LLO.430.001.2019
188/2018/P/18/083/LLO

Informacja o wynikach kontroli

Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Dyrektor Delegatury NIK w Łodzi
Przemysław Szewczyk

P. Szewczyk

Akceptuję:
Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli
Wojciech Kutyła

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Krzysztof Kwiatkowski
Warszawa, dnia 10. IV. 2019 r.

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów, skrótowców i pojęć **4**

1. Wprowadzenie **5**

2. Ocena ogólna **6**

3. Synteza **8**

4. Wnioski **17**

5. Ważniejsze wyniki kontroli **19**

5.1. NADZOROWANIE I PRZESTRZEGANIE STANDARDÓW I WYTYCZNYCH GENERALNEGO DYREKTORA DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD 19

5.2. ZACHOWANIE CIĄGŁOŚCI RUCHU W TRAKCIE ROBÓT DROGOWYCH 25

5.3. ELIMINOWANIE UTRUDNIEŃ W RUCHU DROGOWYM 30

5.4. ZARZĄDZANIE RUCHEM NA DROGACH KRAJOWYCH 37

5.5. KRAJOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA RUCHEM DROGOWYM NA SIECI TEN-T ETAP I 50

5.6. DZIAŁALNOŚĆ EDUKACYJNO-INFORMACYJNA RAD BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO SZCZEBLA KRAJOWEGO I WOJEWÓDZKIEGO 54

5.7. WSPÓPRACA JEDNOSTEK PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ Z ZARZĄDCĄ SIECI DRÓG KRAJOWYCH 55

6. Załączniki **60**

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE 60

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH 68

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI 71

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI 72

6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI 73

6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA 74

WYKAZ SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ

A, S, DK	autostrada (A), droga ekspresowa (S) lub droga krajowa (DK), inna niż autostrada i droga ekspresowa
CZR	Centrum Zarządzania Ruchem
drogi krajowe	stanowią własność Skarbu Państwa (art. 2a ust. 1 ustawy o drogach publicznych); do dróg krajowych zalicza się m.in.: autostrady i drogi ekspresowe oraz drogi leżące w ich ciągach do czasu wybudowania autostrad i dróg ekspresowych; drogi międzynarodowe; drogi stanowiące inne połączenia zapewniające spójność sieci dróg krajowych; drogi alternatywne dla autostrad płatnych; drogi stanowiące ciągi obwodnicowe dużych aglomeracji miejskich (art. 5 ustawy o drogach publicznych)
inżynieria ruchu	- dziedzina zajmująca się badaniami m.in. ruchu drogowego oraz zastosowaniem wiedzy o ruchu w projektowaniu organizacji ruchu i sterowaniu ruchem. Jej celem jest zapewnienie bezpiecznego, sprawnego i ekonomicznego przemieszczania osób i towarów, i jednocześnie ograniczenie ujemnego wpływu transportu na środowisko (www. https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/inzynieria-ruchu;3915291.html) - organizacja bardziej efektywnego, sprawnego ruchu drogowego w obrębie systemu dróg, uzyskiwana przez zmianę natężenia ruchu, regulację skrzyżowań, wyznaczenie pór i miejsc parkowania (https://pl.glosbe.com/pl/pl/in%C5%BCynieria%20ruchu%20drogowego)
Generalny Dyrektor DKiA	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad
GDDKiA	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad
ITS	Inteligentne Systemy Transportowe - systemy stanowiące szeroki zbiór różnorodnych technologii (telekomunikacyjnych, informatycznych, automatycznych i pomiarowych) oraz technik zarządzania stosowanych w transporcie w celu ochrony życia uczestników ruchu, czy zwiększenia efektywności systemu transportowego
KSZRD	Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym. Projekt GDDKiA, który poprzez budowę, wdrożenie i uruchomienie spójnej infrastruktury informatycznej, telekomunikacyjnej i pomiarowej umożliwić miał płynniejszą i bezpieczniejszą jazdę
oddział GDDKiA	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad
pas drogowy	wydzielony liniami granicznymi grunt wraz z przestrzenią nad i pod jego powierzchnią, w którym są zlokalizowane droga oraz obiekty budowlane i urządzenia techniczne związane z prowadzeniem, zabezpieczeniem i obsługą ruchu, a także urządzenia związane z potrzebami zarządzania drogą (art. 4 pkt 1 ustawy o drogach publicznych)
pas ruchu	każdy z podłużnych pasów jezdni wystarczający do ruchu jednego rzędu pojazdów wielośladowych, oznaczony lub nieoznaczony znakami drogowymi (art. 2 pkt 7 ustawy Prawo o ruchu drogowym)
PDzR	plany działań ratowniczych
PID	Punkt Informacji Drogowej
POR	projekt organizacji ruchu
PPO	punkty poboru opłat
PSP	Państwowa Straż Pożarna
przejezdność	swobodny przejazd drogą; droga bez zatoru
remont drogi	wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych, innych niż użyte w stanie pierwotnym (art. 4 pkt 19 ustawy o drogach publicznych)
TZT	tablice zmiennej treści
utrzymanie drogi	wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej (art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych)
WRBRD	Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego
zator drogowy	utrzymujący się stan zatrzymania ruchu lub stan, w którym pojazdy poruszają się z zatrzymaniami, powodując tworzenie się narastającej kolejki pojazdów (§ 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r.[1])
zarządca drogi	Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad, tj. centralny organ administracji rządowej, do którego właściwości należą sprawy planowania, budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg krajowych
ustawa o drogach publicznych	ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.)
ustawa Prawo o ruchu drogowym	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.)

[1] Rozporządzenie w sprawie sposobu ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa. Dz. U. z 2015 r. poz. 1063. Rozporządzenie uchylone z dniem 3 listopada 2018 r.

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy zarządcy dróg krajowych podejmowali skuteczne działania w celu zapewnienia przejezdności dróg, w szczególności w trakcie wykonywania remontów?

Pytania definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy opracowane rozwiązania (procedury, wytyczne, zasady) zapewniają skuteczną organizację prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizację ruchu?
2. Czy zadania w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizacji ruchu realizowano zgodnie z tymi zasadami, szczególnie przy zawieraniu umów z wykonawcami?
3. Czy służby utrzymania dróg prawidłowo nadzorowały wykonanie umów dotyczących organizacji robót drogowych i organizacji ruchu oraz rzetelnie rozliczały te podmioty z podjętych przez nich zobowiązań?
4. Czy organizacja zadań na drogach nie powodowała zbytniej uciążliwości dla użytkowników drogi?
5. Czy zarządcy dróg efektywnie monitorowali i ograniczali występowanie zatorów drogowych, eliminując ich przyczyny?

Jednostki kontrolowane

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w: Gdańsku, Łodzi, Poznaniu, Katowicach, Krakowie, Warszawie i we Wrocławiu

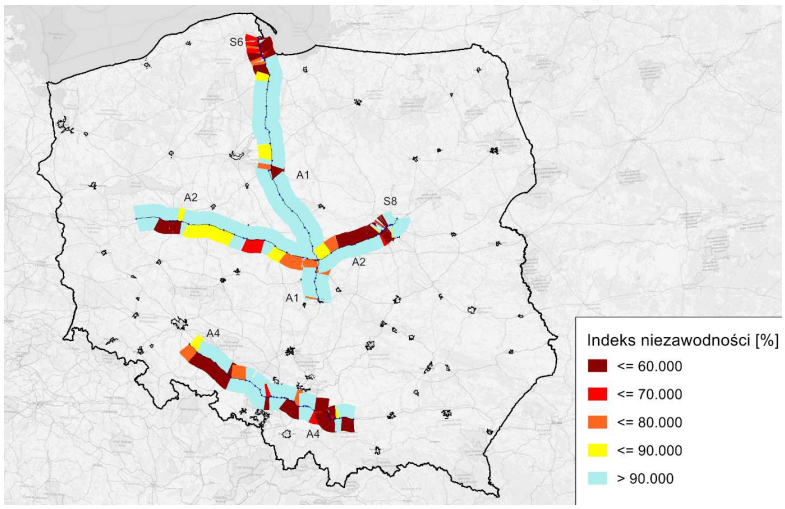
Okres objęty kontrolą

2016-2018 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres.

Drogi krajowe zarządzane przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad mają łącznie ponad 19 tys. km (w tym 3,73 tys. km autostrad i dróg ekspresowych). Stanowią one nie tylko strategiczne ciągi komunikacyjne, ale odbywa się na nich również ruch miejski (obwodnice miast), regionalny, czy turystyczny. Według danych Policji[2], liczba pojazdów poruszających się po polskich drogach z roku na rok systematycznie wzrasta. Na koniec 2016 r. było to ponad 28.601 pojazdów, a po 1,5 roku, tj. na dzień 30 czerwca 2018 r. – o 3,6% więcej. Tymczasem, istniejący na drogach krajowych „punktowy" system zarządzania ruchem jest mało efektywny i nie uwzględnia oczekiwań kierowców. Obejmuje tylko nieliczne odcinki 9 dróg szybkiego ruchu, z których informacje przetwarzane są w trzech centrach zarządzania ruchem i nie zapobiega powstawaniu zatorów drogowych, nie przekazuje kierowcom precyzyjnych, pełnych i bieżących komunikatów o sytuacji panującej na drodze, nie wskazuje na utrudnienia, czy też nie kieruje na trasy alternatywne. Z całą pewnością uwarunkowania te nie pozostają bez wpływu na poziom bezpieczeństwa użytkowników tych dróg i warunki ruchu. Wiele rozwiązań stosowanych w krajach europejskich (np. w Niemczech), które przynoszą wymierne efekty w postaci redukcji zatłoczenia, wzrostu przepustowości dróg, poprawy warunków ruchu i zmniejszenia zdarzeń drogowych, na polskich drogach nie funkcjonuje. Ponieważ z roku na rok liczba pojazdów wzrasta, dlatego też sieć dróg wymaga sprawnie funkcjonującego systemu, który umożliwi szybkie reagowanie na sytuację powstałą na drogach, również przy właściwej współpracy innych odpowiednich jednostek (np. Państwowej Straży Pożarnej). W celu lepszego zobrazowania stosowanych rozwiązań drogowych, dokonano na użytek tej informacji wielu porównań do rozwiązań niemieckich.

Rys. nr 1

Przykłady odcinków dróg szybkiego ruchu, na których występowały zatory drogowe w majowe piątki 2018 r. (w godz. 14.00-19.00)[3]



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"[4]

[2] www.policja.gov.pl. Dane za lata 2016-2018 dotyczą pojazdów silnikowych ogółem.
[3] Indeks niezawodności (w %) wskazuje na potencjalne utrudnienia w ruchu z powodu zatłoczenia lub korków. Im indeks jest niższy, tym większe prawdopodobieństwo, że kierowcy natkną się na drodze na utrudnienia; indeks o wartości poniżej 60% - prawdopodobieństwo wystąpienia takich sytuacji jest bardzo wysokie.
[4] Opracowanie eksperta pn. „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu", wykonane w ramach ekspertyzy zleconej przez NIK.

2. OCENA OGÓLNA

Niewystarczające działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad na rzecz zapewnienia przejezdności dróg

Podejmowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad działania na rzecz ograniczenia zatorów na drogach krajowych były w ocenie Najwyższej Izby Kontroli niewystarczające.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad opracował dla oddziałów terenowych zasady i wytyczne dotyczące zmniejszania uciążliwości drogowych prac utrzymaniowych oraz remontowych, co jednak nie przyczyniło się znacząco do ograniczenia utrudnień na drogach krajowych. Nie stworzył w tym zakresie mechanizmów monitorowania i kontroli wewnętrznej. Co więcej, pozostawił daleko idącą swobodę w ich stosowaniu, ograniczając się do regularnego ponawiania zaleceń bez weryfikacji ich wykonania.

Tymczasem, prace drogowe organizowano nie zawsze zgodnie z zasadami wdrożonymi przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, już na etapie zawierania umów z wykonawcami bieżącego utrzymania dróg. W większości umów zalecenia wykonania robót: „*w sposób nieutrudniający ruchu*", „*bez powodowania utrudnień*", czy „*poza godzinami szczytu*" miały charakter ogólnikowy i nie były doprecyzowane ani poparte sankcjami. Dodatkowo, brak wyznaczania dokładnych terminów i godzin prowadzenia robót drogowych dawał swobodę wykonawcy w decydowaniu o czasie rozpoczęcia i zakończenia wykonywania prac utrzymaniowych. Ograniczało to egzekwowanie przez GDDKiA wymagań w zakresie niskiej uciążliwości robót.

Zarządca drogi na bieżąco nadzorował zlecone prace remontowe i utrzymaniowe na drogach krajowych. W niewielkim stopniu dotyczyło to jednak monitorowania ruchu i przeciwdziałania zatorom drogowym. Brak konsekwentnego stosowania i respektowania zaleceń Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad odnośnie pory realizowanych sezonowych prac utrzymaniowych, dotyczących m.in. koszenia trawy i naprawy barier energochłonnych, przyczynił się do powstawania utrudnień w ruchu i wielokilometrowych zatorów, w skrajnym przypadku wynoszących ponad 14 km. Roboty te zostały nie tylko wadliwie zaplanowane, ale również nie zostały w porę przerwane przez nadzorujących je pracowników GDDKiA.

Zarządca dróg krajowych nie stworzył efektywnego i sprawnego systemu zarządzania ruchem, który nakierowany byłby na jak najszybsze reagowanie na przypadki zagęszczania się ruchu i odpowiedniego dostosowania prędkości pojazdów. Nie dysponował precyzyjnymi informacjami o ruchu drogowym, a tym samym nie zawsze ostrzegał na czas przed utrudnieniami i ich skutkami. Nie zapewnił również sprawnego funkcjonowania części posiadanej infrastruktury do monitorowania ruchu i warunków pogodowych. Urządzenia typu kamery monitorujące i tablice zmiennej treści – uszkodzone i niedziałające przez kilka lat – nie były wykorzystane przez GDDKiA zgodnie z przeznaczeniem, przez co nie spełniały swojej funkcji, tj. nie informowały kierowców o ewentualnych utrudnieniach na drodze.
Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad nie zawsze rzetelnie informował użytkowników dróg o sytuacji panującej na drogach krajowych. Stwierdzono przypadki, że kierowcy nie byli na bieżąco powiadamiani o utrudnieniach na drodze. Brakowało również informacji o miejscach spowolnień w ruchu i jaki wpływ na warunki ruchu ma dane utrudnienie.

NIK negatywnie ocenia stan zaawansowania prac nad Krajowym System Zarządzania Ruchem Drogowym. Większość planowanych działań w celu stworzenia tego systemu nie została w ogóle podjęta, bądź realizowano je z ponad rocznym opóźnieniem względem zakładanego harmonogramu. Wskutek opóźnień, na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK projekt był nadal na etapie opracowania wymagań techniczno-organizacyjnych, choć GDDKiA założyła ostateczny termin jego wdrożenia na 31 grudnia 2020 r.

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli występujące opóźnienia w realizacji harmonogramu rzeczowo-finansowego i niskie zaangażowanie środków finansowych przeznaczonych na Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym stwarzają ryzyko niedotrzymania ostatecznego terminu wykonania i uruchomienia systemu, a w konsekwencji – niewykorzystania środków unijnych.

W celu upłynnienia ruchu na punktach poboru opłat, w wyjątkowych sytuacjach zarządca drogi decydował o odstąpieniu od poboru opłat i „podniesieniu bramek". Nie wprowadził jednak innych, bardziej efektywnych rozwiązań uiszczania obowiązkowych opłat – pomimo dopuszczenia takiej możliwości przez ustawodawcę – za pomocą których w łatwiejszy sposób kierowcy mogliby dokonać zapłaty za przejazd i w rezultacie uniknąć kolejek na „bramkach". Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na konsekwencje stosowanego rozwiązania, objawiające się wydłużonymi kolejkami przed PPO oraz opóźnieniem przejazdu (nawet dziewięciokrotnie dłuższym w stosunku do przejazdu „bez zakłóceń"). Stosowany system poboru opłat nie był nawet przedmiotem analiz wpływu tego systemu na przejezdność i przepustowość dróg szybkiego ruchu.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia zawarcie w 2017 r. przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad porozumienia o współpracy z Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej, a następnie podpisania na tej podstawie porozumień szczegółowych, regulujących zasady współdziałania podległych im jednostek podczas usuwania z dróg krajowych materiałów powypadkowych, powstałych na skutek zdarzeń drogowych. Pozytywnie należy ocenić również opracowanie przez zarządcę dróg krajowych planów działań ratowniczych dla krajowych dróg niepłatnych, pomimo braku takiego obowiązku prawnego. O powyższe Najwyższa Izba Kontroli wnosiła po kontroli „Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg" (P/15/086) oraz po kontroli „Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych" (P/16/037).

3. SYNTEZA

Oddziały GDDKiA nie przestrzegały wytycznych i zaleceń Generalnego Dyrektora DKiA

Generalny Dyrektor DKiA na przełomie 2017-2018 wydał wytyczne w sprawie prowadzenia prac drogowych w sposób jak najmniej uciążliwy dla kierowców, jednak nie egzekwował ich stosowania przez oddziały GDDKiA. Przed spodziewanym wzrostem natężenia ruchu na drogach krajowych, Generalny Dyrektor DKiA kierował również do oddziałów pisma, w których zalecał podjęcie skutecznych działań minimalizujących utrudnienia w ruchu, ale nie nadzorował ich realizacji.
[str. 19-21]

Przeprowadzone w kontekście przeciwdziałania zatorom drogowym oględziny odcinków dróg krajowych wykazały przypadki[5] nieprzestrzegania przez oddziały GDDKiA wytycznych i zaleceń co do pory realizowanych prac drogowych. Roboty wykonywane na drogach woj. łódzkiego (koszenie trawy oraz prace gwarancyjne) spowodowały znaczne utrudnienia w ruchu i tworzenie się zatorów drogowych. Uciążliwe roboty drogowe nie zostały w porę przerwane przez nadzorujących je pracowników oddziału GDDKiA w Łodzi. Podjęli oni interwencję, w sprawie przełożenia ich na inną porę, w tym porę nocną, dopiero w sytuacji, gdy zatory osiągnęły już wielokilometrowe rozmiary.
[str. 21-25]

Nieprecyzyjne zapisy w umowach z wykonawcami prac drogowych

W kontrolowanych oddziałach GDDKiA opracowano i wdrożono wewnętrzne zasady, procedury i programy działań służące minimalizowaniu utrudnień w ruchu. Jednak na 39 analizowanych umów utrzymaniowych (w tym kompleksowych)[6], aż w 30 z nich (tj. 76,9%) nie uwzględniono wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, zawierających zalecenia organizacji wykonywania poszczególnych rodzajów prac utrzymaniowych w celu minimalizacji utrudnień (w tym prace w nocy). Nie określano organizacji i czasookresu wykonywania poszczególnych rodzajów prac utrzymaniowych oraz obowiązku informowania oddziałów GDDKiA przez wykonawców o przewidywanym terminie i godzinach prowadzenia prac drogowych. W umowach dotyczących utrzymania dróg wskazywano jedynie – w sposób ogólny – że wykonawca zobowiązany był do wykonywania robót w sposób nieutrudniający ruchu drogowego. Jednak pozostawiono otwartą kwestię, czy jest to możliwe i jak należy to robić. Natomiast przy pracach remontowych termin prowadzenia prac był każdorazowo ustalany w harmonogramie robót, uzgadnianym z pracownikami oddziałów. Wskazywano przedziały godzinowe prowadzenia prac oraz zasady pracy w systemie 3-zmianowym.
[str. 25-27]

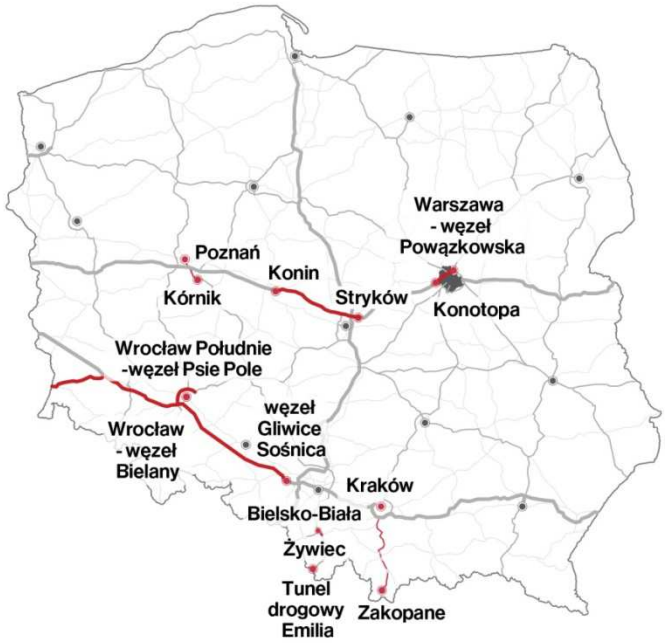
Niedoskonały system zarządzania ruchem

W latach 2016-2018 (I półrocze) zarządzanie ruchem na drogach w Polsce było mało efektywne zarówno dla zarządcy dróg krajowych, jak i dla samych kierowców, z uwagi na brak działającego, spójnego pod względem funkcjonalnym, obszarowym i organizacyjnym systemu zarządzania ruchem. Pojedyncze jego elementy – detektory ruchu, kamery monitorujące, tablice zmiennej treści i stacje pogodowe – zainstalowane na odcinkach 9 dróg szybkiego ruchu nie stanowiły spójnego i skutecznego narzędzia do monitorowania ruchu drogowego, w celu m.in. zwiększenia przejezdności na sieci drogowej, bezpieczeństwa ruchu drogowego i zapobiegania zatorom drogowym. Z uwagi na brak systemu zarządzania ruchem również na drogach alternatywnych do dróg szybkiego ruchu, GDDKiA nie była w stanie na bieżąco analizować sytuacji ruchowej i proponować te ciągi jako trasy alternatywne dla kierowców. W praktyce, rola systemu zarządzania ruchem sprowadza się więc jedynie do mocno ograniczonej funkcji informacyjnej dla kierowców.
[str. 36-46, 50]

[5] Nieprzestrzeganie zaleceń Generalnego Dyrektora DKiA co do pory wykonywania niektórych prac dotyczyło 8 odcinków dróg krajowych, tj. 20% poddanych oględzinom.
[6] Przyjęty w oddziałach GDDKiA system utrzymania dróg polegał na zlecaniu podmiotom zewnętrznym wykonanie prac remontowych i utrzymaniowych.

Infografika nr 1

Odcinki dróg objęte systemem zarządzania ruchem



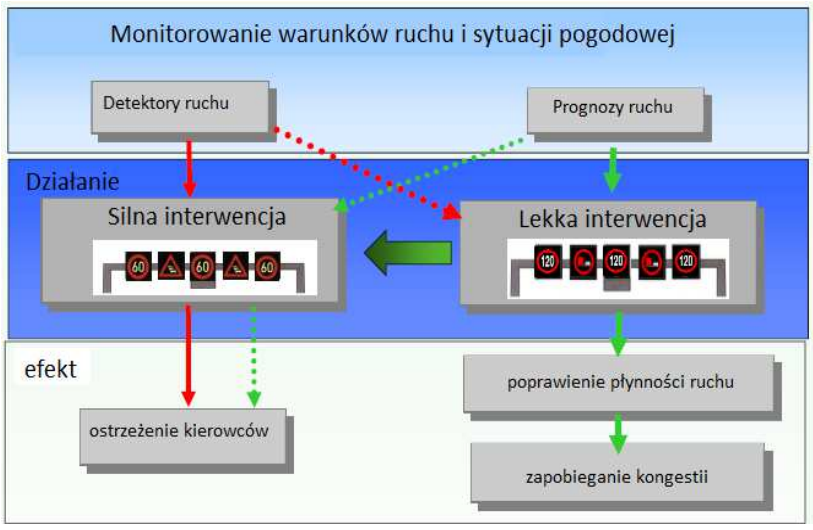
Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Aktywne przeciwdziałanie zatorom i zapewnienie płynnej przejezdności dróg w Niemczech

Dla porównania, w Niemczech rozwój systemu zarządzania ruchem nakierowany był na jak najszybsze reagowanie na przypadki zagęszczania się ruchu i odpowiedniego zwalniania pojazdów. Miało to na celu ograniczenie możliwości powstania ewentualnych zdarzeń drogowych oraz łagodzenie ich skutków.

Infografika nr 2

Schemat interwencji w postaci wprowadzanych ograniczeń i zakazów, w Centrum Zarządzania Ruchem w Niemczech



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Zarządcy dróg niemieckich w celu upłynniania ruchu i skrócenia czasu podróży kierowców oraz lepszego wykorzystania przepustowości drogi wykorzystywali rozwiązania, które w Polsce nie funkcjonują. Były to m.in. dynamiczne przydzielanie pasów ruchu na węzłach (za pomocą tablic zmiennej treści),

dozowanie ruchu pojazdów na wjazdach na autostradę (przy pomocy sygnalizacji świetlnej), wykorzystywanie systemów sieciowych do prowadzenia ruchu przez trasy alternatywne. Na niemieckich drogach stosowano również – wyłącznie w stanach dużego natężenia ruchu w godzinach i kierunkach szczytowych – czasowe przekształcanie pasów awaryjnych w pas ruchu.
[str. 37, 47-50]

Ograniczone możliwości zarządzania ruchem drogowym przy wykorzystaniu kamer monitorujących

GDDKiA dysponowała szczątkowym systemem zbierania danych o ruchu w czasie rzeczywistym i nawet w przypadku wystąpienia utrudnień nie mogła określić ich skali uciążliwości. Stąd nie była w stanie przekazywać precyzyjnych informacji dla kierowców, ani ograniczać utrudnień powstałych w wyniku zdarzeń drogowych. Nieliczne urządzenia były tylko w części wykorzystywane, bo niektórych nie uruchomiono.
[str. 40-46]

Nierzetelne informacje o utrudnieniach na drogach, podawane przez oddziały GDDKiA

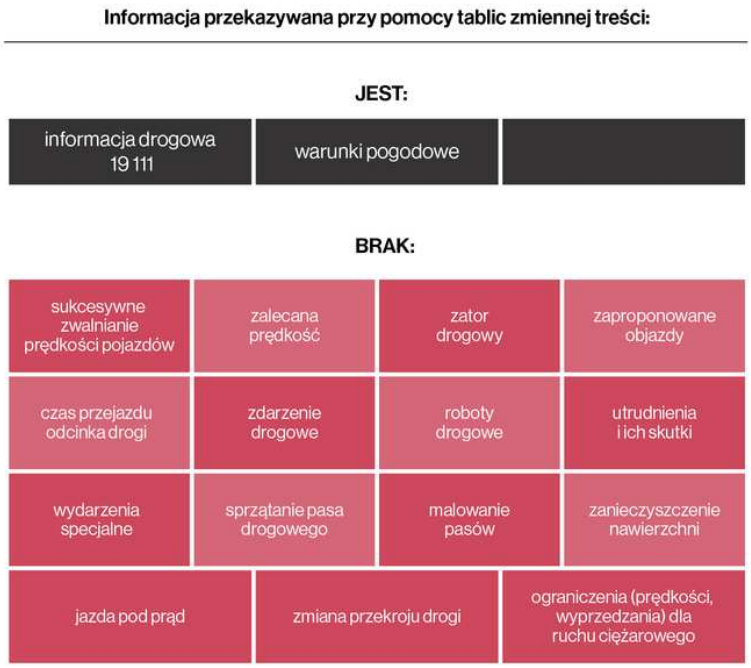
Zastrzeżenia NIK budzi kompletność podawanych przez GDDKiA informacji dla kierowców o sytuacji panującej na drodze, ich precyzyjność, forma oraz treść. Stwierdzono przypadki (15 na 60 analizowanych), w których kierowcy nie byli na bieżąco powiadamiani o pracach drogowych. Zamieszczone komunikaty na stronie internetowej GDDKiA nie wskazywały na utrudnienia, które *de facto* występowały, czy błędnie przypisano kategorię zdarzenia. Przekazywanie kierowcom niepełnych danych nie pozwalało uzyskać bieżącej informacji o utrudnieniach na drodze oraz utrudniało zaplanowanie trasy przejazdu.
[str. 27-30]

Tablice zmiennej treści nie informowały użytkowników dróg o zagrożeniach na sieci drogowej

Umieszczone na drogach krajowych tablice zmiennej treści miały służyć w założeniach do przekazywania kierowcom informacji w sposób dynamiczny. Podstawowym komunikatem, który wyświetlał się na tablicach był komunikat o warunkach pogodowych oraz o numerze telefonu do Punktu Informacji Drogowej. Sporadycznie zarządca informował o robotach drogowych i o zatorach drogowych. Na wielu tablicach zmiennej treści nie wyświetlały się żadne komunikaty. W ocenie NIK tablice zmiennej treści nie były wykorzystywane w sposób optymalny zgodnie z przeznaczeniem.
[str. 38-40]

Infografika nr 3

Ograniczona rola informacyjna tablic zmiennej treści



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Na terenie woj. małopolskiego, mazowieckiego i łódzkiego część tablic zmiennej treści była uszkodzona i niedziałająca[7]. Pomimo tego pracownicy tych oddziałów nie podejmowali w odpowiednim terminie działań zaradczych, by urządzenia te skutecznie mogły informować kierowców o ewentualnych utrudnieniach na drodze.
W skrajnym przypadku, na drodze ekspresowej S8 woj. łódzkiego 55 tablic zmiennej treści[8] przez blisko 6 lat nie wyświetlało żadnych komunikatów, gdyż zarządca drogi nie włączył ich do eksploatacji, pomimo dokonania odbioru od wykonawcy. Do czasu zakończenia kontroli, tj. do 17 września 2018 r. część tych tablic ulegała uszkodzeniu. Należy szczególnie podkreślić, że na wszystkie urządzenia minął okres gwarancji, a obecny koszt ich naprawy oszacowano na 580.191 zł. Zaniechanie prac związanych z uruchomieniem i prawidłowym funkcjonowaniem tablic zmiennej treści NIK ocenia jako niegospodarne.
[str. 40-44]

Brak weryfikacji wpływu obowiązującego sposobu poboru opłat na warunki ruchu drogowego

W przypadku wzmożonego ruchu drogowego – nawet w dni powszednie – w punktach poboru opłat szybko dochodziło do załamania warunków ruchu i tworzenia się zatoru drogowego. W konsekwencji nie pozwalało to kierowcom sprawnie i bez zakłóceń nieplanowanymi postojami przejechać wszystkie odcinki dróg płatnych.

W dni powszednie w najgorszych przypadkach wydłużenie czasu podróży na odcinkach, na których zlokalizowane są PPO jest średnio trzykrotnie większe od czasu podróży w warunkach swobodnego ruchu. Natomiast w przypadku wzmożonego ruchu weekendowego (nakładający się na siebie ruch turystyczny, gospodarczy, miejski) kierowcy muszą liczyć się średnio od sześciokrotnego do dziewięciokrotnego wydłużenia czasu podróży.

[7] 21,2% na drogach woj. małopolskiego, 50% na drogach woj. mazowieckiego i 64,8% na terenie woj. łódzkiego.
[8] Na zakup tablic zmiennej treści wraz z budową całej infrastruktury, tj. kanalizacji, przyłączy energetycznych, bramownic pod znaki zmiennej treści, stacji meteorologicznych i kamer oraz instalację Oddział wydatkował 62.860.964,98 zł.

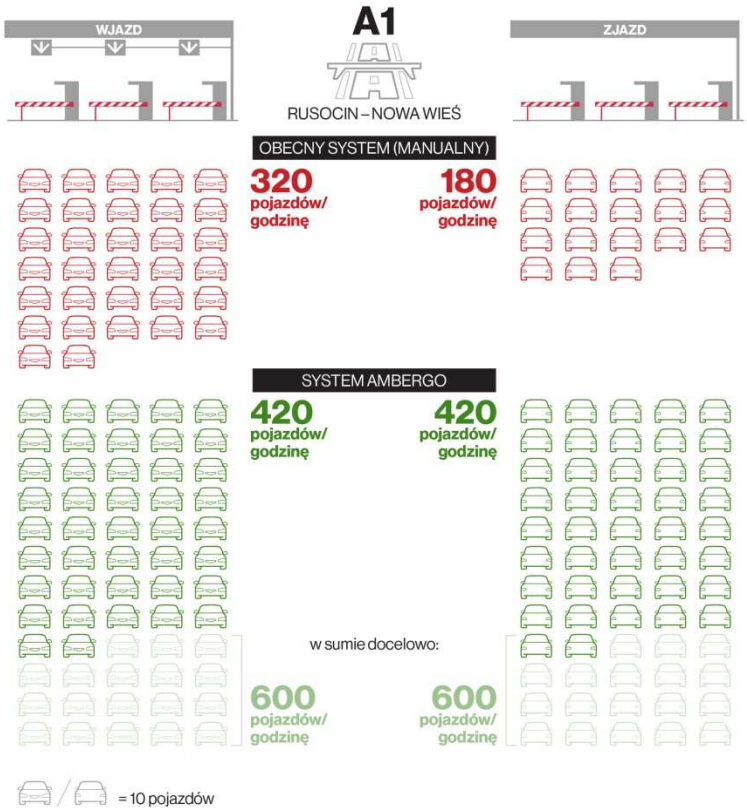
W latach 2016-2018 (I półrocze), dla rozładowania długiej kolejki pojazdów (wynoszącej nawet 10 km) przed punktami poboru opłat autostrady A2 i A4 zarządca drogi 85 razy podejmował decyzje o odstąpieniu od poboru opłat na czas od 0,5 godz. do blisko 3 godz. GDDKiA nie prowadziła w tym okresie prac nad przygotowaniem bardziej efektywnych rozwiązań uiszczania obowiązkowych opłat.
[str. 30-33]

Dobra praktyka koncesjonariusza odc. Rusocin-Nowa Wieś autostrady A1

Pozytywny przykład stanowi stworzenie przez koncesjonariusza autostrady A1 nowej formy płatności „AmberGo" (na odcinku Rusocin – Nowa Wieś), z wykorzystaniem technologii automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych pojazdów. Planowane wprowadzenie w lipcu 2019 r. pełnej funkcjonalności tego systemu w założeniach ma przyczynić się do zwiększenia przepustowości PPO o 280 pojazdów/godz. na bramce wjazdowej i aż o 420 pojazdów/godz. na bramce zjazdowej[9]. W chwili obecnej, system AmberGo powinien obsłużyć po ok. 400 samochodów/godz. przy założeniu obsługi systemu na bramkach dedykowanych, zarówno na bramce wjazdowej i zjazdowej. Wdrożenie systemu usprawni przejazd pojazdów przez „bramki" i zmniejszy zatory w okresie największego natężenia ruchu. Może też zostać wykorzystany do wprowadzenia odcinkowej kontroli prędkości.
[str. 33]

Infografika nr 4

Docelowa przepustowość placów poboru opłat autostrady A1 odc. Rusocin – Nowa Wieś



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Problemy kolejek na punktach poboru opłat nie występują w krajach, gdzie opłaty wykupowane są okresowo (np. Czechy, Węgry, Austria).

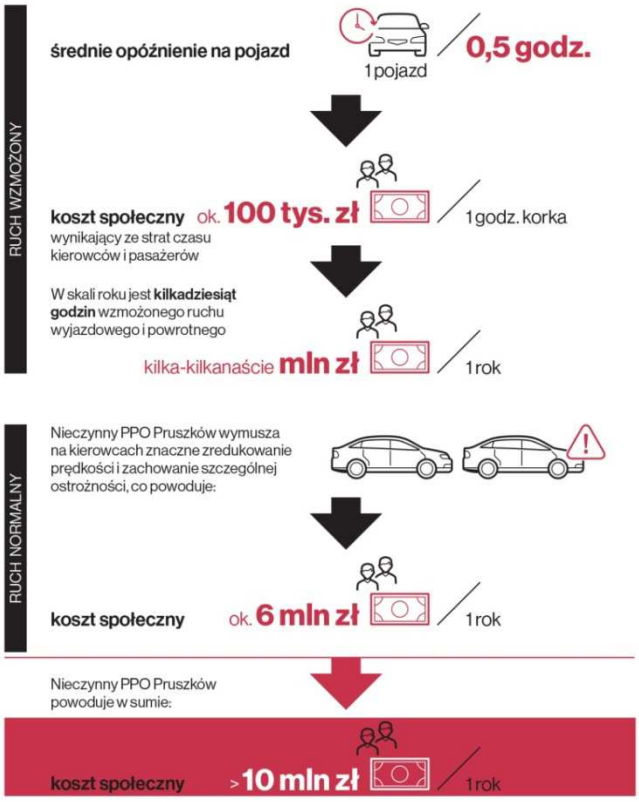
[9] Zgodnie z informacją uzyskaną od Ministra Infrastruktury, obecnie średnia przepustowość bramki zjazdowej, to ok. 180 pojazdów na godzinę, a bramki wjazdowej – to ok. 320 pojazdów na godzinę.

Przez nieczynny PPO Pruszków przejeżdża nawet o 1000 samochodów mniej w ciągu 1 godziny

Analiza niefunkcjonującego Punktu Poboru Opłat Pruszków na autostradzie A2[10] wykazała, że nieczynny od 6 lat, tj. od otwarcia autostrady A2 w 2012 r. PPO Pruszków w przypadku wzmożonego ruchu wyjazdowego z Warszawy w kierunku Poznania stał się aktywnym Lokalnym Ograniczeniem Przepustowości. Powodował on załamanie warunków ruchu, spadek prędkości pojazdów, a w konsekwencji zator drogowy. Z uwagi na długą kolejkę pojazdów oczekujących na przejazd, nieczynny PPO oddziaływał również na odcinki wcześniejsze: w krytycznym okresie, tj. w godz. 15.15-17.00 „korek" przed PPO Pruszków osiągnął aż 20 km i sięgał do węzła Bemowo. Zaburzenia ruchu na nieczynnym PPO powodowały również, że w ciągu 1 godziny przejechało o blisko 1000 samochodów mniej w porównaniu do warunków ruchu bez zaburzeń. Nie bez znaczenia pozostają tu również koszty społeczne (tj. koszty czasu stania w korku): ekspert oszacował, że jedna godzina „korka" powoduje koszt na poziomie ok. 100 tys. zł, rocznie natomiast – od kilku do kilkunastu milionów zł kosztów.

Infografika nr 5

Szacunkowe koszty czasu stania w korku na PPO Pruszków



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

NIK pozytywnie ocenia inicjatywę likwidacji nieczynnego Punktu Poboru Opłat Pruszków. W dniu 21 grudnia 2018 r. GDDKiA ogłosiła przetarg na demontaż wysp na terenie PPO, odtworzenie nawierzchni oraz wykonanie oznakowania poziomego z terminem realizacji do 2019 r.[11] Warte odnotowania są, idące w parze z ustaleniami kontroli NIK, zapowiedzi Ministra Infrastruktury

[10] W zleconej przez NIK ekspertyzie wykorzystano wyniki pilotowych pomiarów ruchu, wykonanych w ramach projektu badawczego „Nowoczesne metody obliczania przepustowości i oceny warunków ruchu dla dróg poza aglomeracjami miejskimi, w tym dla dróg szybkiego ruchu". Badania przepustowości przeprowadzono w piątek w dniu 29 kwietnia 2016 r.

[11] www.gddkia.gov.pl.

odnośnie poszerzenia autostrady A2 o dodatkowe pasy ruchu na odcinku Łódź – Warszawa, który charakteryzuje się wysokim natężeniem ruchu.
[str. 34-36]

Opóźnienia we wdrażaniu KSZRD

Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym to projekt GDDKiA, który poprzez budowę, wdrożenie i uruchomienie spójnej infrastruktury informatycznej, telekomunikacyjnej i pomiarowej umożliwić miał płynniejszą i bezpieczniejszą jazdę po 1100 km dróg szybkiego ruchu. Szacunkowy koszt inwestycji to 645.571,7 tys. zł.

NIK negatywnie oceniła stan zaawansowania prac nad wdrożeniem KSZRD. Na dzień zakończenia czynności kontrolnych w GDDKiA, tj. 17 września 2018 r. zaawansowanie to było znacznie niższe od zakładanego. Z zaplanowanych działań zawarto jedynie (z ponad rocznym opóźnieniem) umowy: z konsultantem prawnym, z inżynierem kontraktu oraz z partnerem technicznym. Prace na drogach nie zostały jeszcze uruchomione.
[str. 50-51]

Infografika nr 6

Opóźnienia we wdrażaniu Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym

ZGODNIE Z HARMONOGRAMEM OBOWIĄZUJĄCYM NA DZIEŃ ZAKOŃCZENIA CZYNNOŚCI KONTROLNYCH:

	TERMIN:	PLAN:	WYKONANIE:
	III kw. 2016 r.	zawarcie umowy z konsultantem prawnym	1 września 2017 r.
	III kw. 2016 r.	zawarcie umowy z inżynierem kontraktu	24 stycznia 2018 r.
	31 stycznia 2017 r.	zawarcie umowy z partnerem technicznym	24 stycznia 2018 r.
pierwotny kolejny	1 stycznia 2017 r. **II i III kwartał 2018 r.**	działania informacyjne i promocyjne	BRAK
pierwotny kolejny kolejny	1 stycznia 2017 r. **31 stycznia 2018 r.** **9 października 2018 r.**	przetarg na wdrożenie I Projektu Regionalnego	BRAK
pierwotny kolejny kolejny	1 stycznia 2017 r. **III kw. 2018 r.** **IV kw. 2018 r.**	przetarg na pozostałe projekty wdrożeniowe	BRAK
pierwotny kolejny	1 stycznia 2017 r. **wrzesień 2018 r.**	przetarg na realizacje Centralnego Projektu Wdrożeniowego	BRAK
pierwotny kolejny	31 grudnia 2017 r. **31 grudnia 2020 r.**	wdrożenie Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym	BRAK

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Na dzień 1 sierpnia 2018 r. wydatkowano jedynie 0,06% środków przeznaczonych na uruchomienie systemu, pomimo że był on budowany od 2012 r.
NIK zwraca uwagę, że na dzień zakończenia czynności kontrolnych NIK projekt był nadal na etapie opracowania wymagań techniczno-organizacyjnych, choć GDDKiA wyznaczyła ostateczny termin jego wdrożenia na 31 grudnia 2020 r. Terminy realizacji poszczególnych prac nad wdrażaniem KSZRD były 4-krotnie zmieniane, wskutek czego z zaplanowanego pierwotnie na IV kw. 2016 r. uruchomienia KSZRD wydłużono jego termin do 31 grudnia 2020 r. Opóźnienie

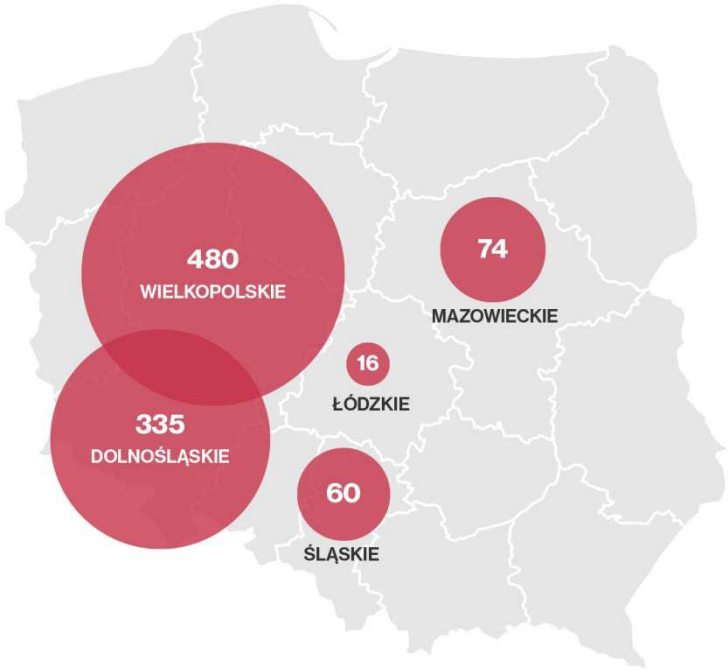
w realizacji harmonogramu przedsięwzięć oraz bardzo niewielkie wykorzystanie środków finansowych stwarza ryzyko niedotrzymania ostatecznego terminu wykonania, uruchomienia i wdrożenia Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym. Znacznie niższy od zakładanego postęp prac grozi, zdaniem NIK, nadmierną ich koncentracją pod koniec 2020 r., a w konsekwencji dużymi utrudnieniami dla kierowców.
[str. 51-54]

Problemy we współpracy pomiędzy oddziałami GDDKiA a jednostkami terenowymi PSP

Podczas kontroli przeprowadzanych w oddziałach GDDKiA w Katowicach, Łodzi, Poznaniu, Warszawie oraz we Wrocławiu uzyskano informacje od właściwych miejscowo jednostek Państwowej Straży Pożarnej o przypadkach braku właściwej reakcji służb drogowych w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi. W związku ze zdarzeniami na drodze w latach 2016-2018 (I półrocze) wystąpiły przypadki dotyczące: braku kontaktu z zarządcą drogi, braku zarządcy drogi lub jego przedstawiciela na miejscu zdarzenia oraz odmowy zarządcy drogi przyjęcia miejsca zdarzenia, w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi. Wynikało to w szczególności z różnic interpretacyjnych w zakresie ustalenia podmiotu zobowiązanego do usunięcia wycieków środków chemicznych i płynów eksploatacyjnych pojazdów z powierzchni drogi, powstałych wskutek zdarzeń drogowych. Służby ratownicze wskazały ponadto na niewłaściwe utrzymanie infrastruktury drogowej, polegające m.in. na uszkodzeniu barier energochłonnych, słupków przydrożnych, włazów studzienek, oznakowania drogowego, zanieczyszczonych pasach jezdni i pobocza, czy oblodzonej nawierzchni jezdni. Powyższe, w ocenie NIK, może świadczyć o nienajlepszej współpracy zarządcy dróg krajowych z właściwymi służbami ratunkowymi w rozładowywaniu zatorów.

Infografika nr 7

Liczba zdarzeń drogowych, podczas których zarządca drogi krajowej lub jego przedstawiciel odmawiał przyjęcia miejsca zdarzenia od służb ratowniczych w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi, nie przybył na miejsce zdarzenia lub nie było z nim kontaktu, w latach 2016-2018 I półrocze



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Pod koniec 2017 r. oraz w I kw. 2018 r. GDDKiA wspólnie z jednostkami Państwowej Straży Pożarnej wypracowała – w postaci porozumień – warunki

współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz warunki poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych[12]. Porozumienia te, regulujące zasady współdziałania służb podczas zdarzeń drogowych, zdaniem NIK przyczyniły się do zmniejszenia skali problemów we współpracy pomiędzy oddziałami GDDKiA a PSP, podczas występowania zdarzeń na drogach krajowych. O podjęcie stosownych działań systemowych, w tym działań legislacyjnych w zakresie wypracowania właściwych rozwiązań na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe, Najwyższa Izba Kontroli wnioskowała do Prezesa Rady Ministrów oraz Generalnego Dyrektora DKiA po kontroli „Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg" (P/15/086)[13] oraz po kontroli „Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych" (P/16/037)[14].

W kontrolowanych oddziałach GDDKiA opracowane zostały, pomimo braku obowiązku ustawowego, plany działań ratowniczych dla niepłatnych dróg krajowych, w których określono kompetencje i zasady współpracy podmiotów biorących udział w akcji ratowniczej oraz usuwania jej skutków. Właściwe przygotowanie planów ma istotne znaczenie dla szybkiego i sprawnego systemu alarmowania w sytuacji zajścia zdarzenia drogowego oraz skutecznego udzielania pomocy. Najwyższa Izba Kontroli skierowała wnioski do ówczesnego Ministra Infrastruktury i Budownictwa po kontroli P/16/037O o prawne uregulowanie obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz rozważenie wprowadzenia obowiązku sporządzania planów działań ratowniczych dla dróg krajowych.
[str. 55-59]

Ograniczony zakres działań edukacyjnych dotyczących przeciwdziałania zatorów drogowych

W związku z powstawaniem w Polsce autostrad i dróg ekspresowych wystąpiła potrzeba kształtowania właściwych zachowań kierowców, które sprzyjałyby bezpieczeństwu oraz zachowaniu płynności ruchu. Ustalenia kontroli NIK wykazały, że działalność wojewódzkich rad bezpieczeństwa ruchu drogowego skupiała się przede wszystkim na promowaniu odpowiednich zachowań podczas przejazdu samochodów uprzywilejowanych, ze szczególnym naciskiem na umiejętność zachowania tzw. korytarzy życia. Kampanie edukacyjne kierowano do dzieci i młodzieży („Jesteś widoczny jesteś bezpieczny") oraz kierowców i pasażerów („Jedź bezpiecznie", „Zapnij pasy", „Zima"). Nie zajmowały się natomiast, w działalności edukacyjno-informacyjnej, problematyką dotyczącą wskazania prawidłowych zachowań kierowców, które ograniczałyby powstawanie zatorów drogowych (np. płynna jazda, nie zatrzymywanie się i oglądanie skutków zdarzenia).
[str. 54-55]

[12] Po kontroli P/15/086 NIK sformułowała skierowany do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wniosek o podjęcie stosownych działań systemowych w zakresie wypracowania właściwych rozwiązań – zarówno na szczeblu centralnym i w oddziałach GDDKiA – na wypadek wystąpienia zdarzeń nadzwyczajnych na drogach krajowych innych niż autostrady i drogi ekspresowe.
[13] Zwana dalej P/15/086
[14] Zwana dalej P/16/037

4. WNIOSKI

Minister Infrastruktury

1) przeprowadzanie analiz organizacji ruchu na autostradach i drogach ekspresowych dla pojazdów ciężarowych w celu jej optymalizacji i poprawy bezpieczeństwa i warunków ruchu oraz podjęcie inicjatywy doprecyzowania przepisów prawnych regulujących warunki wyprzedzania przez samochody ciężarowe;
2) prowadzenie działań edukacyjno-informacyjnych, wspólnie z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad oraz z wojewódzkimi radami bezpieczeństwa ruchu drogowego, promujących prawidłowe zachowania kierowców, służące bezpieczeństwu i poprawie przejezdności na drogach, zgodnie z art. 140c ustawy Prawo o ruchu drogowym;
3) rozważenie zmiany systemu płatności na punktach poboru opłat, w celu usprawnienia przejazdu autostradami
4) objęcie nadzorem realizacji projektu pn. „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym", wdrażanego przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, w związku z ryzykiem niedotrzymania terminu jego wdrożenia i uruchomienia oraz utraty środków pochodzących z UE.

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

Najwyższa Izba Kontroli, mając na uwadze rozwiązania, których zadaniem byłoby przeciwdziałanie zatorom drogowym, w tym w ramach prowadzonych prac remontowo-utrzymaniowych, wnosi o:

1) bieżące weryfikowanie i monitorowanie wykonywania przez oddziały GDDKiA zaleceń oraz wytycznych dotyczących minimalizowania utrudnień na drogach krajowych;
2) doprecyzowanie standardów dotyczących prowadzenia prac remontowych i utrzymaniowych na drogach szybkiego ruchu, mających na celu minimalizowanie utrudnień w ruchu i zapobieganie zatorom drogowym;
3) rozważenie potrzeby opracowania projektu zasad dotyczących oznakowania i zabezpieczenia miejsc prowadzenia prac remontowych i utrzymaniowych na drogach szybkiego ruchu w porze nocnej oraz przedstawienia go ministrowi właściwemu ds. transportu;
4) podjęcie działań mających na celu terminowe wdrożenie i uruchomienie Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym, zgodnie założeniami umowy o dofinansowanie z dnia 9 listopada 2016 r.;
5) zapewnienie racjonalnego wykorzystania urządzeń wchodzących w skład systemu zarządzania ruchem, w celu zapobiegania powstawaniu zatorów drogowych i ostrzegania przed nimi;
6) zapewnienie w umowach zawieranych z wykonawcami bieżącego/kompleksowego utrzymania dróg precyzyjnych zapisów o minimalizowaniu utrudnień w ruchu;
7) rzetelne informowanie użytkowników dróg krajowych o sytuacji na drogach, w tym realizowanych pracach remontowo-utrzymaniowych oraz o zdarzeniach powodujących utrudnienia w ruchu;
8) wprowadzenie innych rozwiązań niż stosowane obecnie w zakresie nasadzeń roślinności w pasach drogowych, szczególnie w pasach rozdziału, które nie będą wymagały koszenia lub będzie

robione to stosunkowo rzadko, celem ograniczenia kosztów utrzymania tej zieleni, minimalizowania zatorów drogowych oraz podniesienia bezpieczeństwa ruchu drogowego (o czym Najwyższa Izba Kontroli wskazywała w kontroli I/15/005 oraz P/15/086).

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

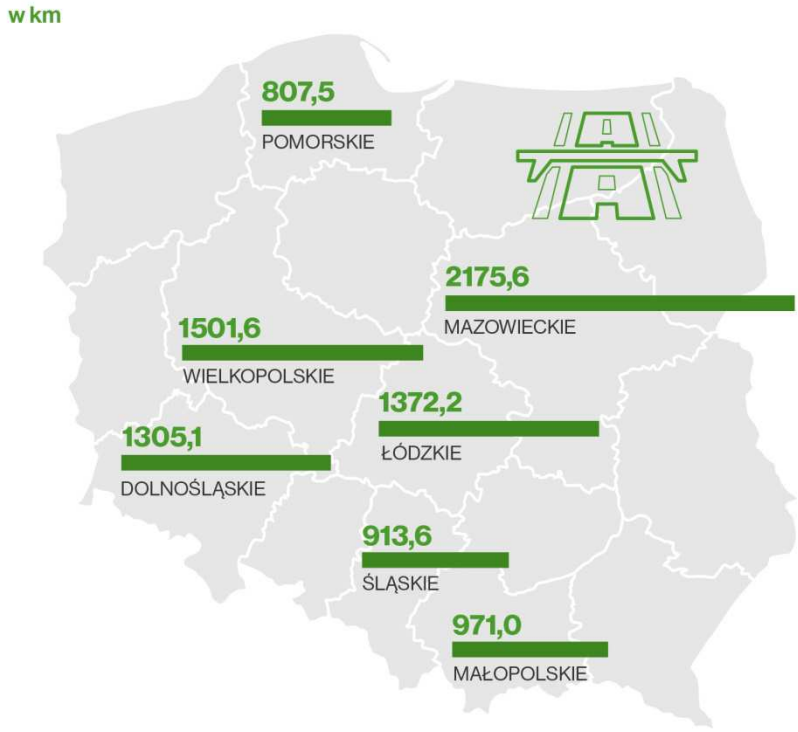
5.1. NADZOROWANIE I PRZESTRZEGANIE STANDARDÓW I WYTYCZNYCH GENERALNEGO DYREKTORA DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD

Dane statystyczne w zakresie długości dróg krajowych zarządzanych przez oddziały GDDKiA

Według stanu na dzień 30 czerwca 2018 r. kontrolowanych 7 oddziałów GDDKiA w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu zarządzały łącznie 9.046,5 km dróg krajowych, co stanowiło 51,3% wszystkich dróg krajowych administrowanych przez GDDKiA.

Infografika nr 8

Długość dróg krajowych zarządzanych przez kontrolowane oddziały GDDKiA, wg stanu na dzień 30 czerwca 2018 r.



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2016-2018 (I półrocze) działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w celu przeciwdziałania zatorom na drogach krajowych były niewystarczające. Wprawdzie Generalny Dyrektor DKiA opracował dla oddziałów GDDKiA wytyczne w temacie zmniejszania uciążliwości prac drogowych dotyczących ich bieżącego utrzymania oraz remontów, ale nie stworzył w tym zakresie mechanizmów ich nadzoru, weryfikowania i monitorowania. Kontrola NIK wykazała, że zalecenia te nie były przestrzegane przez oddziały GDDKiA odnośnie pory wykonywania prac drogowych poza godzinami szczytu, najlepiej w godzinach nocnych. Dodatkowo, sposób realizacji robót drogowych nie zapewnił właściwej przejezdności dróg, powodując wielokilometrowe zatory.

5.1.1. NADZÓR GENERALNEGO DYREKTORA DRÓG KRAJOWYCH I AUTOSTRAD NAD PRZESTRZEGANIEM PRZEZ ODDZIAŁY GDDKIA WYTYCZNYCH DOTYCZĄCYCH BIEŻĄCEGO UTRZYMANIA DRÓG

Wytyczne i zasady w sprawie bieżącego utrzymania dróg oraz organizacji robót

W 2017 r., a następnie w 2018 r.[15] Generalny Dyrektor DKiA wprowadził do stosowania w oddziałach GDDKiA wytyczne dotyczące bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych. Zgodnie z tymi wytycznymi, należało podejmować działania minimalizujące utrudnienia dla ruchu drogowego podczas robót budowlanych w pasie drogowym; powinny być one realizowane w możliwie najkrótszym czasie (wielozmianowo) i na możliwie najkrótszych odcinkach. Zalecono, aby:
- przy planowaniu terminów wykonania robót oraz opracowaniu organizacji ruchu na czas ich prowadzenia należy uwzględnić analizę ruchu (w szczególności dobowy rozkład ruchu) oraz okresy, w których występuje zwiększony ruch sezonowy lub dobowy,
- prace, których wykonanie w sposób szczególny wpływa na utrudnienia w ruchu, a technologicznie nie ma ograniczeń do wykonywania ich w porach zmniejszonego natężenia ruchu, powinny być wykonywane w tych porach, w szczególności w porze nocnej,
- w porze nocnej wykonywane były m.in.: koszenie trawy w pasach rozdziału, wymiana barier (w szczególności w pasach rozdziału dróg klasy A i S), prace, których organizacja ruchu przewiduje zmniejszenie ilości pasów ruchu na drogach o SRD przekraczającym 20.000 poj./dobę oraz inne prace, których wykonywanie w porze dziennej związane byłoby z utrudnieniami w ruchu pojazdów.

Ponadto, w latach 2016-2018 I półrocze Generalny Dyrektor DKiA przekazał do oddziałów GDDKiA zalecenia zawarte w 9 pismach, nakazujące zachowanie szczególnej uwagi i minimalizowanie ewentualnych utrudnień w ruchu drogowym podczas realizacji robót remontowych i prac utrzymaniowych tak, by zapewnić bezpieczeństwo podróżnych. Zwrócił również uwagę na właściwe i czytelne oznakowanie w rejonie prowadzonych robót oraz utrzymanie sprawnej czasowej sygnalizacji świetlnej. Pisma skierowane były przed dniami świątecznymi (Wielkanoc, Dzień Wszystkich Świętych i Święto Niepodległości), Światowymi Dniami Młodzieży w 2016 r. oraz przed weekendem majowym w 2018 r.

Generalny Dyrektor DKiA nie sprawdzał przestrzegania przez oddziały wydanych przez siebie wytycznych

Generalny Dyrektor DKiA nie monitorował i nie weryfikował praktycznego stosowania przez oddziały GDDKiA wydanych przez siebie zaleceń i wytycznych w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym. W praktyce pozostawiono oddziałom daleko idącą swobodę w stosowaniu procedur, ograniczając się do regularnego ich ponawiania.
Prowadzone przez pracowników Centrali GDDKiA kontrole dróg[16], a także monitoring planu finansowego w zakresie bieżącego utrzymania dróg były niewystarczające i nie dostarczyły istotnych spostrzeżeń w tym temacie.

Zastępca Generalnego Dyrektora DKiA wyjaśniła, że nadzór nad realizacją wytycznych i zaleceń odbywał się tylko poprzez monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej oraz system kontroli, wynikający z zarządzenia nr 119 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2010 r. w sprawie kontroli utrzymania dróg krajowych, dla których zarządcą jest Generalny Dyrektor DKiA.

[15] Zarządzenie 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 zarządzenie 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.
[16] Zgodnie z zarządzeniem nr 119 Generalnego Dyrektora DKiA z dnia 30 grudnia 2010 r. kontrole stanu utrzymania dróg przeprowadza się w trakcie trwania sezonu zimowego oraz w okresie poza sezonem zimowym.

Z ustaleń kontroli wynika, że przeprowadzone kontrole nie dostarczyły informacji o stanie realizacji zaleceń:

- w ramach kontroli utrzymania sieci drogowej, pracownicy GDDKiA sprawdzali bieżące utrzymanie dróg w sezonie zimowym i poza tym sezonem, a wyniki tego „przeglądu" dokumentowali w raportach z przeprowadzanych kontroli. W sezonie zimowym dokonywana była ocena stanowiska zimowego utrzymania dróg, wykorzystania systemów ZimaWin i monitorowania pracy sprzętu, systemu ostrzegania przed gołoledzią, zagospodarowanie magazynu soli, sposób łączności z wykonawcami oraz liczba, rodzaj i ocena wizualna pojazdów do zimowego utrzymania dróg. W trakcie kontroli dróg poza sezonem zimowym pracownicy GDDKiA dokonywali oceny bieżącego utrzymania m.in. nawierzchni, pobocza, widoczności oznakowania poziomego i pionowego, sprawności sygnalizacji świetlnej, stanu uszkodzenia drogowych barier ochronnych i ekranów akustycznych, utrzymania zieleni oraz porządku i czystości.
  Podkreślenia wymaga fakt, że w raportach tych nie odnoszono się do organizacji prac remontowych i utrzymaniowych oraz do powstania ewentualnych zatorów, czy utrudnień w ruchu. W formularzach obu raportów nie uwzględniono rubryk/miejsc na zamieszczanie takich informacji.

- Monitoring bieżącego utrzymania sieci drogowej, prowadzony w formie tabelarycznej przez pracowników Centrali GDDKiA, dotyczył planowania i wykonania finansowego robót w podziale na poszczególne rodzaje prac. Tabele te nie zawierały informacji, czy i w jaki sposób GDDKiA przeciwdziałała zatorom drogowym oraz monitorowała wykonywanie przez oddziały GDDKiA zaleceń dotyczących realizowania prac remontowych i utrzymaniowych.

Działania te były niewątpliwie potrzebne i przydatne. Nie dawały jednak odpowiedzi na pytanie, czy sposób realizacji prac utrzymaniowych i remontów sprzyjał minimalizowaniu utrudnień dla kierowców.

Nieprzestrzeganie przez oddziały GDDKiA wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA

Kontrola wykazała przypadki nierespektowania przez oddziały wydanych przez Generalnego Dyrektora DKiA wytycznych co do pory realizowanych prac drogowych. Niektóre z tych prac powodowały utrudnienia w ruchu i utworzenie się zatorów. W skrajnym przypadku zator spowodowany sezonowymi pracami utrzymaniowymi wyniósł ponad 14 km. Jedną z przyczyn wystąpienia takich sytuacji było nieuwzględnienie w treści umów z wykonawcami robót utrzymaniowych wytycznych dotyczących terminów realizacji tych prac.

Przykłady:

- ✓ Na drogach krajowych zarządzanych przez **Oddział GDDKiA w Poznaniu** w dniach: 21 czerwca 2018 r. na autostradzie A2 (od km 279+400 do km 282+300), 26 czerwca 2018 r. na DK 92 odc. Trzciel – Bolewice, 2 lipca 2018 r. na DK 11 odc. Kórnik – Środa Wielkopolska wykonywane były prace polegające na montażu barier energochłonnych. W wyniku przeprowadzanych robót na DK 11 w dniu 2 lipca 2018 r. utworzył się zator o długości 1600 m.
- ✓ Na drogach krajowych zarządzanych przez **Oddział GDDKiA w Krakowie** w dniu 14 czerwca 2018 r. na autostradzie A4 (od km 479,9 do km 478,3) prowadzono prace związane z koszeniem trawy, z zajęciem pasa awaryjnego. Na DK 28 (od km. 35,85 do km 34,15) miało miejsce koszenie poboczy, z zajęciem pobocza i częściowo pasa ruchu. Na DK 44 (od km 68,1 do km 67,9) prowadzono przy zwężonej jezdni (zajęcie pasa ruchu) naprawę elementów betonowych odwodnienia.
- ✓ Na drogach krajowych zarządzanych przez **Oddział GDDKiA w Łodzi**:
  - prace gwarancyjne przeprowadzane 7 czerwca 2018 r. na autostradzie A2 niedaleko węzła Skierniewice spowodowały utrudnienia – 4-km zator – dla kierowców jadących w kierunku Poznania.

Zdjęcie nr 1

4-km zator na autostradzie A2 na węźle Skierniewice spowodowany pracami gwarancyjnymi

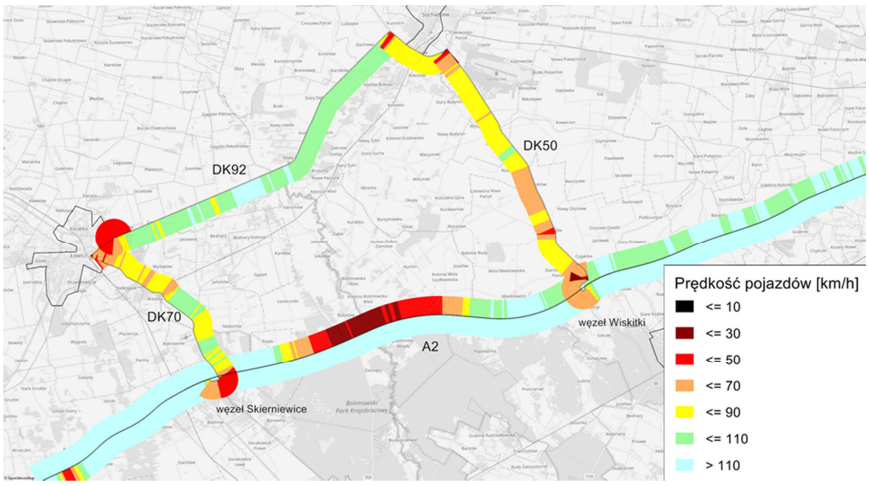
Źródło: Kontrola NIK

- w dniu 29 maja 2018 r. wykonywane były roboty polegające na koszeniu trawy w pasie rozdziału na autostradzie A2 pomiędzy węzłami Skierniewice i Wiskitki od km 362+700 do km 411+466, w godzinach porannych w kierunku na Warszawę, a następnie w godzinach popołudniowych w kierunku Łodzi. Drogowcy w czasie koszenia trawy zamknęli odcinek szybkiego pasa ruchu, co spowodowało wielogodzinne utrudnienia dla kierowców. Analiza wpływu zdarzenia na warunki ruchu, sporządzona przez eksperta wykazała, że od godz. 9.00 w kierunku Warszawy, a od 13.00 w kierunku Łodzi następował dynamiczny wzrost natężenia ruchu oraz wydłużenie czasu przejazdu[17]. W kierunku Łodzi od godz. 13.00 następował sukcesywny wzrost liczby pojazdów i kierowcy zmuszeni byli redukować prędkość do 50 km/h. W godz. 15.00-16.00 „korek" wzrósł do 11,4 km, a średnia prędkość pojazdów spadła do 30 km/h. W szczytowym momencie, tj. w godz. 16.00-17.00 długość „korka" wyniosła 14,6 km. W tych godzinach czas przejazdu analizowanego odcinka przekraczał 29 min, podczas kiedy w stanie „normalnym" wynosi jedynie 7 min.

[17] Dla zachowania przejrzystości tekstu na rysunkach przedstawiono zmieniającą się sytuację na drodze w kierunku Łodzi dla wybranych newralgicznych godzin.

Rys. nr 2

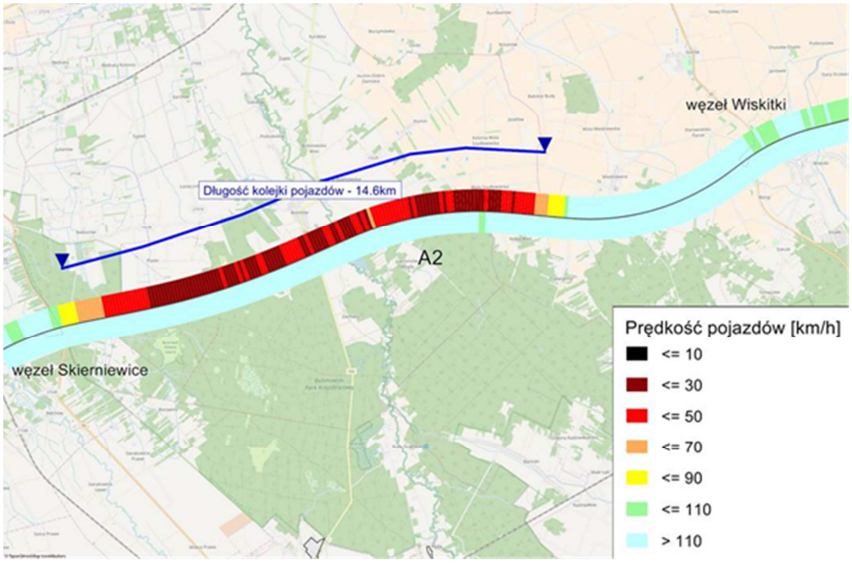
Średnie prędkości pojazdów na autostradzie A2 w kierunku Łodzi w godz. 15.00-16.00



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Rys. nr 3

Średnie prędkości pojazdów na autostradzie A2 w kierunku Łodzi w godz. 16.00-17.00



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Rys. nr 4

Średnie prędkości pojazdów na autostradzie A2 w kierunku Łodzi w godz. 17.00-18.00

Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Po godz. 18.00 nastąpiło rozładowanie „korka", a prędkość pojazdów zwiększyła się do ponad 110 km/h.

Realizowanie robót drogowych niezgodnie z terminami określonymi w wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, kierownicy tych jednostek wyjaśniali m.in. ujęciem ich w tygodniowym harmonogramie, czy zagrożeniami wynikającymi z wykonywania prac drogowych w porze nocnej.

Interwencja pracowników GDDKiA dopiero wtedy, gdy zatory osiągnęły kilkunastokilometrowe rozmiary

W trakcie kontroli stwierdzono, że zarządca dróg nie zwracał się do wykonawców o natychmiastowe zaprzestanie prac, w sytuacji tworzenia się zatorów drogowych. Pracownicy GDDKiA uczestniczący w oględzinach NIK, dopiero w trakcie ich przeprowadzania, wydali wykonawcom telefoniczne polecenie o konieczności natychmiastowego zakończenia prac i przełożenia ich na inną porę, w tym porę nocną, w związku ze spowolnieniem ruchu. Wcześniej ten problem zdawał się być niedostrzegany i bagatelizowany. **W ocenie NIK, zarządca dróg powinien wziąć na siebie większą odpowiedzialność za monitorowanie warunków ruchu, które występują w czasie prowadzenia prac utrzymaniowych i remontowych robót. Również, przeciwdziałając zatorom na drogach, powinien dążyć przede wszystkim do zapobiegania ich powstawaniu, nie zaś, jak miało to miejsce w omawianych przypadkach, podejmować decyzje o przerwaniu prac w przypadku wystąpienia utrudnień dla kierowców i interweniować dopiero w sytuacji, gdy zatory osiągną kilkunastokilometrowe rozmiary. Działania jednostki kontrolowanej – zobligowanej do bieżącego monitorowania sytuacji ruchowej na drodze, szczególnie w momencie wykonywania prac w pasie drogowym – były spóźnione, a nadzór – niewystarczający.**

Przyjęte rozwiązania organizacji robót drogowych

Powyższe przykłady wskazują, że jedynym rozwiązaniem stosowanym przez GDDKiA przy zajęciu któregokolwiek z pasów ruchu (zarówno dla robót krótko-, jak i długotrwających) było ograniczenie ich liczby w danym kierunku[18]. Tylko w przypadku całkowitego zamknięcia jednego kierunku ruchu zawęża się szerokości poszczególnych pasów ruchu drugiego kierunku i rozdziela przeciwne kierunki ruchu przy użyciu tymczasowych barier ochronnych. W Niemczech natomiast od lat najczęściej stosowane jest rozwiązanie polegające na zawężaniu szerokości pasów ruchu i zarządzaniu prędkością przy zachowaniu liczby pasów ruchu tak jak w stanie „normalnym".

[18] Zarządzenie nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 30 lipca 2014 r. w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym.

Wiąże się to często z dość znacznym ograniczeniem prędkości dopuszczalnej, ale jednocześnie minimalizowane są straty czasu użytkowników ruchu. Ponadto, w Niemczech unika się koszenia traw, szczególnie w pasach rozdziału. Robi się to w ostateczności, w niektórych przypadkach pozostawia się wręcz przerośniętą trawę, bądź stosuje się nasadzenia krzewami, które ograniczają wegetację traw.

5.2. ZACHOWANIE CIĄGŁOŚCI RUCHU W TRAKCIE ROBÓT DROGOWYCH

Co do zasady, w oddziałach GDDKiA wprowadzono rozwiązania prawne i organizacyjne, w celu minimalizowania utrudnień w ruchu, związanych z prowadzeniem prac utrzymaniowych i remontowych oraz występowaniem zdarzeń na zarządzanych drogach krajowych. Również koordynacja robót remontowych i utrzymaniowych w większości analizowanych przypadków zapewniała przejezdność dróg podczas prowadzenia tych robót. Zastrzeżenia NIK budzą natomiast niedoprecyzowane i niewystarczające dla zapewnienia właściwej realizacji zadań zapisy w umowach z wykonawcami bieżącego utrzymania dróg oraz w projektach czasowej organizacji ruchu[19]. Zastosowane w umowach tylko w dwóch kontrolowanych oddziałach GDDKiA (w Łodzi i w Warszawie) sankcje polegające na naliczaniu kar umownych za przekroczenie czasu przejazdu o odpowiednio 15% i 30% nie były w praktyce wykorzystywane, z uwagi na brak doprecyzowania, od przekroczenia jakiego czasu przejazdu, należy liczyć jego wydłużenie.

5.2.1. STOSOWANIE PROCEDUR ZWIĄZANYCH Z ORGANIZACJĄ PRAC UTRZYMANIOWYCH I REMONTOWYCH

Brak w umowach z wykonawcami prac drogowych dokładnego terminu ich wykonywania

Oprócz wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA dotyczących bieżącego utrzymania dróg, dyrektorzy oddziałów GDDKiA w: Gdańsku, Łodzi, Warszawie i we Wrocławiu opracowali i wdrożyli własne wewnętrzne zasady, procedury zgłaszania i prowadzenia robót w pasie drogowym oraz programy działań, służące minimalizacji utrudnień w ruchu drogowym.

Jednakże wypracowane zasady własne oraz Generalnego Dyrektora DKiA nie były konsekwentnie stosowane[20]. Postanowienia w umowach utrzymaniowych zawartych z podmiotami zewnętrznymi, czy projekty czasowych organizacji ruchu nie zawsze w sposób precyzyjny konkretyzowały zobowiązania wykonawców do wykonywania prac drogowych niepowodujących utrudnień w ruchu, bądź minimalizujących te utrudnienia. Na 39 analizowanych umów utrzymaniowych (w tym kompleksowych), aż w 30 z nich (tj. 76,9%) oddziały GDDKiA nie uwzględniały własnych zasad, jak i wytycznych Generalnego Dyrektora DKiA, zawierających zalecenia organizacji wykonywania poszczególnych rodzajów prac utrzymaniowych w celu minimalizacji utrudnień (w tym prace w nocy). Żadna z analizowanych umów nie zawierała zapisów dotyczących zakazów wykonywania prac w weekendy (m.in. wakacyjne) i święta. Zawierane w umowach regulacje były ogólnikowe i niedookreślone, np.: *„poza godzinami szczytu bez powodowania utrudnień”*, *„w sposób nieutrudniający ruchu drogowego”*, lub że *„zamawiający ma prawo zlecić wykonywanie robót w godzinach wieczornych lub nocnych”*. Nie określono również obowiązku informowania oddziałów GDDKiA przez wykonawców o przewidywanym terminie i godzinach prowadzenia prac drogowych. Nie określono godzin szczytu komunikacyjnego, ani godzin poza szczytem komunikacyjnym, jak również dokładnych terminów i przedziałów godzinowych przewidzianych na wykonanie prac w danym miejscu drogi.

[19] Prace wadliwie zaprojektowane oraz niewłaściwie zorganizowane opisano w punkcie 5.1. niniejszej informacji o wynikach kontroli.

[20] Za wyjątkiem umów zawartych w Oddziale GDDKiA w: Gdańsku (w opisach przedmiotu zamówienia stanowiących załączniki do 4 umów) i w Krakowie (5 umów).

Należy również zauważyć, że niektórych prac nie da się wykonać bez powodowania utrudnień. Powinny być one jednak minimalizowane.

Przykładem zastosowania ww. nieprecyzyjnych uprawnień zamawiającego może być:

- ✓ **Oddział GDDKiA w Krakowie** – na 10 skontrolowanych umów, w pięciu umowach kompleksowego utrzymania zawartych w latach 2014 – 2015[21] określono, że w przypadku realizacji prac objętych zleceniem skutkujących długotrwałymi i znacznymi utrudnieniami w ruchu, a także w przypadku prognozowanego wzrostu natężenia ruchu, zamawiający wyda pisemne polecenie wykonawcy przeprowadzenia prac w godzinach nocnych lub w dniach wolnych od pracy. Oddział tyko w jednym przypadku skorzystał z uprawnienia wynikającego z ww. postanowienia umowy: w poleceniu wykonania prac wykonawca potwierdził przyjęcie obowiązku wykonania prac wyłącznie w dni powszednie od godz. 18.00 do 6.00, w soboty od godz. 15.00, a w niedzielę – całodobowo. W dwóch umowach utrzymaniowych dotyczących odnowy oznakowania poziomego oraz utrzymania i konserwacji sygnalizacji świetlnej przewidziano możliwość wydania polecenia wykonawcy wstrzymania prac z uwagi na wyjątkowe okoliczności, wymagające wprowadzenia minimalizacji utrudnień. W okresie objętym kontrolą Oddział nie wydawał poleceń wykonawcom tych umów.

Analizowane podczas kontroli pisemne polecenia rozpoczęcia i realizacji prac utrzymaniowych przez wykonawcę nie określały dokładnych terminów i godzin prowadzenia poszczególnych robót (np. *„w terminie 5 dni od chwili wydania polecenia”*[22]). Szczegółową datę wejścia w pas drogowy zawierało dopiero *„zgłoszenie rozpoczęcia robót”* przekazane zamawiającemu przez wykonawcę (Oddział GDDKiA w Poznaniu), bądź pisemne uzgodnienia pomiędzy zamawiającym a wykonawcą (Oddział GDDKiA w Katowicach).
Przyjęte rozwiązania nie sprzyjały egzekwowaniu przez oddziały GDDKiA wymagań w zakresie niskiej uciążliwości robót oraz dawały swobodę w decydowaniu wykonawcy w zakresie rozpoczęcia i zakończenia wykonywania zadań, co często łączyło się z utrudnieniami dla kierowców.

Dyrektorzy oddziałów GDDKiA uzasadniali powyższy stan elastycznym podejściem i bieżącym nadzorem pracowników GDDKiA bez konieczności ustalania sztywnych ram godzinowych. Praktyka ta służyła bardziej współpracy pracowników służb drogowych z wykonawcami umów, a nie eliminowaniu zatorów.

Należy zauważyć, że nieprecyzyjne zapisy umowne umożliwiły wykonawcom robót drogowych subiektywną interpretację postanowień umownych w zakresie natężenia ruchu i ograniczenia utrudnień (co szczegółowo opisane zostało w punkcie 5.1 niniejszej informacji o wynikach kontroli).

Wyjątkiem były umowy dotyczące remontów dróg, w których co do zasady termin prowadzenia prac był każdorazowo ustalany w harmonogramie robót, uzgadnianym z pracownikami oddziałów. Dodatkowo, wskazywano przedziały godzinowe prowadzenia prac (między 6.00 a 20.00, a nawet 22.00) oraz dopuszczono prace w nocy i dni wolne od pracy (Oddział GDDKiA w Poznaniu), określono zasady pracy w systemie 3-zmianowym oraz w soboty lub w porze nocnej (Oddział GDDKiA we Wrocławiu), ustalono, że w okresie kwiecień-październik obowiązywać będzie weekendowy zakaz prowadzenia robót od godz. 12.00 w piątek do godz. 10.00 w poniedziałek (Oddział GDDKiA w Warszawie).

W zasadzie umowy nie zawierały kar za wykonywanie prac w innych godzinach niż wyznaczone przez zamawiającego lub gdy prace te spowodowały utrudnienia dla kierowców[23]. W przypadku oddziałów GDDKiA w: Warszawie i Łodzi wprowadzono do umów zawieranych po 2017 r. (typu „utrzymaj

[21] Obowiązujących do 30 kwietnia 2018 r.
[22] Oddział GDDKiA w Poznaniu.
[23] Sankcje i kary określono we wszystkich analizowanych umowach utrzymaniowych, zawartych przez Oddział GDDKiA w Gdańsku, za wykonanie prac niezgodnie z harmonogramem.

standard"[24]) karę dla wykonawcy za spowodowanie nadmiernych utrudnień w ruchu, tj. wydłużenia czasu przejazdu pojazdu osobowego na odcinku między sąsiednimi węzłami/skrzyżowaniami o więcej niż odpowiednio 30% oraz 15% (szerzej wskazano w punkcie 5.3. niniejszej informacji o wynikach kontroli). Odosobnionym przypadkiem była również jedna z umów zawarta przez Oddział GDDKiA w Katowicach[25], w której sankcje w postaci kary umownej wynoszą 10.000 zł w przypadku wystąpienia utrudnień (podczas wykonywania prac drogowych) w okresie 15-31 lipca 2016 r., tj. podczas Światowych Dni Młodzieży.

Nieuwzględnianie w POR zapisów nieprowadzenia prac w porach największego natężenia ruchu

Analiza łącznie 81 projektów czasowej organizacji ruchu wykazała, że aż w 45 z nich (tj. 55,5%) nie wskazano: terminów oraz przedziałów godzinowych prowadzenia prac oraz obowiązku przerwania robót i udrożnienie przekroju drogi w przypadku pogorszenia warunków atmosferycznych, widoczności, zdarzenia drogowego.

Wady i zalety wykonywania prac drogowych w porze nocnej

Praca w porze nocnej jest niewątpliwie działaniem ograniczającym tworzenie się zatorów drogowych. Jednakże należy mieć na uwadze, że prace te wiążą się z dużo większym ryzykiem wystąpienia wypadków niż w porze dziennej, muszą też być lepiej zabezpieczone z uwagi na osłabioną koncentrację kierowców oraz słabą widoczność. Ponadto, problemem jest również niesprecyzowanie przepisów określających sposób oznakowania i zabezpieczenia tych prac. Z drugiej strony mając świadomość uciążliwości robót drogowych i unikania tworzących się „korków" w dzień powinno dążyć się do tego, by drobne prace na odcinkach szczególnie mocno obciążonych ruchem realizować w porze nocnej, ale mając na uwadze charakter i technologię robót. W Niemczech drobne naprawy i prace utrzymaniowe w miarę możliwości prowadzone są w porze nocnej, choć również są one uważane za niebezpieczne i bardziej kosztowne.

5.2.2. INFORMOWANIE KIEROWCÓW O PRACACH REMONTOWO-UTRZYMANIOWYCH NA DROGACH KRAJOWYCH

Brak bieżącego przekazywania kierowcom informacji o warunkach ruchu

Z punktu widzenia kierowcy, który chciałby zaplanować trasę przejazdu lub ocenić czas trwania podróży najbardziej istotne są wiadomości o występujących warunkach ruchu oraz utrudnieniach na drodze. Tymczasem, zastrzeżenia NIK budzi kompletność podawanych przez GDDKiA informacji na stronie internetowej, forma i jakość przekazywanych treści o planowanych lub realizowanych pracach remontowo-utrzymaniowych na drogach krajowych.
Stwierdzono bowiem przypadki (15 na 60 analizowanych), w których nie poinformowano kierowców o pracach drogowych, zamieszczone na stronie internetowej komunikaty nie wskazywały na utrudnienia, które *de facto* występowały oraz błędnie przypisano kategorię zdarzenia:

- ✓ **Oddział GDDKiA w Łodzi**: analiza 8 zapisów na stronie internetowej GDDKiA, dotyczących utrudnień w ruchu wykazała, że nie zamieszczono na niej:
  - informacji o zdarzeniu drogowym na autostradzie A1 (km 347+000) w dniu 17 maja 2018 r.,
  - przewidywanego czasu utrudnienia spowodowanego zdarzeniem drogowym na A1 (km 347+000) w dniu 17 maja 2018 r.,
  - przewidywanego czasu utrudnienia spowodowanego koszeniem trawy na autostradzie A2 w dniu 29 maja 2018 r.
  - właściwego pikietażu utrudnienia na DK 1 w dniu 19 maja 2018 r.

[24] Model utrzymania drogi, polegający na kompleksowym zleceniu prac utrzymaniowych firmom zewnętrznym, zgodnie z określonym standardem, poprzez wieloletni kontrakt z jednym wykonawcą.
[25] Umowa na wymianę urządzeń dylatacyjnych oraz wymiany i rektyfikacji łożysk wiaduktu M/WA/02 w ciągu autostrady A4, km 318+340 (jezdnia lewa).

- ✓ **Oddział GDDKiA w Krakowie**: stwierdzono różnice w danych o utrudnieniach na drogach pomiędzy stroną internetową GDDKiA lista utrudnień w serwisie dla kierowców a stroną internetową Oddziału:
  - trzy przypadki utrudnień w ruchu podane w serwisie dla kierowców GDDKiA nie były wykazane na stronie Oddziału (Zator-Wadowice DK 28, Brzozówka DK 73 oraz Piwniczna Zdrój DK 87a),
  - cztery przypadki utrudnień w ruchu wykazane na stronie Oddziału nie zostały wykazane w serwisie dla kierowców na stronie GDDKiA (Szczucin DK 73, DK 73d , Brzesko-Wytrzyszczka DK 75),
  - w jednym przypadku w serwisie dla kierowców GDDKiA nie wskazano przyczyny (rodzaju) utrudnień (Babice-Skawina DK 44),
  - w jednym przypadku serwis dla kierowców zawierał sprzeczne informacje: w przyczynach utrudnienia na DK47 (odc. 39,7 km) w dniach 3-27 lipca 2018 r. wskazano koszenie poboczy bez podania skutków, chociaż w szczegółowym opisie na tej stronie (a także na stronie Oddziału) odnotowano *„odnowę malowania poziomego, roboty szybko postępujące, możliwe zawężenie jezdni oraz ręczne sterowanie ruchem. W okresie weekendu i wzmożonych natężeń ruchu, utrudnienia będą minimalizowane”*.

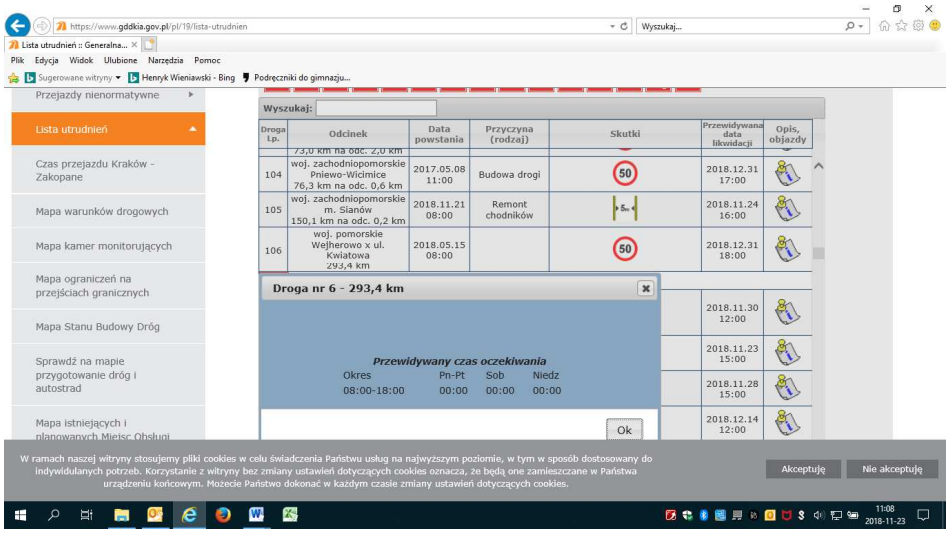
- ✓ **Oddział GDDKiA w Warszawie**: spośród czterech przypadków utrudnień w ruchu drogowym stwierdzonych w trakcie oględzin przeprowadzonych 30 maja 2018 r. i 6 czerwca 2018 r.:
  - na stronie internetowej GDDKiA zamieszczone zostały informacje tylko o jednym utrudnieniu spowodowanym wypadkiem samochodowym na autostradzie A2,
  - informację o utrudnieniu na DK 63 spowodowanym remontem wiaduktu kolejowego zamieszczono na stronie internetowej GDDKiA dopiero następnego dnia po oględzinach, w związku z dokonanymi podczas nich ustaleniami – przez blisko 2,5 mies. trwania utrudnienia na stronie nie zamieszczono stosownych informacji.

  Ponadto na stronie internetowej GDDKiA (w zakładce Lista utrudnień) nie została zaktualizowana informacja o przedłużającym się remoncie na autostradzie A2 na węźle Wiskitki w dniu 13 czerwca 2018 r.

Kierownicy tych jednostek wyjaśniali, że głównymi powodami nierzetelnych informacji o warunkach panujących na drogach bądź braku tych informacji były m.in. nadmiar obowiązków pracowników Punktu Informacji Drogowej, intensyfikacja zdarzeń drogowych, które wymagały podejmowania bieżących działań dyżurnego, czy nieporozumienia pomiędzy pracownikami oddziału GDDKiA.

Rys. nr 5

Przykład braku informacji o przyczynach utrudnień w ruchu oraz o przewidywanym czasie oczekiwania na DK 6

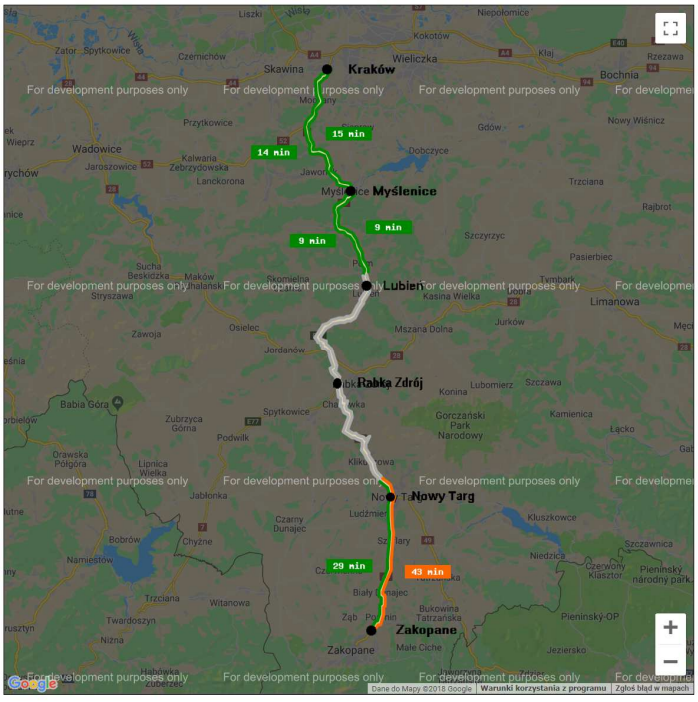


Źródło: www.gddkia.gov.pl

Ponadto, GDDKiA na stronie internetowej prezentowała czasy przejazdów tylko na trasie Kraków-Zakopane (dł. 93 km), ale dotyczyły one jedynie jej dwóch fragmentów – 55 km – od Krakowa do Lubnia oraz od Nowego Targu do Zakopanego. Czasy przejazdu środkowym 40-km odcinkiem pomiędzy Lubieniem i Nowym Targiem nie były podawane. Brakowało również informacji o czasach przejazdu na innych trasach odchodzących od Krakowa, w tym np. informacji o sytuacji na obwodnicy Krakowa, autostradzie A4 oraz na DK 47.

Rys. nr 6

Czasy przejazdu na fragmentach trasy Kraków-Zakopane w serwisie GDDKiA



Źródło: www.gddkia.gov.pl

Można więc stwierdzić, że serwis GDDKiA jest potencjalnie mało przydatnym narzędziem dla kierowców.

Infografika nr 9

Wady serwisu internetowego GDDKiA

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Należy jednak zaznaczyć, że informacje o sytuacji na drogach są dostępne z innych źródeł (radio, nawigacje samochodowe), wobec czego zmniejsza to wagę problemu.

W dwóch kontrolowanych oddziałach GDDKiA, Najwyższa Izba Kontroli zidentyfikowała „dobre praktyki" w zakresie stosowanych innych, dodatkowych narzędzi, za pomocą których GDDKiA przekazywała użytkownikom dróg informacje o warunkach drogowych:

Oddział GDDKiA w Gdańsku, informując użytkowników dróg o zaistniałych sytuacjach na drogach na terenie województwa pomorskiego, wykorzystywał dodatkowo znaki drogowe, które umieszczał przy drogach krajowych A1, S6 i S7, informujące o częstotliwości nadawania publicznego Radia Gdańsk, w celu zwiększenia dostępności dla kierowców informacji o sytuacji na drogach.
Oddział GDDKiA w Krakowie korzystał z możliwości przekazania podróżnym głosowych komunikatów o warunkach ruchu za pośrednictwem siedmiu urządzeń CB. Nadajniki zamontowane były wzdłuż autostrady A4 (4 szt.) oraz *zakopianki* (3 szt.). Komunikaty – przekazywane co 5-8 min. – informowały o wypadkach i kolizjach drogowych, podając w treści komunikatu m.in. nr drogi miejsce zdarzenia, pikietaż, długość zatoru, sugerowany objazd oraz ewentualne zwężenie drogi. wegetację traw.

5.3. ELIMINOWANIE UTRUDNIEŃ W RUCHU DROGOWYM

Negatywny wpływ na warunki ruchu na drogach mają tzw. „wąskie gardła", do których należą m.in. place poboru opłat na płatnych odcinkach autostrad. W przypadku wzmożonego ruchu (nawet w dni powszednie) potencjalnie szybko dochodzi tam do załamania warunków ruchu i tworzenia się zatorów drogowych. Odcinki takie należy uznać więc za zawodne i nieprzewidywalne.

Place poboru opłat powodujące tworzenie się zatorów drogowych

System poboru opłat „na bramkach" nie pozwalał kierowcom bez zakłóceń nieplanowanymi postojami i komfortowo przejechać wszystkie odcinki dróg płatnych. Na PPO i SPO autostrady A2 (Stryków-Konin) i A4 (Wrocław węzeł Bielany Wrocławskie – Sośnica węzeł Sośnica) miały miejsce przypadki przekroczenia krytycznej wartości natężenia ruchu w stosunku do maksymalnej przepustowości „bramek", z tendencją wydłużania się zatoru.

W celu rozładowania tworzących się zatorów drogowych oraz ograniczenia negatywnego wpływu stosowanego systemu poboru opłat na przepustowość autostrad, w latach 2016-2018 (do 1 sierpnia) konieczne było podejmowanie przez służby Generalnego Dyrektora DKiA decyzji o odstąpieniu od poboru opłat (łącznie 85 razy: 8 razy na A2 i 77 razy na A4). Głównymi przyczynami odstąpienia od poboru opłat, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA, były zdarzenia drogowe (87,6%)[26] oraz wzmożony ruch wakacyjny i świąteczny.

Przykładowo na A4:

- ✓ w dniu 2 stycznia 2016 r. „korek" rozpoczął się w km 165+200 i kończył się na PPO Karwiany. Łączna długość „korka" z tendencją wzrostową, wyniosła 10 km. Przyczyną zatoru były świąteczno-noworoczne powroty.
- ✓ w dniu 5 marca 2016 r. na SPO Przylesie (węzeł Brzeg) utworzył się zator o długości 8 km, który spowodowany był zamknięciem odc. autostrady A4 pomiędzy węzłami Brzeg i Opole Zachód wskutek zdarzenia drogowego.
- ✓ w dniu 13 czerwca 2016 r. na SPO Dąbrówka (węzeł Opole Południe) „korek" (z tendencją wzrostową) miał ok. 5 km i spowodowany był zdarzeniem drogowym z udziałem 6 samochodów ciężarowych.

Analizy niezawodności

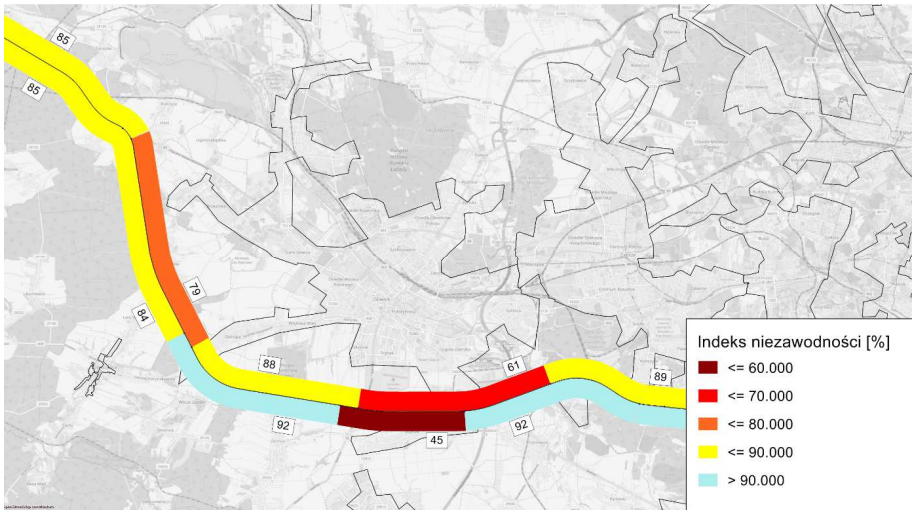
W zleconej przez NIK ekspertyzie dokonano analizy niezawodności odcinków drogi lub sieci drogowej związanej z wydłużeniem czasu podróży, obliczanej jako stosunek rzeczywistego czasu podróży w danym przedziale czasowym do czasu podróży odbywanej w warunkach swobodnego ruchu pojazdów (wskaźnik niezawodności). Uznaje się, że w przypadku, gdy wskaźnik niezawodności jest niższy od 80%, występuje stosunkowo wysokie prawdopodobieństwo, że kierowcy natkną się na niej na potencjalne utrudnienia w ruchu z powodu zatłoczenia lub „korków". Dokonana (dla majowych dni powszednich i piątków 2018 r.) analiza niezawodności odcinków dróg szybkiego ruchu wykazała, że w przypadku obwodnicy Gliwic w ciągu autostrady A4, występują bardzo niskie wskaźniki niezawodności na odcinku, na którym funkcjonuje PPO Żernica. W kierunku Katowic w dni powszednie wskaźnik ten wyniósł 45%, a w kierunku przeciwnym – 61%. Natomiast w piątki popołudniu – odpowiednio 33% i 67%.

[26] W tym m.in. kolizje i wypadki drogowe, awarie pojazdów, pożar naczepy samochodu ciężarowego.

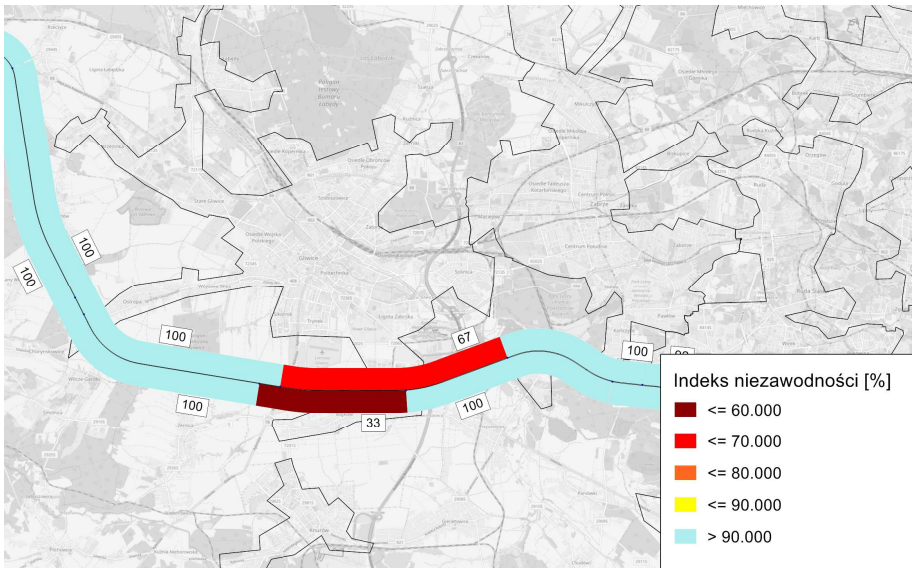
Rys. nr 7

Wskaźniki niezawodności odcinka autostrady A4 obwodnica Gliwic:

- w dniach powszednich w maju 2018 r.



- w majowe piątki, godz. 14.00-19.00

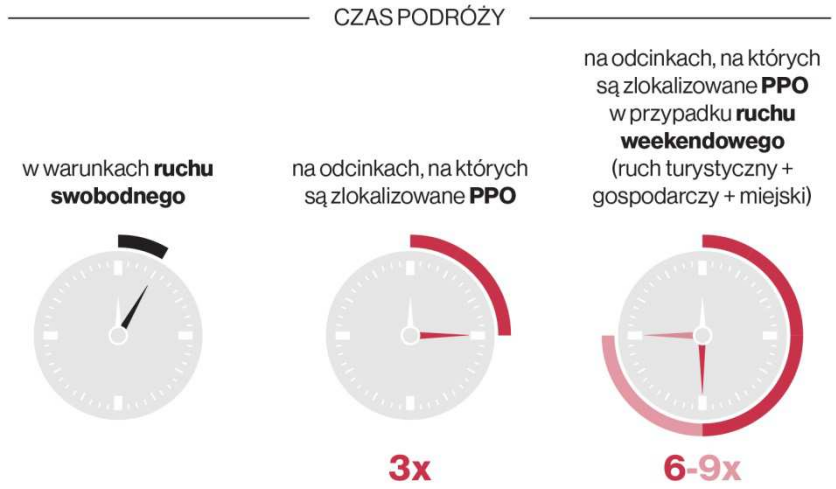


Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

W dni powszednie w najgorszych przypadkach wydłużenia czasu podróży na odcinkach, na których funkcjonują PPO są średnio trzykrotnie większe od czasu podróży w warunkach ruchu swobodnego. Natomiast, w przypadku wzmożonego ruchu weekendowego (nakładający się na siebie ruch turystyczny, weekendowy, gospodarczy, metropolitarny) kierowcy muszą liczyć się średnio od sześciokrotnego do dziewięciokrotnego wydłużenia czasu podróży.

Infografika nr 10

Średnie wydłużenie czasu podróży na odcinkach, na których zlokalizowane są PPO



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Pomimo istnienia już od wielu lat problemu małej przejezdności bramek, dotychczas nie wprowadzono w skali całego kraju bardziej efektywnych rozwiązań uiszczania obowiązkowych opłat, za pomocą których w łatwiejszy sposób kierowcy mogliby dokonywać opłat i w konsekwencji uniknąć kolejek na „bramkach".

Działania koncesjonariuszy w celu rozładowania zatorów drogowych

W celu ograniczenia spiętrzeń w ruchu i zatorów drogowych na autostradzie A1 uruchomiony został system AmberGo[27] (Rusocin-Nowa Wieś), a na A4 – elektroniczny pobór opłat przy pomocy urządzeń A4Go i karty A4Go[28]. Koncesjonariusz A2 zwiększył przepustowość tej drogi poprzez przebudowę placów poboru opłat.

Prace nad wprowadzeniem pełnej funkcjonalności systemu AmberGo mają trwać do lata 2019 r. Średnia przepustowość bramki wjazdowej (na której pobiera się bilet) wynosi ok. 320 pojazdów/godz., a bramki zjazdowej (na której dokonywana jest opłata) – 180 pojazdów/godz. Natomiast docelowo system AmberGo powinien obsłużyć odpowiednio o 280 i 420 pojazdów więcej. Wg stanu na dzień 15 października 2018 r., od dnia jego uruchomienia (tj. od 4 lipca 2018 r.) autostradą A1 przejechało ponad 7.304 mln pojazdów, w tym 15,5 tys. pojazdów przy użyciu systemu. Jest to zaledwie 0,2% pojazdów, z uwagi na prowadzenie w niewielkim zakresie kampanii informacyjnej i promocyjnej, propagującej tę formę płatności. Największe natężenie działań promujących nowy system zaplanowane jest w 2019 r. Jednak nie jest przewidziane stosowanie tego rozwiązania na innych autostradach.

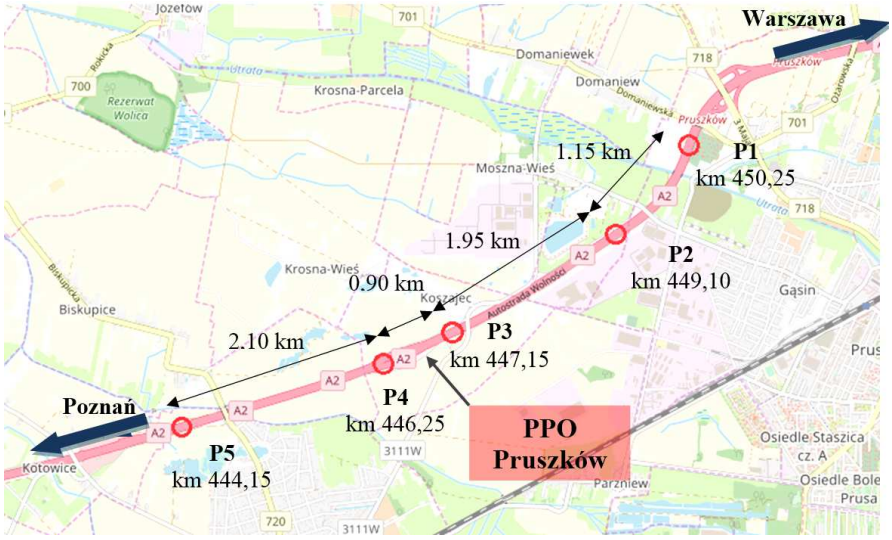
[27] Na autostradzie A1 wprowadzono program płatności AmberGo (zwolnij i przejedź), który pobiera opłaty za przejazd bezpośrednio z karty bankowej, którą kierowca zarejestrował w aplikacji. Kierowca nie pobiera biletu, a system sam rejestruje przejazd pojazdu i otwiera szlaban.
[28] Urządzenia działają na punktach poboru opłat w Brzęczkowicach i Balicach. Urządzenie A4Go po podjeździe do bramki skomunikuje się z anteną zainstalowaną na bramce i po weryfikacji kategorii pojazdu szlaban zostanie otwarty.

Nieczynny PPO Pruszków powodujący tworzenie się zatorów

„Wąskim gardłem" jest również nieczynny od otwarcia autostrady A2 w 2012 r. Punkt Poboru Opłat Pruszków. Od tego czasu obowiązuje tam tymczasowa organizacja ruchu, a kierowcy przejeżdżający przez plac – z ograniczeniem prędkości do 40 km/h[29] – naprowadzani są żółtymi tymczasowymi pasami oraz plastykowymi barierami ochronnymi.

Rys. nr 8

Lokalizacja PPO Pruszków



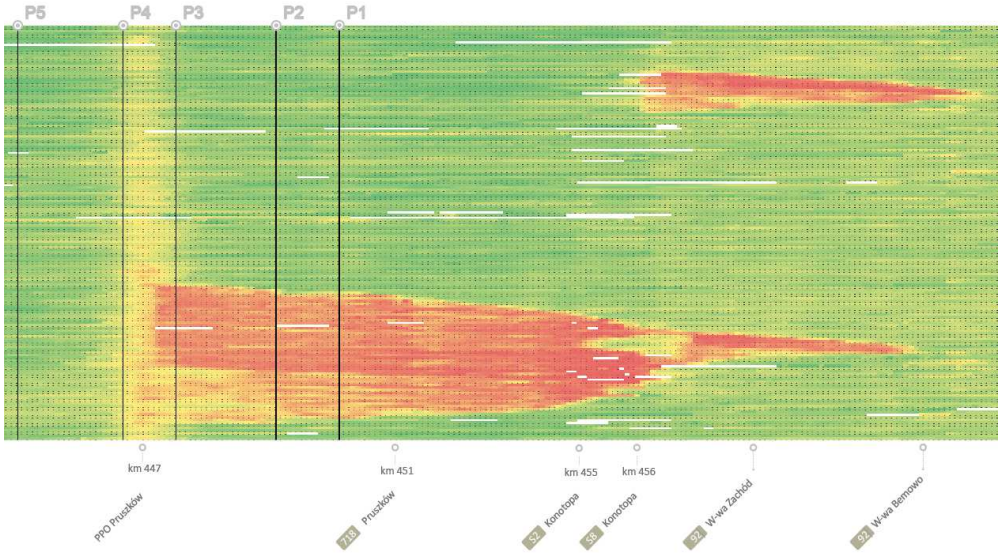
Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Badania przeprowadzone przez eksperta wykazały, że w warunkach zwiększonego ruchu wyjazdowego z Warszawy w kierunku Poznania (piątek przed długim weekendem) nieczynny PPO doprowadził zarówno do spadku natężenia ruchu, jak i prędkości pojazdów. Stał się tzw. Lokalnym Ograniczeniem Prędkości, który powodował dławienie przepływu pojazdów, a w konsekwencji zator drogowy. W krytycznym okresie, tj. w godzinach 15.15 – 17.00 „korek" przed PPO wyniósł aż 20 km, a rozpoczynał się na węźle Bemowo.

[29] Przed dojazdem do analizowanego PPO ustawione są znaki, które ograniczają sekwencyjnie prędkości pojazdów: 110 km/h, 80 km/h, 60 km/h i 40 km/h.

Rys. nr 9

Rozkład prędkości pojazdów na autostradzie A2 w kierunku Łodzi od węzła Bemowo do PPO Pruszków



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Nieczynny PPO Pruszków spowodował spadek przepustowości na tym odcinku o blisko 1000 samochodów w ciągu godziny (tj. do 3629 pojazdów). **Gdyby w miejscu PPO Pruszków obowiązywała organizacja ruchu umożliwiająca przejazd bez zaburzeń ruchu, to przepustowość tego odcinka byłaby większa o 25% w stosunku do stanu obecnego.** Zaburzenie ruchu powodowane przez nieczynny PPO Pruszków nie tylko sprawiło, że prędkość samochodów w tym miejscu była niższa o prawie 100 km/h, ale negatywnie wpływał również na odcinki wcześniejsze. **W skutek tego tysiące samochodów na długości nawet do 20 km stały w korku.**
Szacując, że średnie opóźnienie czasu na pojazd spowodowane przez ten nieczynny PPO Pruszków w okresach wzmożonego ruchu wynosi 0.5 h, to jedna godzina korka powoduje koszt społeczny na poziomie ok. 100 tys. zł. Szacuje się, że w skali roku takich godzin wzmożonego ruchu wyjazdowego i powrotnego jest kilkadziesiąt. Stąd w skali roku nieczynny PPO Pruszków generuje od kilku do kilkunastu milionów zł społecznych kosztów. Dodatkowo występująca stała organizacja ruchu nawet w okresach, kiedy nie występuje wzmożony ruch pojazdów, wymusza na kierowcach znaczną redukcję prędkości i zachowania szczególnej ostrożności, w celu nie najechania na betonowe krawężniki. W skali roku powoduje to ok. 6 mln zł społecznych kosztów. Mając na uwadze obydwa czynniki można oszacować, że nieczynny PPO Pruszków powoduje rocznie ponad 10 mln społecznych kosztów.

Nieczynny od 6 lat PPO Pruszków jest przykładem braku reakcji na występujące utrudnienia na autostradzie A2. Koszty społeczne w wysokości 10 mln zł rocznie wynikające z braku udrożnienia przejazdu przez PPO Pruszków całkowicie uzasadniają pilne zajęcie się tym problemem.

Działania podjęte przez Ministra Infrastruktury w celu zwiększenia przepustowości A2

W nawiązaniu do ustaleń kontroli NIK, w dniu 7 grudnia 2018 r. Minister Infrastruktury podpisał dwa Programy Inwestycji dla poszerzenia autostrady A2 na odcinku od węzła „Łódź Północ" (bez węzła) do węzła „Konotopa" (bez węzła), w ramach których prace przygotowawcze mają trwać do 2021 r., a sama realizacja inwestycji – do trzech lat. W założeniach, inwestycja pozwoli na dostosowanie parametrów technicznych autostrady A2 do istniejącego i prognozowanego natężenia ruchu oraz przyczyni się do zwiększenia przepustowości tej drogi i usprawnienia połączenia pomiędzy Łodzią

a Warszawą. Zapowiedział również likwidację nieczynnego PPO Pruszków, co spowodować ma zwiększenie przepustowości i płynności ruchu, przy jednoczesnym zachowaniu pełnych standardów bezpieczeństwa ruchu drogowego. Z doniesień prasowych wynika, że prace polegające na demontażu wysp i innych urządzeń, otworzenie nawierzchni i wykonanie oznakowania poziomego mają być prowadzone w 2019 r.

Przyczyny tworzenia się zatorów drogowych

Jako główne przyczyny tworzenia się zatorów drogowych – oprócz robót drogowych i prac utrzymaniowych – dyrektorzy oddziałów GDDKiA wskazywali m.in. na niekorzystne warunki atmosferyczne, zdarzenia drogowe, awarie pojazdów na drodze, brak przepustowości w miejscach poboru opłat w sytuacji wzmożonego ruchu, czy zwiększone natężenie ruchu w okresach wakacyjnych i świątecznych.

Ruch samochodów ciężarowych

Innym czynnikiem wpływającym na warunki ruchu na autostradach i drogach ekspresowych jest sposób organizacji i zarządzania ruchem ciężarowym. Najczęściej stosowanymi ograniczeniami dla ruchu pojazdów ciężarowych na autostradach i drogach ekspresowych w Polsce (np. od 2017 r. na A2 od węzła Łódź Północ do granicy woj. łódzkiego i mazowieckiego, od 2018 r. A4 na obu kierunkach ruchu między węzłami Kostomłoty a Gościsław i na jezdni północnej między węzłami Udanin a Budziszów) są zakazy wyprzedzania i ograniczenia prędkości.

W obecnym stanie prawnym brak jest powszechnie obowiązujących zakazów wyprzedzania przez samochody ciężarowe. Kierujących samochodami ciężarowymi dotyczą ogólne zakazy wyprzedzania w określonych sytuacjach, odnoszące się do wszystkich pojazdów, określone w ustawie Prawo o ruchu drogowym. Zgodnie z art. 19 ww. ustawy, kierujący pojazdem jest obowiązany m.in. jechać z prędkością z uwzględnieniem warunków, w jakich ruch się odbywa (ust. 1) oraz z prędkością nieutrudniającą jazdy innym kierującym (ust. 2 pkt 1).
Zakaz wyprzedzania przez samochody ciężarowe może być wprowadzony przez organ zarządzający ruchem (w przypadku dróg krajowych – przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad[30]) poprzez umieszczenie pionowego znaku drogowego B-26 „zakaz wyprzedzania przez samochody ciężarowe". Ustawodawca[31] dopuszcza możliwość wprowadzenia zakazu wyprzedzania przez samochody ciężarowe w określonych godzinach:
„Jeżeli znaki zakazu wprowadza się ze względu na duże natężenie ruchu pojazdów, to należy ustalić, czy ich obowiązywanie nie powinno ograniczać się np. do godzin szczytu, pory doby lub innego okresu charakterystycznego dla warunków lokalnych. (…) Napisy określające okres obowiązywania znaku zakazu w ciągu doby podaje się w pełnych godzinach, przy czym należy stosować napis wymieniający okres (okresy) obowiązywania zakazu, np. w godz. 7-10 i 15-19, nie zaś, kiedy nie obowiązuje". Tymczasem, na polskich drogach znak ten jest najczęściej wprowadzany stałym oznakowaniem, a jego funkcjonowanie nie zależy od warunków ruchu na danym odcinku drogi. Ze względu na specyfikę ruchu pojazdów ciężarowych, manewry wyprzedzania trwają najczęściej bardzo długo (na ogół 1-2 min., a w niektórych przypadkach trwa to nawet do 5 min.) z uwagi na niewielką różnicę prędkości pomiędzy pojazdami. Sytuacje te zmuszają inne pojazdy do gwałtownego hamowania i redukcji prędkości, by nie najechać na poruszające się znacznie wolniej „ciężarówki", a w konsekwencji powodują spowolnienie ruchu i stanowią bardzo duże zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

[30] Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem ust. 6 (Prezydent miasta zarządza ruchem na drogach publicznych położonych w miastach na prawach powiatu, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych).
[31] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220 poz. 2181, ze zm.), załącznik nr 1 (Szczegółowe warunki techniczne dla znaków drogowych pionowych i warunki ich umieszczania na drogach)

Działania prewencyjne Policji

W ramach akcji działań kontrolno-prewencyjnych Policji, w okresie od 3 sierpnia 2018 r. do 31 grudnia 2018 r. Policja ujawniła łącznie 5.629 wykroczeń popełnionych przez kierujących samochodami ciężarowymi, z czego: 2.847 wykroczeń dotyczyło niestosowania się do zakazu wyprzedzania, a 2.782 wykroczeń dotyczyło tamowania i utrudniania ruchu drogowego.

Rozwiązania dotyczące ruchu pojazdów ciężarowych w Niemczech

Na niemieckich autostradach stosuje się zarówno stałe ograniczenia wyprzedzania przez samochody ciężarowe i ograniczenia prędkości, jak i wprowadza się je czasowo w momencie wystąpienia czynnika wymagającego wprowadzenie takiego ograniczenia (np. duże natężenie ruchu pojazdów, zdarzenie drogowe, prace drogowe). Doświadczenia niemieckie pokazują, że sposób zarządzania ruchem pojazdów ciężarowych jest istotnym elementem zarządzania ruchem.

Zdjęcie nr 2

Manewr wyprzedzania przez samochód ciężarowy na odcinku objętym takim zakazem na autostradzie A2:

- w Polsce

- w Niemczech

Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

5.4. ZARZĄDZANIE RUCHEM NA DROGACH KRAJOWYCH

Brak spójnego systemu zarządzania ruchem

W Polsce nie funkcjonuje rozległy system zarządzania ruchem, którego działanie mogłoby przyczyniać się do zwiększenia przepustowości i przejezdności newralgicznych odcinków dróg, zwiększania bezpieczeństwa ruchu drogowego, zapobiegania powstawaniu zatorów, czy kierowania kierowców na trasy alternatywne. Istnieją jedynie nieliczne odcinki dróg oraz pojedyncze elementy systemu, zlokalizowane na drogach krajowych, tj.:

- System Informacji Autostradowej[32] na odcinku autostrady A8 tzw. Autostradowa Obwodnica Wrocławia (węzeł „Wrocław Południe" – węzeł „Wrocław Psie Pole");

[32] Zlokalizowany w ciągu Autostradowej Obwodnicy Wrocławia umożliwia pozyskiwanie w czasie rzeczywistym danych wizyjnych, informacji o aktualnych warunkach pogodowych oraz danych ruchowych.

- Zintegrowany System Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem[33] – na odcinku autostrady A4 Wrocław (Bielany) – w. Gliwice Sośnica;
- System Zarządzania Ruchem na odcinku od Wrocławia do granicy z Niemcami (na odcinku tym są zainstalowane znaki o zmiennej treści);
- system obsługujący odcinek trasy ekspresowej S8 Konotopa – w. Powązkowska;
- System Zarządzania Ruchem na autostradzie A2 na odcinku Konin-Stryków,
- system w tunelu drogowym w ciągu S69 z Bielska Białej do Żywca;
- system w tunelu drogowym Emilia pod Sobczakową Grapą w ciągu drogi ekspresowej S1;
- system na drodze krajowej DK 11 na odcinku Poznań – Kórnik;
- System Informacji o podróży drogami łączącymi Kraków i Zakopane.

W skład systemu wchodzą detektory ruchu, tablice zmiennej treści (ok. 500), umiejscowione najczęściej we wspólnej lokalizacji ze stacjami meteo (ok. 500) oraz kamerami drogowymi (ponad 1000).

5.4.1. ELEMENTY SYSTEMU ZARZĄDZANIA RUCHEM – TABLICE ZMIENNEJ TREŚCI

Tablice zmiennej treści, to elementy wchodzące w skład aktywnego systemu sterowania ruchem, które w założeniach pozwalają na dynamiczne informowanie kierowców o warunkach pogodowych, o aktualnych warunkach ruchu, ostrzegają przed zagrożeniami, czy sugerują objazdy w razie wystąpienia utrudnień.

Tablice zmiennej treści – narzędzie mało efektywne dla użytkowników dróg

NIK wykazała, że tablice zmiennej treści na drogach krajowych były słabo powiązane z sytuacją na drodze. Podstawowym komunikatem wyświetlanym dla kierowców była informacja o numerze telefonu 19 111, bądź informacja o warunkach pogodowych. Sporadycznie zarządca drogi informował o realizowanych robotach drogowych. Natomiast zbyt rzadko były wykorzystywane do informowania o zatorach drogowych i zaproponowanych objazdach. Należy jednak zauważyć, że autostrady i drogi ekspresowe są ogrodzone, co nie sprzyja wytyczaniu objazdów.
Na wielu tablicach nie wyświetlały się też żadne komunikaty dla kierowców.
Ustalenia kontroli wskazują, że zarządca dróg krajowych nie dysponował precyzyjnymi informacjami o sytuacji na drogach. Można wręcz stwierdzić, że nie wykonywał dokładnego rozpoznania miejsca zdarzenia oraz przyczyny powstania „korka".
Zarządzaniem informacjami wyświetlanymi na tablicach zmiennej treści zajmowali się dyżurni Punktu Informacji Drogowej.

[33] W ciągu autostrady A4 na odcinku od węzła Krzywa do węzła Brzeg, umożliwia pozyskiwanie danych wizyjnych w czasie rzeczywistym w postaci zdjęcia wykonanego z częstotliwością co 10 min, pozyskiwanie danych o aktualnych warunkach pogodowych oraz danych ruchowych.

Zdjęcie nr 3

Brak komunikatów dla kierowców na autostradzie A2 (Stryków-Konin), na której w ramach systemu zarządzania ruchem zainstalowano tablice zmiennej treści

Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Zdjęcie nr 4

Tablica zmiennej treści zlokalizowana ok. 8 km przed miejscem robót drogowych na autostradzie A4 na odcinku Bielany Wrocławskie – Karwiany, od strony Opola

Źródło: kontrola NIK

Na dzień 17 września 2018 r. tablice zamontowane były na 3% dróg krajowych, w tym na 19% niepłatnych odcinkach zarządzanych przez GDDKiA (klasy A, S).

Przykłady:

- ✓ **Oddział GDDKiA w Gdańsku:** na drogach krajowych woj. pomorskiego (o długości 807,51 km) nie było zainstalowanych tablic zmiennej treści. Oddział dysponował natomiast 20 tablicami (w tym 2 na przyczepkach mobilnych) informującymi o temperaturze nawierzchni, warunkach pogodowych oraz ograniczeniach prędkości i numerze telefonu do PID, z pominięciem lokalizacji przed zjazdem/wjazdem na węzeł.

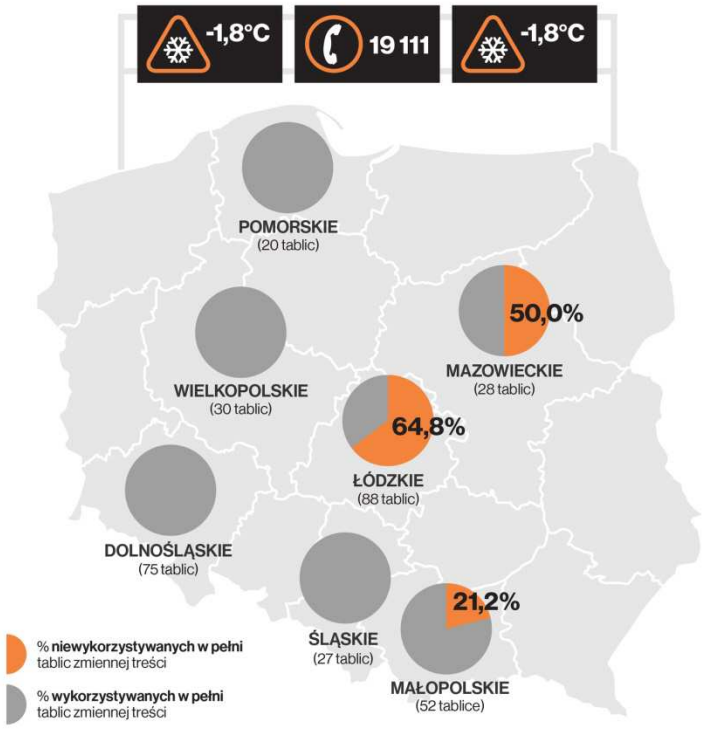
- ✓ **Oddział GDDKiA w Krakowie:** na drogach krajowych woj. małopolskiego (o długości 971,0 km): na części A4, S7 i pięciu DK zamontowane były 52 tablice, przy czym na odcinku A4 – głównie przed węzłami, zjazdami. Na odcinku A4 o długości ok. 58 km (od węzła Targowisko do Tarnowa) nie zainstalowano żadnej tablicy zmiennej treści.
- ✓ **Oddział GDDKiA w Łodzi:** system ITS składał się m.in. z 88 tablic zmiennej treści: 33 – na A2 i 55 – na S8. Tablice na autostradzie A2 na odcinku węzeł Stryków – granice województwa wielkopolskiego, posiadały zaprogramowane w Centrum Zarządzania Ruchem gotowe algorytmy możliwych do wyświetlenia komunikatów na poszczególnych tablicach. Dodatkowo, w zależności od sytuacji, operator CZR miał możliwość wprowadzenia dowolnej treści na tablicach. Wszystkie komunikaty wyświetlane na tablicach podlegały rejestracji i ewidencji w systemie komputerowym w CZR.
- ✓ **Oddział GDDKiA w Poznaniu**: na drogach krajowych woj. wielkopolskiego (o długości 1.501,498 km) zainstalowanych było ok. 30 tablic zmiennej treści wzdłuż autostrady A2 i drogi ekspresowej S11. Pomimo że na odcinku Konin – Stryków zaprogramowanych było 500 komunikatów, ich treść ograniczała się do informowania o ograniczeniu prędkości, o niekorzystnych warunkach pogodowych panujących na drodze, otwieraniu i zamykaniu poszczególnych pasów ruchu oraz o robotach drogowych (tylko na A2). Na A2 tablice zmiennej treści umiejscowione były w rejonie węzłów oraz na łącznicach wjazdowych (bezpośrednio przed rozdziałem jezdni na północną i południową część jezdni).
- ✓ **Oddział GDDKiA we Wrocławiu**: w ramach „Systemu Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem" oraz „Systemu Informacji Autostradowej" funkcjonowało 75 tablic zmiennej treści. Posiadały one zaprogramowane 272 możliwe do wyświetlenia komunikaty m.in. o robotach drogowych, zdarzeniu drogowym, zatorze drogowym, jego przyczynie oraz o możliwości zmiany trasy przejazdu. Dodatkowo, zarządca drogi – przy wykorzystaniu tablic – miał możliwość poinformowania użytkowników dróg o prowadzonych pracach utrzymaniowych, jak koszenie trawy, czy malowanie pasów.

Brak efektywnego wykorzystania części tablic zmiennej treści przez dyrektorów oddziałów GDDKiA

Dyrektorzy oddziałów GDDKiA w: Krakowie, Łodzi i w Warszawie nie wykorzystywali wielu tablic zmiennej treści, z uwagi m.in. na ich uszkodzenia, awarie, czy niewłączenie do eksploatacji, pomimo dokonania odbioru od wykonawcy. Wskutek braku podejmowania przez kierowników tych jednostek w odpowiednim terminie nowych, planowanych do wdrożenia rozwiązań, znacznemu ograniczeniu uległy możliwości monitorowania ruchu drogowego i warunków pogodowych oraz możliwości bieżącego informowania kierowców o ewentualnych utrudnieniach na drodze.

Infografika nr 11

Odsetek niewykorzystywanych w pełni tablic zmiennej treści przez kontrolowane oddziały GDDKiA[34] (w nawiasach podano liczbę tablic zmiennej treści zamontowanych w danym województwie)



Na terenie woj. małopolskiego nie funkcjonowało prawidłowo 11 tablic, woj. łódzkiego – 55 tablic, woj. mazowieckiego – 14 tablic.

Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Według stanu na dzień 17 września 2018 r.:

- na drogach woj. małopolskiego zarządzanych przez **Odział GDDKiA w Krakowie** – na *zakopiance*, na DK7 i DK79 – nie działało aż 21,2% tablic zmiennej treści. Uszkodzeniu uległy w latach 2015-2017 (7 szt.) i w okresie kwiecień-lipiec 2018 r. (4 szt.) nie zostały naprawione. Przyczyną niepodjęcia naprawy był wysoki koszt – ok. 108 tys. zł oraz inne priorytetowe naprawy (np. awarie uszkodzeń zlokalizowanych przy autostradach i drogach ekspresowych oraz awarie urządzeń bezpośrednio odpowiedzialnych za transmisję danych);
- zamontowanych od grudnia 2012 r.[35] na trasie S8 (zarządzanej przez **Oddział GDDKiA w Łodzi**) 55 tablic zmiennej treści nie informowało kierowców o sytuacji na drodze. System ten nie został bowiem włączony do eksploatacji, a stacje meteo mogły przekazywać dane tylko do wewnętrznego serwisu pracowników GDDKiA, bez możliwości wyświetlania ich kierowcom. Pomimo braku możliwości ich użytkowania, 28 z nich uległo uszkodzeniom[36], w tym 11 nie posiadało zasilania. Oznacza to, że urządzenia systemu ITS odebrane od wykonawcy i zamontowane pod koniec 2012 r. – przez blisko 6 lat nie

[34] Żadna z tablic zamontowanych na drodze ekspresowej S8 (tj. 55 sztuk) nie została włączona do eksploatacji i podłączona do systemu.
[35] Od 2007 r. rozpoczęto prace projektowe podnoszące parametry techniczne drogi do standardu drogi ekspresowej.
[36] M.in. uszkodzenia: czujników, łożysk, paneli LED, akumulatorów znaku i w szafie meteo, UPS, modemów.

były wykorzystane przez Oddział zgodnie z przeznaczeniem. Należy podkreślić, że na wszystkie urządzenia minął również okres gwarancji[37]. Obecnie koszt naprawy urządzeń i uruchomienia systemu ITS na tym odcinku to 580,2 tys. zł. Na zakup tablic zmiennej treści wraz z budową całej infrastruktury, tj. kanalizacji, przyłączy energetycznych, bramownic pod znaki zmiennej treści, stacji meteorologicznych i kamer oraz instalację Oddział wydatkował 62.860.965 zł[38]. Dopiero w 2017 r. Oddział podjął działania zmierzające do podłączenia systemu ITS do Centrum Zarządzania Ruchem w Strykowie, naprawy urządzeń i doposażenia w niezbędny do eksploatacji sprzęt, zawierając w tym celu stosowne umowy. Przewidywany termin uruchomienia tablic zmiennej treści to październik 2018 r. Powyższa sytuacja wynikała z faktu, że na etapie projektowania pominięto niektóre elementy niezbędne do jego prawidłowego działania (m.in. nie przewidziano systemu łączności i budowy serwerowni) oraz konieczność wstrzymania prac nad systemem w związku z rozpoczęciem realizacji zadania inwestycyjnego pn. Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym.
Zaniechanie przez kierownictwo Oddziału czynności związanych z uruchomieniem systemu i prawidłowym funkcjonowaniem, w ocenie NIK należy uznać za nieuzasadnione oraz niegospodarne.

Zdjęcie nr 5

Przykład niefunkcjonującej tablicy zmiennej treści na drodze ekspresowej S8, będącej od końca 2012 r. w fazie przygotowania do eksploatacji

Źródło: Kontrola NIK

– **Oddział GDDKiA w Warszawie** nie korzystał z części posiadanej infrastruktury do monitorowania ruchu drogowego i warunków pogodowych oraz sterowania ruchem (tj. z 89 kamer zintegrowanych z 61 stacjami pogodowymi i 14 tablicami zmiennej treści[39]), z uwagi na wygaśnięcie z dniem 27 marca 2018 r. umowy na obsługę

[37] Dla odcinka od granicy województwa mazowieckiego do Rawy Mazowieckiej gwarancja na TZT upłynęła 7 listopada 2017 r. a od Rawy Mazowieckiej do Piotrkowa Trybunalskiego 21 października 2016 r.
[38] Kwota brutto – z czego kwota 44.423.817,57 zł wynika z kosztów infrastruktury dla urządzeń telematyki, a kwota 18.437.147,41 zł stanowi koszty elementów telematyki (w tym TZT).
[39] Oddział GDDKiA w Warszawie dysponował 28 tablicami zmiennej treści do sterowania ruchem i informowania kierowców o utrudnieniach na drogach (w tym 26 stacjonarnymi i 2 mobilnymi na przyczepach).

i konserwację tych urządzeń i nie zawarcia nowej. Oddział po trzech miesiącach od zakończenia przedmiotowej umowy dopiero był na etapie przygotowywania dokumentacji przetargowej na rozbudowę i doposażenie systemu monitoringu.

Kierowcy poruszający się w dniu 25 lipca 2018 r. odcinkiem autostrady A4 (wyposażonym w elementy systemu zarządzania ruchem[40]) ostrzeżeni zostali przy pomocy tablic zmiennej treści o wypadku drogowym pomiędzy Legnicą a Wrocławiem. Nie zaproponowano im jednak żadnych objazdów, ani nie poinformowano o skali utrudnień i wydłużeniu czasu przejazdu. Zarządca drogi nie wprowadził również ograniczeń prędkości pojazdów, by uniknąć ryzyka najeżdżania z tyłu na pojazdy poruszające się w „korku" oraz by spowolnić budowanie się „korka". Ponadto zarządca drogi mało precyzyjnie podał odległość do wypadku drogowego, uwzględniając na tablicy zmiennej treści nie sam wypadek, a unieruchomiony samochód, który częściowo zajmował pas ruchu. Rzeczywiste miejsce wypadku było oddalone o ponad 1 km od rzekomego miejsca podawanego na tablicach. W treści komunikatów nie zalecono objazdów. W konsekwencji utworzył się „korek" wynoszący ponad 20 km.

W dniu 23 października 2018 r. w szczycie popołudniowym na trasie ekspresowej S8 w Warszawie utworzyły się bardzo duże zatory drogowe. Jeden z nich, który rozciągał się od węzła z Wisłostradą za węzeł Bemowo spowodował wystąpienie „korka" również na Al. Prymasa Tysiąclecia. Na alei tej przed dojazdem do trasy ekspresowej S8 ustawiona była tablica zmiennej treści, która – mimo występujących utrudnień – nie wyświetlała żadnego komunikatu informującego kierowców o sytuacji drogowej. Wyświetlany był jedynie standardowy komunikat o numerze telefonu do informacji drogowej[41].

[40] Stacje pomiaru ruchu, przystosowane do pomiaru i rejestracji w czasie rzeczywistym parametrów ruchu, z możliwością wykrywania struktury rodzajowej ruchu, znaki zmiennej treści (ZZT) do wizualizacji parametrów ruchu (łącznie 24 bramy dla obu kierunków) oraz znaki zmiennej treści do wizualizacji parametrów pogodowych (łącznie 23 znaki dla obu kierunków), kamery w rejonie węzłów.

[41] Źródło: Ekspertyza zlecona przez NIK pn. *„Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu".*

Zdjęcie nr 6

Komunikat wyświetlany dla kierowców na Al. Prymasa Tysiąclecia w czasie zatoru na dojeździe do trasy ekspresowej na S8. Zator ten był wywołany „korkiem" na samej trasie ekspresowej S8, o czym nie poinformowano kierowców

Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

5.4.2. ELEMENTY SYSTEMU ZARZĄDZANIA RUCHEM – KAMERY MONITORUJĄCE

Punktowa lokalizacja kamer monitorujących

Kamery wizyjne/monitorujące[42] zlokalizowane były przede wszystkim w miejscowościach, na skrzyżowaniach oraz w lokalizacjach, w których trudne warunki drogowe, zwłaszcza w okresie zimowym, mogły spowodować utrudnienia w ruchu drogowym.

Zważając na punktowy charakter ich umiejscowienia na drogach krajowych, nieznaczna liczba kamer monitoringu dawała możliwość oceny warunków ruchu jedynie w nielicznych lokalizacjach.

Przykłady:

- ✓ **na terenie woj. pomorskiego** w latach 2016-2018 I półrocze długość dróg objęta systemem kamer wynosiła od 12,8 km do 23,2 km, tj. od 1,6% do 2,87% ogólnej długości dróg w województwie;
- ✓ **na terenie woj. łódzkiego** wg stanu na dzień 31 marca 2018 r. długość dróg krajowych objętych monitoringiem wizyjnym wyniosła łącznie 19,3 km, co stanowiło 1,45% długości dróg będących w zarządzie Oddziału GDDKiA w Łodzi;
- ✓ **na terenie woj. dolnośląskiego** długość dróg objęta monitoringiem na koniec marca 2018 r. wyniosła 27,8 km, tj. 2,1% ogólnej długość dróg w województwie;
- ✓ **na terenie woj. śląskiego** w latach 2016-2018 I kwartał kamery obejmowały swoim zasięgiem od 0,15 km do 20,9 km, tj. od 0,16% do 59% ogólnej długości

[42] Obraz z kamer rejestrowany jako zdjęcie co 10 min. Kamery mogą też przekazywać obraz ruchu w sposób ciągły, bądź odświeżany co 3-5 min.

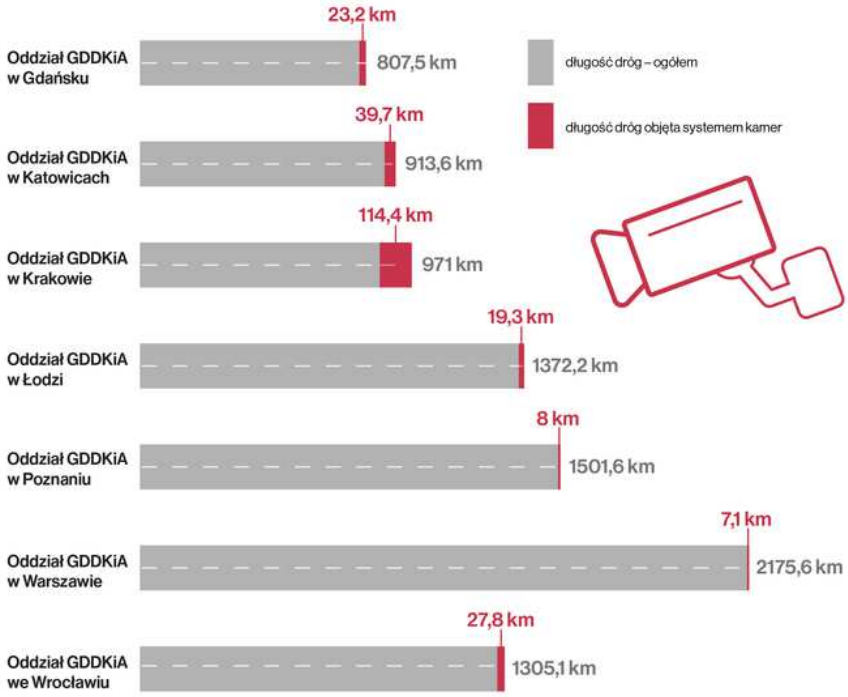
dróg w województwie; łączna długość dróg objęta systemem kamer wyniosła 39,7 km;

✓ **na terenie woj. mazowieckiego** łączna długość dróg objęta monitoringiem wyniosła na koniec 2016 r. i 2017 r. – 16 km (23%), a na dzień 19 maja 2018 r. – 7,1 km (15,6%).

Urządzenia te wykorzystywane były przez oddziały GDDKiA jako jedno ze źródeł informacji o pracach drogowych, zatorach, czy stanie nawierzchni w sezonie zimowym. System kamer wspierał również działania w zakresie zarządzania drogami, w szczególności w czasie prowadzenia akcji zimowego utrzymania dróg. Dane były przekazywane z dróg objętych zasięgiem kamer, tzn. nielicznych.

Wykres nr 1

Długość odcinków dróg objętych systemem kamer monitorujących, zainstalowanych na drogach krajowych zarządzanych przez kontrolowane oddziały GDDKiA[43]



Źródło: Opracowanie własne, na podstawie ustaleń kontroli

5.4.3. Analizy i kalkulacje jako narzędzia efektywnego zarządzania ruchem drogowym

Brak analiz i kalkulacji w zakresie przejezdności dróg

W GDDKiA nie prowadzono prac koncepcyjnych utrudnień i oszczędności czasu przejazdu.

Analizy przeprowadzane przez pracowników Departamentu Zarządzania Siecią Dróg Krajowych GDDKiA związane z przepustowością dróg, prowadzone były jedynie na etapie procesu oceny zamierzenia inwestycyjnego, dla potrzeb oceny nowych, planowanych projektów drogowych i mostowych, a nie na potrzeby organizacji robót remontowych i utrzymaniowych.

[43] Dane prezentowane dla Oddziału GDDKiA w Krakowie wg stanu na dzień 31 marca 2018 r., a dla Oddziału GDDKiA w Poznaniu – na dzień 30 czerwca 2018 r.

Brak wykorzystania wskaźników techniczno-ekonomicznych w zarządzaniu drogami

W ocenie NIK, w trakcie przeprowadzania prac remontowo-utrzymaniowych nie podejmowano wystarczających starań o utrzymanie na akceptowalnym poziomie oddziaływania prowadzonych prac na płynność i bezpieczeństwo w ruchu.

Oddziały GDDKiA nie gromadziły danych dotyczących zmiany natężenia ruchu na poszczególnych odcinkach dróg z uwagi na brak pomiarów. Jak wskazywali dyrektorzy oddziałów GDDKiA, obserwacje bieżącego ruchu drogowego – jego zmienności w dobie i w tygodniu – prowadzone były przez dyżurnych Punktu Informacji Drogowej oraz podczas dokonywanych objazdów dróg. Nie prowadzono jednak bazy danych o zatorach drogowych. Dyrektor **Oddziału GDDKiA w Łodzi** wręcz stwierdził, że „(…) *można taką bazę stworzyć, o ile uznane to zostanie za celowe na podstawie informacji z PID* (…)".

Jedynymi wskaźnikami w kontekście utrudnień w ruchu, wykorzystywanymi przez Oddział GDDKiA w: Warszawie i w Łodzi były zastosowane w umowach prac utrzymaniowych wskaźniki zakłóceń (limit utrudnień) spowodowanych prowadzonymi pracami utrzymaniowymi, którego przekroczenie skutkować miało naliczaniem kar umownych. Wydłużenie czasu przejazdu o maksymalnie 30% i 15% w porównaniu do czasu przejazdu odcinkiem bez żadnych ograniczeń w ruchu (tzn. gdy nie są prowadzone prace utrzymaniowe i nie jest wprowadzona czasowa organizacja ruchu) wskazano odpowiednio w umowach zawartych w Oddziale GDDKiA w Warszawie (2 umowy) i w Oddziale GDDKiA w Łodzi (5 umów)[44]. Niemniej jednak, sankcje te nie zostały w treści umów doprecyzowane przez wskazanie wyznacznika/miernika, od jakiego czasu przejazdu należy liczyć spowodowanie przez roboty drogowe ewentualnego wydłużenia tego przejazdu, co spowodowało brak możliwości prawnego zastosowania jej przez oddziały.

NIK zauważa, że w oddziałach tych nie dokonywano pomiarów czasu przejazdu poszczególnych odcinków dróg, w celu sprawdzenia, czy nie doszło do przekroczenia tego limitu w związku z prowadzonymi pracami utrzymaniowymi, a tym samym brak możliwości wyegzekwowania od wykonawcy nałożonego obowiązku w zakresie „niepowodowania nadmiernych utrudnień".

Zalety kompleksowego systemu zarządzania ruchem

Podstawową korzyścią z zastosowania krajowego systemu zarządzania ruchem na drogach ma być lepsze wykorzystanie przepustowości drogi, upłynnienie ruchu, skrócenie czasu podróży oraz poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. redukcja liczby wypadków). Celem stworzenia kompleksowego systemu, w ramach którego współpracują ze sobą: system monitoringu, system tablic zmiennej treści, system zarządzania ruchem na węzłach oraz na pasach powinno być:
- pozyskanie informacji o zakłóceniu ruchu zanim zostaną odnotowane przez użytkowników,
- połączenie pomiędzy pojazdami a infrastrukturą poprzez bezpośrednią komunikację pomiędzy samochodami, urządzeniami kontrolującymi/ sterującymi ruchem wzdłuż dróg i centrum zarządzania ruchem,
- umożliwienie szybszej i bardziej wydajnej kontroli w oparciu o kompleksowe dokładne informacje o warunkach ruchu.

Aby system zarządzania ruchem spełniał swoje zadania w zakresie m.in. przeciwdziałania zatorom drogowym, bardzo ważną kwestią jest ocena sytuacji na sieci dróg szybkiego ruchu oraz jak najszybsze reagowanie na przypadki zagęszczania się ruchu i odpowiedniego jego zwalniania. Dlatego też należy wdrażać system na tych odcinkach, na których rozpoznano problemy z zagęszczeniem ruchu, charakteryzują się zawodnością i na których istnieje możliwość wprowadzania skutecznych rozwiązań przeciwdziałających.

[44] Oddział GDDKIA w Warszawie: dotyczy dwóch analizowanych umów utrzymaniowych zawartych w 2017 r. Oddział GDDKiA w Łodzi: dotyczy umów utrzymaniowych i „Utrzymaj standard".

5.4.4. DOŚWIADCZENIA NIEMIECKIE

Przykłady rozwiązań rozładowania ruchu, stosowanych na drogach niemieckich

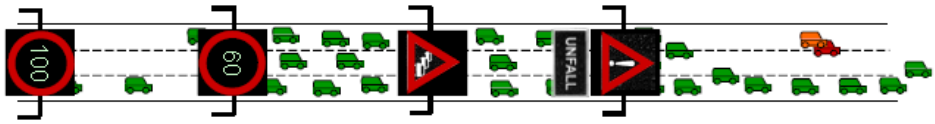
Przykładowo w Niemczech[45], w skład systemu zarządzania ruchem wchodzą:
- system ostrzeżeń przed niekorzystnymi warunkami pogodowymi, w tym przed mgłą,
- system ostrzeżeń przed zatłoczeniem (zdarzenie drogowe, zator, roboty drogowe).

Głównym celem tego systemu jest podniesienie bezpieczeństwa ruchu i podniesienie przepustowości drogi, upłynnienie ruchu i harmonizacja prędkości, stopniowe zmniejszanie prędkości przed miejscem gdzie następuje zakłócenie warunków ruchu. Rozwiązanie to stosuje się, na odcinkach, gdzie:
- występują powtarzające się pogorszenia warunków ruchu (spadek prędkości i zatłoczenie),
- występują powtarzające się często mgły, powodujące pogorszenie warunków ruchu,
- liczba i ciężkość wypadków jest wyższa od średniej wartości na porównywalnych innych odcinkach autostrad.

W zależności od sytuacji na drodze wyświetlane zakazy/nakazy mają formę:
• silnej interwencji, obejmującej np. zdecydowaną redukcję dopuszczalnej prędkości 80/60 km/h, która ma zastosowanie w przypadku występowania dużego natężenia ruchu, mogącego grozić niebezpieczeństwem kolizji lub wypadku,
• słabszej interwencji, obejmującej np. ograniczenia dopuszczalnej prędkości do poziomu 120/100km/h, zakazy wyprzedzania przez pojazdy ciężarowe w celu upłynnienia ruchu i zapobiegania pogłębiania się zatłoczenia.

Rys. nr 10

Schemat podejmowania interwencji w centrum zarządzania ruchem[46]



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu”

Efektywność systemów zarządzania ruchem na odcinkach za pomocą tablic zmiennej treści potwierdzają uzyskane wyniki:
• redukcja wskaźnika wypadków o 20-25%,
• redukcja wskaźnika wypadków typu „karambol” o 50% (z udziałem co najmniej 5 pojazdów),
• redukcja wskaźnika wypadków spowodowanych występowaniem mgły o 80%.

[45] Opis systemu zarządzania ruchem w Nadrenii Północnej-Westfalii.
[46] Centrum Zarządzania Ruchem zlokalizowane w Leverkusen.

Zdjęcie nr 7

Przykład dynamicznego zarządzania ruchem przy wykorzystaniu tablic zmiennej treści w Niemczech, zamknięcie lewego pasa ruchu i ograniczenie prędkości.

Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

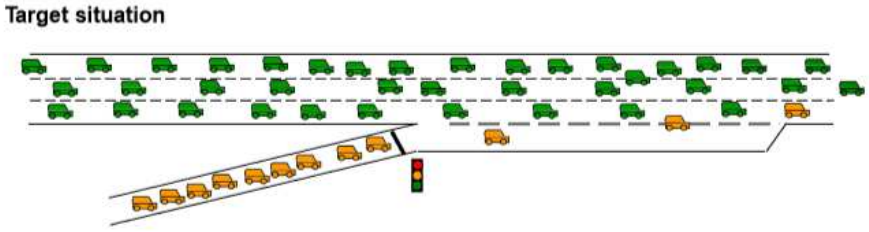
Jednym z rozwiązań w Niemczech, w celu rozładowania ruchu, jest dozowanie ruchu na wjazdach na drogę szybkiego ruchu przy pomocy sygnalizacji świetlnej i przy pomocy tablic zmiennej treści oraz przekształcanie pasa awaryjnego w pas ruchu.

Dozowanie ruchu na wjazdach polega na:

- ✓ wykorzystaniu specjalnego systemu sygnalizacji świetlnej, zainstalowanej na łącznicy wjazdowej na autostradę, w celu kontrolowania ruchu wjeżdżającego na jezdnię główną. Metoda ta eliminuje niebezpieczne zachowania kierowców, których skutkiem są zachwiania płynności na jezdniach głównych (nagłe hamowania, nagłe zmiany pasa ruchu), „rozbija" kolumny pojazdów wjeżdżające na pasy główne. Efekty to m.in.: lepsze wykorzystanie przepustowości dróg i wzrost średniej prędkości na jezdni głównej o 10 km/h.

Rys. nr 11

Schemat warunków ruchu na łącznicy i autostradzie w przypadku dużego natężenia ruchu na autostradzie z systemem dozowania ruchu



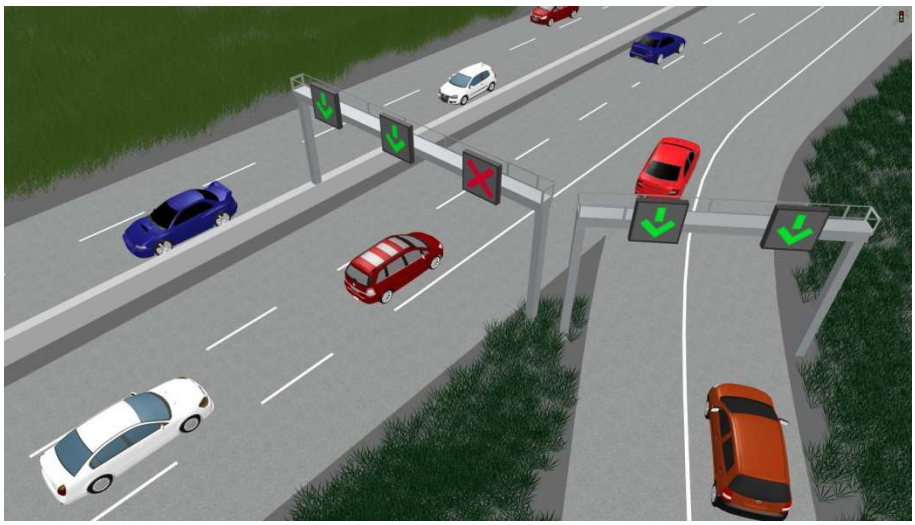
Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

- ✓ wykorzystaniu tablic zmiennej treści. Celem tego systemu jest upłynnienie ruchu pojazdów oraz ułatwienie wjazdów (i dojazdów) z wjazdów na pas główny. System ten przejmuje rolę „lejka" dla pasa ruchu przelotowego i reguluje dopływ ruchu z kilku kierunków. Dynamiczne przydzielanie

pasów ruchu stosuje się w zależności od panujących warunków i występujących potrzeb.

Rys. nr 12

Przykład zarządzania przydzielaniem pasów ruchu



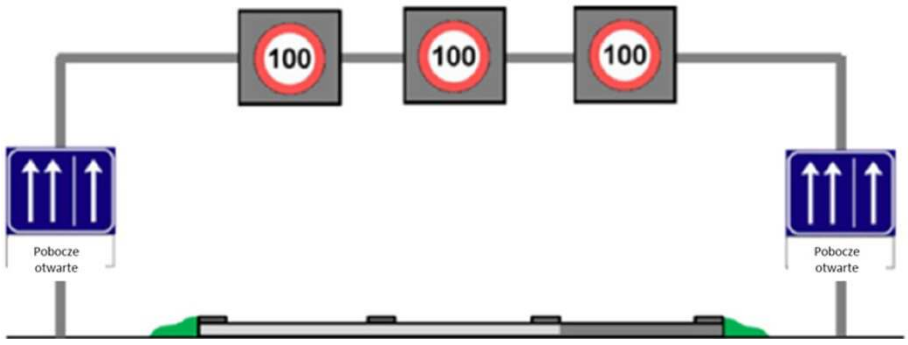
Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Inną metodą prowadzącą m.in. do rozładowania zatorów drogowych jest **przekształcanie pasa awaryjnego w pas ruchu.** Podstawowym celem tego narzędzia jest podniesienie przepustowości odcinków i poprawa warunków ruchu w godzinach szczytów komunikacyjnych porannego i popołudniowego, a także zwiększenie przepływu ruchu opuszczającego autostradę na węzłach. Podczas stosowania tego systemu obowiązuje ograniczenie prędkości do 100 km/h. Bardzo ważną kwestią jest obserwacja pasa awaryjnego za pomocą monitoringu video przed włączeniem go do użytkowania oraz podczas stosowania tego rozwiązania, na całej jego długości. Obecnie w Niemczech obserwacji dokonuje osoba w centrum zarządzania ruchem. Automatyczne włączanie tych systemów nie jest stosowane.

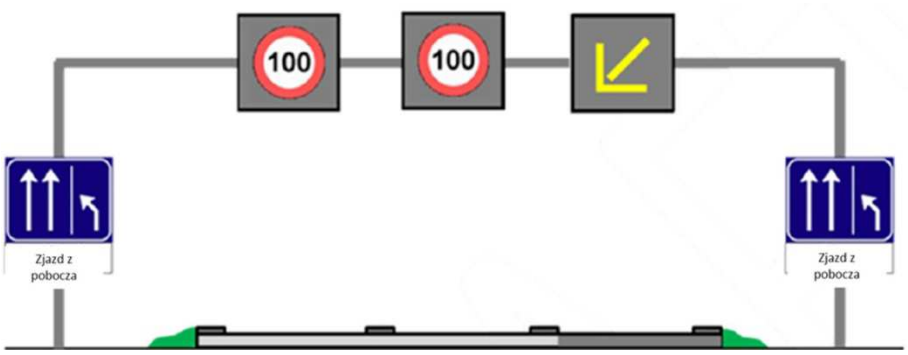
Rys. nr 13

Przykładowe oznakowanie odcinka przy wykorzystaniu pasów awaryjnych

Oznakowanie w przypadku otwartego awaryjnego pasa ruchu



Oznakowanie w przypadku zamykania awaryjnego pasa ruchu



Źródło: „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu"

Należy jednak zauważyć, że wykorzystanie w Niemczech pasa awaryjnego, jako dodatkowego pasa ruchu wymaga odpowiedniej jego szerokości oraz nośności. W Polsce stanowi to czynnik ograniczający z uwagi na węższe pasy jezdni i pasy awaryjne (bądź ich brak) dróg szybkiego ruchu (w tym starszych odcinków autostrad, np. A4).

Doświadczenia niemieckie wskazują, że stosowane ww. narzędzia przynoszą wymierne efekty w postaci wzrostu przepustowości odcinków objętych zarządzaniem ruchem o ok. 2%, redukcji wskaźnika wypadków o 20-25%, a wypadku typu „karambol" o 50% (z udziałem co najmniej 5 pojazdów), redukcji wskaźnika wypadków spowodowanych złymi warunkami pogodowymi (mgłą) – o 80%. Wskazują, że sposób zarządzania ruchem pojazdów ciężarowych jest równie istotnym elementem systemu zarządzania ruchem.

Metody dozowania ruchu na wjazdach na drogę szybkiego ruchu przy pomocy sygnalizacji świetlnej i przy pomocy znaków zmiennej treści oraz przekształcania pasa awaryjnego w pas ruchu na polskich drogach szybkiego ruchu nie są stosowane.

Odmienne od polskiego podejście zarządcy dróg niemieckich do budowy systemu zarządzania ruchem

Mając na uwadze doświadczenia niemieckie można wyciągnąć tezę, że błędem jest planowanie jego budowy na wszystkich odcinkach od razu. Decyzja (bazująca na aspekcie lokalnym) o budowie systemu zarządzania ruchem na danym odcinku autostrady opiera się o projekty pilotowe i jest możliwa dopiero po około rocznej obserwacji funkcjonowania drogi. W tym czasie analizuje się natężenia ruchu pojazdów, zdarzenia oraz korki. Gdy natężenia ruchu wynoszą poniżej 30 tys. pojazdów/dobę, nie występują na niej korki oraz wypadki, to droga taka nie jest kwalifikowana do budowy na niej systemu zarządzania ruchem. W pozostałych przypadkach, opracowywana jest analiza, czy na danej drodze można skutecznie wdrożyć system zarządzania ruchem, czy są przesłanki, że taki system mógłby przynieść pozytywne efekty i na jakie elementy należy zwrócić szczególną uwagę. Dopiero po takich analizach system jest projektowany przez osoby z administracji drogowej, które odpowiedzialne są za zarządzanie ruchem.

5.5. KRAJOWY SYSTEM ZARZĄDZANIA RUCHEM DROGOWYM NA SIECI TEN-T – ETAP I

Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym miał być realizowany poprzez Budowę Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych. Zaplanowane przedsięwzięcia nie były jednak podejmowane, bądź podejmowano je z ponad rocznym opóźnieniem, względem zakładanego harmonogramu. Na dzień 17 września 2018 r. KSZRD był nadal na etapie opracowania wymagań techniczno-organizacyjnych. Co więcej, GDDKiA nie sporządziła nawet diagnozy warunków ruchu na autostradach i drogach ekspresowych pomimo, że ostateczny termin jego wdrożenia wyznaczono na 31 grudnia 2020 r. Bez

rozpoznania miejsc i przyczyn powstawania zatorów istnieje niebezpieczeństwo, że budowa tego systemu sprowadzi się do instalacji drogich urządzeń na 1.100 km dróg, które nie będą przekładały się na efektywność oraz skuteczność w redukcji zatorów oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Krajowy System Zarządzania Ruchem

System umożliwić ma dynamiczne zarządzanie ruchem, w celu poprawy bezpieczeństwa oraz zwiększenia płynności transportu w najważniejszych korytarzach transportowych zarządzanych przez GDDKiA. W założeniu, 1.100 km dróg zarządzanych przez GDDKiA ma zostać objęta tym systemem, co stanowi ok. 28% długości sieci bazowej TEN-T na obszarze Polski[47].

Szacunkowy łączny koszt inwestycji polegającej na Budowie Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych określono na 700,000,0 tys. zł, w tym ponad 90% kosztów stanowi projekt KSZRD, tj. 645.541,7 tys. zł.[48]

Prace nad wdrożeniem KSZR rozpoczęły się w I kwartale 2012 r. na zlecenie GDDKiA. Polegały one na opracowaniu specyfikacji technicznych dotyczących m.in. zasad gromadzenia, archiwizacji i wykorzystania danych pozyskanych z KSZRD. Dokumentem określającym założenia, cele oraz terminy realizacji KSZRD było studium wykonalności dla inwestycji Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych, opracowane w 2012 r., a następnie aktualizowane w 2014 r. Wersja finalna pn. Studium wykonalności dla inwestycji Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T opracowana została 8 lutego 2016 r.

Jako najważniejsze usługi ITS wymienione w finalnym SW i planowane do wdrożenia należy wymienić: informacje o warunkach ruchu i czasach podróży, informacja o sieci drogowej, informacja o zdarzeniach, informacja pogodowa, obszarowe i korytarzowe zarządzanie ruchem, dynamiczne wyznaczanie objazdów, inteligentne i bezpieczne parkingi.

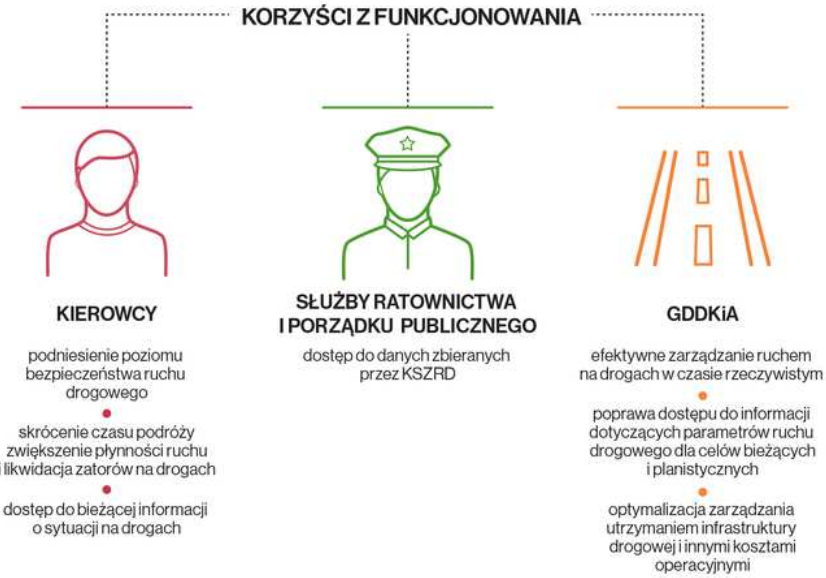
[47] www.kszr.gddkia.gov.pl/index.php/pl/kszrd/kszrd-na-sieci-ten-t.

[48] W lutym 2016 r. w ramach konkursu dla Programu Connecting Europe Facility (Instrument „Łącząc Europę") złożono wniosek aplikacyjny dla uzyskania dofinansowania projektu KSZRD zawierający m.in. Studium Wykonalności KSZRD 2016, a 9 listopada 2016 r. podpisano z Komisją Europejską umowę o udzielenie dotacji (tzw. Grant Agreement) dla projektu ze środków CEF z poziomem dofinansowania w wysokości 85% kosztów kwalifikowalnych. Wartość projektu to 144.954,797 tys. EUR, w tym dofinansowanie 123.211,577 tys. EUR.

Korzyści ze wdrożenia Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem

Infografika nr 12

Korzyści z funkcjonowania KSZRD



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Wielokrotne zmiany terminów wdrażania KSZR

Terminy realizacji inwestycji były wielokrotnie zmieniane, a kolejne harmonogramy były dostosowywane do powstałych opóźnień w ten sposób, że termin końcowy pozostawał niezmieniony, a wykonanie prac przesuwano na koniec okresu. Pierwsze ramy czasowe zostały określone w studium wykonalności z 2012 r., zgodnie z którym termin wdrożenia KSZRD zaplanowano na IV kw. 2016 r. Następnie w związku z pojawieniem się możliwości realizacji projektu z udziałem środków europejskich, zaktualizowano je w wersji studium wykonalności z 2014 r., a następnie w wersji finalnej z dnia 8 lutego 2016 r. Kolejną zmianę wprowadzono aneksem (uzgodnionym 16 lutego 2017 r.) do programu inwestycji „Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych". Ostatecznie, termin wdrożenia KSZRD zaplanowano na IV kw. 2020 r.

Opóźnienia we wdrażaniu Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem

Zgodnie z harmonogramem obowiązującym na dzień zakończenia czynności kontrolnych:

- z rocznym opóźnieniem, tj. 1 września 2017 r. podpisano umowę konsultantem prawnym – ogłoszenie przetargu na pomoc techniczną zaplanowano na I kwartał 2016 r., a podpisanie kontraktu – na III kw. 2016 r.

- z 1,5-rocznym opóźnieniem, tj. 24 stycznia 2018 r. podpisano umowę z konsultantem/inżynierem kontraktu oraz rozpoczęto świadczenie usług – wyłonienie konsultanta/inżyniera kontraktu zaplanowano na III kwartał 2016 r.

- z rocznym opóźnieniem, tj. 24 stycznia 2018 r. podpisano umowę z partnerem technicznym na wsparcie techniczne w przygotowaniu i wdrożeniu projektu – podpisanie umowy zaplanowano na 31 stycznia 2017 r.

Brak realizacji większości zadań

Natomiast na dzień zakończenia czynności kontrolnych:

- nie wdrożono Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym – termin zaplanowano na 31 grudnia 2017 r., a kolejny – na 31 grudnia 2020 r.;

- nie podjęto działań informacyjnych i promocyjnych – realizację zaplanowano od dnia 1 stycznia 2017 r. Ponowne ogłoszenie przetargu i podpisanie kontraktu zaplanowano odpowiednio na II i III kw. 2018 r.;

- nie wszczęto postępowania przetargowego na wdrożenie pierwszego Regionalnego projektu – termin rozpoczęcia zaplanowano od dnia 1 stycznia 2017 r. Ponowny termin zaplanowano na 31 lipca 2018 r., a kolejny – na 9 października 2018 r.;

- nie ogłoszono przetargu na pozostałe projekty wdrożeniowe – termin zaplanowano na 1 stycznia 2017 r. Ponowny termin zaplanowano na III kw. 2018 r., a kolejny – na IV kw. 2018 r.;

- nie ogłoszono przetargu na realizację Centralnego Projektu Wdrożeniowego – termin zaplanowano na 1 stycznia 2017 r. Ponowne planowanie przetargu – to wrzesień 2018 r., a podpisanie umowy – na I kw. 2019 r.

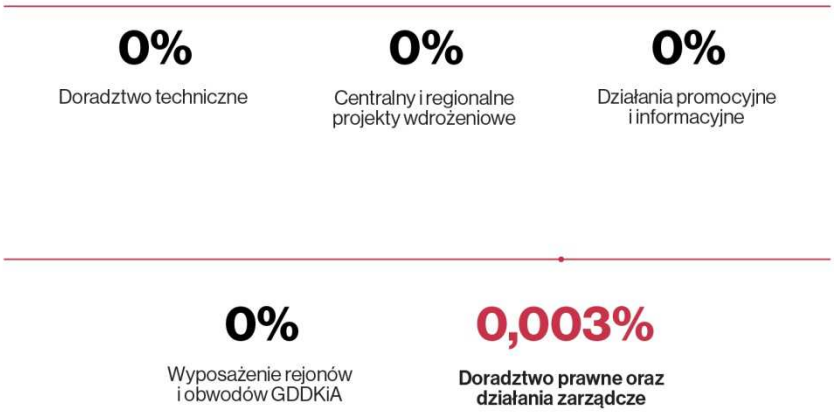
Opóźnienia w realizacji harmonogramu, jak wyjaśnił Generalny Dyrektor DKiA, wynikały z faktu niedochowania terminu zawarcia umowy z doradcą technicznym. Związane to było z potrzebą wprowadzenia do przetargów elementów, które miały zapewnić wysoką jakość wybranego wykonawcy (co wydłużyło postępowanie) oraz potrzebą wykonania niezbędnych prac dotyczących zapewnienia spójności systemu KSZRD z Projektem Globalnym[49].

Znikome wydatkowanie środków finansowych w ramach wdrażania KSZRD

Zgodnie z harmonogramem rzeczowo-finansowym określonym w raporcie z realizacji projektu za II półrocze 2017 r. planowane do poniesienia wydatki na wdrożenie KSZRD wynoszą łącznie 645.541,7 tys. zł. Z ustaleń kontroli wynika, że wg stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. GDDKiA na zadania dedykowane wyłącznie realizacji KSZRD poniosła wydatki w wysokości 23,1 tys. zł. **Na koniec 2017 r. zaawansowanie procentowe wydatków przeznaczonych na uruchomienie systemu było na poziomie 0,003% środków łącznie planowanych do zrealizowania KSZRD oraz 0,15% środków zaplanowanych do wykorzystania do końca 2017 r.** Z zaplanowanych zadań zrealizowano jedynie zadanie – podpisanie umowy na świadczenie usług o charakterze prawnym na potrzeby realizacji projektu KSZR. Natomiast na dzień 1 sierpnia 2018 r. wykorzystanie środków wzrosło tylko do 0,06% i wynikało z podpisania umowy na wsparcie techniczne w przygotowaniu i wdrażaniu KSZRD oraz z wyłonienia konsultanta/inżyniera projektu.

Infografika nr 13

Zaawansowanie procentowe realizacji poszczególnych zadań, w ramach KSZRD, wg stanu na 31 grudnia 2017 r.



Źródło: opracowanie własne NIK, na podstawie ustaleń kontroli

Należy szczególnie podkreślić, że na realizację całego zadania inwestycyjnego Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach

[49] Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych.

Ekspresowych GDDKiA według stanu na dzień 31 grudnia 2017 r. poniosła łącznie wydatki w wysokości 2.865,0 tys. zł, co stanowiło zaledwie 0,4% środków zaplanowanych do wydatkowania do 2020 r.

Zdaniem NIK, występujące opóźnienia w realizacji harmonogramu przedsięwzięć i niskie zaangażowanie środków finansowych na KSZRD stwarzają ryzyko niedotrzymania ostatecznego terminu wykonania i uruchomienia systemu lub wykonania prac pośpiesznie w sposób niestaranny.

Generalny Dyrektor DKiA przedstawił stanowisko, że realizacja projektu – w związku z instalowaniem urządzeń – nie będzie powodować istotnych utrudnień dla kierowców. Część dróg objętych projektem jest w trakcie budowy i zostanie wyposażona w urządzenia jeszcze przed oddaniem do ruchu. Odnosząc się do instalacji urządzeń na istniejących już drogach, dla większości urządzeń (kamery, stacje meteo) nie będzie to miało wpływu na ruch drogowy. Krótkotrwałe utrudnienia mogą być powodowane instalacją bramownic pod znakami zmiennej treści.

NIK nie podziela w tym zakresie opinii Generalnego Dyrektora, bowiem prace instalacyjne będą prowadzone na czynnych drogach, z wyłączeniem pasów ruchu, co będzie istotnym utrudnieniem dla kierowców.

5.6. DZIAŁALNOŚĆ EDUKACYJNO-INFORMACYJNA RAD BEZPIECZEŃSTWA RUCHU DROGOWEGO SZCZEBLA KRAJOWEGO I WOJEWÓDZKIEGO

Ograniczony zakres kampanii edukacyjno-informacyjnych dotyczących przeciwdziałaniu zatorom drogowym

W okresie objętym kontrolą 5 wojewódzkich rad bezpieczeństwa ruchu drogowego[50] (w Gdańsku, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie) nie promowało i nie prowadziło działań edukacyjno – informacyjnych w celu wskazania prawidłowego zachowania kierowców, które ograniczałyby powstawanie zatorów (np. płynna jazda, utrzymanie odpowiedniej odległości między samochodami, nie zatrzymywanie się i oglądanie skutków zdarzeń na drodze).

Marszałek Województwa Łódzkiego stwierdził, że żaden z przedstawicieli instytucji i organizacji wchodzących w skład WRBRD nie zgłaszał potrzeby prowadzenia kampanii dotyczących zachowań kierowców, które zapobiegałyby powstawaniu zatorów drogowych. Rada w swoich pracach koncentrowała się na działaniach bezpieczeństwa ruchu drogowego, ze szczególnym uwzględnieniem niechronionych uczestników ruchu oraz bezpieczeństwa dzieci i młodzieży.

Działania edukacyjno – informacyjne WRBRD obejmowały m.in. promowanie odpowiednich zachowań podczas przejazdu samochodów specjalnych i uprzywilejowanych, w szczególności na autostradach i drogach ekspresowych, ze szczególnym naciskiem na umiejętność zachowania tzw. korytarzy życia. Wskazano również na prowadzenie kampanii edukacyjnych skierowanych do dzieci i młodzieży (np. „Jesteś widoczny jesteś bezpieczny"), kierowców i pasażerów (np. „Jedź bezpiecznie", „Zapnij pasy"). Działanie te rozpowszechniane były przez programy radiowe i telewizyjne o zasięgu regionalnym, portale społecznościowe oraz strony internetowe WRDRB i wojewódzkich ośrodków ruchu drogowego.

Również Krajowa Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego[51] nie prowadziła działań edukacyjno – informacyjnych dedykowanych kształtowaniu

[50] Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego działa przy marszałku województwa, jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140g ust. 2 ustawy Prawo o ruchu drogowym). W skład Wojewódzkiej Rady wchodzą m.in. przewodniczący – marszałek województwa (art. 140i pkt 1). Do zadań wojewódzkiej rady należy m.in. inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140h).

[51] Przewodniczącym KRBRD jest minister właściwy ds. transportu (art. 140d ustawy Prawo o ruchu drogowym). Do zadań krajowej rady należy m.in. inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140c).

prawidłowego zachowania kierowców, które zapobiegałyby powstawaniu zatorów. Minister Infrastruktury poinformował, że rozpoczął działania na rzecz usankcjonowania w prawie oraz popularyzacji wśród polskich kierowców zachowań ułatwiających dotarcie służb ratowniczych na miejsca wypadków na drogach szybkiego ruchu w ramach korytarzy życia.

Kampanie dotyczące zachowań kierowców w celu przeciwdziałania zatorom drogowym realizowały natomiast WRBRD: w Katowicach i we Wrocławiu:

- ✓ **Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w Katowicach** realizowała kampanie edukacyjne i informacyjne w zakresie wskazania prawidłowego zachowania kierowców, które zapobiegałyby powstawaniu zatorów drogowych. W ramach działań podejmowanych w latach 2016-2018 (I kwartał) przeprowadzono trzy kampanie: „Z młodym kierowcą w drodze po doświadczenie", „Świadomy kierowca 50+" i „Akademia młodego kierowcy". Ponadto realizowano film z cyklu Porady eksperta Wojewódzkiego Ośrodka Ruchu Drogowego w Katowicach pn. „Jazda w korku i zmiana pasa ruchu".
- ✓ **Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego we Wrocławiu** w 2016 r. wystąpiła do Ministra Infrastruktury i Budownictwa oraz do Prezydenta Miasta Wrocławia z propozycją wprowadzenia regulacji prawnych w zakresie usprawnienia organizacji ruchu drogowego poprzez usankcjonowanie prawne wyświetlaczy czasu na skrzyżowaniach z sygnalizacją.

5.7. WSPÓŁPRACA JEDNOSTEK PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ Z ZARZĄDCĄ SIECI DRÓG KRAJOWYCH

Porozumienia o współpracy pomiędzy GDDKIA a PSP

Pod koniec 2017 r. wspólnie przez PSP i GDDKiA zostały wypracowane warunki współdziałania tych jednostek podczas zdarzeń drogowych oraz warunki poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych. Zasady te określono w porozumieniach zawartych:
- 15 grudnia 2017 r. pomiędzy Komendantem Główny Państwowej Straży Pożarnej a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad,
- w dniach pomiędzy 28 grudnia 2017 r. a 26 marca 2018 r. pomiędzy właściwym dyrektorem Oddziału GDDKiA a Komendantem Wojewódzkim PSP.

Porozumienia te, stanowiące integralną część planów działań ratowniczych, uszczegółowiły obowiązki stron dotyczące ich współpracy podczas zdarzeń drogowych. Zapisano w nich, że do usuwania rozlanych w pasie drogowym substancji niebezpiecznych (w tym ropopochodnych) wykorzystywane będą siły i środki oddziału GDDKiA (pracownicy lub firmy zewnętrzne działające na zlecenie oddziału GDDK) i jednostki ochrony przeciwpożarowej, w zależności od wielkości i właściwości rozlewiska:
- gdy plama ma postać „filmu" i brak jest zagrożenia rozprzestrzeniania się substancji do środowiska – działania podejmuje Oddział GDDKiA,
- gdy występuje możliwość rozprzestrzeniania się substancji znajdujących się w pasie drogowym powodujących skażenie środowiska – wykorzystywane są siły i środki jednostek PSP.

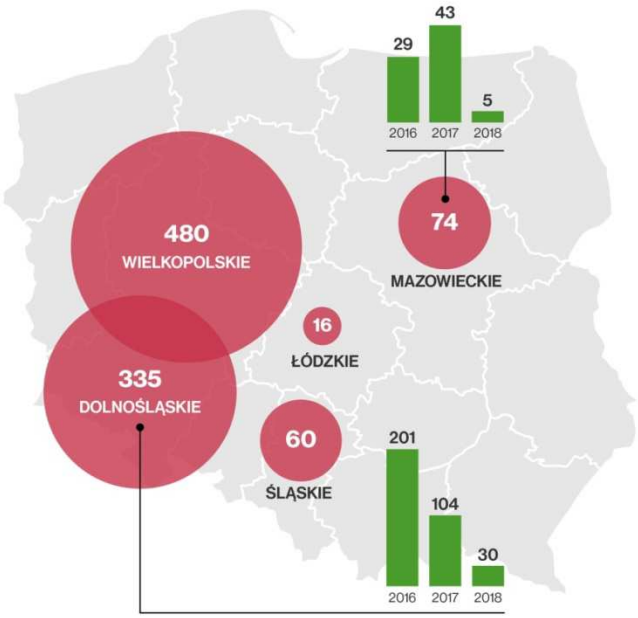
PSP zobowiązała się – w sytuacji zdarzenia skutkującego wystąpieniem substancji niebezpiecznych na jezdni – do przekazywania terenu objętego działaniem ratowniczym zarządcy drogi dopiero, gdy nie będą występowały lub zostaną zneutralizowane ewentualne zagrożenia chemiczne lub ekologiczne. Po zakończeniu działań przez PSP teren zostanie przekazany przez kierującego działaniem ratowniczym zarządcy drogi na podstawie protokołu z adnotacją o zneutralizowaniu zagrożenia chemicznego i ekologicznego. Zarządca zabezpieczy miejsce zdarzenia i dokona jego uprzątnięcia i odtworzenia. Oceny zagrożenia dokonywać będzie Kierujący Działaniem Ratowniczym.

Uregulowanie obowiązków służb drogowych i PSP podczas zdarzeń drogowych przyczyniło się do zredukowania problemów pomiędzy zarządcą dróg krajowych a Państwową Strażą Pożarną w zakresie podmiotu właściwego do

usunięcia (likwidacji) wycieków środków chemicznych z powierzchni drogi, powstałych na skutek zdarzeń komunikacyjnych.

Infografika nr 14

Spadek liczby sporów kompetencyjnych pomiędzy zarządcą dróg krajowych a jednostkami Państwowej Straży Pożarnej, po podpisaniu porozumień w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych (na przykładzie woj. mazowieckiego i woj. dolnośląskiego[52])



Źródło: opracowanie własne, na podstawie ustaleń kontroli NIK

Nienależyta współpraca pomiędzy zarządcą dróg krajowych a jednostkami Państwowej Straży Pożarnej

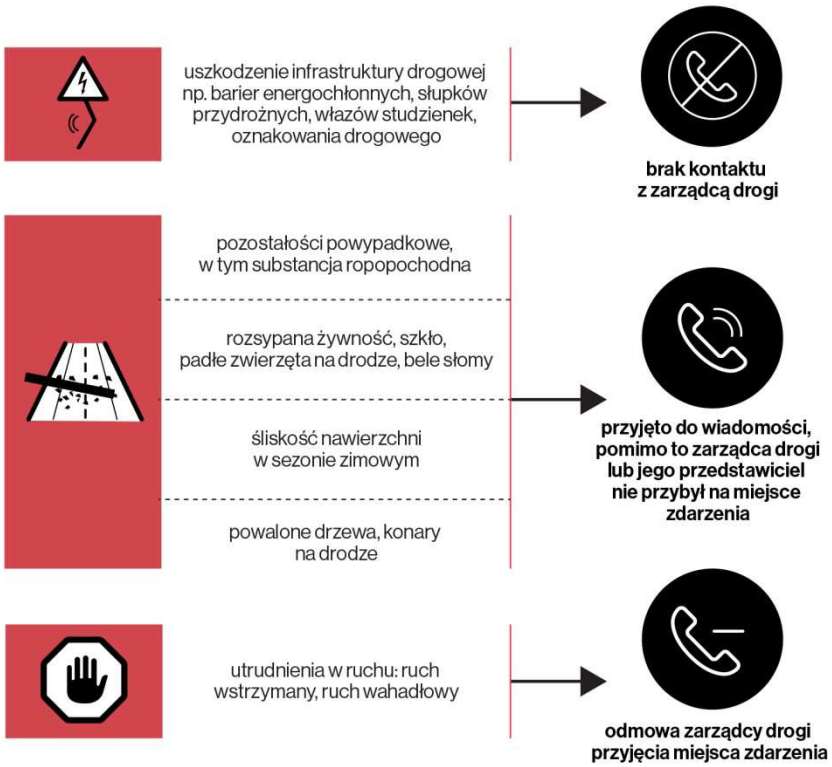
Co do zasady współpraca pomiędzy służbami drogowymi a ratowniczymi układała się poprawnie, za wyjątkiem występujących jeszcze rozbieżności w interpretacji stanów faktycznych. Informacje o przypadkach braku właściwej reakcji służb drogowych w związku z zaistniałymi zdarzeniami drogowymi uzyskano od właściwych miejscowo jednostek Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach[53], Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu. Najwięcej przypadków braku reakcji zarządcy drogi, pomimo odebrania zgłoszenia od jednostek PSP w trakcie zdarzeń na drogach krajowych – bo aż 80,3% – wystąpiło w Oddziale GDDKiA w Poznaniu.

[52] Dane za 2018 r. dla woj. mazowieckiego – do 18 maja 2018 r., a dla woj. dolnośląskiego – do 21 maja 2018 r.

[53] Na 5041 zdarzeń występujących na drogach woj. śląskiego w latach objętych kontrolą, KW PSP informowała Oddział GDDKiA w Katowicach o 173 przypadkach nieprawidłowości w zakresie utrzymania dróg, w sposób zagrażający bezpieczeństwu w ruchu bądź utrudniających ten ruch.

Infografika nr 15

Przykłady stwierdzonych nieprawidłowości przez jednostki PSP, zagrażające bezpieczeństwu w ruchu drogowym bądź utrudniające ruch



Źródło: opracowanie własne, na podstawie ustaleń kontroli NIK

Zaniedbania te, zdaniem NIK, mogą stanowić realne zagrożenie bezpieczeństwa dla użytkowników dróg. Ponadto powodują nieuzasadnione zatrzymanie jednostek PSP na drodze, już po zakończeniu działań ratowniczych.

Stanowisko zarządcy drogi i jednostek terenowych PSP

Zdaniem zarządcy drogi problemy i nieprozumienia we współpracy z PSP pochodzą głównie z różnic dotyczących interpretacji obowiązujących przepisów prawnych, dlatego też współdziałania tych podmiotów, w związku z likwidacją skutków zdarzeń nie były spójne. Zdaniem GDDKiA, gdy na jezdni pozostawały rozlane płyny eksploatacyjne, substancje ropopochodne lub sorbent, unieszkodliwianie, jak również usuwanie zanieczyszczeń powstałych w pasie drogowym podczas zdarzeń drogowych należy do odpowiednich, specjalistycznych grup ratownictwa chemicznego i ekologicznego PSP. Zarządca dróg krajowych realizuje swoje zadania w oparciu przede wszystkim o ustawę o drogach publicznych oraz ustawę Prawo o ruchu drogowym, a PSP – ustawę o ochronie przeciwpożarowej, a także akty wykonawcze do tych ustaw. Przedstawiciele oddziałów GDDKiA wskazali ponadto, że GDDKiA jest służbą pracującą w systemie 8-godzinnym od poniedziałku do piątku, za wyjątkiem Punktu Informacji Drogowej, pracującego 24 godz./dobę. Dyżurny PID w czasie pełnienia jednoosobowego dyżuru ma do dyspozycji telefony z czterech linii stacjonarnych, telefonu komórkowego oraz infolinii 19111. Czynny udział pracowników zarządcy w zdarzeniach drogowych uzależniony jest od skali zdarzenia, rodzaju utrudnień i czasu ich powstania (w sytuacji gdy zabezpieczenie miejsca zdarzenia przekracza możliwości jednej osoby przybyłej na to miejsce). Nieobecnych pracowników GDDKiA zastępują w miarę możliwości pracownicy firm, którym zlecono kompleksowe usługi utrzymania dróg.

Jednostki terenowe Państwowej Straż Pożarnej, jako główne przyczyny ww. problemów wskazały m.in. 8-godzinny system pracy pracowników oddziałów, niepodejmowanie działań przez pracowników oddziałów lub „brygad interwencyjnych" w przypadku stwierdzenia zagrożenia chemicznego, czy brak możliwości wykorzystania, w trybie natychmiastowym, sprzętu skierowanego przez oddział na miejsce zdarzenia w celu wsparcia działań ratowniczych (w większości przypadków jest on użyczany wraz z obsługą przez firmy zewnętrzne, na podstawie zawartych umów).

Zadania poszczególnych służb i organów

W przepisach krajowych obowiązki poszczególnych służb – PSP oraz zarządcy drogi – uregulowane zostały w ustawie z dnia 24 sierpnia 1999 r.[54] o ochronie przeciwpożarowej i aktach wykonawczych oraz w ustawie o drogach publicznych. Działania ratownicze obejmują, zgodnie z § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego[55], m.in. likwidację ognisk zagrożenia chemicznego bądź ekologicznego stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia, w tym w szczególności: rozpoznanie i identyfikację zagrożenia, ocenę rozmiarów powstałego zdarzenia, związywanie lub neutralizacja substancji niebezpiecznych. Z kolei według § 21 ust. 2 pkt 2 rozporządzenia w sprawie organizacji ksrg kierowanie działaniem ratowniczym ustaje z chwilą przekazania terenu, obiektu lub mienia objętego działaniem ratowniczym m.in. zarządcy drogi. Zgodnie z art. 20 ustawy o drogach publicznych zarządca drogi zobowiązany jest m.in. do utrzymania nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch oraz wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa lub mienia. Dlatego też z uwagi na fakt, że na służbach ratowniczych ciążą ustawowe obowiązki w przedmiotowym zakresie, nie można wyprowadzić wniosku, że zarządca drogi nie jest zobowiązany co najmniej do zapewnienia koordynacji działań.

Plany działań ratowniczych

Obowiązek opracowania planów działań ratowniczych jedynie dla autostrad płatnych wynika z § 98 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla autostrad płatnych[56]. Plan taki nie jest jednak wymagany dla innych kategorii dróg. Tym niemniej, w kontrolowanych oddziałach GDDKiA opracowano i zatwierdzono plany ratownicze dla wszystkich dróg ekspresowych i autostrad niepłatnych, dla których GDDKiA jest zarządcą.

W PDzR określono procedury, zasady i organizację prowadzenia działań ratowniczych na drogach krajowych m.in. w zakresie zabezpieczenia miejsca zdarzenia, zmiany organizacji ruchu, organizacji stanowiska koordynacji działań. Zamieszczono również zakres kompetencji i zadań podmiotów zaangażowanych w działania ratownicze: generalnie, jednostkami odpowiedzialnymi za prowadzenie działań z zakresu gaszenia pożarów, ratownictwa chemicznego, technicznego i ekologicznego oraz za usuwanie z jezdni plam oleju i innych przedmiotów oraz substancji zagrażających bezpieczeństwu odpowiedzialne były jednostki PSP, natomiast m.in. za zabezpieczenie miejsca zdarzenia, usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej, czy wprowadzenie czasowej organizacji ruchu – zarządca drogi.
PDzR uzgadniane były z właściwymi komendantami Państwowej Straży Pożarnej[57], Policji oraz właściwym wojewodą.

[54] Dz. U. z 2018 r. poz. 620, ze zm.
[55] Dz. U. z 2017 r. poz. 1319, ze zm., zw. dalej rozporządzeniem w sprawie organizacji ksrg.
[56] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.).
[57] PDzR dla dróg woj. dolnośląskiego nie zostały uzgodnione z Komendantem Wojewódzkim PSP we Wrocławiu, za wyjątkiem planu sporządzonego dla jednego z trzech odcinków A4.

Wyniki wcześniejszych kontroli NIK potwierdzające spór kompetencyjny

W przeszłości występowały problemy we współpracy pomiędzy zarządcą dróg krajowych a jednostkami Państwowej Straży Pożarnej w zakresie działań podejmowanych podczas zdarzeń drogowych, o czym NIK informowała w 2015 r. podczas kontroli P/15/086 „Wykonywanie przez Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad zadań związanych z utrzymaniem i remontami dróg". Również wyniki kontroli P/16/037 „Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych" wskazywały na trwający spór kompetencyjny. Ale obecnie, jak wykazała niniejsza kontrola, sytuacja uległa poprawie.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. METODYKA KONTROLI I INFORMACJE DODATKOWE

Cel główny kontroli

Celem głównym kontroli było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy zarządcy dróg krajowych podejmowali skuteczne działania w celu zapewnienia przejezdności dróg, w szczególności w trakcie wykonywania remontów.

Cele szczegółowe

Założono, że badania kontrolne umożliwią udzielenie odpowiedzi na następujące pytania:

1. Czy opracowane rozwiązania (procedury, wytyczne, zasady) zapewniają skuteczną organizację prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizację ruchu?
2. Czy zadania w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizacji ruchu realizowano zgodnie z tymi zasadami, szczególnie przy zawieraniu umów z wykonawcami?
3. Czy służby utrzymania dróg prawidłowo nadzorowały wykonanie umów dotyczących organizacji robót drogowych i organizacji ruchu oraz rzetelnie rozliczały te podmioty z podjętych przez nich zobowiązań?
4. Czy organizacja zadań na drogach nie powodowała zbytniej uciążliwości dla użytkowników drogi?
5. Czy zarządcy dróg efektywnie monitorowali i ograniczali występowanie zatorów drogowych, eliminując ich przyczyny?

Zakres podmiotowy

Kontrolą objęto 8 jednostek, w tym: Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad oraz Oddziały GDDKiA w: Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Łodzi, Poznaniu, Warszawie i we Wrocławiu.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli[58].

Okres objęty kontrolą

2016-2018 (I półrocze), z uwzględnieniem okresów wcześniejszych i późniejszych, jeżeli zdarzenia mające wówczas miejsce miały wpływ na kontrolowany okres. Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od dnia 26 kwietnia 2018 r. do dnia 28 września[59] 2018 r.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach postępowania kontrolnego w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK uzyskano informacje:

1. od Ministra właściwego ds. transportu w zakresie działań podejmowanych w celu realizacji wniosków pokontrolnych z kontroli P/16/037 „Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych"; w zakresie wykorzystania wiedzy przekazanej z GDDKiA o wystąpieniu zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa oraz w zakresie prac nad wdrożeniem systemu AmberGo na autostradzie A1;
2. od Ministra właściwego ds. transportu – przewodniczącego Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego oraz od marszałków województw – przewodniczących Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego w sprawach promowania i prowadzenia kampanii edukacyjnych i informacyjnych w zakresie wskazania prawidłowego zachowania kierowców, które zapobiegałyby powstawaniu zatorów drogowych;

[58] Dz. U. z 2019 r. poz. 489, zw. dalej ustawą o NIK.
[59] Data podpisania ostatniego wystąpienia pokontrolnego.

3. z Komendy Głównej Policji – w zakresie posiadanych przez KGP danych o liczbie wypadków i kolizji na drogach krajowych, zagrożeń bezpieczeństwa, trudności z dojazdem, związanych z utworzonym zatorem drogowym;
4. z jednostek Państwowej Straży Pożarnej oraz komend wojewódzkich Policji w sprawach współpracy tych jednostek z właściwymi oddziałami GDDKiA, w zakresie utrzymania dróg krajowych zagrażających bezpieczeństwu w ruchu drogowym, bądź utrudniającym ten ruch, np. podczas zdarzenia drogowego, czy rozlania substancji na drodze.

Udział innych organów kontroli na podstawie art. 12 ustawy o NIK

W trybie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK zlecono Łódzkiemu Wojewódzkiemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanemu w Łodzi przeprowadzenie kontroli doraźnej w zakresie prawidłowości przebiegu inwestycji polegających na wykonaniu remontu dróg w Piotrkowie Trybunalskim (Al. Gen. W. Sikorskiego – odc. IV) oraz na przebudowie skrzyżowania ulic Al. M. Kopernika – 3-go Maja wraz z przebudową sygnalizacji świetlnej.

Pozostałe informacje

Kontrola planowa koordynowana P/18/083 *„Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych"* została przeprowadzona z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli. Poprzedziły ją analizy przedkontrolne prowadzone w celu zidentyfikowania ryzyk (obszarów) związanych z przeciwdziałaniem zatorom na drogach krajowych, w tym autostradach i drogach ekspresowych.

W ciągu ostatnich 10 lat GDDKiA i oddziały GDDKiA nie były kompleksowo kontrolowane przez NIK w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym. Jak dotąd, w jednostkach tych przeprowadzone zostały kontrole (P/15/086, P/16/037) badające jedynie poszczególne aspekty, obejmujące zagadnienia bieżącej kontroli. Kontrole NIK wskazały m.in. na:
- nieuwzględnienie, w ramach koordynacji robót remontowych i utrzymaniowych, racjonalnych oczekiwań kierowców;
- nieuzgadnianie z wykonawcami robót dokładnych terminów i przedziałów godzinowych, szczególnie w okresach wzmożonego natężenia ruchu, w celu zapewnienia płynnej przejezdności dróg oraz ograniczenia do minimum utrudnień spowodowanych tymi robotami;
- trudności i ograniczenia wpływające na podejmowanie działań prewencyjnych oraz sprawną organizację wsparcia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych (np. brak tablic informacyjnych zmiennej treści umożliwiających wyświetlanie komunikatów dla kierowców m.in. o utrudnieniach lub zamknięciu odcinków dróg);
- ograniczony zakres współpracy pomiędzy Komendą Główną Policji a GDDKiA w zakresie przeciwdziałania tworzenia się długotrwałych zatorów drogowych.

Przedmiotowa kontrola poprzedzona była kontrolą doraźną rozpoznawczą, w zakresie podejmowania przez Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim działań polegających na przeciwdziałaniu zatorom drogowym, zapewniających płynną przejezdność dróg oraz ograniczenie do minimum utrudnień spowodowanych robotami drogowymi, w tym związanych z efektywną organizacją i funkcjonowaniem przewozów pasażerskich.

Doboru jednostek przewidzianych do kontroli dokonano w sposób celowy, kierując się kryterium, jakim była największa sieć nowopowstałych lub istniejących dróg krajowych.

W ramach postępowania kontrolnego, na podstawie art. 53 ust. 6 ustawy o NIK skierowano wystąpienia pokontrolne do kierowników wszystkich 8 jednostek kontrolowanych, zawierające oceny, uwagi i wnioski zmierzające do usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Do dwóch wystąpień (skierowanych do: Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz do Dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi) wniesione zostały, w trybie art. 54 ustawy o NIK, zastrzeżenia. W stosownych uchwałach Zespołu Orzekającego Komisji Rozstrzygającej NIK oraz Kolegium NIK, 2 zastrzeżenia uwzględniono w całości, 7 – w części, a 10 oddalono.

W informacji wykorzystano również opinię eksperta w dziedzinie drogownictwa.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

Wyniki kontroli P/18/083 przedstawiono w 8 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 14 wniosków pokontrolnych.

W wystąpieniu skierowanym do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad wnioskowano o:

- podjęcie skutecznych działań w celu terminowej realizacji projektu Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym;
- objęcie skutecznym nadzorem oddziałów GDDKiA w zakresie wykonywania wydawanych zaleceń dotyczących minimalizowania utrudnień na drogach krajowych.

Do dyrektorów oddziałów Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad NIK wniosła m.in. o:

- podjęcie działań na rzecz wykorzystania całości posiadanej infrastruktury służącej do monitoringu ruchu i warunków pogodowych na drogach;
- niezwłoczne doprowadzenie do uruchomienia systemu ITS na drodze ekspresowej S8 (odcinek od granic województwa do Piotrkowa Trybunalskiego);
- zamieszczanie w dziennikach objazdów wszystkich wymaganych informacji o zauważonych usterkach, brakach i uszkodzeniach oraz wyznaczonym terminie realizacji wydanych zaleceń pokontrolnych;
- rzetelne sporządzanie elektronicznych informacji o zdarzeniach drogowych, zawierających dane zgodne z zapisami dziennika dyżurnego oraz przewidywany czas utrudnień na drogach;
- bezzwłoczne zamieszczanie na stronie internetowej GDDKiA wszystkich informacji o utrudnieniach powstałych na drogach krajowych;
- zapewnienie uzgadniania 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;
- przeprowadzanie prac utrzymaniowo – remontowych przy zachowaniu minimalnych utrudnień dla kierowców;
- określanie w umowach z wykonawcami kar umownych w sposób pozwalający na ich egzekwowanie;
- planowanie prac utrzymaniowo – remontowych zgodnie z zasadami określonymi w zarządzeniach Dyrektora Generalnego GDKKiA i wytycznych Oddziału.

Z nadesłanych odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniach pokontrolnych NIK wynika, że kierownicy jednostek kontrolowanych zrealizowali część wniosków pokontrolnych (9 wniosków), jak również podjęli działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ich realizacji (4 wnioski). Nie zrealizowano natomiast 1 wniosku.

Tabela nr 1. Wykaz jednostek objętych kontrolą P/18/083 Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	Jacek Gryga
2.		Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi	Maciej Tomaszewski
3	Delegatura NIK w Gdańsku	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku	Radosław Kantak
4	Delegatura NIK w Krakowie	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w	Tomasz Pałasiński
5	Delegatura NIK w Katowicach	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach	Michał Mendrok
6	Delegatura NIK w Poznaniu	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu	Marek Napierała
7	Delegatura NIK w Warszawie	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie	Marian Gołoś
8	Delegatura NIK we Wrocławiu	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	Lidia Markowska

Wyniki kontroli R/17/006 przedstawiono w wystąpieniu pokontrolnym, w którym skierowano do Dyrektora Zarządu Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim 3 wnioski pokontrolne:

- przestrzeganie warunków umowy wykonawczej regulującej zadania dotyczące publicznego transportu zbiorowego przez MZK w zakresie przeprowadzania kontroli doraźnych przez ZDiUM;
- dokumentowanie procesu inwestycyjnego w sposób umożliwiający rzetelne rozliczenie wykonanych inwestycji;
- wymaganie od wykonawców robót inwestycyjnych dokumentów, określonych w zawartych kontraktach.

Z nadesłanej odpowiedzi o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu pokontrolnym NIK wynika, że kierownik jednostki kontrolowanej podjął działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości i ich realizacji (2 wnioski), natomiast 1 wniosku – nie zrealizował.

Tabela nr 2. Wykaz jednostek objętych kontrolą R/17/006 Przeciwdziałanie zatorom drogowym

L.p.	Jednostka organizacyjna NIK przeprowadzająca kontrolę	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej
1.	Delegatura NIK w Łodzi	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	Krzysztof Byczyński

6.1.1. WYKAZ OCEN KONTROLOWANYCH JEDNOSTEK

P/18/083

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad	w formie opisowej	stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	- działania podejmowane przez GDDKiA w zakresie przeciwdziałania zatorom były nieskuteczne, - brak nadzoru nad realizacją zadań przez oddziały GDDKiA, - brak egzekwowania stosowania zasad i wytycznych przez oddziały GDDKiA, - opóźnienia we wdrażaniu KSZRD, - brak efektywnego i sprawnego systemu zarządzania ruchem
2	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Łodzi	w formie opisowej	stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	- nie w pełni skuteczne działania w celu minimalizowania utrudnień, - brak w umowach utrzymaniowych szczegółowych zapisów dot. przedziałów godzinowych prowadzenia tych prac, - organizowanie prac drogowych niezgodnie z zasadami GDDKiA, - zaniechanie działań związanych uruchomieniem i prawidłowym funkcjonowaniem tablic zmiennej treści, - przekazywanie kierowcom nieaktualnych informacji o utrudnieniach na drodze
3	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Gdańsku	w formie opisowej	- opracowanie własnych zasad dot. minimalizowania utrudnień w ruchu,	nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ

			- organizowanie prac w sposób minimalizujący utrudnienia w ruchu, - opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, - rzetelne informowanie użytkowników dróg o sytuacji panującej na drodze, - dobre praktyki polegające na informowaniu kierowców o częstotliwości nadawania publicznego radia, w celu zwiększenia wiedzy o sytuacji na drodze	na ocenę
4	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie	w formie opisowej	- opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg niepłatnych, - zawieranie w projektach organizacji ruchu wytycznych dot. minimalizacji utrudnień, - odpowiedni nadzór nad realizacją prac drogowych, - dobre praktyki polegające na informowaniu podróżnych o sytuacji na drodze za pośrednictwem urządzeń CB (zamontowanych na A4 i *Zakopiance*)	- brak w umowach zawieranych przed 2018 r. szczegółowych zapisów dot. przedziałów godzinowych prowadzenia prac drogowych, - realizacja zadań w czasie niezgodnym z wytycznymi GDDKiA, - zaniechanie działań związanych uruchomieniem i prawidłowym funkcjonowaniem tablic zmiennej treści, - niespójne dane dot. utrudnień na drogach pomiędzy stroną internetową Oddziału a stroną internetową GDDKiA
5	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach	w formie opisowej	- podejmowanie działań w celu zapewnienia przejezdności dróg, - opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, - realizacja prac	- nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę

			zgodnie z wytycznymi GDDKiA, - skuteczny nadzór nad wykonawcami robót, - rzetelne informowanie kierowców o miejscu i czasie prowadzenia prac remontowo-utrzymaniowych	
6	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Poznaniu	w formie opisowej	- postępowanie zgodnie z procedurami i wytycznymi przy realizacji zadań remontowo-utrzymaniowych, - opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, - uszczegółowienie w umowach z wykonawcami prac remontowych przedziałów godzinowych prowadzenia tych prac, - skuteczny nadzór nad wykonawcami robót, - rzetelne informowanie kierowców o miejscu i czasie prowadzenia prac remontowo-utrzymaniowych	nie stwierdzono istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę
7	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Warszawie	w formie opisowej	- opracowanie własnych zasad dot. minimalizowania utrudnień w ruchu, - realizacja prac zgodnie z wytycznymi GDDKiA, - opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, - podejmowanie działań na rzecz zmniejszenia uciążliwości prac drogowych	- brak w umowach zawieranych w 2017 r. szczegółowych zapisów uwzględniających wytyczne GDDKiA, - zaniechanie działań związanych uruchomieniem i prawidłowym funkcjonowaniem tablic zmiennej treści, - przekazywanie kierowcom nierzetelnych informacji o utrudnieniach na drodze
8	Generalna Dyrekcja	w formie	- opracowanie	nie stwierdzono

	Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu	opisowej	własnych zasad dot. minimalizowania utrudnień w ruchu, - realizacja prac zgodnie z wytycznymi GDDKiA, - opracowanie planów działań ratowniczych dla dróg krajowych zarządzanych przez Oddział, - realizacja prac zgodnie z wytycznymi GDDKiA, - skuteczny nadzór nad wykonawcami robót, - rzetelne informowanie kierowców o miejscu i czasie prowadzenia prac remontowo-utrzymaniowych,	istotnych nieprawidłowości mających wpływ na ocenę

*) pozytywne/negatywna/w formie opisowej

R/17/006

L.p.	Nazwa jednostki kontrolowanej	Ocena kontrolowanej działalności*	Stany mające wpływ na wydaną ocenę	
			prawidłowe	nieprawidłowe
1	Zarząd Dróg i Utrzymania Miasta w Piotrkowie Trybunalskim	w formie opisowej	stwierdzone stany prawidłowe nie miały decydującego wpływu na ocenę	- podejmowanie w ograniczonym zakresie działań w celu redukcji utrudnień podczas prac remontowych - brak uzgadniania z wykonawcami terminów i przedziałów godzinowych prac drogowych, - zaniechanie kontroli świadczenia usług przewozowych przez Miejski Zakład Komunikacyjny Sp. z o.o, - dokumentowanie bez zachowania należytej staranności, z naruszeniem zasad legalności oraz niezgodnie z zawartymi kontraktami przebiegu robót remontowych

*) pozytywne/negatywna/w formie opisowej

6.2. ANALIZA STANU PRAWNEGO I UWARUNKOWAŃ ORGANIZACYJNO-EKONOMICZNYCH

Podział dróg

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę zarządzania drogami publicznymi jest ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych.

Drogi publiczne (wg art. 2 ust. 1) ze względu na pełnione funkcje dzielą się na drogi: krajowe (klasy A, S lub GP), wojewódzkie (klasy GP lub G), powiatowe (klasy GP, G lub Z), gminne (klasy GP, G, Z, L lub D)[60].

Centralnym organem administracji rządowej właściwym w sprawach dróg krajowych jest Generalny Dyrektor DKiA, który realizuje swoje zadania przy pomocy Generalnej Dyrekcji DKiA, w skład której wchodzą oddziały w województwach (art. 18a ust. 1 i 2).

Zadania zarządcy drogi

Do zadań Generalnego Dyrektora DKiA należy wykonywanie zadań zarządcy dróg krajowych i realizacja budżetu państwa w tym zakresie (art. 18 ust. 1). W granicach miast na prawach powiatu zarządcą wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta (art. 19 ust. 5).

Do zarządcy drogi (wg art. 20) należy m.in.:

- opracowywanie projektów planów finansowania budowy, przebudowy, remontu, utrzymania i ochrony dróg i drogowych obiektów inżynierskich,
- utrzymanie nawierzchni drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą,
- wykonywanie robót interwencyjnych, robót utrzymaniowych i zabezpieczających,
- koordynacja robót w pasie drogowym,
- wydawanie zezwoleń na zajęcie pasa drogowego i zjazdy z dróg oraz pobieranie opłat i kar pieniężnych,
- badanie wpływu robót na bezpieczeństwo ruchu drogowego.

Definicje utrzymania i remontu dróg

Stosownie do postanowień art. 4 pkt 20 ustawy o drogach publicznych utrzymaniem drogi jest wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej. Natomiast remontem drogi (art. 4 pkt 19) jest wykonywanie robót przywracających pierwotny stan drogi, także przy użyciu wyrobów budowlanych innych niż użyte w stanie pierwotnym.

Zasady zarządzania ruchem

Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych, z zastrzeżeniem ust. 6. Może on powierzyć zadania w zakresie zarządzania ruchem na drogach krajowych marszałkowi województwa (ust. 8). Nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych sprawuje minister właściwy do spraw transportu (art. 10 ust. 1). Do osób działających w imieniu Generalnego Dyrektora DKiA nie stosuje się przepisów art. 129d ust. 1-3 (osoby działające w imieniu zarządcy drogi mogą wykonywać, w obecności funkcjonariusza Policji lub inspektora Inspekcji Transportu Drogowego, kontrolę ruchu drogowego w stosunku do pojazdów w zakresie przestrzegania przepisów o wymiarach, masie lub nacisku osi; powodujących uszkadzanie lub niszczenie drogi; zanieczyszczających lub zaśmiecających drogę). Członkami Krajowej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego są m.in. osoby wskazane przez Generalnego Dyrektora DKiA (art. 140d). Inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej, zgodnie z art. 140c ust. 2 pkt 8 należy do zadań Krajowej Rady. Zgodnie z art. 140i dyrektor właściwego terenowo

[60] Rozporządzeniem Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124) wprowadzono klasy dróg oraz hierarchię: A – autostrady; S- ekspresowe; GP – główne ruchu przyśpieszonego; G – główne; Z – zbiorcze; L – lokalne; D – dojazdowe

oddziału GDDKiA jest jednym z członków Wojewódzkiej Rady Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego. Działa ona przy marszałku województwa, jako wojewódzki zespół koordynacyjny w sprawach bezpieczeństwa ruchu drogowego (art. 140g ust. 2). Do zadań wojewódzkiej rady należy m.in. inicjowanie działalności edukacyjno-informacyjnej w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego.

Zasady działania organów administracji publicznej w dziedzinie budowy i utrzymania obiektów budowlanych

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane normuje sprawy budowy, utrzymania i rozbiórki obiektów budowlanych oraz określa zasady działania organów administracji publicznej w tych dziedzinach (art. 1). Przepisy art. 62 ust. 1 ustawy stanowią, iż obiekty budowlane w czasie ich użytkowania poddawane są przez właściciela lub zarządcę kontroli:

- okresowej, co najmniej raz w roku, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego elementów budynku, budowli i instalacji narażonych na szkodliwe wpływy atmosferyczne i niszczące działania czynników występujących podczas użytkowania obiektu, a także instalacji i urządzeń służących ochronie środowiska, instalacji gazowych oraz przewodów kominowych,
- okresowej, co najmniej raz na 5 lat, polegającej na sprawdzeniu stanu technicznego i przydatności do użytkowania obiektu budowlanego, estetyki obiektu i jego otoczenia; kontrolą należy objąć instalację elektryczną i piorunochronną.

Właściciel lub zarządca jest zobowiązany prowadzić dla każdego budynku i obiektu budowlanego książkę obiektu budowlanego, stanowiącą dokument przeznaczony do zapisów dotyczących przeprowadzanych badań i kontroli stanu technicznego, remontów i przebudowy, w okresie użytkowania obiektu budowlanego (art. 64 ust. 1). Z postanowień art. 64 ust. 2 pkt 3 tej ustawy wynika m.in., że książkę obiektu budowlanego należy prowadzić dla dróg i obiektów mostowych, jeżeli nie jest prowadzona książka drogi lub książka obiektu mostowego na podstawie przepisów o drogach publicznych.

Prawo zamówień publicznych

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych określa zasady i tryb udzielania zamówień publicznych, środki ochrony prawnej, kontrolę udzielania zamówień publicznych oraz organy właściwe w sprawach uregulowanych w ustawie. Stosownie do art. 3 ust. 1, ustawę stosuje się do udzielania zamówień publicznych m.in. przez jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych. Art. 4 określa przypadki wyłączenia stosowania przepisów tej ustawy. Dotyczy to m.in. zamówień i konkursów, których wartość nie przekracza wyrażonej w złotych równowartości 30.000 euro (art. 4 pkt 8) oraz umów koncesji na roboty budowlane oraz koncesji na usługi w rozumieniu ustawy z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920 oraz z 2018 r. poz. 1669 i 1693) (art. 4 pkt 12).

Koncesja na roboty budowlane lub usługi

Zasady i tryb zawierania umowy koncesji na roboty budowlane lub usługi, środki ochrony prawnej określa ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi. Zgodnie z art. 26 ust. 1, zamawiający określa w dokumentach koncesji wymogi techniczne lub funkcjonalne robót budowlanych lub usług, będących przedmiotem umowy koncesji. Zamawiający może określić w opisie przedmiotu umowy koncesji wymagania związane z realizacją umowy koncesji, które mogą obejmować aspekty gospodarcze, środowiskowe, społeczne, związane z innowacyjnością lub zatrudnieniem (art. 27). Zakres świadczenia wykonawcy wynikający z umowy koncesji jest tożsamy z jego zobowiązaniem zawartym w ofercie (art. 42).

Odpowiedzialność stron za wykonanie robót budowlanych

W ustawie z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (k.c.) w tytule XVI (art. 647–658) została uregulowana umowa o roboty budowlane, w tym kwestia odpowiedzialności wykonawcy za jakość wykonanych robót drogowych. W przypadku opóźnienia się przez wykonawcę z rozpoczęciem robót lub z wykończeniem obiektu albo wykonywania przez wykonawcę robót w sposób wadliwy lub sprzeczny z umową, do rękojmi za wady wykonanego obiektu, jak również do uprawnienia inwestora do odstąpienia od umowy przed

ukończeniem obiektu stosuje się odpowiednio przepisy o umowie o dzieło (art. 656 § 1 k.c.).
W przypadku rękojmi za wady (w zakresie nieuregulowanym odmiennie) przepisy o umowie o dzieło zawierają z kolei odesłanie do przepisów o rękojmi przy sprzedaży (art. 638 k.c.).

Rodzaje działań w zakresie zarządzania ruchem na drogach

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem określa w § 2 ust. 1 rodzaje działań w zakresie zarządzania ruchem, do których należy podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, obsługa systemów sterowania ruchem, wprowadzanie tymczasowych zakazów lub ograniczeń ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego. Projekt stałej lub zmiennej organizacji ruchu sporządza się przed wszczęciem postępowania w sprawie wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o pozwoleniu na budowę albo przed zgłoszeniem wykonywania robót budowlanych (ust. 1a). Rozporządzenie w § 3 określa zadania organu zarządzającego ruchem, a także zadania podmiotu zarządzającego drogą wewnętrzną oraz organu sprawującego nadzór nad zarządzaniem ruchem. W § 4 określono, że podstawą do wprowadzenia organizacji ruchu na drodze nowo wybudowanej lub jej zmiany na drodze istniejącej jest zatwierdzenie organizacji ruchu przez organ zarządzający ruchem (…). W przypadku, o którym mowa w § 5 ust. 2, jednostka wprowadzająca organizację ruchu zawiadamia organ zarządzający ruchem, zarząd drogi oraz właściwego komendanta Policji o planowanym rozpoczęciu prac, podając datę, czas i miejsce ich wykonywania, co najmniej na 24 godziny przed ich rozpoczęciem. Organizacja ruchu może być wprowadzona pod warunkiem braku sprzeciwu ze strony organu zarządzającego ruchem (§ 12 ust. 2).

Zasady ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego

Sposób ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego i reagowania Generalnego Dyrektora DKiA, jako zarządcy sieci autostrad, na zdarzenia i zatory drogowe uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa. Generalny Dyrektor, na podstawie analizy warunków (np. pogodowych, pory dnia, płynności ruchu) stwierdza, czy wystąpienie zdarzenia lub zatoru drogowego spowodowało wystąpienie zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zmniejszenie stopnia tego bezpieczeństwa (§ 3). Zadaniem Generalnego Dyrektora, zgodnie z § 4, jest niezwłoczne przedstawienie ministrowi właściwemu do spraw transportu informacji o ustaleniu wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa.

6.3. WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH DOTYCZĄCYCH KONTROLOWANEJ DZIAŁALNOŚCI

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 2068, ze zm.).

Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (Dz. U. z 2018 r. poz. 1990, ze zm.).

Ustawa z dnia 16 grudnia 2005 r. o finansowaniu infrastruktury transportu lądowego (Dz. U. z 2018 r. poz. 203).

Ustawa z dnia 21 października 2016 r. o umowie koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. poz. 1920, ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. z 2018 r. poz. 1202, ze zm.).

Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1986, ze zm.).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1999 r. o ochronie przeciwpożarowej Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. z 2018 r. poz. 620).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz. U. z 2018 r. poz. 1025, ze zm.).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. z 2017 r. poz. 784).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.)

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa (Dz. U. poz. 1063). Rozporządzenie zostało uchylone z dniem 3 listopada 2018 r.

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego i warunków ich umieszczania na drogach (Dz. U. Nr 220 poz. 2181, ze zm.).

6.4. WYKAZ PODMIOTÓW, KTÓRYM PRZEKAZANO INFORMACJĘ O WYNIKACH KONTROLI

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej

Prezes Rady Ministrów

Prezes Trybunału Konstytucyjnego

Rzecznik Praw Obywatelskich

Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej

Przewodniczący Sejmowej Komisji Infrastruktury

Przewodniczący Senackiej Komisji Infrastruktury

Minister Infrastruktury

Biuro Analiz Sejmowych

Biblioteka Sejmowa

Biuro Analiz i Dokumentacji Kancelarii Senatu RP

Dyrektor Krajowej Szkoły Administracji Publicznej

Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

6.5. STANOWISKO MINISTRA DO INFORMACJI O WYNIKACH KONTROLI

6.6. OPINIA PREZESA NIK DO STANOWISKA MINISTRA