzania Kryzysowego Oddziału GDDKiA w Poznaniu zostały określone zasady działania i procedury dotyczące przeciwdziałania tworzeniu się zatorów drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 1612-1628)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, działalność GDDKiA w zbadanym obszarze.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli³⁹, nie formułuje wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

³⁷ Obraz z tych kamer rejestrowany jest jako zdjęcie co 10 minut.

³⁸ www.gddkia.gov.pl/pl/22/mapa-kamer-monitorujacych

³⁹ Dz. U. z 2017 r., poz. 524. ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag

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

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag 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.

Poznań, dnia 17 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Poznaniu

Kontroler
Piotr Iwański
starszy inspektor kontroli państwowej

Dyrektor
z up. Grzegorz Malesiński
Wicedyrektor

.....
podpis

.....
podpis