



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

LWR.410.011.01.2018

P/18/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura we Wrocławiu

ul. Marszałka J. Piłsudskiego 15/17, 50-044 Wrocław

T +48 71 711 83 00, F +48 71 711 83 50

lwr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/083 – „Przeciwdziałanie zatorom drogowym na drogach krajowych”
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu
Kontrolerzy	1. Grzegorz Niemczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LWR/119/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r. 2. Andrzej Skupiński, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LWR/118/2018 z dnia 30 kwietnia 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad we Wrocławiu, ul. Powstańców Śląskich 186, 53-139 Wrocław, (dalej: „Oddział GDDKiA” lub „GDDKiA O/Wrocław”).
Kierownik jednostki kontrolowanej	Od dnia 28 kwietnia 2017 r. Dyrektorem Oddziału GDDiKA jest Pani Lidia Markowska ¹ . (dowód: akta kontroli str. 6-11)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

W celu m.in. ograniczenia powstawania zatorów drogowych, spowodowanych prowadzeniem prac utrzymaniowo – remontowych GDDKiA O/Wrocław, jako zarządca dróg krajowych na terenie województwa dolnośląskiego, opracował i stosował *procedurę zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu*². Ponadto dla wszystkich zarządzanych dróg krajowych opracowane zostały plany działań ratowniczych (dalej: „PDR”), w których określono zasady i organizację prowadzenia działań w sytuacji np. wypadków lub kolizji, zatorów spowodowanych m.in. wykonywaniem robót drogowych.

Oddział GDDKiA przekazywał uczestnikom ruchu drogowego w sposób rzetelny informacje na temat występujących utrudnień, a także wspomagał prace służb ratowniczych, Policji i Państwowej Straży Pożarnej (dalej: „PSP”) w zakresie przepływu informacji dotyczących zdarzeń drogowych.

W badanym przez NIK okresie³ GDDKiA O/Wrocław podejmował działania w zakresie koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych, które zapewniały organizację prac mającą na celu zminimalizowanie negatywnego wpływu prowadzonych robót drogowych na przepustowość zarządzanych przez Oddział GDDKiA dróg krajowych, co potwierdziły m.in. przeprowadzone przez NIK oględziny. W latach 2016-2018 (I półrocze) nie stwierdzono przypadków niewykonania lub nienależytego wykonania prac/robót drogowych realizowanych na podstawie 10 poddanych kontroli umów.

Wszystkie zbadane w trakcie kontroli tymczasowe projekty organizacji ruchu dla wykonania remontów lub prac utrzymaniowych spełniały wymogi określone w § 5

¹ W okresie od dnia 18 lipca 2016 r. do dnia 27 kwietnia 2017 r. p.o. Dyrektora Oddziału GDDKiA była Pani Ewa Bojarczak, natomiast od dnia 31 maja 2008 r. do 16 lipca 2016 r. Dyrektorem był Pan Robert Radoń.

² Z dnia 20 marca 2017 r.

³ Od dnia 1 stycznia 2016 r. do dnia 30 czerwca 2018 r.

rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczególnych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁹.

Poddana kontroli realizacja umów w zakresie remontów lub prac utrzymaniowych w okresie wakacji letnich w 2017 r. (na ich początku lub końcu) oraz wiosennej przerwy świątecznej lub podczas długich weekendów w 2018 r., wykazała, iż co do zasady nie powodowały one istotnych utrudnień w ruchu drogowym. Brak możliwości uniknięcia utrudnień w ww. okresach w przypadku niektórych realizowanych prac był spowodowany m.in. specyfiką i charakterem prowadzonych robót. W badanym okresie Dyrektor Oddziału sześciokrotnie podejmował decyzję o odstąpieniu od poboru opłat na autostradzie, w związku z wystąpieniem sytuacji stanowiących zagrożenie w ruchu drogowym, co w ocenie NIK było uzasadnione.

Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły między innymi: [1] zatwierdzenia planów działań ratowniczych¹⁰ bez ich uzgodnienia z Komendantem Wojewódzkim PSP we Wrocławiu, co było niezgodne z postanowieniami § 5 pkt 2 i 4 zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad; [2] braku aktualizacji, od marca 2014 r., jednego z planów działań ratowniczych, dla odcinka A4 od km 156+213 (Punkt Poboru Opłat¹¹ Karwiany) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego), co było wymagane postanowieniami ww. zarządzenia; [3] niesporządzania kart zdarzeń drogowych wymaganych procedurą przyjmowania zgłoszeń o zdarzeniu drogowym określoną w planach działań ratowniczych, tj. zawierających informację, czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa, z opisem uszkodzeń tej infrastruktury lub odnotowanym faktem jej demontażu; [4] nie w pełni rzetelnego sporządzania elektronicznych informacji o zdarzeniach drogowych.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1. GDDKiA O/Wrocław zarządzał w badanym okresie odcinkami trzech autostrad o łącznej długości 222,3 km, w tym Autostradą Obwodnicą Wrocławia (A8). Liczba i długość będących w zarządzie dróg ekspresowych zwiększyła się w tym okresie z jednej (S8) o długości 59,4 km na koniec 2016 r. do dwóch o długości 107,7 km na dzień 31 marca 2018 r. W wielkości tej uwzględniono, nowo wybudowaną drogę ekspresową S5 o długości 48,3 km, obejmującą odcinek 19,3 km, na który Oddział GDDKiA według stanu na dzień 31 marca 2018 r. nie uzyskał jeszcze pozwolenia na jego użytkowanie. Na tym odcinku ruch pojazdów odbywał się od dnia 22 grudnia 2017 r. na podstawie pozwolenia na użytkowanie jezdni S5 (będącej częścią drogi ekspresowej) oraz znajdujących się w jej ciągu dwóch obiektów inżynierskich¹².

Długość pozostałych dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA zmniejszyła się z 1 027,3 km na dzień 31 grudnia 2016 r. do 1 004,0 km na dzień 31 marca 2018 r. i do 975,1 km na dzień 24 maja 2018 r. Zmiana ta była spowodowana

⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 784.

¹⁰ Z wyjątkiem planu sporządzonego dla jednego z trzech odcinków A4.

¹¹ Dalej: „PPO”.

¹² Decyzje zezwalające na użytkowanie tego odcinka S5 wydane zostały przez właściwy organ nadzoru budowlanego w dniu 17 maja 2018 r.

postanowieniami art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych¹³ (dalej: *ustawa o drogach publicznych*), zgodnie z którymi - odcinek drogi krajowej zastąpiony nowo wybudowanym odcinkiem drogi, z chwilą oddania go do użytkowania zostaje pozbawiony dotychczasowej kategorii i zaliczony do kategorii drogi wojewódzkiej.

Średni Dobowy Ruch (dalej: „SDR”) na drogach zarządzanych przez Oddział GDDKiA, według Generalnego Pomiaru Ruchu przeprowadzonego w 2015 r., oscylował od 880 pojazdów na jednym z odcinków DK35 w okolicach Wałbrzycha, do 50,2 tys. - 59,5 tys. pojazdów na dobę na A8 na odcinkach od Węzła Południe – zjazdu na A4 do Węzła Północ – aktualnie zjazdu na S5. Bardzo wysoki SDR występował w 2015 r. także na A4 (na odcinkach od Węzła Kostomłoty do Węzła Wrocław Południe) od 46,1 tys. do 50,0 tys. pojazdów, na S8 (na odcinkach od Węzła Wrocław Psie Pole do Węzła Oleśnica Północ) 24,3 tys. - 25,2 tys. pojazdów, na DK35 oraz DK5 w rejonie Bielan Wrocławskich odpowiednio: 25,2 tys. – 34,5 tys. oraz 42,0 tys. pojazdów, na DK98 pomiędzy Długołąką a Wrocławiem – 28,2 tys. pojazdów, czy na DK3 pomiędzy Lubinem a Polkowicami 25,7 tys. – 29,5 tys. pojazdów.

(dowód: akta kontroli str. 41-59, 3232-3235)

1.2. W dniu 20 marca 2017 r. Dyrektor Oddziału GDDKiA wprowadził wewnętrzną procedurę zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych będących w jego zarządzie¹⁴. Obok zasady, że zmiany organizacji ruchu na drogach odbywają się na podstawie zatwierdzonych projektów organizacji ruchu spełniających powszechnie obowiązujące przepisy określające warunki zarządzania ruchem i wymogi techniczne dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, wskazano w niej również, że projekty organizacji ruchu opracowywane na czas prowadzenia prac w pasie drogowym winny, m.in.: uwzględniać również wytyczne Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych¹⁵. Projekty te winny w szczególności:

- optymalizować czas oraz rodzaj utrudnień w ruchu, wywołanych prowadzeniem robót drogowych, dostosowując czas ich realizacji do charakteru, technologii i zakresu prowadzonych prac,
- uwzględniać konieczność stosowania rozwiązań projektowych służących minimalizacji utrudnień w ruchu, np. poprzez etapowanie robót i dostosowanie rodzaju oznakowania do zmiennego charakteru robót.

Wymieniona wyżej procedura ustalała też zasady określające obowiązek:

- każdorazowego uzgadniania przez wykonawców terminu wejścia w pas drogowy celem wdrożenia organizacji ruchu oraz realizacji robót z Kierownikiem Służby Liniowej Oddziału GDDKiA wchodzącego w skład jednego z ośmiu rejonów Oddziału,
- zawiadamiania przez wykonawców określonych służb Oddziału GDDKiA oraz właściwego komendanta Policji o robotach z co najmniej siedmiodniowym wyprzedzeniem przed wprowadzeniem zmiany czasowej organizacji ruchu celem wykonania robót na drogach,
- weryfikowania przez Kierownika Służby Liniowej Oddziału GDDKiA oraz przez inspektora nadzoru prawidłowości prowadzenia robót oraz monitorowania

¹³ Dz.U. z 2017 r. poz. 2222, ze zm.

¹⁴ „Procedura zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”.

¹⁵ Wytyczne bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych wprowadzone zarządzeniami Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad: nr 9 z dnia 15 marca 2017 r. i nr 7 z dnia 19 stycznia 2018 r.

sytuacji ruchowej na drodze. Wskazano przy tym, że w przypadku wystąpienia zdarzeń nieprzewidzianych, osoby te podejmują decyzję o ograniczeniu lub przerwaniu prac uwzględniając etap realizacji i technologię robót celem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

W przypadku robót związanych z utrzymaniem drogi, niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu pojazdów samochodowych, które wymagają zmian w organizacji ruchu wyłącznie w czasie wykonywania czynności, przywołaną powyżej procedurą z 20 marca 2017 r. dopuszczono możliwość wprowadzania zmian organizacji ruchu na podstawie opracowanego przez Oddział GDDKiA projektu czasowej organizacji ruchu dla bieżącego utrzymania dróg krajowych administrowanych przez Oddział GDDKiA. W przypadku zaś konieczności natychmiastowego wykonania prac awaryjnych, związanych z następstwem nieprzewidzianych zdarzeń, procedurą tą dopuszczono stosowanie projektu uproszczonego.

(dowód: akta kontroli str. 2047-2050)

1.3. Oddział GDDKiA posiadał plany działań ratowniczych, w których zawarto zasady i określono organizację prowadzenia działań ratowniczych dla wszystkich odcinków autostrad, dróg ekspresowych oraz 16 innych dróg krajowych w województwie dolnośląskim. Jeden z PDR dla odcinka A4 od PPO Karwiany do granicy oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego o długości 37,8 km sporządzono w 2012 r. i zaktualizowano w marcu 2014 r. Plany ratownicze dla pozostałych odcinków A4, dwóch pozostałych autostrad, S8 oraz 16 innych dróg krajowych opracowano w czerwcu 2016 r., a dla S5 w październiku 2017 r., tj. w czasie rozpoczęcia użytkowania pierwszego odcinka tej nowo wybudowanej drogi. PDR zawierały elementy określone w ramowym wzorze planu działań ratowniczych stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. W myśl § 10 powołanego zarządzenia plan działań ratowniczych opracowany dla potrzeb autostrad płatnych mógł stanowić wzorcowy dokument, stosowany przy opracowaniu planów działań ratowniczych dla dróg krajowych innych niż autostrady płatne.

Plany te określały m.in.:

- procedury przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym przez służby Oddziału GDDKiA i alarmowania służb ratowniczych, tj. PSP, Policji, Państwowego Ratownictwa Medycznego i innych służb,
- procedury informowania innych podmiotów, jak Wojewoda Dolnośląski, centra zarządzania kryzysowego, media,
- schemat przepływu informacji oraz wykaz zaangażowanych podmiotów z określeniem zakresu ich odpowiedzialności (Oddziału GDDKiA oraz zakres odpowiedzialności jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (dalej: „KSRG”) z określeniem zasad współpracy pomiędzy tymi jednostkami),
- zasady organizacji i prowadzenia działań ratowniczych, z uwzględnieniem kierowania działaniami ratowniczymi, zabezpieczenia miejsca zdarzenia, zaleceń podczas zabezpieczenia prowadzenia akcji ratowniczej, zmian organizacji ruchu, dysponowania dodatkowym sprzętem i środkami do działań ratowniczych, procedury postępowania z odpadami¹⁶, informowania

¹⁶ Plan działań ratowniczych uwzględnia procedury postępowania z odpadami z uwzględnieniem podmiotów odpowiedzialnych za ich gospodarowanie zarówno w odniesieniu do odpadów obojętnych znajdujących się w pasie drogowym, jak i tzw. odpadów z wypadków, które mogą zawierać zużyty środek neutralizujący (np. sorbent) stanowiący odpad szkodliwy.

o działaniach ratowniczych lub czasowym zamknięciu autostrady, organizacji stanowiska koordynacji działaniem ratowniczym¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 60-476)

1.4. Analizą objęto informacje przekazywane pocztą elektroniczną przez ZZR¹⁸, realizujący zadania Punktu Informacji Drogowej (dalej: „PID”) Oddziału GDDKiA do PID Centrali oraz pozostałych oddziałów GDDKiA i innych jednostek, w tym mediów oraz codzienne meldunki sytuacyjne z monitorowania zagrożeń na zarządzanej sieci dróg krajowych lub innej infrastrukturze będącej w zarządzie Oddziału GDDKiA, łącznie o 84 zdarzeniach drogowych o najdłuższym czasie utrudnienia oraz o największej liczbie ofiar wypadków drogowych w latach 2016-2018 (do 21 maja 2018 r.). Formularze analizowanych informacji o zdarzeniu drogowym (generowane automatycznie przez Centralę GDDKiA w systemie elektronicznym²⁰) odpowiadały zakresowi danych przewidzianych do wypełniania w kartach zdarzeń określonych w planach działań ratowniczych. Wyjątek stanowiły informacje o opisie uszkodzeń infrastruktury drogowej lub fakcie jej demontażu w związku ze zdarzeniem drogowym²¹ (pkt 11 karty zdarzenia), których wzmiankowane formularze przekazywane do PID Centrali i oddziałów GDDKiA nie uwzględniały. Spośród 52 objętych analizą informacji o zdarzeniach drogowych (pierwszych dla każdego ze zdarzeń), 41 przekazanych zostało do PID Centrali i oddziałów GDDKiA oraz innych jednostek do 15 min od chwili zdarzenia (powstania utrudnienia), dziewięć – w czasie od 20 do 44 minut²², a dwie – odpowiednio: po jednej godzinie i piętnastu minutach²³ oraz po jednej godzinie i pięćdziesięciu minutach²⁴.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że na czasokres przekazania wiadomości elektronicznej o zdarzeniu drogowym i powstałym utrudnieniu na drodze wpływają czynności dyżurnego ZZR poprzedzające przekazanie takiej informacji, tj. ustalenie pełnej informacji o zdarzeniu i jego skutkach (z Policji, PSP, Pogotowia Ratunkowego lub komórki organizacyjnej Oddziału GDDKiA), odnotowanie utrudnienia w dzienniku dyżurnego ZZR, podjęcie działań mających na celu minimalizację utrudnień przez koordynację służb oraz włączenie odpowiednich procedur na tablicach zmiennej treści (dalej: „TZT”).

(dowód: akta kontroli str. 2118-2121)

Do szczegółowej kontroli wyłoniono pełną dokumentację źródłową działań ZZR (PID) dotyczącą 21 zdarzeń drogowych (wypadków, awarii powodujących utrudnienia w ruchu, rozszczelnienia beczki z kwasem siarkowym, awarii sieci wodociągowej). Co do zasady (z wyjątkami przedstawionymi w dalszej części wystąpienia) informacje dotyczące badanych zdarzeń drogowych, aktualizowane w miarę pozyskiwanych informacji oraz dane w codziennych meldunkach

¹⁷ W analizowanych PDR wskazano konkretne podmioty odpowiedzialne za sprzątanie z drogi np. plam oleju i innych płynów po zdarzeniu, rozkręcanie barier rozdzielających jezdnie, konieczność posprzątanía sorbentu z jezdni.

¹⁸ Zespół Zarządzania Ruchem (funkcjonujący w ramach Wydziału Dróg i Sieci Drogowej), realizujący zadania PID. Według Regulaminu organizacyjnego GDDKiA O/Wrocław, do zakresu działań ZZR należało m.in. prowadzenie informacji o stanie przejeźdźności dróg (Punktu Informacji Drogowej/ Centrum Zarządzania Ruchem).

²⁰ Dedykowana informatyczna baza danych prowadzona centralnie w systemie MS Access.

²¹ Wzór podlegających wypełnieniu karty zdarzenia w związku z przyjmowaniem zgłoszeń o zdarzeniu zawarto w części operacyjnej wszystkich planów działań ratowniczych dla zarządzanych dróg w pkt 5 Część operacyjna planu, ppkt 5.1 Procedury przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym przez służby zarządzającego autostradą lub inną drogą krajową i alarmowanie służb ratowniczych.

²² Między innymi: w dniu 17 marca 2018 r. na A4 km 12+000; w dniu 13 marca 2018 r. na S8 km 54+800, w dniu 29 marca 2018 r. na DK15 km 72+600, w dniu 29 lipca 2017 r. na DK98 km 3+600; w dniu 19 lipca 2016 r. na A4 km 152+770.

²³ W dniu 17 lipca 2016 r. na DK94 km 43+000.

²⁴ W dniu 10 maja 2018 r. na DK8 km 85+500.

sytuacyjnych obejmujące te zdarzenia, obok pikietażu, miejscowości najbliższej miejsca zdarzenia, zawierały jego zwięzły opis, ilości uczestniczących w nim pojazdów, liczbę ofiar (zabitych i rannych), rodzaju utrudnienia (w badanych przypadkach zablokowanie drogi lub jezdni w określonym kierunku), rodzaj wprowadzonych ułatwień (jak objazd, ruch wahadłowy, ruch wybranym pasem) oraz szacowany czas utrudnienia.

(dowód: akta kontroli str. 1507-1851, 2115-2121)

1.5. W latach 2016-2018 (I półrocze) Oddział GDDKiA nie posiadał uzgodnień z zarządcami dróg niższej kategorii dotyczących współpracy w przypadku objazdów, zjazdów z autostrady (w przypadkach przekierowania ruchu na drogę wojewódzką, powiatową lub gminną). Dyrektor Oddziału GDDKiA wyjaśniła, że w planach działań ratowniczych, opracowanych dla dolnośląskich odcinków autostrad, wskazane zostały możliwe trasy objazdów po drogach zarządców niższej kategorii. Jednak decyzja dotycząca uruchomienia objazdu nie leży w kompetencji Oddziału GDDKiA. Kompetencje poszczególnych służb zostały opisane w planach działań ratowniczych. W szczególności w planie działań ratowniczych dla płatnego odcinka A4, na str. 48-50 określono, że jednym z zadań przypisanych Policji jest nadzór nad organizacją ruchu na autostradzie i organizowanie objazdów.

Dyrektor Oddziału GDDKiA podniosła przy tym, że dla istniejącej sieci autostrad w zarządzie Oddziału GDDKiA nie ma możliwości oznakowania w terenie stałych objazdów międzywęzłowych autostrad. Zgodnie z dotychczas prezentowanym stanowiskiem innych zarządców brak jest podstaw formalnoprawnych do zgody na wyniesienie w terenie takiego objazdu. Zdaniem Dyrektora Oddziału GDDKiA oznakowanie tymczasowego objazdu na żółtych tablicach nie powinno mieć charakteru stałego, a być wynoszone jedynie w związku z utrudnieniem na drodze i demontowane niezwłocznie po jego ustaniu, co – według niej - uniemożliwia jego zastosowanie w praktyce. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, w przypadku wystąpienia utrudnień, Oddział GDDKiA opiera się na decyzji Policji, która ma prawo do wyznaczania objazdów. Dla autostrad A4, A8 Policja uwzględniała trasy objazdów wskazane w planach działań ratowniczych. W przypadku wyznaczenia objazdu przez Policję, dyżurny ZZR wprowadza odpowiednie komunikaty o objeździe na TZT przed węzłami – zgodnie z zatwierdzonymi procedurami stałej organizacji ruchu dla znaków zmiennej treści na autostradzie. Wówczas Policja wraz ze służbami drogowymi zamyka węzeł i wyprowadza ruch z autostrady na wyznaczoną trasę objazdu. Ponieważ na trasie objazdu nie ma znaków informujących o objeździe, kierowcy po zjechaniu z autostrady sami wybierają dalszą trasę objazdu. W przypadku gdy objazd nie zostanie wyznaczony przez Policję, jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału GDDKiA, dyżurny ZZR wprowadza odpowiednie komunikaty o zalecanym objeździe na tablicach TZT przed węzłami, zgodnie z zatwierdzonymi procedurami stałej organizacji ruchu dla TZT na autostradzie. Wówczas węzły nie są zamykane, a z zalecanego objazdu korzystają tylko kierowcy, którzy nie chcą utknąć w zatorze drogowym. Najczęściej kierowcy pojazdów ciężarowych czekają na udrożnienie autostrady, a znacząca liczba kierowców pojazdów osobowych i dostawczych porusza się objazdem (najczęściej dzięki nawigacji GPS). W tym przypadku również na trasie objazdu nie ma odpowiednich znaków informujących o objeździe z uwagi na brak zgody zarządców dróg, po których wyznaczony został objazd w planie działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1852, 2149-2150)

1.6. Oddział GDDKiA w badanym okresie przekazywał²⁵ uczestnikom ruchu drogowego informacje na temat występujących utrudnień oraz wspomagał prace

²⁵ Za pośrednictwem PID (ZZR).

służb ratunkowych, Policji i PSP w zakresie przepływu informacji dotyczących zdarzeń drogowych. Nie wypracowywał jednak zasad udrażniania pasa technicznego podczas zdarzenia drogowego i nie uczestniczył bezpośrednio w zapewnieniu drożności tego pasa lub swobodnego przejazdu na miejsce zdarzenia wyspecjalizowanym służbom drogowym. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału GDDKiA, udrażnianie trasy przejazdu służb podczas zdarzeń drogowych nie leży w kompetencjach Oddziału. W I kwartale 2018 r. Oddział GDDKiA uczestniczył natomiast w kampanii pn. „Korytarz życia – włącz myślenie” promującej zachowania kierowców umożliwiające szybki dojazd służb na miejsce wypadków drogowych (zapobiegające blokowaniu przejazdu służb ratowniczych), zainicjowanej przez przedstawicieli Ochotniczej Straży Pożarnej z Ujazdu Górnego i Czernej. Akcja ta objęta patronatem przez Wojewodę Dolnośląskiego spotkała się z dużym zainteresowaniem społecznym, promowana była w mediach społecznościowych oraz na kanałach internetowych YouTube. W dniu 21 marca 2018 r. w Obwodzie Utrzymania Autostrady GDDKiA w Widawie odbyła się prezentacja filmu promującego tę akcję.

(dowód: akta kontroli str. 1904)

1.7. Oddział GDDKiA wykorzystywał następujące systemy elektroniczne (informatyczne) do monitorowania i wspomagania ruchu na drogach:

- ogólnodostępne internetowe serwisy mapowe (Google Maps, Targeo, NaviExpert), umożliwiające bieżące monitorowanie sytuacji ruchowej na zarządzanej sieci dróg oraz identyfikowanie miejsc, w których dochodzi do zakłóceń w płynności ruchu,
- „System Informacji Autostradowej”, zlokalizowany w ciągu Autostradowej Obwodnicy Wrocławia, umożliwiający pozyskiwanie w czasie rzeczywistym danych wizyjnych, informacji o aktualnych warunkach pogodowych oraz danych ruchowych. System umożliwia również przekazanie informacji dla kierowców poprzez wyświetlanie ich na tablicach o zmiennej treści TZT²⁶,
- „System Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem” w ciągu autostrady A4 na odcinku od Węzła Krzywa do Węzła Brzeg, umożliwiający pozyskiwanie danych wizyjnych w czasie rzeczywistym w postaci zdjęcia wykonywanego z częstotliwością co dziesięć minut, pozyskiwanie danych o aktualnych warunkach pogodowych oraz danych ruchowych. Oddział GDDKiA przekazuje również za pomocą tego systemu informacje dla kierowców na tablicach TZT²⁷,
- aplikacja UTRWin (Utrudnienia na drogach) służąca do gromadzenia i przekazywania informacji o utrudnieniach występujących na drogach krajowych, w tym w szczególności o powstałych utrudnieniach w ruchu spowodowanych remontami dróg lub infrastruktury drogowej, zaistniałymi wypadkami lub katastrofami oraz na zamkniętych odcinkach dróg i obiektach mostowych. Informacje z tego programu udostępniano na stronie internetowej GDDKiA, w zakładce „serwis dla kierowców”,
- poczta elektroniczna²⁸, z wykorzystaniem której informacje o występujących utrudnieniach przekazywano między innymi do PID w Centrali oraz oddziałów GDDKiA, Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego (a następnie do Regionalnego Systemu Ostrzegawczego (dalej: „RSO”) oraz środków masowego przekazu (stacji radiowych, telewizyjnych oraz portali internetowych), według dedykowanej listy mailingowej,
- klasyfikatory pojazdów, zlokalizowane na autostradach A4 oraz A8 (AOW) umożliwiające pozyskiwanie informacji o natężeniu ruchu pojazdów,

²⁶ Co szerzej omówiono w pkt. 5.4.

²⁷ Co szerzej omówiono w pkt 5.4.

²⁸ System MS Outlook.

- telefonia komórkowa, umożliwiająca komunikację służb zarządcy drogi z przedstawicielami innych służb i instytucji oraz użytkownikami dróg.

(dowód: akta kontroli str. 2045-2046)

1.8. W ramach kontroli P/15/086 *„Wykonywanie przez Generalną Dyрекcyję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg”* Najwyższa Izba Kontroli Delegatura we Wrocławiu sformułowała wniosek pokontrolny o treści: *„Rozważenie, - celem ograniczenia, długości i częstotliwości zakłóceń i ograniczeń ruchu drogowego możliwości określenia i przeniesienia do umów na utrzymanie i remonty dróg zasad/wytycznych odnoszących się do rodzaju i zakresu wykonywanych prac w zależności od natężenia ruchu drogowego oraz w okresie wakacyjnym, w weekendy oraz w dniach wolnych od pracy”.*

Realizując przedmiotowy wniosek pokontrolny, GDDKiA O/Wrocław podjął działania mające na celu opracowania wytycznych i zaleceń dotyczących sposobu realizacji prac utrzymaniowych, wskazujących na konieczność minimalizacji utrudnień dla ruchu drogowego. Opracowania Oddziału zostały przekazane do Centrali GDDKiA. Ostatecznie zostały wprowadzone zarządzeniem nr 9 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 15 marca 2017 r. *w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych oraz w zarządzeniu nr 7 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 19 stycznia 2018 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych.* Oznakowanie robót, prowadzone w oparciu o projekty czasowej organizacji ruchu, które muszą być wykonane zgodnie z obowiązującymi przepisami, zostały zaopiniowane między innymi przez Komendę Wojewódzką Policji we Wrocławiu i zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Ponadto w ramach dobrych praktyk w Oddziale GDDKiA opracowano *„Procedurę zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”* z dnia 20 marca 2017 r., która opisuje wymagania dotyczące sposobu oznakowania oraz realizacji przez wykonawców prac utrzymaniowych i remontowych, z uwzględnieniem sytuacji panującej na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 1852-1853)

1.9. W zakresie dotyczącym prowadzenia kampanii edukacyjnych i informacyjnych w przedmiocie kształtowania prawidłowego zachowania kierowców, które zapobiegałyby powstawaniu zatorów drogowych, Marszałek Województwa Dolnośląskiego wyjaśnił, że:

1) Mając na uwadze bezpieczeństwo na drogach i niesienie pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach drogowych, Wydział Ruchu Drogowego Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu wspólnie z innymi służbami ratunkowymi przygotował film pt. *„Korytarz życia”*³⁰ wskazujący jak ważne jest niesienie pomocy osobom poszkodowanym w wypadkach drogowych oraz jak powinni zachować się kierowcy, aby pomoc mogła dotrzeć na czas.

2) W ramach prowadzonej kampanii edukacyjno-informacyjnej poprzez prezentację filmu *„Korytarz życia”*, przyjęto jako główny cel podniesienie świadomości wśród użytkowników dróg w zakresie konieczności odpowiedniego zachowania podczas przejazdu pojazdów uprzywilejowanych, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych. Ponadto podniesiono w nim problematykę poziomu bezpieczeństwa na dolnośląskich drogach, poprzez ułatwienie oraz skrócenie czasu dotarcia służb ratunkowych na miejsce wypadków drogowych. Organizatorami przedsięwzięcia *„Korytarz życia”* byli Polski Związek Motorowy we Wrocławiu, Komenda

³⁰ Prezentacja filmu *„Korytarz życia”* odbyła się w I kwartale 2018 r. w siedzibie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu.

Wojewódzka Policji we Wrocławiu, Państwowa i Ochotnicza Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe oraz GDDKiA O/Wrocław.

3) Prowadzone kampanie informacyjne i edukacyjne z zasady mają na celu wskazanie prawidłowych zachowań, w tym przypadku użytkowników dróg. Wszelkie tego typu kampanie przynoszą pozytywne, lecz niemierzalne efekty. Przedmiotowa kampania znacząco przyczyniła się do poprawy zachowań użytkowników dróg ze szczególnym uwzględnieniem kierujących pojazdami. Należy wziąć pod uwagę, że wymierne efekty takich kampanii nastąpią dopiero po kilku latach regularnego i sukcesywnego prowadzenia działań informacyjno-edukacyjnych adresowanych nie tylko do kierowców, jak i innych uczestników ruchu drogowego, np. poprzez edukację dzieci i młodzieży szkolnej.

4) W zakresie działań związanych z nadzorem nad ruchem drogowym oraz organizacją ruchu drogowego, Zespół Szkolenia w Zakresie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Zespół Szkolenia i Egzaminowania Kandydatów na Kierowców Pojazdów Samochodowych Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w dniu 28 czerwca 2016 r. wystąpiły z pismem do Ministra Infrastruktury i Budownictwa z propozycją wprowadzenia regulacji prawnych w zakresie usprawnienia organizacji ruchu drogowego poprzez usankcjonowanie prawne wyświetlaczy czasu na skrzyżowaniach z sygnalizacją świetlną. Pismo dotyczące tego samego problemu przesłano również do Prezydenta Miasta Wrocławia. Ponadto w ramach działań Zespołów w dniu 28 czerwca 2016 r. opracowano i przesłano do Ministra Infrastruktury i Budownictwa materiały dotyczące utrzymania sygnalizatorów S-2 (zielona strzałka) jako ważnego elementu usprawnienia ruchu drogowego.

5) Na posiedzeniach Zespołów Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego tj. Zespołu Szkolenia w Zakresie Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz Zespołu Szkolenia i Egzaminowania Kandydatów na Kierowców zwracano uwagę na problem kształtowania prawidłowego zachowania kierowców zapobiegającego powstawaniu zatorów drogowych. Egzaminatorzy WORD-ów każdorazowo po zakończonym egzaminie omawiają szczegółowo jego przebieg. Egzamin jest ostatnim elementem szkolenia. Egzaminator oceniając zadania egzaminacyjne szczególną uwagę zwraca na: sposób wykonywania manewrów na drodze, zachowanie wobec innych uczestników ruchu drogowego, umiejętność oceny potencjalnych lub rzeczywistych zagrożeń na drodze wpływających na płynność jazdy, oraz skuteczność reagowania w przypadku powstania zagrożenia.

(dowód: akta kontroli str. 3440-3442)

1.10. W analizowanym okresie jednostki Policji z terenu województwa dolnośląskiego przekazały do GDDKiA O/Wrocław łącznie 23 wnioski³¹ (wystąpienia, informacje, protokoły kontroli) dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utrzymania dróg krajowych zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, bądź utrudniających ten ruch. Przekazane wnioski dotyczyły: zmian w organizacji ruchu drogowego, stanu urządzeń Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, wycinki drzew, wspólnych kontroli GDDKiA i Policji, zwiększenia liczby patroli na autostradzie A4, stanu nawierzchni drogowej, usunięcia z drogi połamanych drzew. Poza jednym przypadkiem, wszystkie wnioski zostały zrealizowane, bądź były w trakcie realizacji. GDDKiA O/Wrocław odmówiła realizacji wniosku dotyczącego organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 3443-3449)

Natomiast jednostki PSP z terenu województwa dolnośląskiego, prowadzące działania ratownicze na drogach krajowych, w badanym okresie przekazały do

³¹ Z czego w 2016 r. przekazano 8 wniosków, w 2017 r. – 10 wniosków oraz w 2018 r. (I półrocze) – 5 wniosków.

GDDKiA O/Wrocław łącznie 335 zgłoszeń³³ (wystąpień, informacji, wniosków) dotyczących stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie utrzymania dróg krajowych zagrażających bezpieczeństwu ruchu drogowego, bądź utrudniających ten ruch. Przekazane zgłoszenia dotyczyły głównie powypadkowych, plam oleju i innych substancji chemicznych, połamanych drzew na drodze. W większości wypadków stwierdzono brak obecności przedstawiciela zarządcy drogi, brak reakcji lub odmowę zajęcia się sprawą.

(dowód: akta kontroli str. 3450-3460)

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wynikało, że w okresie 2016-2017 problemy we współpracy z PSP pochodziły głównie z różnic dotyczących interpretacji obowiązujących przepisów prawnych regulujących działania GDDKiA oraz PSP. We wskazanym okresie współdziałania GDDKiA O/Wrocław z PSP w związku z likwidacją skutków zdarzeń drogowych nie były spójne. Działania zarządcy dróg krajowych oraz PSP, w szczególności związane z neutralizacją substancji ropopochodnych, znajdujących się na drodze w wyniku zdarzeń drogowych lub wycieków z pojazdów były realizowane w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa nakładające na te podmioty określone obowiązki w ramach realizowanych przez nie zadań ustawowych, w szczególności przez *ustawę o drogach publicznych*, *ustawę – prawo o ruchu drogowym* oraz *ustawę o ochronie przeciwpożarowej*, a także akty wykonawcze do powyższych ustaw. Rozbieżności w interpretacji przepisów prawa były obiektem częstych nieporozumień. W celu likwidacji przyczyn nieporozumień Oddział GDDKiA zawarł z KW PSP we Wrocławiu w dniu 28 grudnia 2017 r. porozumienie³⁴ o współpracy jednostek PSP w województwie dolnośląskim oraz GDDKiA O/Wrocław w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz bezpieczeństwa na drogach krajowych Dolnego Śląska. Od tego czasu nieporozumienia praktycznie nie występują.

(dowód: akta kontroli str. 3461-3477)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. PDR dla autostrady A4 - odcinka od km 156+213 (PPO Karwiany) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego) w wersji zaktualizowanej w marcu 2014 r. oraz PDR jednego z dwóch pozostałych odcinków A4 (od km 50+761 do km 156+213 węzeł Krzyżowa – PPO Karwiany), dwóch kolejnych autostrad, S5 i S8 oraz 16 innych dróg krajowych, zostały zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału GDDKiA, pomimo że nie zostały one uzgodnione z Komendantem Wojewódzkim PSP we Wrocławiu. Tym samym naruszono procedurę wewnętrzną określoną w zarządzeniu nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie *opracowania PDR dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad*. Z § 5 pkt 2 tego zarządzenia wynika bowiem, że plan działań ratowniczych wymaga uzgodnienia z podmiotami określonymi w § 98 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie *przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych*³⁵, czyli m.in. z komendantami wojewódzkimi PSP, natomiast z pkt. 4 § 5 ww. zarządzenia, wynika że PDR jest zatwierdzany przez Dyrektora Oddziału GDDKiA po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień.

³³ Z czego w 2016 r. przekazano 196 wystąpień, w 2017 r. – 110, a w 2018 r. (do dnia 6 czerwca) – 29.

³⁴ W ślad za zawartym w dniu 15 grudnia 2017 r. przez GDDKiA w Warszawie i Komendę Główną PSP porozumieniem w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych.

³⁵ Dz.U. z 2002 r. Nr 12, poz. 116, ze zm.

Ponadto od marca 2014 r. nie dokonano aktualizacji wymienionego wyżej PDR dla autostrady A4 - odcinka od km 156+213 (PPO Karwiany) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego) pomimo, że § 6 przywołanego zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. zobowiązywał do systematycznej analizy w zakresie aktualizacji planów działań ratowniczych, nie rzadziej niż raz na trzy lata. PDR wzmiankowanego odcinka A4 zawierał przy tym szereg nieaktualnych informacji, w tym m.in. tak istotnych jak numer telefonu do ZZR, a także adresów siedzib tego Zespołu, czy Oddziału GDDKiA.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że aktualizację PDR autostrady A4 - odcinka od km 156+213 (PPO Karwiany) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego) rozpoczęto w 2016 r., ale w tym okresie w Wydziale Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego i Komendzie Wojewódzkiej PSP we Wrocławiu nastąpiło zahamowanie prac nad uzgodnieniem wszelkich planów ratowniczych dróg. W celu zmiany tej sytuacji z inicjatywy Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad na szczeblu centralnym powołano zespół roboczy z udziałem przedstawicieli Komendy Głównej PSP, Komendy Głównej Policji oraz Ministra Zdrowia, którego celem było wypracowanie zasad współdziałania służb ratowniczych w czasie zdarzeń losowych, sytuacji kryzysowych oraz klęsk żywiołowych. Według Zastępcy Dyrektora GDDKiA wynikiem pracy tego zespołu było podpisanie w dniu 15 grudnia 2017 r. porozumienia w sprawie współpracy jednostek organizacyjnych PSP i GDDKiA w zakresie współpracy podczas zdarzeń drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych. W ślad za powyższym porozumieniem Oddział GDDKiA oraz Komenda Wojewódzka PSP podpisały w dniu 28 grudnia 2017 r. analogiczne porozumienie o współdziałaniu podczas zdarzeń drogowych oraz bezpieczeństwa na drogach krajowych województwa dolnośląskiego. Po podpisaniu wymienionych porozumień – jak poinformował Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami – przystąpiono do aktualizacji planów działań ratowniczych dla wszystkich dróg krajowych województwa dolnośląskiego, które według stanu na koniec pierwszego półrocza były zrealizowane w 35%.

(dowód: akta kontroli str. 2115-2121)

2. Oddział GDDKiA nie sporządzał kart zdarzeń drogowych wymaganych procedurą przyjmowania zgłoszeń o zdarzeniu drogowym określoną w planach działań ratowniczych, tj. zawierających informację, czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa, z opisem uszkodzeń tej infrastruktury lub odnotowanym faktem jej demontażu. Zaś formularze informacji, przekazywane do PID Centrali oraz oddziałów GDDKiA, odpowiadające kartom zdarzeń w pozostałym zakresie określonym w planach działań ratowniczych, nie we wszystkich przypadkach wypełniano w pełnym zakresie, lub sporządzano w sposób odmienny od określonego w PDR. I tak, w 24 informacjach (w tym w 19 aktualizujących) o 5 zdarzeniach drogowych³⁶ powodujących utrudnienie w ruchu drogowym³⁷, nie zawarto informacji o przewidywanym czasie trwania utrudnienia wyrażonego w godzinach. Faktyczny zaś czas trwania wzmiankowanych pięciu utrudnień, według zapisów w dzienniku dyżurnego ZZR, wyniósł 49,5 godziny, co oznacza że w ciągu trwania tych utrudnień, kierowcy nie mogli być ostrzeżeni o przewidywanym czasie utrudnień.

³⁶ Przywołane 24 informacje dotyczyły pięciu zdarzeń drogowych. Spośród 24 informacji, 19 z nich stanowiły aktualizacje wcześniej wysłanych informacji. Ogółem badaniem objęto 21 zdarzeń drogowych.

³⁷ W dniu 19 lutego 2018 r. na S8 km 53+000; w dniu 5 września 2017 r. na DK8 km 19+500; w dniu 12 września 2017 r. na S8 km 59+600; w dniu 19 lipca 2016 r. na A4 km 152+770; w dniu 17 września 2016 r. na DK94 km 43+000.

Ponadto w informacjach ZZR przekazanych do PID Centrali i oddziałów GDDKiA o trzech zdarzeniach³⁸ (z 21 wyłonionych do kontroli), godzina wystąpienia utrudnienia (wypadku) różniła się znacząco (od 20 min do 51 min) od godziny powstania utrudnienia (zdarzenia/wypadku) wskazanej w dzienniku dyżurnego ZZR oraz meldunkach sytuacyjnych z monitorowania zagrożeń na zarządzanej sieci dróg krajowych, co wskazuje na nie w pełni rzetelne wypełnianie w tych przypadkach informacji o zdarzeniach drogowych.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że w określonych przez Centralę GDDKiA, generowanych w systemie elektronicznym, formularzach z informacjami o zdarzeniu drogowym, przekazywanych do PID Centrali i oddziałów GDDKiA nie uwzględniono punktu o uszkodzeniach infrastruktury drogowej. Według wyjaśniającego dyżurny przedstawia dane o uszkodzeniu infrastruktury w przewidzianym w informacji opisie zdarzenia. NIK nie podziela stanowiska zawartego w tym wyjaśnieniu. W opisie zdarzeń objętych kontrolą informacji elektronicznych z 15 zdarzeń w 2017 r oraz w 2018 r. nie było bowiem żadnych danych czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa, w tym w informacjach z dwóch zdarzeń w ogóle nie wypełniono pozycji „opis zdarzenia”. Obowiązek o odnotowaniu w karcie zdarzenia informacji „czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa”, określony w zatwierdzonych PDR, zdaniem NIK powinien być respektowany.

Niewskazywanie natomiast we wszystkich informacjach przekazywanych do PID Centrali, Oddziałów GDDKiA i mediów przewidywanego czasu utrudnienia Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami tłumaczył brakiem bezpośredniego kontaktu dyżurnego ZZR z Kierującym Działaniami Ratowniczymi (tj. pierwszym przybyłym na miejsce zdarzenia dowódcy z jednostki PSP podczas prowadzonych czynności/działań ratowniczych), a przez to utrudnionym i opóźnionym wpływem informacji do dyżurnego ZZR.

Odnosząc się do złożonych wyjaśnień, NIK zwraca jednakże uwagę, że aktualizacje informacji o zdarzeniach bez określenia przewidywanego czasu utrudnienia w ruchu, przekazywano we wskazanych przypadkach nawet w ciągu kilkunastu godzin, w których istniała możliwość oszacowania dalszego czasu utrudnienia w ruchu drogowym.

Różne dane o godzinie powstania utrudnienia na drodze w dzienniku dyżurnego ZZR oraz informacjach przekazywanych do PID Centrali i oddziałów GDDKiA, Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił nieskorygowaniem przez dyżurnych godzin generowanych automatycznie w elektronicznym formularzu lub błędami w odnotowywaniu prawidłowej godziny zdarzenia. Wyjaśniający podkreślał przy tym absorbujące działania dyżurnych ukierunkowane przede wszystkim na rozpoznanie i potwierdzenie wystąpienia danego zdarzenia, a także generowanie informacji o powstałych utrudnieniach na tablicach TZT (na A4 lub A8).

(dowód: akta kontroli str. 2115-2148)

Uwaga dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na brak aktualizacji obowiązującej od dnia 20 marca 2017 r. procedury wewnętrznej *w zakresie zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA*. W przedmiotowym dokumencie nie uwzględniono zmiany zarządzenia Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w sprawie *wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych*, które weszło w życie

³⁸ W dniu 1 marca 2018 r. na A4 km 145+100; w dniu 3 kwietnia 2018 r. na A8 km 15+400; w dniu 17 września 2016 r. na DK94 km 43+000.

z dniem 19 stycznia 2018 r. i zastąpiło poprzednie zarządzenie w tej sprawie z dnia 15 marca 2017 r. Dodatkowo w przywołanej procedurze, zobowiązującej m.in. do dostosowywania projektów organizacji ruchu do wymagań określonych w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie *szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzeniem*, nie dokonano aktualizacji uwzględniającej zmiany przepisów tego rozporządzenia. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że Oddział GDDKiA zaplanował zaktualizowanie procedury zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA z dnia 20 marca 2017 r., która zostanie oparta na aktualnych wytycznych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz aktualnych przepisach powszechnie obowiązujących.

(dowód: akta kontroli str. 2047-2050, 2115-2121)

Ocena cząstkowa

W Oddziale GDDKiA wprowadzono rozwiązania organizacyjne określające procedurę zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu. W ocenie NIK miało to pozytywny wpływ na minimalizację utrudnień w ruchu, w tym dotyczących tworzenia się zatorów drogowych, spowodowanych prowadzeniem prac utrzymaniowo – renowacyjnych. Dla wszystkich dróg krajowych zarządzanych przez Oddział GDDKiA opracowano plany działań ratowniczych, w których określono zasady i organizację prowadzenia takich działań w sytuacji wypadków lub kolizji, zatorów spowodowanych wykonywaniem robót drogowych albo z innych przyczyn. W badanym okresie Oddział przekazywał uczestnikom ruchu drogowego informacje na temat występujących utrudnień oraz wspomagał prace służb ratowniczych, Policji i PSP w zakresie przepływu informacji dotyczących zdarzeń drogowych. Między innymi informacje o zdarzeniach drogowych sporządzane na formularzach generowanych w systemie elektronicznym odpowiadały zakresowi danych przewidzianych do wypełnienia w kartach zdarzeń określonych w PDR, z wyjątkiem informacji o opisie uszkodzeń infrastruktury drogowej lub fakcie jej demontażu w związku ze zdarzeniem drogowym. Kontrola wykazała, że informacje o zdarzeniach drogowych (pierwsze dla każdego zdarzenia), były przekazywane do właściwych podmiotów w czasie od 15 minut do ponad 2 godzin od chwili zdarzenia wskazanej w informacji. Stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości dotyczyły m.in.: zatwierdzenia PDR (z wyjątkiem dokumentu sporządzonego dla jednego z trzech odcinków A4) bez ich uzgodnienia z Komendantem Wojewódzkim PSP we Wrocławiu; niezaktualizowania, od marca 2014 r., jednego z PDR, tj. dla odcinka A4 od km 156+213 (PPO Karwiany) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego); sporządzania kart zdarzeń drogowych nie zawierających informacji, czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa, z opisem uszkodzeń tej infrastruktury lub odnotowanym faktem jej demontażu.

2. Realizacja zadań w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych

Opis stanu faktycznego

Badanie realizacji przez GDDKiA O/Wrocław zadań w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych przeprowadzono na podstawie analizy 10 losowo wybranych umów dotyczących prowadzonych na drogach krajowych województwa dolnośląskiego prac utrzymaniowych i remontowych, obowiązujących w okresie poddanym kontroli⁴⁰, w tym:

⁴⁰ W badanym okresie obowiązywało 341 umów w tym zakresie.

- dwóch umów na bieżące utrzymanie dróg krajowych⁴¹,
- dwóch umów na bieżące utrzymanie obiektów inżynierskich⁴²,
- dwóch umów na oznakowanie poziome dróg krajowych⁴³,
- dwóch umów na remont dróg krajowych⁴⁴,
- dwóch umów na remont obiektów inżynierskich⁴⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3176-3215, 503-1216, 1454-1506)

W wyniku przeprowadzonej analizy m.in. ustalono, że:

A. W zakresie organizacji robót drogowych:

1) W treści umów nie zawarto dokładnych terminów i przedziałów godzinowych przewidzianych na wykonanie prac w danym miejscu drogi oraz godzin, w których prace takie nie powinny być wykonywane, z uwagi na wzmożone natężenie ruchu drogowego.

2) Odnośnie umów na utrzymanie bieżące GDDKiA O/Wrocław (jako zamawiający) w materiałach przetargowych określił zasady realizacji prac w następujących dokumentach: [1] Opisie Przedmiotu Zamówienia (dalej: „OPZ”), [2] Ogólnej Specyfikacji Technicznej (dalej: „OST”), [3] Szczegółowej Specyfikacji Technicznej (dalej: „SST”), [4] „Procedurze zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”. Dokumenty te stanowią załączniki do umów.

Przykładowo, w OPZ określono, że szczegółowe kwestie dotyczące organizacji prac będą uwzględnione w indywidualnych zleceniach. Ponadto w OST przyjęto, że podczas planowania i realizacji prac wykonawca zobowiązany jest do podejmowania czynności mających na celu minimalizację utrudnień dla ruchu drogowego oraz zmierzających do ograniczenia ewentualnych zakłóceń w płynności ruchu, ponadto w uzasadnionych przypadkach związanych z występowaniem dużego prawdopodobieństwa tworzenia się zatorów, zamawiający ma prawo zlecić wykonywanie robót w godzinach wieczornych lub nocnych. Prócz tego w „Procedurze zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu” określono:

a) warunki dotyczące opracowania projektu czasowej organizacji ruchu, tj.:

- zoptymalizowanie czasu oraz rodzaju utrudnień w ruchu, wywołanych prowadzeniem robót, dostosowując czas ich realizacji do charakteru, technologii i zakresu prowadzonych prac,
- konieczność stosowania rozwiązań projektowych służących minimalizacji utrudnień w ruchu, np. poprzez etapowanie⁴⁶ robót i dostosowanie rodzaju oznakowania do zmiennego charakteru robót;

⁴¹ (1) Umowa z dnia 11 lipca 2017 r. na bieżące utrzymanie dróg krajowych nr 8, 46, 33 na terenie Rejonu w Kłodzku z podziałem na zadania – roboty na nawierzchniach bitumicznych, (2) Umowa nr O.WR.D-3.2412.74-4.2017 z dnia 9 października 2017 r. na bieżące utrzymanie dróg krajowych nr A4, 8, 5, 35, 35a, 39 na terenie Rejonu Wrocław z podziałem na zadania – zadanie 4 prace utrzymaniowe.

⁴² (1) Umowa z dnia 8 września 2017 r. na bieżące utrzymanie obiektów inżynierskich w latach 2017-2020 na terenie administrowanym przez GDDKiA O/Wrocław, Rejon Kłodzko, (2) Umowa z dnia 11 września 2017 r. na bieżące utrzymanie obiektów inżynierskich w latach 2017-2020 na terenie administrowanym przez GDDKiA O/Wrocław, Rejon Wrocław.

⁴³ (1) Umowa z dnia 30 kwietnia 2018 r. na oznakowanie poziome dróg krajowych na terenie GDDKiA O/Wrocław w 3 sezonach w latach 2018-2020 w podziale na części – część 2, Rejon w Kłodzku, (2) Umowa z dnia 30 kwietnia 2018 r. na oznakowanie poziome dróg krajowych na terenie GDDKiA O/Wrocław w 3 sezonach w latach 2018-2020 w podziale na części – część 8, Rejon we Wrocławiu.

⁴⁴ (1) Umowa z dnia 25 maja 2017 r. na remont jezdni północnej autostrady A4 od km 156+950 do km 175+000 wraz z opracowaniem dokumentacji, (2) Umowa z dnia 17 lipca 2017 r. na remont drogi krajowej nr 33 na odcinku od km 0+000 do km 0+550 m. Kłodzko – skrzyżowanie z dk8.

⁴⁵ (1) Umowa z dnia 21 września 2015 r. na remont estakady nad linią PKP oraz ulicą miejską w km 125+269 drogi nr 94 w miejscowości Oława, remont ustroju niosącego oraz podpór na terenie PKP, (2) Umowa z dnia 2 listopada 2017 r. na zaprojektowanie i wykonanie robót budowlanych dla realizacji zadania pt.: „Wymiana dylatacji modułowej na dylatację palczastą na Wiaduktach WA-17 i WA-20 (II etap) w ciągu AOW”.

⁴⁶ Podział zadania inwestycyjnego (robót drogowych) na etapy.

b) kwestię rozpoczęcia robót drogowych - ustalono, że termin wejścia wykonawcy w pas drogowy celem wdrożenia organizacji ruchu oraz realizacji robót należy uzgodnić z odpowiednim Kierownikiem Służby Liniowej. Podstawą wydania zgody na wejście w pas drogowy jest zatwierdzony projekt organizacji ruchu na czas robót z aktualnym terminem wprowadzenia zatwierdzonej organizacji ruchu;

c) monitorowanie sytuacji ruchowej, gdzie Kierownik Służby Liniowej oraz Inspektor Nadzoru weryfikują prawidłowość prowadzenia robót oraz monitorują sytuację ruchową na drodze, a w przypadku wystąpienia zdarzeń nieprzewidzianych podejmują decyzję o ograniczeniu lub przerwaniu prac uwzględniając etap realizacji i technologię robót celem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu.

3) Odnosnie prac dotyczących oznakowania poziomego dróg krajowych, w treści umowy określono, że przedmiot umowy będzie realizowany zgodnie z zatwierdzonym przez nadzór inwestorski i zamawiającego szczegółowym harmonogramem rzeczowym. Ponadto dla wykonawcy wiążąca jest, co wskazano już wcześniej, „Procedura zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”.

4) W umowach dotyczących prac remontowych zamieszczano terminy ich realizacji, które były wiążące dla wykonawcy. Szczegółowe wymagania zamawiającego były zamieszczane w OPZ (np. dotyczące pracy w systemie 3-zmianowym oraz w soboty lub w porze nocnej).

(dowód: akta kontroli str. 3176-3215, 503-1216, 1454-1506)

B. W przedmiocie ewentualnych sankcji w przypadku wykonywania prac w innych godzinach niż wyznaczone przez zamawiającego:

Umowy nie zawierały kar za wykonywanie prac w innych godzinach niż wyznaczone przez zamawiającego. Przewidziano natomiast kary dotyczące niewłaściwej organizacji robót, przekroczenia ustalonych terminów realizacji prac, za niewykonanie poleceń inspektora nadzoru lub zamawiającego.

C. W zakresie wejście w pas drogowy i godziny prowadzenia prac remontowych:

1) O dokładnym terminie wejścia w pas drogowy decydował Kierownik Służby Liniowej (spisujący protokół przekazania pasa drogowego), na podstawie obserwacji sytuacji na drodze oraz informacji uzyskanych od dyżurnego ZZR. Wynikało to z zapisów OST oraz „Procedury zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”.

2) W przypadku prac utrzymaniowych, każde wejście w pas drogowy było analizowane pod kątem sytuacji na drodze, tj.: natężenia ruchu, kolizji, prowadzenia w pobliżu innych robót drogowych, uzyskania informacji dotyczących przejazdów kolumn, uzyskania informacji dotyczących przejazdów pojazdów nienormatywnych, warunków atmosferycznych, spełniania wymagań zapisanych w OPZ, OST, SST.

3) W przypadku prac remontowych, termin przekazania placu budowy określano w umowie.

4) W przypadku prac utrzymaniowych, wymagania zamawiającego w zakresie prowadzenia robót drogowych minimalizujących utrudnienia w płynności pojazdów były uwzględniane w projektach czasowej organizacji ruchu lub określane w zleceniach.

5) W przypadku prac remontowych, wymagania zamawiającego w zakresie prowadzenia robót drogowych minimalizujących utrudnienia w płynności pojazdów były uwzględniane w projektach czasowej organizacji ruchu lub określane w OPZ.

6) Organizacja remontów nawierzchni i drogowych obiektów inżynierskich była dostosowana do występującego natężenia ruchu i uwzględniana w OPZ⁴⁷.

⁴⁷ Ostatnie pomiary natężenia ruchu zostały wykonane w 2015 r. (Generalny Pomiar Ruchu) zgodnie z zarządzeniem Nr 38 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 1 września 2014 r.

D. Dyrektor Oddziału GDDKiA wskazała następujące rozwiązania (dobre praktyki) w zakresie minimalizacji utrudnień w ruchu drogowym stosowane przez GDDKiA O/Wrocław:

- 1) Wykonawcy robót drogowych przed dniami prawdopodobnego występowania utrudnień w ruchu (np. dni świąteczne) byli pisemnie informowani⁴⁸ o ograniczeniu lub minimalizowaniu robót powodujących utrudnienia w ruchu w określonych dniach.
- 2) Opracowano i włączono do materiałów przetargowych „Procedurę zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”⁴⁹.
- 3) W przypadku większych prac remontowych (np. na autostradzie A4) wprowadzono wymóg dysponowania przez wykonawcę mobilnymi tablicami TZT, pozwalającymi skuteczniej przekazać kierowcom informacje o utrudnieniach.
- 4) W przypadku remontu obiektów mostowych Oddział dążył do stosowania objazdów tymczasowych obok istniejącego remontowanego mostu.
- 5) Wprowadzenie praktyki sterowania ruchem wahadłowym (w godzinach szczytu komunikacyjnego) przez uprawnione osoby kierujące ruchem, które na bieżąco reagowały na wielkość natężenia ruchu drogowego lub przejazd pojazdów uprzywilejowanych (np. karetka pogotowia).

(dowód: akta kontroli str. 3176-3215)

W ramach przedmiotowej kontroli, kontrolujący przeprowadzili oględziny pięciu wybranych miejsc (odcinków drogowych)⁵⁰, gdzie prowadzono roboty drogowe (prace remontowe i prace utrzymaniowe), w celu sprawdzenia wpływu organizacji prowadzonych prac na utrudnienia w ruchu drogowym oraz tworzenie się zatorów drogowych. W wyniku przeprowadzonych oględzin stwierdzono m.in., że:

- 1) Istniejąca organizacja ruchu drogowego była zgodna z projektem tymczasowej organizacji ruchu drogowego.
- 2) Informacja o utrudnieniach w ruchu drogowym w danym miejscu była zamieszczona w internetowym serwisie dla kierowców GDDKiA. Zakres prezentowanych informacji był zgodny ze stanem rzeczywistym. Informacja drogowa GDDKiA (PID/ZZR) posiadała wiedzę dotyczącą utrudnień w ruchu drogowym w miejscu prowadzenia robót drogowych. Czas oczekiwania na połączenie z dyżurnym wynosił ok. 1 minuty.
- 3) W dwóch przypadkach ruch odbywał się na bieżąco, nie stwierdzono większych utrudnień. Nie stwierdzono tworzenia się zatorów drogowych.
- 4) W dwóch przypadkach, gdzie odbywał się ruch wahadłowy, sterowany „ręcznie” przez osoby kierujące ruchem, powstały nieznaczne utrudnienia związane z koniecznością oczekiwania na „zielone światło”. Nie stwierdzono tworzenia się zatorów drogowych.
- 5) W jednym przypadku (autostrada A4) przed wjazdem na teren ograniczeń w ruchu drogowym od strony Legnicy (Bielany Wrocławskie) utworzył się zator o długości ok. 10 km. Powodem tego stanu był nadmierny ruch pojazdów z tego kierunku w sytuacji wyłączenia jednej jezdni autostrady (zamknięcie dwóch z czterech pasów ruchu) na odcinku ok. 2 km⁵¹, tj. zmniejszenie przepustowości

⁴⁸ Np. w 2018 r. odnośnie weekendów: [1] 1-3 maja („weekend majowy”), [2] 31 maja („Boże Ciało”).

⁴⁹ Stanowiącą załącznik do umowy.

⁵⁰ [1] Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na skrzyżowaniu DK8 z ul. Zajęczą w Kłodzku (etap II); [2] Remont nawierzchni na DK8 na odcinku Kudowa Zdrój-Jeleniów; [3] Remont jezdni północnej autostrady A4 na odcinku Bielany Wrocławskie – Wrocław Wschód wraz z węzłami oraz odcinkami dróg krajowych nr 5 i 35 (etap A); [4] Remont nawierzchni na DK35 na odcinku Siedlakowice-Gniechowice; [5] Remont mostu nad rzeką Zimnicą w ciągu DK36 w ciągu tzw. „Obwodnicy Ścinawy”.

⁵¹ Plac budowy, tj. remontowany północny odcinek autostrady A4, był odseparowany od jezdni południowej, po której odbywał się ruch drogowy (jedna jezdnia, dwa pasy drogowe, po jednym w każdym kierunku). Prowadzone prace budowlane nie miały wpływu na utrudnienia w ruchu drogowym na jezdni południowej.

remontowanego odcinka autostrady. Prowadzone prace budowlane nie miały dodatkowego wpływu na utrudnienia w ruchu drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 2630-2884)

Ponadto kontrolujący dokonali oględzin natężenia ruchu drogowego pod kątem identyfikacji na drogach krajowych województwa dolnośląskiego nadmiernych utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności tworzenia się zatorów drogowych w związku ze zbliżającym się „długim weekendem” (Święto „Bożego Ciała” w dniu 31 maja 2018 r.). Oględziny zostały przeprowadzone w Centrum Zarządzania Ruchem GDDKiA O/Wrocław, zlokalizowanym przy Węźle Wrocław-Północ autostrady A8, w godzinach 15.00 – 18.00. W trakcie przeprowadzonych oględzin m.in. stwierdzono, że w analizowanym okresie doszło do czterech zdarzeń drogowych, które spowodowały utrudnienia w ruchu (dwa spowodowane pojawieniem się plamy oleju na drodze oraz dwa spowodowane awarią pojazdu ciężarowego). Jedno ze zdarzeń (awaria pojazdu ciężarowego na autostradzie A4) spowodowało zator drogowy o długości ok. 3 km przez ok. 1 godz. Nie stwierdzono zatorów drogowych spowodowanych przez niewłaściwą organizację robót drogowych⁵².

(dowód: akta kontroli str. 3216-3231)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

GDDKiA O/Wrocław podejmował działania w zakresie koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych, które zapewniały organizację prac, mającą na celu zminimalizowanie negatywnego wpływu prowadzonych robót drogowych na przepustowość zarządzanych przez Oddział GDDKiA dróg krajowych. W umowach⁵³ z wykonawcami określano dokładne terminy oraz warunki realizacji robót drogowych. Nie określano w nich natomiast wprost przedziałów godzinowych, w których należy prowadzić prace drogowe lub sytuacji w których prace winny być wstrzymane. Kontrola NIK wykazała, jednak że sposób organizacji robót drogowych zapewniał minimalizację utrudnień w ruchu, powodowanych przez prowadzone prace. Oględziny pięciu odcinków drogowych, na których prowadzone były roboty drogowe (prace remontowe i prace utrzymaniowe), wykazały, że nie miały one wpływu na utrudnienia w ruchu drogowym. Nie stwierdzono m.in. tworzenia się zatorów drogowych, których powodem była niewłaściwa organizacja robót drogowych. Również przeprowadzone w CZR oględziny natężenia ruchu drogowego pod kątem identyfikacji na drogach krajowych województwa dolnośląskiego nadmiernych utrudnień w ruchu drogowym, a w szczególności tworzenia się zatorów drogowych w związku ze zbliżającym się „długim weekendem” nie wykazały nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

3.1. Badanie realizacji 10 umów wykazanych w pkt. 2 niniejszego wystąpienia wykazało, że zlecenia wykonania prac drogowych przewidzianych czterema umowami⁵⁴ wystawione wykonawcom przez kierowników rejonów Oddziału GDDKiA określały dzień rozpoczęcia oraz dzień zakończenia robót objętych zleceniem, tj. bez uszczegółowienia dobowego i godzinowego rozkładu tych prac.

⁵² Prace remontowe oraz bieżące prace utrzymaniowe.

⁵³ W tym w dokumentach towarzyszących, stanowiących załączniki do umów, takich jak: OPZ, SIWZ, OST, SST, PFU, „Procedura zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA we Wrocławiu”.

⁵⁴ Dotyczy umów bieżącego utrzymania.

Także harmonogramy zaakceptowane przez upoważnionych do tego pracowników Oddziału GDDKiA przewidziane pięcioma wyłoniętymi do analizy umowami określały dzień rozpoczęcia i dzień zakończenia poszczególnych prac, bez uszczegółowienia przedziału czasowego lub godzinowego ich wykonywania.

Przy braku uszczegółowienia dobowego i godzinowego rozkładu wykonywanych robót drogowych w Oddziale GDDKiA nie dokumentowano przewidzianych w umowach uzgodnień w tym zakresie - kierowników poszczególnych rejonów z wykonawcami. Z protokołów odbiorów sprawdzonych zleceń powierzających wykonania prac drogowych oraz robót objętych harmonogramami prac wynikało, że wszystkie roboty drogowe wykonane zostały zgodnie z warunkami umów.

Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że od zawsze wszystkie roboty wykonywane w pasie drogowym, a w szczególności na jezdni powodują podczas ich wykonywania ograniczenie przepustowości danej drogi i tworzenie się większych lub mniejszych zatorów. Wyjaśniający podkreślił, że Oddziałowi GDDKiA, jako zamawiającemu prace remontowe i utrzymaniowe na drogach przyświecają trzy podstawowe cele:

- wykonać roboty poprawnie zgodnie z założoną technologią,
- wykonać roboty bezpiecznie nie narażając zdrowia i życia zarówno pracowników wykonujących roboty jak i uczestników ruchu drogowego,
- dokonać optymalizacji utrudnień w ruchu drogowym podczas wykonywania robót.

Uwzględniając wymienione cele w Oddziale GDDKiA wypracowano sprawdzony efektywny system organizowania pracy na drogach i współdziałania z ich wykonawcami, nie wprowadzając do umów szczegółów ograniczających wykonywanie remontów i prac utrzymaniowych w dniach i godzinach o największym natężeniu ruchu. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA ds. Zarządzania Drogami i Mostami podkreślił, że wszyscy pracownicy rejonów Oddziału GDDKiA bezpośrednio nadzorujący roboty drogowe, a w szczególności kierownik rejonu i pracownicy służb liniowych podejmują stałe, ale niedokumentowane działania mające na celu minimalizowanie negatywnych skutków utrudnień w ruchu podczas wykonywania robót utrzymaniowych, tj.:

- planowanie wykonywania robót utrzymaniowych i remontów z uwzględnieniem różnych aspektów decydujących o powodzeniu wykonania danego zadania takie jak poprawność technologiczna, termin wykonania, pilność wykonania, a przede wszystkim minimalizację (optymalizację) utrudnień w ruchu drogowym,
- każdorazowe uzgadnianie przez kierowników służb liniowych z wykonawcami podczas przekazywania im placu budowy godziny prowadzenia robót,
- wykonywanie robót utrzymaniowych w piątek, w sobotę czy w długie weekendy zlokalizowane poza jezdnią, a w szczególności poza obszarem zabudowanym i poza obrębem skrzyżowań,
- wykonanie robót utrzymaniowych w okresach późno popołudniowych czy nocnych - co ma miejsce w ostatnich latach przy wykonywaniu oznakowania poziomego,
- monitorowanie i nadzorowanie uzgodnionych szczegółowych warunków prac m.in. w wyniku codziennych objazdów dróg,
- analizowanie, m.in. w wyniku codziennych objazdów dróg, sytuacji w zakresie powstających utrudnień podczas wykonywania danych robót i podejmowania stosownych decyzji mających na celu spowodowanie minimalizacji utrudnień w ruchu takich jak: wprowadzanie kierowania ruchem ręcznie, skracanie odcinków prowadzonych robót, przerywanie (o ile jest to możliwe) prowadzenia robót na czas rozładowania zatorów,

- przekazywanie do ZZR informacji o wszelkich utrudnieniach w ruchu, co powoduje, że na podstawie wydawanych komunikatów kierowcy mogą wybrać odpowiednie godziny podróżowania, ewentualnie trasy alternatywne z ominięciem podanych utrudnień na drogach.

Niezależnie od powyższego kontrola wykazała, że kierownicy rejonów Oddziału GDDKiA w okresach przewidywanego wzrostu natężenia ruchu kierowali do wszystkich wykonawców robót pisemne polecenie podjęcia wszelkich działań mających na celu zapewnienie płynności ruchu w rejonie prowadzonych robót oraz ograniczenia do minimum utrudnień wynikających z realizowanych robót. W I półroczu 2018 r. wzmiankowane pisma skierowano do wykonawców w związku ze spodziewanym wzrostem natężenia ruchu na przełomie marca i kwietnia 2018 r. („Święta Wielkanocne”), kwietnia i maja oraz maja i czerwca 2018 r. (długie weekendy).

(dowód: akta kontroli str. 503-1491, 2129-2148)

3.2. W analizowanym okresie⁵⁵ nie odnotowano przypadku nienależytego wykonania prac realizowanych na podstawie 10 wyłonionych do kontroli umów. Oddział GDDKiA nie stwierdził też przypadku konieczności stosowania sankcji wobec wykonawców ze względu na wykonanie od 2016 r. jakichkolwiek robót remontowych, bieżącego utrzymania dróg lub odnowy oznakowania poziomego w godzinach innych od uzgodnionych z Oddziałem GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 2096)

3.3. W ewidencji skarg i wniosków Oddziału GDDKiA w latach 2016-2018 (do końca maja 2018 r.) odnotowano wpływ trzech skarg użytkowników dróg dotyczących organizacji robót drogowych i powstawania zatorów na drogach.

Dwie z tych skarg dotyczyły organizacji ruchu na drogach krajowych w związku z realizacją inwestycji drogowych:

- budowy drogi ekspresowej S5 i związanych z nią utrudnień na DK5 w rejonie miejscowości Kryniczno, w tym na skrzyżowaniu w Krynicznie,
- budowy dodatkowego pasa ruchu, wzmocnienie istniejącej nawierzchni oraz budowa chodników przy DK3 na odcinku od miejscowości Radomierz, km 447+400 – km 451+900.

Trzecia skarga dotyczyła utrudnień na jezdni północnej A4 km 150+000 – 146+600 w sobotę 14 października 2017 r. w związku z prowadzeniem prac utrzymaniowych związanych z wymianą zużytego uszczelnienia dylatacji podłużnej.

W przypadku wymienionych skarg, Oddział GDDKiA w wyniku ich rozpatrzenia w trybie przepisów ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*⁵⁶ uznał je za bezzasadne, o czym poinformował skarżących użytkowników dróg.

W informacji z rozpatrzenia skargi na utrudnienia związane z prowadzeniem w dniu 14 października 2017 r. prac utrzymaniowych na A4 poinformowano skarżącego m.in., że z przeprowadzonej przez Oddział przed realizacją robót analizy ruchu pojazdów wynika, że najmniejsze natężenie ruchu na przedmiotowym odcinku A4 występuje w soboty, dlatego zdecydowano się na wykonanie przedmiotowych prac w tym dniu tygodnia. Z uwagi na minimalizację utrudnień w ruchu podczas prowadzenia robót wszystkie możliwe do wykonania prace, takie jak wyniesienie oznakowania, wycinka starego uszczelnienia, wykonano w godzinach nocnych. Inne natomiast roboty jak zalewanie dylatacji, których wykonanie uwarunkowane jest odpowiednimi warunkami atmosferycznymi, muszą być prowadzone w porze dziennej. Dodatkowo wymagane jest zastosowanie przerwy technologicznej po

⁵⁵ Do czasu kontroli w dniu 26 czerwca 2018 r.

⁵⁶ Dz.U. z 2017 r. poz. 1257, ze zm.

wykonaniu nowej dylatacji zanim jezdnia zostanie dopuszczona do ruchu. Niezastosowanie się do wymogów technologicznych – w myśl uzasadnienia uznania skargi za bezzasadną – mogłoby wpłynąć na jakość wykonania robót i utraty gwarancji wykonawcy robót.

(dowód: akta kontroli str. 2100-2114)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

W badanym okresie nie odnotowano przypadków nienależytego wykonania prac/robót drogowych realizowanych na podstawie 10 wyłonionych do kontroli umów. Nie stwierdzono również konieczności stosowania sankcji wobec wykonawców tych umów. Wykazane w badanych umowach prace utrzymaniowe i remontowe zostały wykonane. Działania służb liniowych i kierowników poszczególnych rejonów w zakresie rozkładu dobowego i godzinowego robót były przedmiotem niedokumentowanych uzgodnień z wykonawcami. Uzgodnienia te prowadzone były na podstawie zapisów procedury wewnętrznej z dnia 20 marca 2017 r. oraz umów na wykonanie remontów i prac utrzymaniowych na drogach, a ponadto na podstawie zapisów w protokołach przewidzianych w procedurze zatwierdzania projektów czasowej organizacji ruchu.

4. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie usprawnienia ruchu kołowego

Opis stanu
faktycznego

4.1. Stosownie do postanowień art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym⁵⁸ (dalej: „Prawo o ruchu drogowym”), organem zarządzającym ruchem na drogach krajowych jest Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie natomiast z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁵⁹, podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu zarówno na nowo wybudowanej drodze jak i zmiany tej organizacji na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem.

Postępowanie związane z rozpatrywaniem projektów organizacji ruchu oraz zatwierdzaniem organizacji ruchu na drogach krajowych będących w zarządzie Oddziału GDDKiA, w badanych latach uregulowano zarządzeniami Dyrektora Oddziału GDDKiA. W zarządzeniu nr 1/2018⁶⁰ z dnia 23 stycznia 2018 r. m.in. zaktualizowano wykaz 12 osób, spośród których każdorazowo wyznaczano skład Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu rozpatrującego poszczególne projekty i przedkładającego je ostatecznie do zatwierdzenia upoważnionym pracownikom, tj. Dyrektorowi Oddziału GDDKiA lub jednemu z trzech jego zastępców. W myśl powołanego zarządzenia do podstawowych zadań w zakresie rozpatrywania projektów organizacji ruchu należy formalna i merytoryczna ocena projektów stałej i czasowej organizacji ruchu na drogach krajowych z obszaru działania Oddziału GDDKiA oraz geometrii drogi w projektach budowlanych, w szczególności pod względem zapewnienia:

- bezpieczeństwa wszystkich uczestników ruchu drogowego,
- zgodności z obowiązującymi przepisami *prawa o ruchu drogowym*,
- efektywności projektowanej organizacji ruchu,
- uwzględnienia potrzeb społeczności lokalnych.

(dowód: akta kontroli str. 1902-2010)

⁵⁸ Dz.U. z 2017 r. poz. 1260, ze zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 784

⁶⁰ Zarządzenie nr 1/2018 Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu z dnia 23 stycznia 2018 r. w sprawie rozpatrywania projektów organizacji ruchu i zatwierdzania organizacji ruchu oraz powołania Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu w Oddziale GDDKiA we Wrocławiu.

4.2. W toku czynności kontrolnych, kontrolą objęto 10 zatwierdzonych w badanym okresie projektów tymczasowej organizacji ruchu celem wykonania remontów lub prac utrzymaniowych na drogach krajowych⁶¹.

Analizowane projekty tymczasowej organizacji ruchu zawierały:

- plan orientacyjny w skali od 1:10 000 do 1:25 000 z zaznaczeniem drogi lub dróg, których projekt dotyczy,
- plan sytuacyjny w skali 1:500 lub 1:1 000,
- w przypadku projektu zawierającego sygnalizację świetlną program sygnalizacji i obliczenia przepustowości drogi,
- w przypadku projektu zawierającego znaki świetlne lub znaki o zmiennej treści - zasady dokonywania zmian oraz sposób ich rejestracji,
- opis techniczny zawierający charakterystykę drogi i ruchu na drodze, a w przypadku organizacji ruchu związanej z robotami prowadzonymi w pasie drogowym - opis występujących zagrożeń lub utrudnień,
- przewidywany termin wprowadzenia czasowej organizacji ruchu oraz termin przywrócenia poprzedniej stałej organizacji ruchu,
- nazwisko i podpis projektanta.

Analizowane projekty organizacji ruchu i protokoły z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu nie uwzględniały wyrażonych wprost zaleceń nieprowadzenia prac drogowych w dni i godziny o największym natężeniu ruchu drogowego, niemniej jednak zawierały ogólne wytyczne w niżej wskazanym zakresie:

- dokładny termin wejścia w pas drogowy uzgodnić z rejonem Oddziału GDDKiA albo szczegółową lokalizację i termin wejścia w pas drogowy projektowanego oznakowania uzgodnić z pracownikiem rejonu Oddziału GDDKiA lub dokładną lokalizację ustawienia znaków w terenie określi przedstawiciel rejonu Oddziału GDDKiA (co określono we wszystkich protokołach z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu sprawdzanych projektów czasowej organizacji ruchu),
- w sytuacjach awaryjnych, zagrażających bezpieczeństwu ruchu lub wprowadzających znaczne utrudnienia dla kierujących zarządca drogi zastrzega sobie prawo do nakazania wprowadzenia pilnych zmian w organizacji ruchu (co określono również we wszystkich protokołach z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu sprawdzanych projektów czasowej organizacji ruchu),

⁶¹ Sprawdzono dokumentację zatwierdzającą następujące projekty czasowej organizacji ruchu:

- bieżącego utrzymania 22 dróg, w tym A4, S3, S5, S8, A8, A18, zatwierdzonego 10 stycznia 2018 r.,
- na czas remontu nawierzchni na skrzyżowaniu drogi nr 8 z drogą nr 33 w Kłodzku, zatwierdzonego 23 sierpnia 2017 r.,
- bieżącego utrzymania 20 dróg, w tym A4, S8, A8, A18, zatwierdzonego 17 stycznia 2017 r.,
- wymiany urządzeń dylatacji na obiekcie WA-17 w ciągu AOW w km 15+100 prace gwarancyjne, zatwierdzonego 3 listopada 2017 r.,
- wymiany urządzeń dylatacji na obiekcie WA-20 w ciągu AOW w km 18+346 (jezdni w kierunku Kudowy-Słonego), zatwierdzonego 3 listopada 2017 r.,
- przejazdów awaryjnych (technologicznych) w km 165+075 – 165+150 oraz 175+030-175+105, w związku z planowanymi robotami na potrzeby remontu jezdni północnej A4 od km 156+950 do km 175+000, zatwierdzonego 13 czerwca 2017 r.,
- objazdu A4 na czas robót dla km 156+950 do km 175+000, w związku z planowanymi robotami na potrzeby remontu jezdni północnej A4 od km 156+950 do km 175+000, zatwierdzonego 22 września 2017 r.,
- zabezpieczenia robót przy wykonaniu przejazdu awaryjnego w km 153+400 do przeprowadzenia ruchu przy realizacji remontu jezdni północnej A4 w km 153+841 – 155+850, zatwierdzonego 23 maja 2018 r.,
- dla bieżącego utrzymania 19 dróg, w tym A4, A8, A18 i S8, zatwierdzony 23 czerwca 2016 r.
- obiektu mostowego w Oławie realizowanego w ramach zadania pn. „Remont estakady nad linią PKP i ulicą miejską w km. 125+269 DK94 w miejscowości Oława, zatwierdzonego 15 grudnia 2014 r., przedłużonego do 8 grudnia 2016 r.

- należy dążyć do minimalizacji długości odcinków wyłączonych z ruchu w celu ograniczenia utrudnień w ruchu (co określono w projekcie organizacji ruchu zatwierdzonym 17 stycznia 2017 r. dla bieżącego utrzymania dróg i obiektów inżynierskich),
- całkowity czas obowiązywania czasowej organizacji ruchu ograniczyć do niezbędnego minimum (co określono w protokołach z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu z dnia 13 czerwca 2017 r. oraz z dnia 3 listopada 2017 r. w sprawie rozpatrzenia projektu organizacji ruchu na A4 na czas budowy przejazdów awaryjnych w związku z planowanym remontem jezdni północnej w 2017 r. oraz dwóch projektów organizacji ruchu na czas wymiany urządzeń dylatacyjnych w ciągu A8),
- termin robót (dzień tygodnia, godziny) oraz długość odcinka, na którym będą prowadzone roboty należy uzgodnić z odpowiednim rejonem Oddziału GDDKiA oraz jednocześnie, że w okresie od 19 lipca do 1 sierpnia 2016 r. („Światowe Dni Młodzieży”), należy podjąć działania mające na celu zminimalizowanie występujących utrudnień w obrębie jezdni oraz zapewnienie bezpiecznej przejeżdżalności dróg (co określono w protokole z 23 czerwca 2016 r. z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu w sprawie rozpatrzenia projektu organizacji ruchu dla bieżącego utrzymania 19 drogach, w tym A4, A8, A18, S8 oraz obiektów inżynierskich,
- wszelkie decyzje o możliwości prowadzenia robót na danym odcinku zostaną podjęte przez właściwy rejon Oddziału GDDKiA (co określono w protokole z 10 stycznia 2018 r. z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu w sprawie rozpatrzenia projektu organizacji ruchu dla bieżącego utrzymania 22 dróg, w tym A4, A8, A18, S3, S5, S8).

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił, że zapisy w projektach organizacji ruchu zalecające uzgadnianie przez wykonawców robót drogowych z przedstawicielami rejonów Oddziału GDDKiA terminu wprowadzenia oznakowania w terenie wskazują, że to do przedstawicieli rejonów Oddziału GDDKiA należy decyzja o możliwości wejścia z robotami w pas drogowy z uwzględnieniem wiedzy o specyfice zarządzanej drogi, w tym o istniejącym i przewidywanym natężeniu ruchu.

Odnosząc się natomiast do zapisów protokołów z posiedzenia Zespołu Oceny Projektu Organizacji Ruchu wskazujących, obowiązek uzgadniania przez wykonawców z pracownikami rejonu Oddziału GDDKiA szczegółowej, czy dokładnej lokalizacji projektowanego oznakowania na czas wykonywania robót drogowych, Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami wskazał, że w projekcie czasowej organizacji ruchu może nie być informacji mających realny wpływ na techniczną możliwość prawidłowego zamontowania znaku drogowego. Skala bowiem rysunków, szczegółowość elementów niebędących znakami drogowymi ani urządzeniami bezpieczeństwa ruchu drogowego, dokładność wskazania lokalizacji znaków nie zapobiegają sytuacji w których mogłoby dojść do nieuzasadnionych merytorycznie prób mocowania znaków choćby na studzienkach kanalizacyjnych lub telefonicznych, albo bezpośrednio za pionowymi przeszkodami utrudniającymi postrzeganie znaku. Zatem zapis ten umożliwia takie umiejscowienie znaków, by były one najlepiej postrzegane przez kierowców.

(dowód: akta kontroli str. 1404-1453, 1471-1491, 1905-1997, 2126-2140)

4.3. Plany remontów dróg w latach 2016-2018 obejmowały remonty poszczególnych odcinków dróg w danym roku bez precyzowania okresu ich realizacji. I tak, na 2016 r. zaplanowano remonty 12 odcinków ośmiu dróg o łącznej długości 36,3 km, w tym remont A4 na odcinku Przylesie - Brzezimierz o długości 19,0 km.

Na 2017 r. zaplanowano remont 33 odcinków 12 dróg krajowych o łącznej długości 83,3 km, w tym A4 na odcinku Brzezimierz - Bielany Wrocławskie z wyłączeniem węzła Wrocław Wschód, o długości 16,1 km. Na 2018 r. zaplanowano natomiast remont 15 odcinków 11 dróg o długości 22,8 km, w tym A4 na odcinku Bielany Wrocławskie - Wrocław Wschód o długości 3,9 km.

Wymienione wyżej plany remontu dróg w latach 2016-2017 zostały w pełni zrealizowane ze środków Oddziału GDDKiA na:

- remonty autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych w 2016 r. w łącznej kwocie 36 085 tys. zł, a w 2017 r. 71 774 tys. zł,
- bieżące utrzymanie autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych obejmujące m.in. rozliczane obmiarowo roboty na nawierzchniach bitumicznych i betonowych oraz prace związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego (bez prac rozliczanych ryczałtowo na realizację umów „utrzymaj standard” czy zimowego utrzymania dróg) zaplanowanych w ostatecznej wersji planu na 2016 r. w kwocie 69 824 tys. zł, a na 2017 r. – 75 686 tys. zł.

Na 2018 r., w wersji planu finansowego na dzień 31 maja, na wykonanie rzeczowo wyrażonego planu remontów przeznaczono środki wydzielone na:

- remonty autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych w łącznej kwocie 32 408 tys. zł,
- bieżące utrzymanie autostrad, dróg ekspresowych i innych dróg krajowych obejmujące jak w latach poprzednich m.in. rozliczane obmiarowo roboty na nawierzchniach bitumicznych i betonowych oraz prace związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego (bez prac rozliczanych ryczałtowo na realizację umów „utrzymaj standard” czy zimowego utrzymania dróg) w kwocie 63 051 tys. zł, czyli niższej od wydatków zrealizowanych w 2016 r. o 12,2%, a w 2017 r. o 16,7%.

(dowód: akta kontroli str. 2090-2095)

4.4. Kontrolą objęto 13 umów na prace remontowe i utrzymaniowe, których terminy realizacji wskazywały na możliwość wykonywania prac na początku lub w końcu wakacji letnich w 2017 r. oraz wiosennej przerwy świątecznej lub podczas długich weekendów w 2018 r. Weryfikacja realizacji ww. umów wykazała, że we wskazanych okresach wykonano 9 z 13 badanych umów.

Na początku wakacji szkolnych 2017 r. rozpoczynających się w dniu 24 czerwca 2017 r., do dnia 30 czerwca na DK30 pomiędzy Zgorzelcem a Jelenią Górą wykonywano roboty na nawierzchniach betonowych (w ramach bieżącego utrzymania dróg) na trzech odcinkach o łącznej długości 1,5 km, a do dnia 29 czerwca wykonywano przejazd awaryjny w pasie rozdziału w km 165+100 A4 w związku z remontem jezdni północnej tej autostrady w 2017 r.

Do dnia 29 sierpnia wykonywano natomiast remont nawierzchni A18 na odcinku 3,0 km oraz przebudowę przepustu na DK94, a do 28 sierpnia układanie warstwy ścieralnej na ponad 0,5 km odcinku DK33 w Kłodzku oraz do końca sierpnia 2017 r. remont konstrukcji nawierzchni i remont poboczy na 7,4 km odcinku DK3 Sokola – Świny w ramach oddzielnej umowy na remont tej drogi.

W okresie wiosennej przerwy świątecznej w 2018 r. trwającej od 29 marca do 3 kwietnia oraz długich weekendów na przełomie kwietnia i maja lub maja i czerwca 2018 r. obok remontu mostów w ciągu DK8 w Kudowie, Kłodzku i Mielniku (pod i przy obiekcie) niepowodujące utrudnień w ruchu, wykonywano:

- „uszerstnienie” w dniu 29 marca nawierzchni DK8 na odcinku 0,3 km w miejscowości Boguszyn (w ramach umowy na bieżące utrzymanie dróg),
- naprawy w końcu miesiąca kwietnia wpustów deszczowych czy wymiany kratki wpustów lub pokryw studni na DK94 i DK30 w rejonie Lubania,

- przejazd awaryjny w pasie rozdziału w km 156+400 A4 od 29 maja do 5 czerwca - w związku z remontem jezdni północnej tej autostrady w 2018 r.,
- odnowę oznakowania poziomego na DK39 na odcinku Łagiewniki – Biedrzychów w dniu 2 czerwca oraz na DK8 na odcinku Kłodzko – Przerzeczyn Zdrój, w porze nocnej z 20 maja do 30 maja.

Odnosząc się do realizowanego na w czerwcu 2017 r. przejazdu awaryjnego na A4 (w związku z remontem odcinka tej autostrady), Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami podkreślił, że znaczny zakres robót związanych z remontem A4 wymaga odpowiednio długiego czasu. Z obserwacji zaś natężenia ruchu na remontowanym odcinku A4 wynikało, że w ostatnim tygodniu czerwca w latach poprzednich dobowe natężenie ruchu nie odbiegało od natężenia ruchu w pierwszym tygodniu wakacji letnich w czerwcu i nie przekraczało 24 tys. pojazdów na dobę. Wzrost natężenia ruchu do poziomu powyżej 25 tys. pojazdów na dobę nastąpił dopiero w miesiącu lipcu, czyli w miesiącu, w którym nie wykonywano remontu. Część wymienionych wyżej robót wykonywana na początku lub w końcu wakacji letnich w 2017 r. oraz wiosennej przerwie świątecznej lub podczas długich weekendów w 2018 r., jak wynika z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami nie powodowała znaczących utrudnień z uwagi na wykonywanie ich:

- poza jezdnią – jak w przypadku robót na DK30 w okresie od 24 czerwca do 30 czerwca 2017 r. (w obrębie chodników),
- na pasach włączenia i wyłączenia – jak w przypadku remontu A18 w sierpniu 2017 r.,
- w porze nocnej, przy niewielkim ruchu – jak odnowa oznakowania poziomego na DK8 na odcinku Kłodzko – Przerzeczyn Zdrój (od 20 maja do 30 maja 2018 r.), czy na DK39 na odcinku Łagiewniki – Biedrzychów (w dniu 2 czerwca 2018 r.),
- na odcinku drogi o przekroju 2+1, co przy pracach na jednym pasie umożliwiło utrzymanie ruchu dwukierunkowego na pozostałych dwóch pasach jezdni – jak w przypadku „uszkodziennia” w dniu 29 marca 2018 r. DK8 w miejscowości Boguszyń.

Brak możliwości uniknięcia wykonywania robót w okresach o zwiększonym natężeniu ruchu w pozostałych wskazanych wyżej przypadkach Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami tłumaczył:

- charakterem interwencyjnym robót niezbędnych dla zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego – jak w przypadku przebudowy zerwanego przepustu na DK94 (w sierpniu 2017 r.), czy naprawy i wymiany uszkodzonych lub skradzionych krętek wpustów deszczowych na DK30 i DK94 (w końcu kwietnia 2018 r.),
- skumulowaniem robót drogowych w jednym obszarze preferującym konieczność szybkiej realizacji w okresie wakacyjnym – jak w przypadku układania warstwy ścieralnej na ponad 0,5 km odcinku DK33 w Kłodzku,
- znacznym zakresem prac wymuszającym realizację przez minimum 130 dni także w okresie wakacyjnym⁶² – jak w przypadku remontu odcinka DK3 Sokół – Świny.

Przedstawiając problematykę wykonywania robót utrzymaniowych i remontów w okresie wakacji - Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami podkreślił ponadto, że ruch w szeregu miejscowościach Dolnego Śląska w okresie wakacji jest dużo mniejszy niż poza sezonem wakacyjnym, dlatego też Oddział GDDKiA do każdego odcinka drogi podchodzi indywidualnie i bez przeszkód podejmuje roboty drogowe w tym okresie. Inną sprawą jest prowadzenie robót na

⁶² Biorąc pod uwagę datę zakończenia okresu zimowego i możliwość rozpoczęcia prac remontowych nie ma możliwości uniknięcia prowadzenia robót poza okresem wakacji.

drogach do miejscowości wypoczynkowych, gdzie ze względu na wzmożony ruch powstrzymuje prowadzenie w tym okresie jakichkolwiek prac powodujących utrudnienia w ruchu. Ponadto wskazał, że co do zasady Oddział GDDKiA uwzględnia potrzebę minimalizowania utrudnień w ruchu, w szczególności na autostradzie, jednak musi mieć na uwadze, że zakresy robót do wykonania w ramach umów remontowych na autostradzie są stosunkowo duże. Realizacja zadań remontowych na A4 wymaga stosowania długiego okresu ciągłej realizacji. Nadmierne skracanie czasu przeznaczonego na wykonywanie robót może odbić się na jakości robót, a także mieć istotny wpływ na wartość składanych ofert. Zdaniem wyjaśniającego, wykonawcy w kalkulują w wycenę dodatkowe koszty związane np. z pracą w porze nocnej i/lub koszty związane z ewentualnymi karami za niedotrzymanie terminów.

(dowód: akta kontroli str. 477-502, 2097-2099, 2126-2148)

4.5. W badanym okresie GDDKiA O/Wrocław nie przeprowadzał żadnych analiz dotyczących negatywnego wpływu aktualnie stosowanego systemu poboru opłat na przepustowość autostrady A4. Jak wyjaśnił Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami, analiza tego zagadnienia znajduje się poza kompetencjami kontrolowanej jednostki.

(dowód: akta kontroli str. 2945-2947)

4.6. W ramach podejmowanych działań, zmierzających do poprawy warunków ruchu na płatnym odcinku autostrady A4 GDDKiA O/Wrocław stosował „Procedurę odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem”⁶³. W przedmiotowej procedurze określone zostały okoliczności, które warunkują możliwość podjęcia decyzji o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem. Zgodnie z obowiązującą procedurą, Dyrektor Oddziału, po powzięciu informacji o wystąpieniu zdarzenia drogowego lub powstaniu zatoru drogowego na obszarze działania Oddziału dokonuje analizy i dokumentuje działania sprawdzające, w szczególności czy:

- 1) wystąpiło zdarzenie drogowo lub zator drogowy;
- 2) na skutek zdarzenia drogowego doszło do powstania zatoru drogowego;
- 3) tendencja tworzenia zatoru drogowego jest rosnąca czy malejąca;
- 4) nastąpiło zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zmniejszenie stopnia tego bezpieczeństwa, polegające w szczególności na:
 - przekroczeniu krytycznej wartości natężenia ruchu w stosunku do maksymalnej przepustowości PPO;
 - w przypadku SPO, wykroczenia końca kolejki pojazdów poza pas wyłączenia;
 - w przypadku odcinka autostrady pomiędzy węzłami drogowymi autostrady, zatrzymania ruchu drogowego powodujące konieczność ewakuacji osób lub mienia poza obszar zagrożenia, stwierdzonej przez Kierującego Działaniami Ratowniczymi (dalej: „KDR”) lub inną właściwą służbę;
- 5) istnieje możliwość zastosowania innych środków niż odstąpienie od poboru opłat, w szczególności przez wprowadzenie objazdów, zwiększenie obsady pracowniczej na PPO, ręczne wydawanie dokumentów potwierdzających wjazd na autostradę, uruchomienie na PPO pasów o zmiennym kierunku ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2629, 3154-3175)

4.7. W okresie poddanym kontroli Dyrektor GDDKiA O/Wrocław, na podstawie art. 37a ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz

⁶³ Wdrożoną zarządzeniem nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem. W okresie wcześniejszym kwestię tę regulowało zarządzenie nr 47 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem.

oKrajowym Funduszu Drogowym⁶⁴, sześć razy podjął decyzję o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem, i tak:

- 1) w dniu 2 stycznia 2016 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w PPO Karwiany (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z powodu dużego natężenia ruchu w okresie świąteczno-noworocznym⁶⁵;
- 2) w dniu 3 stycznia 2016 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w PPO Karwiany (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z uwagi na duże natężenia ruchu w okresie świąteczno-noworocznym⁶⁶;
- 3) w dniu 23 maja 2017 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w Stacji Poboru Opłat (dalej: „SPO”) Brzezimierz (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z uwagi na zablokowanie jezdni północnej podczas działań ratowniczych spowodowanych wywróceniem się w km 174+700 autostrady pojazdu ciężarowego przewożącego odpady z masarni⁶⁸;
- 4) w dniu 3 kwietnia 2018 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w SPO Brzezimierz (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z powodu dużego natężenia ruchu w okresie poświątecznym⁶⁹;
- 5) w dniu 9 kwietnia 2018 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w SPO Krajków (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z uwagi na ograniczoną przepustowość jezdni północnej, spowodowaną zderzeniem czterech pojazdów (trzy ciężarowe, jeden osobowy), do którego doszło w km 154+700 autostrady⁷⁰;
- 6) w dniu 4 czerwca 2018 r. odstąpiono od poboru opłat za przejazd autostradą A4 w SPO Krajków (bramki wjazdowe, kierunek do Wrocławia/ jezdni północna) z uwagi na ograniczoną przepustowość jezdni północnej, spowodowaną najechaniem w km 155+000 autobusu przewożącego dzieci na tył pojazdu ciężarowego⁷¹.

Wykazane powyżej zdarzenia spowodowały tworzenie się zatorów stanowiących zagrożenie w ruchu drogowym. W zaistniałych sytuacjach, GDDKiA O/Wrocław zastosował procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem, zawarte w zarządzeniu Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 27 z dnia 9 sierpnia 2017 r. w sprawie procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem⁷². W ramach analiz przeprowadzonych przed podjęciem przez Dyrektora Oddziału decyzji odnośnie odstąpienia od poboru opłat, nie mierzono czasu oczekiwania kierowców w zatorze. Jak wyjaśniła Dyrektor GDDKiA O/Wrocław, brak wskazanego pomiaru wynika z braku technicznej możliwości jego wykonania. O odstąpieniu od poboru opłat kierowcy byli informowani na bieżąco za pośrednictwem systemu TZT, informacji drogowej (nr tel. 91 111), internetowego serwisu GDDKiA dla kierowców oraz mediów lokalnych.

GDDKiA O/Wrocław nie posiadał informacji o konsekwencjach finansowych decyzji Dyrektora Oddziału o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem w poszczególnych przypadkach. Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, ocena konsekwencji finansowych związanych z decyzją o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem leży poza kompetencjami Oddziału. Z tego

⁶⁴ Dz.U. z 2017 poz. 1057, ze zm.

⁶⁵ Długość zatoru ok. 10 km.

⁶⁶ Długość zatoru ok. 10 km.

⁶⁸ Brak informacji dotyczącej długości zatoru.

⁶⁹ Długość zatoru przed miejscem zdarzenia ok. 7 km, długość zatoru przed węzłem ok. 4 km.

⁷⁰ Długość zatoru przed miejscem zdarzenia ok. 16 km, długość zatoru przed węzłem ok. 5 km.

⁷¹ Długość zatoru przed miejscem zdarzenia ok. 17 km, długość zatoru przed węzłem ok. 8 km.

⁷² A wcześniej zarządzenia nr 47 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie procedury odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem.

powodu GDDKiA O/Wrocław nie szacował kwot zmniejszonych wpływów do Krajowego Funduszu Drogowego w związku z odstąpieniem od poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 2945-3175)

Ustalone
nieprawidłowości

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Uwaga dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że podejmowane przez Dyrektora Oddziału decyzje o odstąpieniu od poboru opłat na autostradzie w związku z wystąpieniem sytuacji stanowiących zagrożenie w ruchu drogowym nie miały formy pisemnej. Taka forma była wymagana postanowieniami § 5 ust. 5 pkt 4 procedury odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem⁷⁴, w myśl którego - Dyrektor Oddziału GDDKiA może podjąć decyzję, w formie pisemnej, o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem.

Dyrektor Oddziału wyjaśniła m.in., że w poszczególnych przypadkach nie było technicznej możliwości przekazania przedmiotowych decyzji za pośrednictwem poczty elektronicznej. Z uwagi na pilność sprawy, decyzja Dyrektora Oddziału w tej kwestii została przekazana operatorowi systemu poboru opłat telefonicznie

(dowód: akta kontroli str. 2951-2956)

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, GDDKiA O/Wrocław podejmował działania wyprzedzające w celu zapewnienia sprawnego i efektywniejszego ruchu kołowego. Postępowanie związane z rozpatrywaniem projektów organizacji ruchu oraz zatwierdzaniem organizacji ruchu na drogach krajowych będących w zarządzie Oddziału GDDKiA, w badanych latach uregulowano szczegółowo zarządzeniami Dyrektora Oddziału GDDKiA. Wszystkie poddane analizie projekty organizacji ruchu spełniały wymogi określone w § 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. *w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem*⁷⁵. Poddane kontroli remonty lub prace utrzymaniowe podjęte na początku lub w końcu wakacji letnich w 2017 r. oraz wiosennej przerwy świątecznej lub podczas długich weekendów w 2018 r. co do zasady nie powodowały istotnych utrudnień w ruchu drogowym. W badanym okresie Dyrektor Oddziału sześciokrotnie podejmował decyzję o odstąpieniu od poboru opłat na autostradzie w związku z wystąpieniem sytuacji stanowiących zagrożenie w ruchu drogowym. W ocenie NIK działania Dyrektora Oddziału były uzasadnione.

5. Monitorowanie i ograniczanie występowania zatorów drogowych

Opis stanu
faktycznego

5.1. W badanym okresie w GDDKiA O/Wrocław bieżącą analizą przejezdności dróg krajowych zajmował się Zespół Zarządzania Ruchem (funkcjonujący w ramach Wydziału Dróg i Sieci Drogowej), realizujący zadania Punktu Informacji Drogowej⁷⁶. ZZR monitorował bieżącą sytuację na zarządzanej przez Oddział sieci dróg krajowych, w tym w miejscach prowadzonych robót drogowych oraz prac utrzymaniowych. Nie sporządzano analiz w formie dedykowanych dokumentów. ZZR, działający w trybie całodobowym, zajmował się jednocześnie przekazywaniem kierowcom informacji na temat aktualnej sytuacji panującej na drogach krajowych⁷⁷. Zespół wspierał również działania przedstawicieli służb liniowych (obwody drogowe) w zakresie utrzymania przejezdności dróg oraz minimalizacji utrudnień na drogach krajowych województwa dolnośląskiego. Ponadto jednostka współpracowała ze służbami ratowniczymi, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz

⁷⁴ Załącznik do zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i autostrad z dnia 9 sierpnia 2017 r.

⁷⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 784.

⁷⁶ Według Regulaminu organizacyjnego GDDKiA O/Wrocław, do zakresu działań ZZR należało m.in. prowadzenie informacji o stanie przejezdności dróg (Punktu Informacji Drogowej/ Centrum Zarządzania Ruchem).

⁷⁷ Internetowy serwis dla kierowców, telefoniczna informacja drogowa, współpracujące media.

innymi podmiotami zaangażowanymi w prowadzenie działań na zarządzanej sieci drogowej. Za pośrednictwem ZZR informacje dotyczące stanu przejezdności dróg oraz zdarzeń mających wpływ na bezpieczeństwo użytkowników dróg, przekazywane były do mediów oraz służb odpowiedzialnych za zarządzanie kryzysowe na terenie całego województwa. Miejsca prowadzonych robót drogowych były również na bieżąco monitorowane przede wszystkim przez służby liniowe Oddziału, a także przez pracowników firm zewnętrznych zaangażowanych w realizację prac utrzymaniowych na podstawie zawartych umów oraz przez osoby sprawujące bezpośredni nadzór nad realizacją zadań w terenie (tj. kierownika robót, inspektora nadzoru). Dyrektor Oddziału GDDKiA wyjaśniła, że wiedza na temat ewentualnych zatorów drogowych występujących w miejscach, w których prowadzone są prace remontowe lub utrzymaniowe, wspomaga bieżące działania podejmowane w celu minimalizacji utrudnień oraz poprawy komfortu przejazdu. Dodatkowo, informacje te poszerzają doświadczenia Oddziału w zakresie występowania sytuacji związanych z ograniczeniem przepustowości dróg w trakcie prowadzonych prac drogowych. Ponadto GDDKiA O/Wrocław przeprowadzał pomiary ruchu drogowego w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu⁷⁸ oraz gromadził informacje na temat natężenia ruchu pojazdów w oparciu o klasyfikatory ruchu pojazdów⁷⁹. Wiedza na temat zatorów drogowych była wykorzystywana m.in. na etapie planowania robót drogowych, tworzenia wytycznych dla ich realizacji w dokumentach kontraktowych oraz na etapie opiniowania i rozpatrywania projektów organizacji ruchu drogowego. W uzasadnionych przypadkach, przy zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu związanych z robotami drogowymi Oddział wymagał przedstawienia zalecanych tras objazdów.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2629, 3232-3235)

5.2. W analizowanym okresie, GDDKiA O/Wrocław nie wykorzystywał w zarządzaniu administrowanymi przez siebie drogami krajowymi wskaźników techniczno-ekonomicznych w zakresie problematyki przeprowadzania remontów i prac utrzymaniowych (w kontekście tworzenia się zatorów drogowych), w szczególności takich jak: wskaźniki jakości podróży, wskaźniki zakłóceń w ruchu, wskaźniki czasu reakcji oraz wskaźników kosztowych.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2629)

5.3. W ramach przeprowadzonych oględzin pięciu wybranych miejsc (odcinków drogowych)⁸⁰, na których prowadzone były roboty drogowe (prace remontowe i prace utrzymaniowe), w celu sprawdzenia wpływu organizacji prowadzonych prac na utrudnienia w ruchu drogowym oraz tworzenie się zatorów drogowych, w toku kontroli dokonano weryfikacji zapisów strony internetowej serwisu GDDKiA dla kierowców w odniesieniu do stanu faktycznego realizowanych robót drogowych oraz powodowanych przez nie utrudnień w ruchu drogowym. Informacja o utrudnieniach w ruchu drogowym w danym miejscu była zamieszczona w internetowym serwisie dla kierowców GDDKiA. Zakres podanych informacji był zgodny ze stanem faktycznym. W badanym zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 2630-2884)

5.4. W badanym okresie, GDDKiA O/Wrocław informował użytkowników dróg o sytuacjach zaistniałych na drogach za pośrednictwem następujących kanałów:

⁷⁸ Przeprowadzonego przez GDDKiA na drogach krajowych w 2015 r.

⁷⁹ Zlokalizowane na autostradach A4 oraz A8.

⁸⁰ [1] Poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego na skrzyżowaniu DK8 z ul. Zajęczą w Kłodzku (etap II); [2] Remont nawierzchni na DK8 na odcinku Kudowa Zdrój-Jeleniów; [3] Remont jezdni północnej autostrady A4 na odcinku Bielany Wrocławskie – Wrocław Wschód wraz z węzłami oraz odcinkami dróg krajowych nr 5 i 35 (etap A); [4] Remont nawierzchni na DK35 na odcinku Siedlakowice-Gniechowice; [5] Remont mostu nad rzeką Zimnicą w ciągu DK36 w ciągu tzw. „Obwodnicy Ścinawy”.

- 1) telefonicznie, poprzez ogólnopolski numer informacji drogowej 19-111 (w przypadku zapytań ze strony użytkowników dróg),
- 2) telefonicznie, poprzez lokalny numer dostępowy na stronie GDDKiA O/Wrocław (w przypadku zapytań ze strony użytkowników dróg),
- 3) internetowy serwis dla kierowców⁸¹, przy użyciu dedykowanego oprogramowania do gromadzenia informacji o utrudnieniach w ruchu drogowym,
- 4) poprzez przesłanie informacji w formie wiadomości elektronicznej do dedykowanej listy mediów⁸²,
- 5) poprzez przesłanie informacji w formie wiadomości elektronicznej do Wojewódzkiego Centrum Zarządzania Kryzysowego, które publikuje informacje w RSO,
- 6) poprzez wyświetlanie komunikatów na tablicach o zmiennej treści (TZT),
- 7) poprzez przesłanie informacji w formie wiadomości elektronicznej do PID w pozostałych Oddziałach GDDKiA oraz Centrali GDDKiA, umożliwiając pracownikom innych PID udzielanie kierowcom informacji o utrudnieniach na drogach krajowych województwa dolnośląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 2625-2629, 3322-3354)

GDDKiA O/Wrocław nie wykorzystywał technologii Traffic Message Channel (TMC) do przekazywania mediom lub użytkownikom informacji o sytuacji na drodze. Oddział przekazywał informacje dotyczące utrudnień występujących na zarządzanych odcinkach dróg następującym rozgłoszom radiowym: Radio „Zet”, Radio „Zet Gold”, „Radio „Luz”, Polskie Radio „Wrocław”, Radio „Eska”, Radio „Rodzina”, Radio „Złote Przeboje”, Radio „RMF FM”, Radio „RMFMAX”, Radio „TOK FM”. Informacje te przekazywane były przez pracowników PID (ZZR) w formie wiadomości elektronicznej oraz telefonicznie (w przypadku zapytań ze strony przedstawicieli rozgłosz radiowych) poprzez ogólnodostępny numer informacji drogowej 19-111 oraz lokalny numer dostępny na stronie GDDKiA O/Wrocław. Informacje dotyczące warunków przejazdu oraz występujących utrudnień przekazywane były do mediów również w ramach działań podejmowanych przez stanowisko ds. komunikacji społecznej w Oddziale, np. w ramach akcji informacyjnej pn. „Łączy nas S3”, prowadzonej w okresach wzmożonego ruchu wspólnie z rozgłoszami regionalnymi Polskiego Radia.

(dowód: akta kontroli str. 2885-2893)

W wyniku przeprowadzonych oględzin w Centrum Zarządzania Ruchem m.in. stwierdzono, że:

- 1) Informacje dotyczące zdarzeń drogowych⁸³ PID gromadził w dedykowanej bazie danych prowadzonej centralnie⁸⁴ w systemie MS Access. Ponadto PID (dyżurny ZZR) gromadził na lokalnej stacji roboczej PC informacje o zgłoszeniach, utrudnieniach oraz zapisy dotyczące wykonanych podczas dyżuru czynności w arkuszu kalkulacyjnym MS Excel.
- 3) Potwierdzona informacja dotycząca zdarzenia (incydentu) drogowego była przekazywana przez dyżurnego PID do PID z terenu innych województw (działających w ramach GDDKiA) oraz do współpracujących mediów (radio, telewizja, prasa, Internet) za pomocą poczty elektronicznej MS Outlook.
- 4) PID posiadał na komputerze w systemie MS Outlook archiwum wysłanych wiadomości dotyczących utrudnień w ruchu. Na potrzeby niniejszych oględzin wydrukowano 15 ostatnich wiadomości dotyczących utrudnień na drogach

⁸¹ Na stronie www.gddkia.gov.pl w zakładce serwis dla kierowców.

⁸² Polska Agencja Prasowa, „Fakt”, „Gazeta Wrocławska”, „Gazeta Wyborcza”, TVP, TVN, „Polsat”, Portal „TU Wrocław”, Portal „Świdnica24”, Radio „Zet”, Radio „Zet Gold”, „Radio „Luz”, Polskie Radio „Wrocław”, Radio „Eska”, Radio „Rodzina”, Radio „Złote Przeboje”, Radio „RMF FM”, Radio „RMFMAX”, Radio „TOK FM”.

⁸³ Informacje o utrudnieniach i zgłoszeniach.

⁸⁴ GDDKiA w Warszawie.

CW

krajowych (komunikat o zakończeniu utrudnienia drogowego). Wybrane wiadomości były przesłane ustalonym odbiorcom w okresie od dnia 13 lipca 2018 r., godz. 18:51 do dnia 17 lipca 2018 r., godz. 11:24.

5) PID dysponował aktualnymi informacjami o warunkach ruchu drogowego na sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA, w tym o przejezdności tych dróg oraz o aktualnych pracach i remontach prowadzonych na tych drogach krajowych. Informacje te pochodziły z prowadzonej centralnie⁸⁵ bazy danych systemu UTRWin (Utrudnienia na drogach). Informacje do systemu UTRWin były wprowadzane przez pracowników GDDKiA O/Wrocław: Rejonów Drogowych (dane o planowanych i prowadzonych remontach, budowach, przebudowach, bieżących pracach utrzymaniowych), Centrum Zarządzania Ruchem (informacje o rzeczywistych zdarzeniach/incydentach). Źródłem danych były informacje przekazywane przez Wojewódzkie Centrum Powiadamiania Ratunkowego (Wydział Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego), Policję, Państwową Straż Pożarną, patroli zewnętrzne, służby liniowe GDDKiA, użytkowników dróg krajowych (kierowców), media.

6) PID dysponował informacjami o aktualnych warunkach atmosferycznych oraz o stanie nawierzchni. Informacje te pochodziły z własnych 37 drogowych stacji pogodowych (stacji meteo), zlokalizowanych przy drogach krajowych (19 stacji meteo przy autostradzie A4, cztery stacje meteo przy autostradzie A8, 14 stacji meteo przy pozostałych drogach krajowych) oraz osiem laserowych czujników stanu nawierzchni, zlokalizowanych na autostradzie A8. Dane meteorologiczne były gromadzone w systemach: „System Oslony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem” (autostrada A4), „System Informacji Autostradowej” (autostrada A8, droga ekspresowa S8), System Trax Elektronik (pozostałe drogi krajowe). Systemy te gromadziły informacje dotyczące warunków pogodowych i stanu nawierzchni, m.in.: temperatura powietrza, temperatura nawierzchni, temperatura rosy, wilgotność, stan nawierzchni, wysokość wody na drodze, opady, widzialność, prędkość wiatru, kierunek wiatru.

7) PID posiadał systemy teleinformatyczne do zarządzania TZT: „System Oslony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem” (autostrada A4), „System Informacji Autostradowej” (autostrada A8, droga ekspresowa S8). W ramach „Systemu Oslony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem” funkcjonowało 57 tablic TZT, a w ramach „Systemu Informacji Autostradowej” funkcjonowało 18 tablic TZT. Tablice TZT były zlokalizowane przede wszystkim na wskazanych autostradach przed węzłem i za węzłem autostradowym. Wskazane systemy teleinformatyczne do zarządzania TZT posiadały zaprogramowane 272 procedury (schematy) do prezentacji komunikatów do sterowania poszczególnymi TZT. Procedury zostały stworzone na bazie opracowanych projektów docelowej organizacji i zarządzania ruchem dla poszczególnych odcinków autostrad. Ponadto oba systemy umożliwiały wprowadzenie i wyświetlenie na wybranej tablicy TZT dowolnej treści („w sposób ręczny”). PID posiadał możliwość poinformowania użytkowników dróg krajowych za pośrednictwem systemu TZT o zatorze drogowym, jego przyczynie oraz o możliwości zmiany trasy (o ile taka istniała).

(dowód: akta kontroli str. 3322-3354)

5.5. System drogowego monitoringu wizyjnego GDDKiA O/Wrocław składał się z kamer zlokalizowanych na zarządzanej sieci drogowej. Według stanu na dzień 31 marca 2018 r. Oddział zarządzał 21 drogami krajowymi o łącznej długości 1 334,0 km. System monitoringu wizyjnego składał się ze 107 kamer zainstalowanych na 8 drogach, z czego najwięcej na A4 – 55 kamer oraz A8 – 30 kamer. Długość dróg krajowych objętych monitoringiem wizyjnym wynosiła łącznie 26,8 km.

⁸⁵ GDDKiA w Warszawie.

W największym stopniu monitoringiem wizyjnym objęte były drogi A8 – 33,0% oraz A4 – 7,1%. Biorąc pod uwagę okres objęty kontrolą liczba kamer monitoringu wizyjnego GDDKiA O/Wrocław praktycznie nie zmieniała się i wynosiła 107-111 szt. Długość dróg krajowych objętych monitoringiem wizyjnym wynosiła w tym czasie od 26,8 do 27,8 km.

(dowód: akta kontroli str. 2885-2893)

Obrazy z kamer w ciągu autostrady A8 przekazywane były na bieżąco (strumieniowo) na ścianę wizyjną w sali operatorskiej w Centrum Zarządzania Ruchem oraz z częstotliwością jeden raz na 10 minut na dedykowaną stronę internetową⁸⁶. System kamer monitoringu wizyjnego dawał możliwość oceny warunków ruchu w wybranych lokalizacjach, w tym identyfikację zatorów drogowych oraz wspierał inne działania podejmowane przez Oddział (np. w czasie prowadzenia akcji zimowego utrzymania dróg). W przypadku powzięcia przez dyżurnego CZR (ZZR) informacji o zatorze, podejmował on czynności zmierzające do uzyskania informacji o przyczynie utrudnień w ruchu drogowym. Odbывало się to m.in. poprzez skierowanie na miejsce zdarzenia pracownika służby liniowej, patrolu drogowego lub poprzez kontakt z właściwą terytorialnie jednostką Policji. Po ustaleniu rodzaju utrudnienia dyżurny postępował dalej zgodnie z procedurą wskazaną w regulaminie PID⁸⁷.

GDDKiA O/Wrocław zidentyfikował następujące przyczyny powstawania zatorów drogowych:

- niekorzystne warunki atmosferyczne,
- przejazd kolumn pojazdów,
- przejazd pojazdów rolniczych,
- zdarzenia drogowe (wypadki, kolizje),
- zwiększone natężenie ruchu w okresach świątecznych i wakacyjnych,
- awarie pojazdów pozostawionych na pasie ruchu,
- prowadzone prace remontowe i utrzymaniowe,
- znajdujące się na drodze przeszkody (np. opony, ładunki).

(dowód: akta kontroli str. 2625-2629, 3236-3321)

System monitoringu wizyjnego GDDKiA O/Wrocław został wykonany zgodnie z projektem „Systemu Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem” dla autostrady A4 oraz „Systemem Informacji Autostradowej” dla AOW (A8). Kamery zostały zainstalowane w optymalnych lokalizacjach pod względem możliwości monitorowania obrębu węzłów (przed węzłem i za węzłem) oraz dostępu do zasilania energetycznego. Ponadto na pozostałych drogach krajowych zostały zainstalowane kamery przy drogowych stacjach pogodowych, które służą celom utrzymaniowym. Ponadto odnośnie intensywności monitoringu wizyjnego na zarządzanych drogach krajowych, Oddział przeprowadził analizy w ramach zatwierdzania/opiniowania projektowanych koncepcji systemów zarządzania ruchem na drogach ekspresowych S3 i S5. W ramach opracowanych koncepcji systemów zarządzania ruchem zostały uzgodnione lokalizacje kamer monitoringu wizyjnego⁸⁸.

Jak wyjaśniła Dyrektor Oddziału, system monitoringu wizyjnego na drogach krajowych będzie rozwijany w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem, który jest przewidziany do zrealizowania w 2020 r. na sieci TEN-T (etap I).

⁸⁶ Zakładka na stronie www.gddkia.gov.pl.

⁸⁷ Wprowadzoną zarządzeniem nr 17 GDDKiA z dnia 4 kwietnia 2018 r. w sprawie organizacji Punktu Informacji Drogowej oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych. W okresie wcześniejszym obowiązywało w tej sprawie zarządzenie nr 55 GDDKiA z dnia 8 października 2008 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych.

⁸⁸ Do dnia 30 czerwca 2018 r. system monitoringu wizyjnego na drogach ekspresowych S3 i S5 nie został wdrożony.

Ustalono
nieprawidłowości

Ocena cząstkowa

W przedstawionym powyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

GDDKiA O/Wrocław monitorował i ograniczał występowanie zatorów na drogach krajowych, powodowanych przez roboty drogowe. Prowadził również działania w zakresie rzetelnego informowania kierowców o miejscach i czasie tworzenia się zatorów drogowych oraz o wykonywanych pracach remontowych i utrzymaniowych, a także w sposób rzetelny prowadził serwis informacyjny dla kierowców. Oddział GDDKiA informował użytkowników o zaistniałych utrudnieniach na drogach krajowych przede wszystkim za pośrednictwem PID, na stronie internetowej GDDKiA oraz współpracując z lokalnymi rozgłośniami radiowymi. Wykorzystywano również dane z kamer monitoringu wizyjnego, instalowanych przede wszystkim na potrzeby zapewnienia bieżącego utrzymania dróg.

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 o Najwyższej Izbie Kontroli⁸⁹ (dalej: ustawa "o NIK"), wnosi o:

1. Zapewnienie uzgadniania stosownych planów działań ratowniczych z podmiotami wskazanymi w § 98 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. *w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych*, zgodnie z postanowieniami § 5 pkt 2 zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r.
2. Zapewnienie zaktualizowania planu działań ratowniczych dla odcinka A4 od km 156+213 (PPO Karwiny) do km 193+965 (granica oddziałów GDDKiA województw dolnośląskiego i opolskiego), zgodnie z wymogami zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r.
3. Podjęcie działań mających na celu:
 - przyjmowanie zgłoszeń o zdarzeniach drogowych w sposób wymagany procedurą określoną w planach działań ratowniczych, tj. z informacją, czy uszkodzeniu uległa infrastruktura drogowa, z opisem uszkodzeń tej infrastruktury lub odnotowanym faktem jej demontażu,
 - rzetelne sporządzanie elektronicznych informacji o zdarzeniach drogowych, zawierających dane zgodne z zapisami dziennika dyżurnego ZZR oraz przewidywany czas utrudnienia na drodze wyrażony w godzinach.
4. Zaktualizowanie wewnętrznej procedury z dnia 20 marca 2017 r. w przedmiocie *zgłaszania i prowadzenia przez wykonawców robót w pasie drogowym dróg krajowych w zarządzie Oddziału GDDKiA*, w zakresie obowiązujących regulacji w nim przywołanych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁸⁹ Dz.U. z 2017 r. poz.524, ze zm.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 *ustawy o NIK* proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli Delegatury we Wrocławiu, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i nieprawidłowości przedstawionych powyżej lub o podjętych działaniach w kierunku ich wykorzystania.

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.

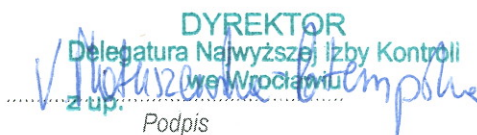
Wrocław, dnia 10 sierpnia 2018 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura we Wrocławiu

Kontroler

Grzegorz Niemczyk
Główny specjalista kontroli państwowej


Podpis

DYREKTOR
Delegatura Najwyższej Izby Kontroli
we Wrocławiu

Podpis
Violetta Matuszewska-Potempska
p.o. Wicedyrektor