Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych

Lata 2016–2018 (I półrocze)

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, kwiecień 2019 r.

01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

- Drogi krajowe – strategiczne ciągi komunikacyjne, ruch miejski (obwodnice miast), gospodarczy, regionalny, turystyczny.
- Zwiększony ruch samochodowy na drogach – według danych Policji, liczba pojazdów poruszających się po polskich drogach z roku na rok systematycznie wzrasta. Na koniec 2016 r. było to ponad 28,6 mln pojazdów, a po 1,5 roku, tj. na dzień 30 czerwca 2018 r. – blisko 29,7 mln pojazdów.
- System zarządzania ruchem – nie zapobiega powstawaniu zatorów drogowych, nie przekazuje kierowcom precyzyjnych, pełnych i bieżących komunikatów o sytuacji panującej na drodze – mało efektywny dla zarządcy dróg krajowych oraz użytkowników tych dróg.
- Minimalne zaawansowanie prac nad systemem zarządzania ruchem.
- Brak rozwiązań w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym, stosowanych w innych krajach zachodnich – dozowanie ruchu na węzłach autostradowych, przekształcanie pasa awaryjnego w pas ruchu, sekwencyjne ograniczenia prędkości.

02 Co kontrolowaliśmy?

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

- Czy opracowane rozwiązania (procedury, wytyczne, zasady) zapewniają skuteczną organizację prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizację ruchu?
- Czy zadania w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizacji ruchu realizowano zgodnie z tymi zasadami, szczególnie przy zawieraniu umów z wykonawcami?
- 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?
- Czy organizacja zadań na drogach nie powodowała zbytniej uciążliwości dla użytkowników drogi?
- Czy zarządcy dróg efektywnie monitorowali i ograniczali występowanie zatorów drogowych, eliminując ich przyczyny?

03 Kogo kontrolowaliśmy?

- Generalną Dyrekcję Dróg Krajowych i Autostrad
- 7 oddziałów GDDKiA:

Źródło: Opracowanie własne NIK.

04 Stwierdzony stan – nadzorowanie i przestrzeganie standardów i wytycznych Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

- Działania podejmowane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w celu przeciwdziałania zatorom drogowym były niewystarczające.
- Brak mechanizmów monitorowania i nadzorowania wydanych zasad i wytycznych dotyczących minimalizacji utrudnień w zakresie ich praktycznego stosowania przez oddziały GDDKiA.
  Brak egzekwowania ich w oddziałach GDDKiA.
- Przypadki nieprzestrzegania przez oddziały GDDKiA wytycznych i zaleceń GDDKiA co do pory realizowania prac drogowych.
  Konsekwencje – znaczne utrudnienia w ruchu i tworzenie się zatorów (w skrajnym przypadku zator osiągnął długość ponad 14 km).
- Bierna postawa pracowników GDDKiA – działania podjęte dopiero w czasie przeprowadzania oględzin NIK, tj. wydanie wykonawcom polecenia natychmiastowego zakończenie prac i przełożenia ich na inną porę, w tym porę nocną.
  Działania pracowników GDDKiA – zobligowanych do bieżącego monitorowania sytuacji na drodze, szczególnie w momencie wykonywania prac w pasie drogowym – były spóźnione, a nadzór – niewystarczający.

Stwierdzony stan – zachowanie ciągłości ruchu w trakcie robót drogowych

- Brak konsekwentnego stosowania przez oddziały GDDKiA zasad wdrożonych przez Generalnego Dyrektora DKiA, już na etapie zawierania umów z wykonawcami bieżącego utrzymania dróg (za wyjątkiem Oddziału w Gdańsku i w Krakowie).
- Nierzetelne informowanie użytkowników dróg krajowych o sytuacji panującej na drodze.
- Podawane na stronie internetowej GDDKiA komunikaty – nieprecyzyjne, nieaktualne i niekompletne:
  - nie informowały kierowców o pracach drogowych, nie wskazywały na utrudnienia, które de facto występowały, nie informowały o przyczynach i skutkach utrudnień oraz błędnie podawały kategorię zdarzenia.

Stwierdzony stan – serwis GDDKiA, narzędzie potencjalnie mało przydatne dla kierowców

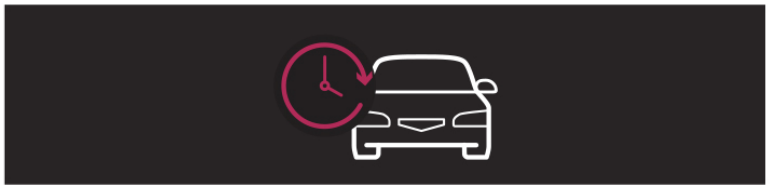
SERWIS GDDKiA JEST POTENCJALNIE MAŁO UŻYTECZNY DLA KIEROWCÓW, GDYŻ

nie obejmuje całych odcinków tras

nie przedstawia, jaki wpływ na warunki ruchu ma dane utrudnienie

nie prezentuje miejsc spowolnień w ruchu oraz korków

nie proponuje tras alternatywnych
– w Niemczech jest to praktyka która obowiązuje podczas niemal każdego utrudnienia w ruchu



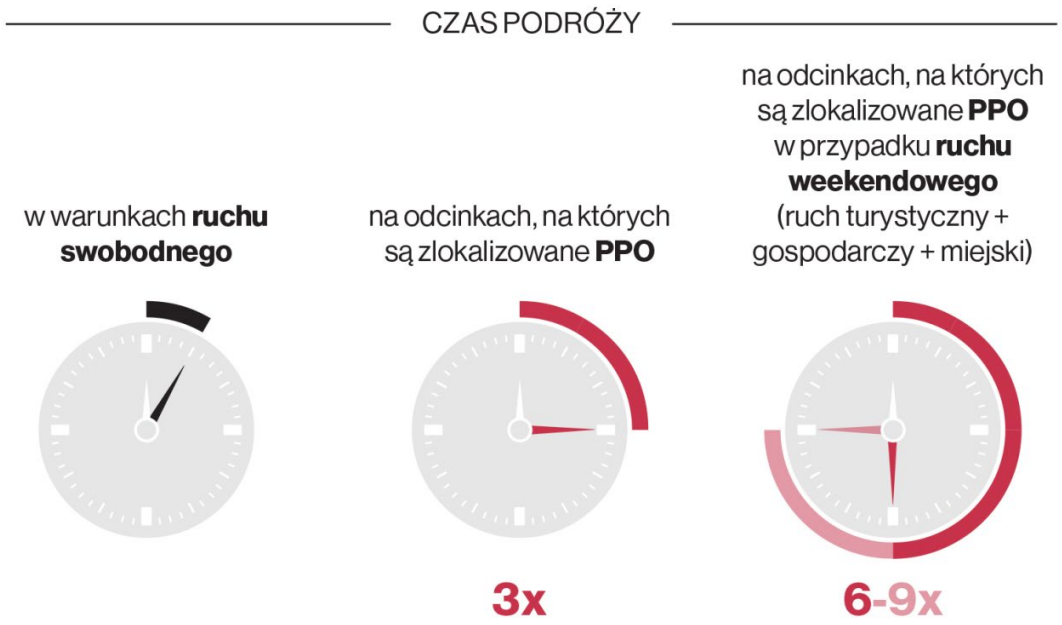
nie przedstawia czasu przejazdu pomiędzy dowolnie wybranymi miejscami
– przedstawia czas przejazdu pomiędzy stałymi lokalizacjami kamer monitorujących, które to kamery nie odzwierciedlają rzeczywistych miejsc początku i końca podróży

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – eliminowanie utrudnień w ruchu drogowym

- Wąskie gardła:
  - elementy mające negatywny wpływ na przejezdność i warunki ruchu, np. punkty poboru opłat (PPO), nieczynny PPO Pruszków.
- W przypadku wzmożonego ruchu, nawet w dni powszednie, potencjalnie szybko dochodzi do załamania warunków ruchu i tworzenia się zatoru drogowego:
  - dla kierowców zakłócenia spowodowane nieplanowanymi postojami, brak komfortu przejazdu.

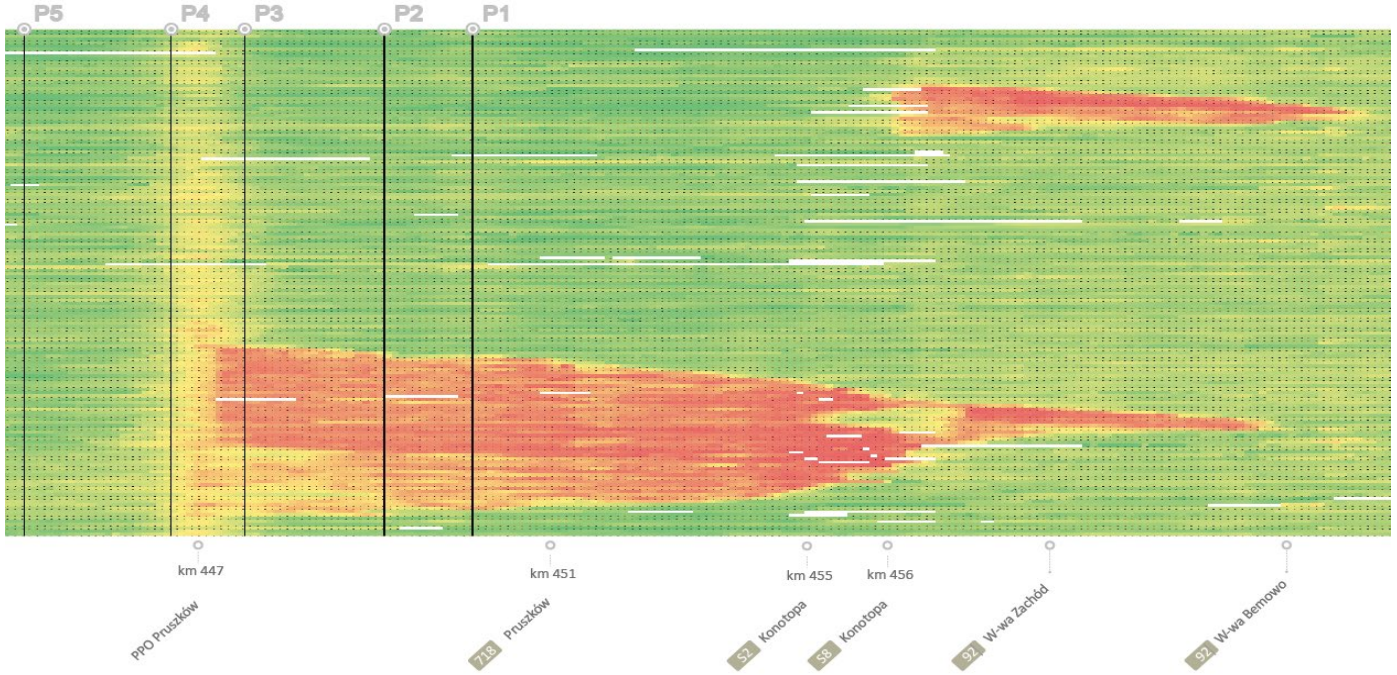
Wydłużenie czasu podróży na odcinkach, na których zlokalizowane są PPO:



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

Stwierdzony stan – PPO Pruszków, Aktywne Lokalne Ograniczenie Przepustowości

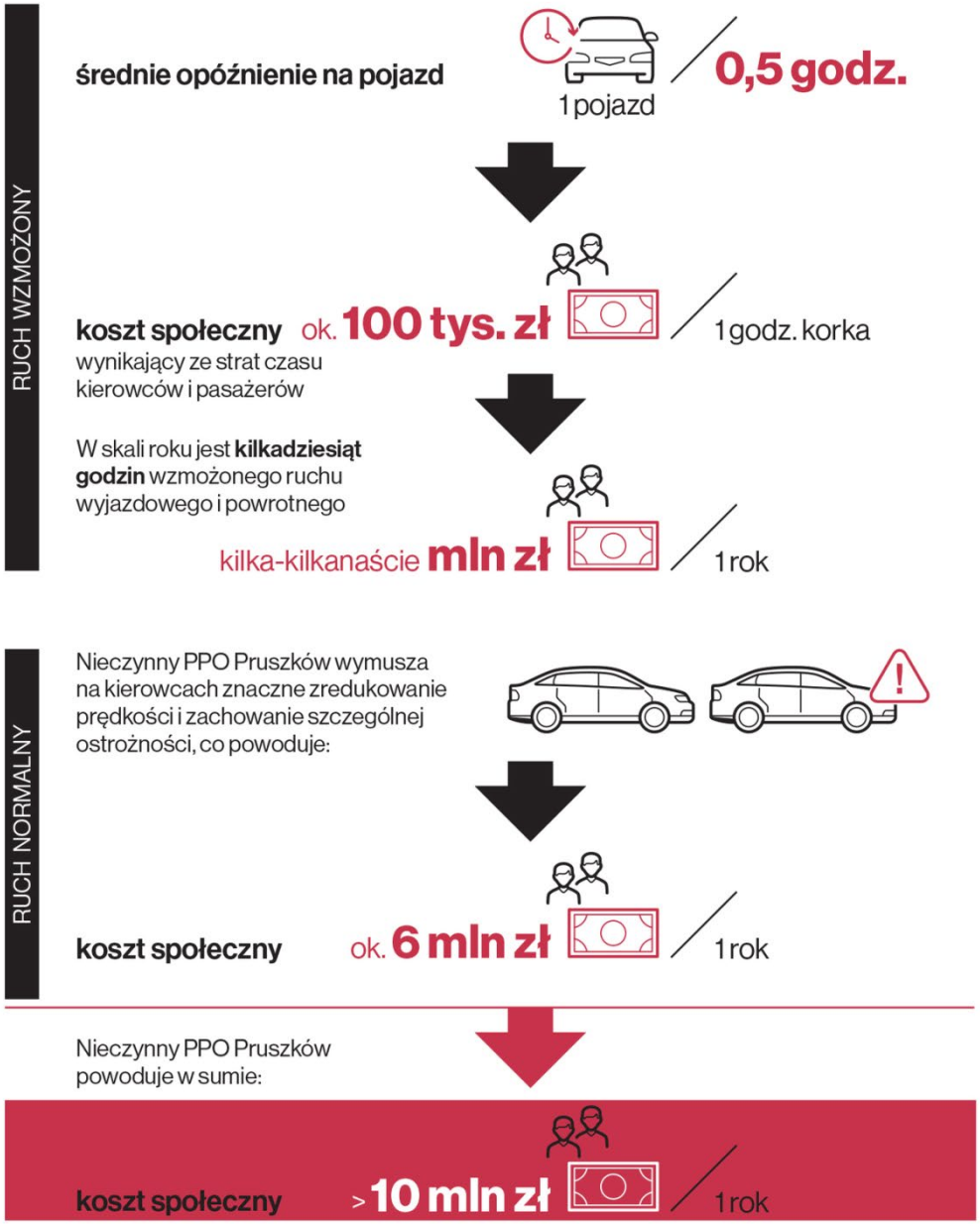
- Nieczynny od 2012 r. PPO Pruszków – powoduje załamanie warunków ruchu, spadek prędkości pojazdów o ok. 100 km/h, a w konsekwencji zator drogowy.
- Długość korka w krytycznym okresie (godz. 15.15-17.00) – 20 km (aż do węzła Bemowo):



- Zmniejszenie liczby przejechanych przez PPO Pruszków samochodów o 1000 w ciągu godz., tj. o 25% mniej w porównaniu do warunków bez zaburzeń.

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

Stwierdzony stan – koszty społeczne generowane przez PPO Pruszków

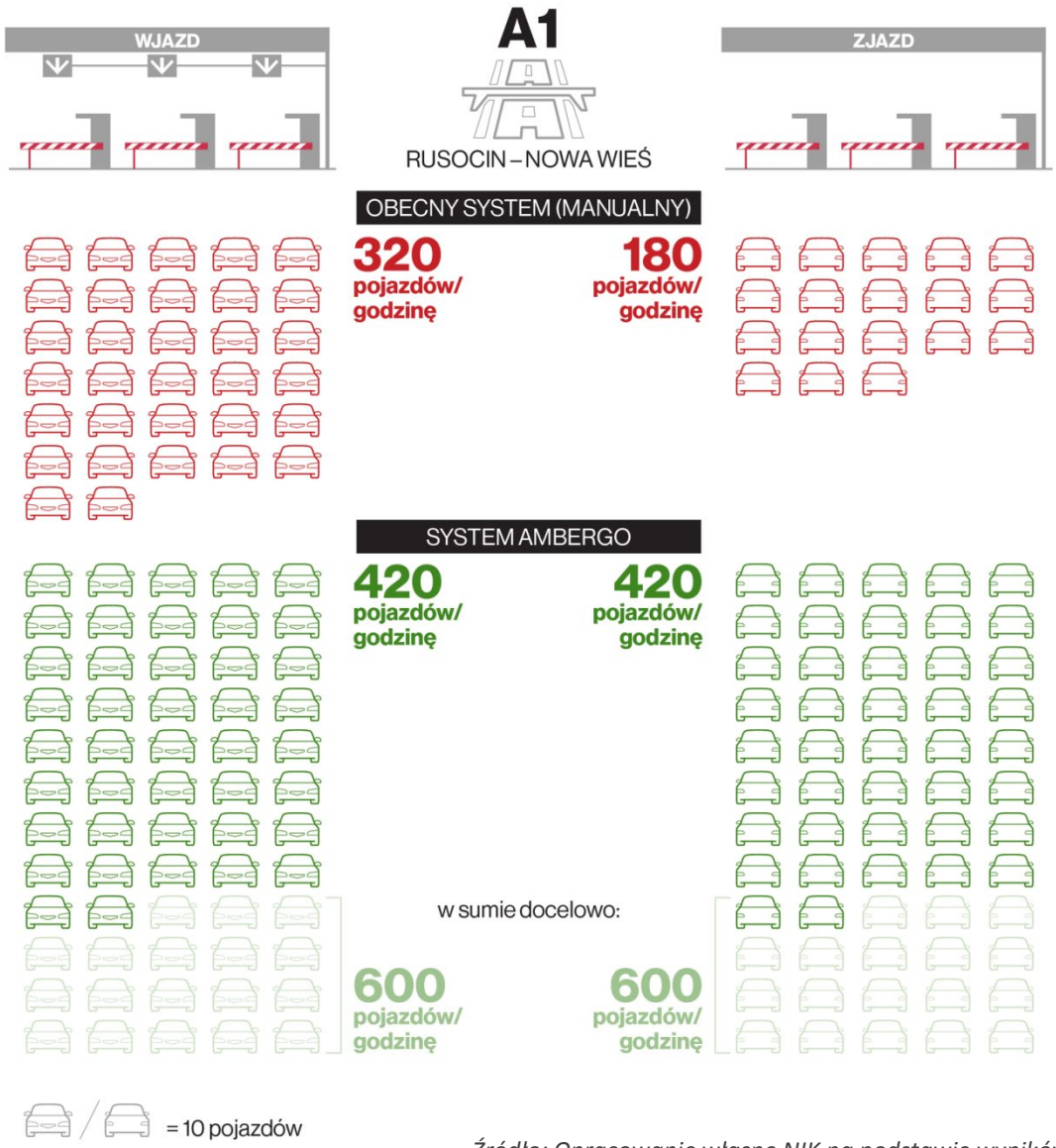


Źródło: Ekspertyza „Sprawozdanie i opinia w zakresie występowania zatorów na drogach szybkiego ruchu i możliwości ich przeciwdziałaniu”.

Stwierdzony stan – eliminowanie utrudnień w ruchu drogowym

- Zbieżne z wnioskami NIK są działania podjęte przez Ministra Infrastruktury:
  - likwidacja nieczynnego PPO (demontaż 17 wysp, odtworzenie nawierzchni, wykonanie oznakowania poziomego), z terminem wykonania w 2019 r. oraz działania polegające na poszerzeniu autostrady A2 o dodatkowe pasy jezdni.
- Brak w skali całego kraju efektywnych rozwiązań uiszczania obowiązkowych opłat, za pomocą których w łatwiejszy sposób kierowcy mogliby dokonywać opłat i w konsekwencji uniknąć kolejek na „bramkach”.
- Nieczynny od 6 lat PPO Pruszków jest przykładem braku reakcji zarządcy drogi na występujące utrudnienia.

Stwierdzony stan – wzrost przepustowości PPO na autostradzie A1 po wprowadzeniu systemu płatności AmberGo



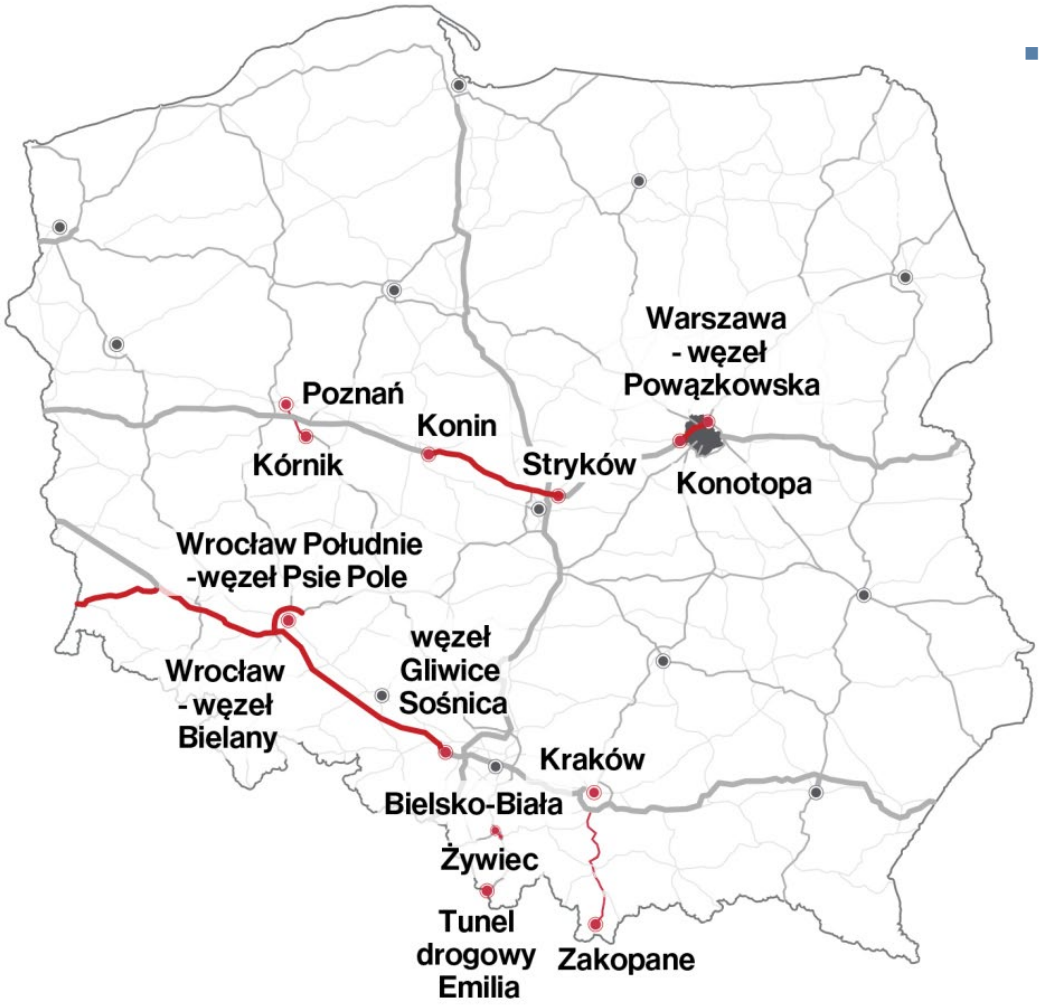
- Działania koncesjonariusza A1 – wdrożenie systemu AmberGo, z wykorzystaniem technologii automatycznego rozpoznawania tablic rejestracyjnych pojazdów.
- Zakładany efekt – zwiększenie przepustowości bramek wjazdowych i zjazdowych – do 600 pojazdów/godz.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – przyczyny tworzenia się zatorów (ruch ciężarowy)

- Inne przyczyny tworzenia się zatorów:
  - zdarzenia drogowe, zwiększone natężenie ruchu w okresach wakacyjnych i świątecznych, czy niekorzystne warunki atmosferyczne.
    Na warunki, płynność i bezpieczeństwo w ruchu istotny wpływ miał również ruch ciężarowy.
- W Polsce – zarządzanie ruchem ciężarowym polega na wprowadzeniu stałego oznakowania: zakazu wyprzedzania i ograniczenia prędkości. Funkcjonowanie znaków 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. Stanowią również bardzo duże zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu.

Stwierdzony stan – zarządzanie ruchem na drogach krajowych



- System zarządzania ruchem – pojedyncze jego elementy zainstalowane na 9 odcinkach dróg szybkiego ruchu:
  - kamery monitorujące,
  - stacje pogodowe,
  - tablice zmiennej treści,
  - detektory ruchu.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – mało efektywne zarządzanie ruchem na drogach krajowych

- Brak jednolitego i spójnego systemu zarządzania ruchem, którego działanie nakierowane byłoby na jak najszybsze reagowanie na przypadki zagęszczania się ruchu i odpowiedniego zwalniania pojazdów.
- Mało efektywne zarządzanie ruchem na drogach krajowych:
  - zarządca nie ma wiedzy o sytuacji na drodze, nie może szybko reagować na zagęszczanie ruchu i odpowiednie jego zwalnianie;
  - kierowca – brak wiedzy o dynamicznie zmieniających się warunkach drogowych.
- Obecnie rola systemu zarządzania ruchem to wybiórcza rola informacyjna dla kierowców.
- Podstawowa korzyść z zastosowania jednolitego i spójnego systemu zarządzania ruchem na drogach:
  - lepsze wykorzystanie przepustowości drogi, upłynnienie ruchu, skrócenie czasu podróży oraz poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego (np. redukcja liczby wypadków).

Stwierdzony stan – „niedoskonały” system tablic zmiennej treści

Informacja przekazywana przy pomocy tablic zmiennej treści:

JEST:

informacja drogowa 19 111	warunki pogodowe	

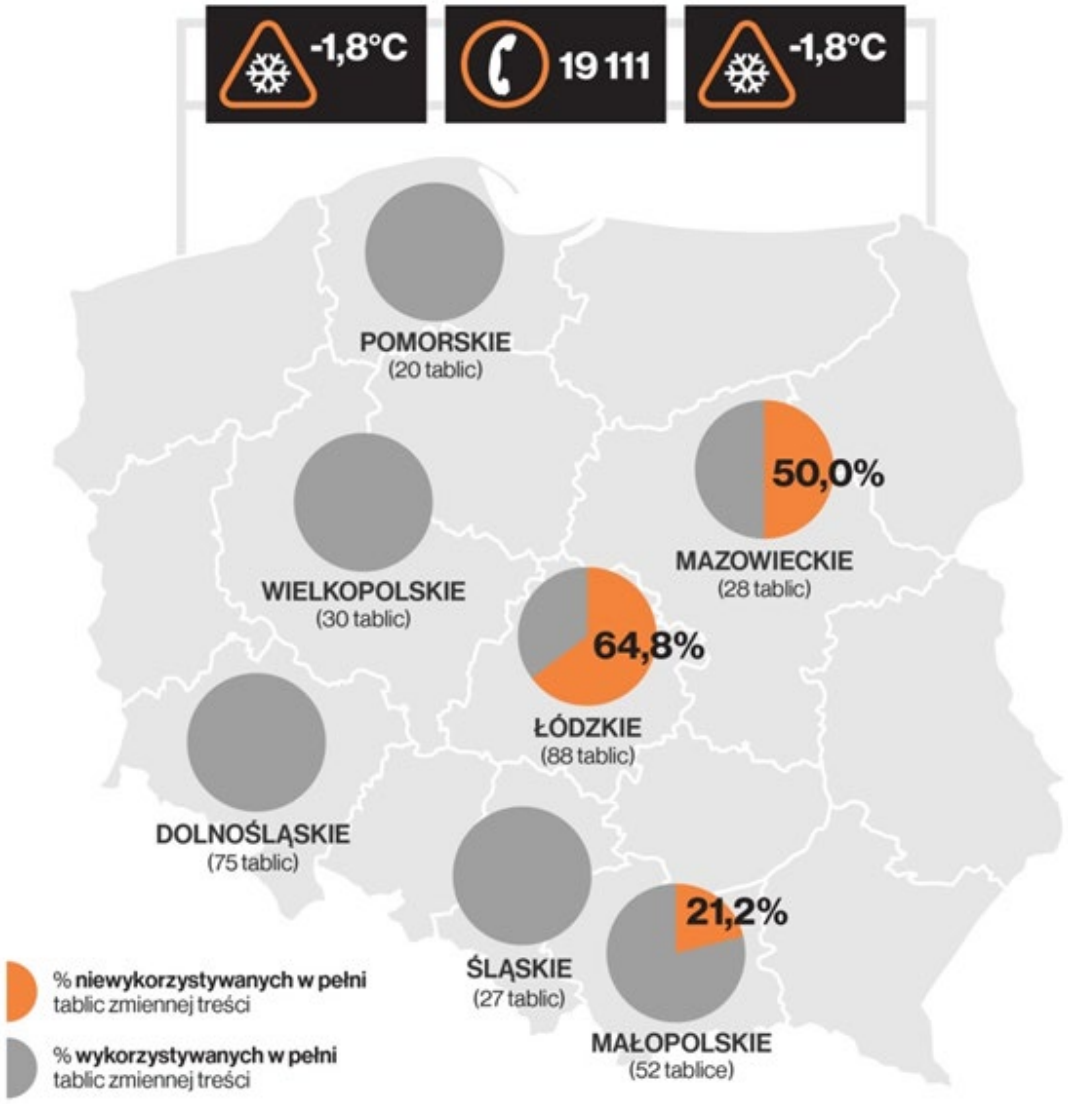
BRAK:

sukcesywne zwalnianie prędkości pojazdów	zalecana prędkość	zator drogowy	zaproponowane objazdy
czas przejazdu odcinka drogi	zdarzenie drogowe	roboty drogowe	utrudnienia i ich skutki
wydarzenia specjalne	sprzątanie pasa drogowego	malowanie pasów	zanieczyszczenie nawierzchni
jazda pod prąd	zmiana przekroju drogi	ograniczenia (prędkości, wyprzedzania) dla ruchu ciężarowego	

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

- Słabo powiązane z sytuacją na drodze.
- Podstawowy komunikat to: informacja drogowa 19 111, bądź informacja o warunkach pogodowych.
- Nie ostrzegały przed utrudnieniami i przekazywały błędne informacje, (nawet na odcinkach, na których zainstalowany był system zarządzania ruchem), sporadycznie informowały o robotach drogowych, zatorach i zaproponowanych objazdach.
- Na wielu tablicach nie wyświetlały się żadne komunikaty.

Stwierdzony stan – niewykorzystane w pełni tablice zmiennej treści



- Brak wykorzystywania części tablic zmiennej treści – awaria, uszkodzenia, niewłączenie do eksploatacji.
- Konsekwencje: ograniczone możliwości monitorowania ruchu drogowego i warunków pogodowych oraz możliwości informowania kierowców o ewentualnych utrudnieniach w ruchu.

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

Źródło: Opracowanie NIK na podstawie wyników kontroli.

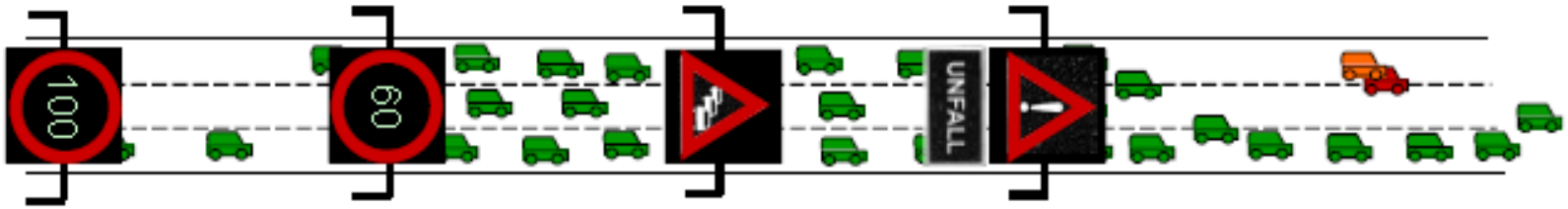
Stwierdzony stan – aktywne przeciwdziałanie zatorom na niemieckich drogach

Rozwiązania stosowane w Niemczech – dozowanie ruchu na wjazdach przy pomocy znaków zmiennej treści oraz sygnalizacji świetlnej, przekształcanie pasa awaryjnego w pas ruchu, dynamiczne kierowanie na trasy alternatywne poprzez znaki zmiennej treści, zarządzanie ruchem ciężarowym (wprowadzanie czasowego ograniczenia prędkości i zakazu wyprzedzania) – w Polsce nie funkcjonują.

Aktywne przeciwdziałanie zatorom na niemieckich drogach skutkuje wymiernie, np. zmniejszeniem liczby wypadków.

– Gdy dochodzi do zakłóceń w ruchu, na odcinkach poprzedzających wprowadza się ograniczenie prędkości, które jest stopniowo redukowane w kierunku odcinka, gdzie doszło do pogorszenia warunków ruchu, np. zdarzenia drogowego. Powoduje to upłynnienie ruchu i wpływa na zwiększenie bezpieczeństwa.

Schemat podejmowania interwencji w centrum zarządzania ruchem w Leverkusen



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

Stwierdzony stan – krajowy system zarządzania ruchem drogowym na sieci TEN-T – Etap I

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 wyników kontroli.

Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym (KSZRD)

– projekt GDDKiA, który poprzez budowę, wdrożenie i uruchomienie spójnej infrastruktury informatycznej, telekomunikacyjnej i pomiarowej umożliwić ma płynniejszą i bezpieczniejszą jazdę.

Dofinansowanie środków unijnych w wysokości 85% kosztów kwalifikowanych.

- Wdrażany z opóźnieniem
  – zaplanowane przedsięwzięcia nie były podejmowane, bądź podejmowano je z ponad rocznym opóźnieniem.
- Harmonogram prac
  – wielokrotnie dostosowywany do powstałych opóźnień – termin końcowy pozostawał niezmieniony, a wykonanie poszczególnych prac przesuwano w czasie.
- Termin wdrożenia i uruchomienia KSZRD – 31 grudnia 2020 r.

Stwierdzony stan – poziom wykorzystania środków finansowych w ramach realizacji KSZRD

- Niski poziom wykorzystania środków finansowych
  - na koniec 2017 r.: 23,1 tys. zł (0,003%) środków wydatkowanych na uruchomienie systemu;
  - na koniec grudnia 2018 r.: 3 019,1 tys. zł (0,47%).

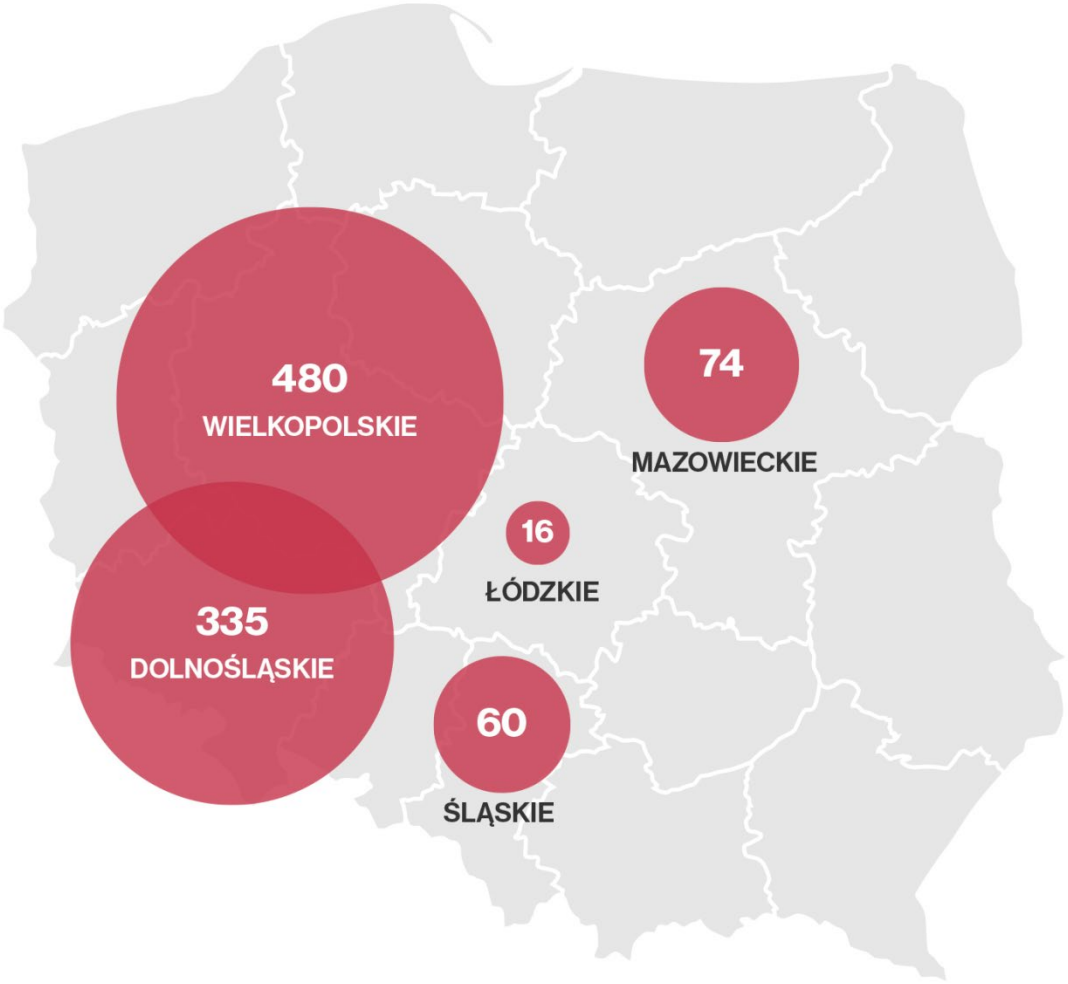
- Obecnie KSZRD to etap planowania budowy systemu – opracowanie wymagań techniczno-organizacyjnych, brak opracowania diagnozy warunków ruchu na autostradach i drogach ekspresowych.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie wyników kontroli.

Stwierdzony stan – działalność edukacyjno-informacyjna rad bezpieczeństwa ruchu drogowego

- Brak w działalności edukacyjno-informacyjnej wojewódzkich rad bezpieczeństwa drogowego oraz Krajowej Rady BRD problematyki wskazania prawidłowego zachowania kierowców, które ograniczałoby powstawanie zatorów drogowych (np. płynna jazda, nie zatrzymywanie się i oglądanie skutków zdarzenia).
- Działania WRBRD – promowanie odpowiednich zachowań kierowców podczas przejazdu samochodów specjalnych i uprzywilejowanych.
- Realizacja przez WRBRD w Katowicach i we Wrocławiu kampanii dotyczących zachowań kierowców w celu ograniczenia zatorów drogowych (np. „Z młodym kierowcą w drodze po doświadczenie”, „Jazda w korku i zmiana pasa ruchu”).

Stwierdzony stan – liczba sporów kompetencyjnych pomiędzy Państwową Strażą Pożarną a zarządcą dróg krajowych



- Co do zasady – poprawna współpraca pomiędzy służbami drogowymi a ratowniczymi.
- Występujące rozbieżności w interpretacji stanów faktycznych, w zakresie podmiotu właściwego do usuwania (likwidacji) z jezdni odpadów powypadkowych powstałych na skutek tych zdarzeń.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od jednostek PSP.

Stwierdzony stan – stwierdzone przez PSP nieprawidłowości zagrażające bezpieczeństwu w ruchu drogowym bądź utrudniające ruch

uszkodzenie infrastruktury drogowej np. barier energochłonnych, słupków przydrożnych, włazów studzienek, oznakowania drogowego

brak kontaktu z zarządcą drogi

pozostałości powypadkowe, w tym substancja ropopochodna

rozsypana żywność, szkło, padłe zwierzęta na drodze, bele słomy

śliskość nawierzchni w sezonie zimowym

powalone drzewa, konary na drodze

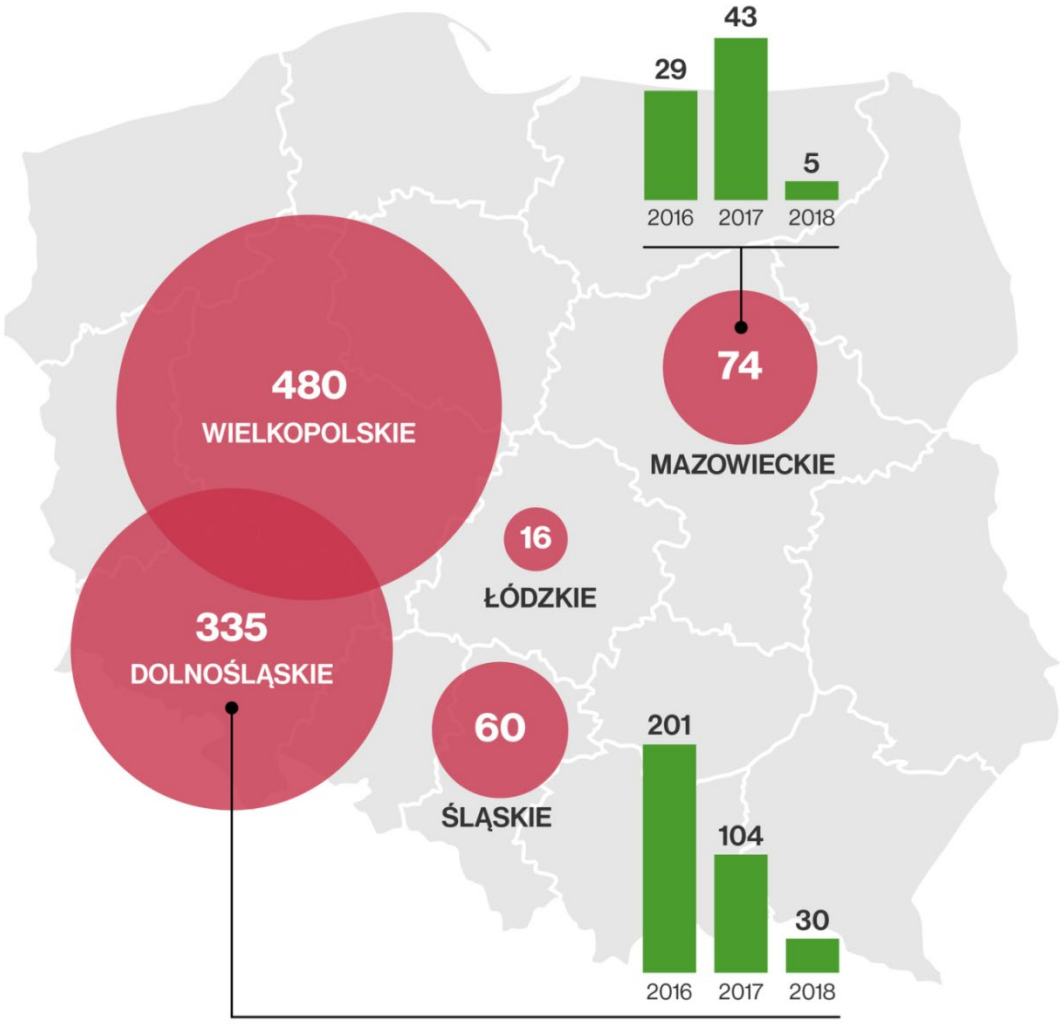
przyjęto do wiadomości, pomimo to zarządca drogi lub jego przedstawiciel nie przybył na miejsce zdarzenia

utrudnienia w ruchu: ruch wstrzymany, ruch wahadłowy

odmowa zarządcy drogi przyjęcia miejsca zdarzenia

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od jednostek PSP.

Stwierdzony stan – spadek liczby sporów kompetencyjnych pomiędzy zarządcą dróg krajowych a jednostkami PSP



na przykładzie woj. mazowieckiego i woj. dolnośląskiego

- Porozumienia zawarte pomiędzy Komendą Główną PSP a Generalnym Dyrektorem DKiA oraz porozumienia szczegółowe zawarte pomiędzy właściwym dyrektorem Oddziału GDDKiA a komendantem PSP szczebla wojewódzkiego określające warunki współdziałania tych jednostek podczas zdarzeń drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych – zredukowały problem „kompetencyjny" pomiędzy tymi służbami.

Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie informacji uzyskanych od jednostek PSP.

Ocena ogólna (1)

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.

Ocena ogólna (2)

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.

Ocena ogólna (3)

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 również ocenić 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).

Wnioski – Minister Infrastruktury

- 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.
- 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.
- Rozważenie zmiany systemu płatności na punktach poboru opłat, w celu usprawnienia przejazdu autostradami.
- 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.

Wnioski – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad

- Bieżące weryfikowanie i monitorowanie wykonywania przez oddziały GDDKiA zaleceń oraz wytycznych dotyczących minimalizowania utrudnień na drogach krajowych.
- Doprecyzowanie standardów dotyczących prowadzenia prac remontowych i utrzymaniowych na drogach szybkiego ruchu, mających na celu minimalizowanie utrudnień w ruchu i zapobieganie zatorom drogowym.
- 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.
- Podjęcie działań mających na celu terminowe wdrożenie i uruchomienie Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem Drogowym, zgodnie z założeniami umowy o dofinansowanie z dnia 9 listopada 2016 r.

Wnioski – Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad cd.

- Zapewnienie racjonalnego wykorzystania urządzeń wchodzących w skład systemu zarządzania ruchem, w celu zapobiegania powstawaniu zatorów drogowych i ostrzegania przed nimi.
- Zapewnienie w umowach zawieranych z wykonawcami bieżącego/kompleksowego utrzymania dróg precyzyjnych zapisów o minimalizowaniu utrudnień w ruchu.
- Rzetelne informowanie użytkowników dróg krajowych o sytuacji na drogach, w tym realizowanych pracach remontowo-utrzymaniowych oraz o zdarzeniach powodujących utrudnienia w ruchu.
- 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).

Działania po kontroli

- Wyniki kontroli przedstawiono w 8 wystąpieniach pokontrolnych, w których sformułowano łącznie 14 wniosków pokontrolnych
(6 wniosków zrealizowanych, 8 – podjęto działania w celu wyeliminowania nieprawidłowości).
- Do treści wystąpień pokontrolnych skierowanych do Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz do Dyrektora Oddziału GDDKiA w Łodzi zostały złożone zastrzeżenia.
- W informacji wykorzystano opinię eksperta w dziedzinie drogownictwa.

Źródło: stock.adobe.com

Najwyższa Izba Kontroli

Delegatura NIK w Łodzi