



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie

LKR.410.007.01.2018
P/18/083

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Krakowie
ul. Łobzowska 67, 30-038 Kraków
T +48 12 342 34 00, F +48 12 342 34 44
lkr@nik.gov.pl

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/18/083 – <i>Przeciwdziałanie zatorom na drogach krajowych</i> ¹
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Krakowie
Kontrolerzy	1. Bernard Róžański, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/95/2018 z 7 maja 2018 r. 2. Andrzej Lis, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKR/123/2018 z 8 czerwca 2018 r. (dowód: akta kontroli str. 1-4)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie, ul. Mogilska 25, 31-542 Kraków (dalej: <i>Oddział</i>)
Kierownik jednostki kontrolowanej	Tomasz Pałasiński, Dyrektor Oddziału (dowód: akta kontroli str. 5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna²

W ocenie Najwyższej Izby Kontroli Oddział podejmował skuteczne działania celem zapewnienia przejezdności dróg w trakcie zarówno wykonywania remontów, jak i prowadzenia prac utrzymaniowych.

Planując i organizując – w latach 2016-2018 (I półrocze) – prace remontowe i utrzymaniowe Oddział stosował wytyczne w tym zakresie, wydane przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Prawidłowo brał przy tym pod uwagę natężenie ruchu na zarządzanych drogach, mimo że dopiero w umowach dotyczących kompleksowego utrzymania dróg zawartych w 2018 r. sprecyzowano terminy, w których określone prace nie powinny być prowadzone (w szczególności na drogach o dużym natężeniu ruchu), a w pisemnych poleceniach wykonania robót nie wyłączało np. okresów wzmożonego ruchu, ani nie wydawano poleceń o wstrzymaniu robót. Zapewniony został odpowiedni nadzór nad realizacją prac w ramach zawartych umów. Potwierdziły to oględziny sześciu odcinków dróg, na których roboty nie spowodowały większych utrudnień w ruchu.

W 2016 r. dla wszystkich dróg zarządzanych przez Oddział opracowano i uzgodniono Plany Działań Ratowniczych (dalej: „PDR”), w których określono m.in. obowiązki i zasady współpracy podmiotów biorących udział w akcji ratowniczej oraz usuwania jej skutków. Współpraca w tym zakresie z Policją i Strażą Pożarną przebiegała co do zasady efektywnie i bez większych trudności.

Do planowania i nadzorowania robót drogowych oraz do zapobiegania powstawaniu zatorów drogowych Oddział właściwie wykorzystywał systemy elektroniczne. Pozytywnie należy ocenić wydłużenie odcinków dróg objętych zasięgiem kamer systemu monitoringu z 82,8 km dróg krajowych w 2016 r. do 114,4 km w 2017 r. i I połowie 2018 r. Na uwagę zasługuje również wykorzystywanie systemu 52 tablic zmiennej treści, najintensywniej do informowania o utrudnieniach drogowych na obwodnicy Krakowa i na trasie Kraków –

¹ W latach 2016-2018 (I połowa) oraz działania wcześniejsze jeżeli miały związek z zadaniami realizowanymi w kontrolowanym zakresie.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna. Jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według proponowanej skali byłoby nadmiernie utrudnione albo taka ocena nie dawałaby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową, bądź uzupełnia ocenę ogólną o dodatkowe objaśnienie. W niniejszym wystąpieniu pokontrolnym zastosowano ocenę opisową.

Zakopane. Niemniej jednak należy zauważyć, że w trakcie kontroli NIK aż 21% tablic było wyłączonych z powodu awarii i nie podjęto skutecznych działań w celu naprawy siedmiu tablic wyłączonych od co najmniej roku do ponad trzech lat, m.in. z uwagi na wysokie koszty naprawy (w przypadku innych czterech tablic koszt ten wyceniono na 108,4 tys. zł netto) i ograniczone środki finansowe. Oddział właściwie też informował kierowców o zaistniałych utrudnieniach za pośrednictwem stron internetowych, mediów oraz zamieszczając komunikaty głosowe z użyciem CB Radio. Przy czym NIK zwraca uwagę, że informacje o utrudnieniach powinny być wykazywane z wyprzedzeniem, aby umożliwić użytkownikom strony internetowej zaplanowanie trasy przejazdu.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

W kontrolowanym okresie Oddział zarządzał jedną autostradą (A4) o długości 101,8 km, dwoma drogami ekspresowymi (S7 i S52), których łączna długość zwiększyła się³ z 21,8 km do 25,9 km oraz 11 pozostałymi drogami krajowymi (nr 7, 28, 44, 47, 49, 52, 73, 75, 79, 87, 94), których długość zmniejszyła się⁴ z 844,0 km do 843,4 km. W sumie długość odcinków dróg zarządzanych przez Oddział zwiększyła się z 967,6 km (na koniec 2016 r.) do 971,0 km (na koniec: 2017 r. i I kwartału 2018 r.).

Długość dróg krajowych, eksploatowanych w systemie koncesyjnym na terenie województwa małopolskiego wynosiła 35,5 km (autostrada A4). Ponadto Oddział GDDKiA w Rzeszowie zarządzał odcinkiem autostrady A4 na terenie województwa małopolskiego o długości 13,8 km (od węzła Tarnów Północ do granicy z województwem podkarpackim).

Łącznie oględzinom poddano 5,3 km (0,55%) dróg krajowych będących w zarządzie Oddziału, z czego autostrad – 1,5 km (1,47%) i pozostałych dróg krajowych – 3,8 km (0,45%).

(dowód: akta kontroli str. 6-7, 780, 807-809)

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

Opis stanu faktycznego

1.1. W zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych oraz procedur organizacji ruchu w zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym Oddział stosował wytyczne Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (dalej *Generalny Dyrektor*) zawarte przede wszystkim w:

- załączniku do pisma GDDKiA z 16 marca 2009 r.⁵ (*Wytyczne bieżącego utrzymania dróg krajowych – 2009 r.*), a następnie w zarządzeniach: nr 9 z 15 marca 2017 r. oraz nr 7 z 19 stycznia 2018 r. w sprawie wytycznych bieżącego utrzymania oraz prowadzenia czynności utrzymaniowych na drogach krajowych;
- zarządzeniu nr 34 z 30 lipca 2014 r. w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym.

W Oddziale nie opracowano dodatkowych wewnętrznych pisemnych procedur dotyczących organizacji prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizacji ruchu w zakresie będącym przedmiotem kontroli.

(dowód: akta kontroli str. 8-9)

W latach 2016-2018 (I półrocze) Oddział otrzymał z centrali GDDKiA pisma dotyczące ograniczenia do minimum utrudnień w ruchu spowodowanych prowadzonymi robotami, w czasie przewidywanego wzrostu natężenia ruchu (wskazując konkretne daty związane

³ W związku z oddaniem do użytkowania 29 czerwca 2017 r. ponad czterokilometrowego odcinka S7 (wschodniej obwodnicy Krakowa).

⁴ Wskutek pozbawienia od 1 stycznia 2017 r. kategorii drogi krajowej odcinka drogi krajowej nr 28 - ul. Adama Mickiewicza (od ul. Tadeusza Kościuszki do ul. Legionów) oraz ul. Legionów (od ul. Adama Mickiewicza do ul. Stawiska) w Gorlicach, na podstawie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Budownictwa z dnia 19 września 2016 r. w sprawie pozbawienia dróg kategorii dróg krajowych (Dz.U. poz. 1553).

⁵ znak GDDKiA DZ-WD 1JS-4200/14/09

np.: z nadchodzącymi dniami świąteczno-weekendowymi). W pismach tych⁶ informowano m.in. o:

- spodziewanym wzroście natężenia ruchu drogowego spowodowanego nadchodzącymi dniami świąteczno-weekendowymi, w tym zwrócono się z prośbą o podejmowanie stosownych działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ruchu drogowego na sieci dróg krajowych (w szczególności właściwe i czytelne oznakowanie robót drogowych oraz ograniczenie do minimum utrudnień nimi spowodowanymi);
- natychmiastowym, całodobowym przekazywaniu informacji o wszystkich zdarzeniach na drogach krajowych do punktu informacji drogowej (telefonicznie, mailowo i za pomocą programu UtrudnieniaWin);
- nawiązaniu współpracy m.in. ze służbami Policji (co umożliwi podejmowanie natychmiastowych działań w związku z utrzymaniem przejezdności dróg), Straży Pożarnej oraz jednostkami administracji samorządowej.

(dowód: akta kontroli str. 214-218, 957-959)

Jak podał Zastępca Dyrektora Oddziału informacje z centrali o obowiązku wstrzymania lub ograniczenia prac w związku z wystąpieniem okresu, w którym spodziewane jest zwiększone natężenie ruchu, za pośrednictwem komórek terenowych były przekazywane do wykonawców prac utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 209-213)

1.2.1. Procedury dotyczące m.in. zadań w zakresie utrzymania dróg w razie wypadków i zdarzeń nadzwyczajnych zawarte zostały w siedmiu planach działań ratowniczych (dalej *plany* lub *PDR*) zatwierdzonych przez Dyrektora Oddziału 22 czerwca 2016 r., z czego dwa plany dotyczyły odcinków autostrady A4 oraz innych dróg stanowiących część obwodnicy Krakowa (S52, S7 i drogi krajowej nr 94), a pięć planów – pozostałych dróg zarządzanych przez Oddział (każdy z tych planów obejmował drogi na terenie jednego z rejonów⁷). Wszystkie plany zostały uzgodnione z komendami wojewódzkimi Policji i Państwowej Straży Pożarnej oraz z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego w Małopolskim Urzędzie Wojewódzkim w Krakowie.

(dowód: akta kontroli str. 8-9, 1020-1025)

W okresie objętym kontrolą plany nie były modyfikowane lub uzupełniane. Oddany do użytku w czerwcu 2017 r. czterokilometrowy odcinek drogi ekspresowej S7o (wschodniej obwodnicy Krakowa od węzła Kraków Nowa Huta do węzła Kraków Przewóz) do zakończenia czynności kontrolnych nie został objęty PDR.

Zastępca Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami (dalej: *Zastępca Dyrektora*) wyjaśniła, że Oddział przystąpił do sporządzania PDR dla tego odcinka drogi ekspresowej, *przewidywany termin uzgodnienia dokumentu z odpowiednimi służbami to 30 września 2018 r. (...) Oddział wspólnie z właściwymi służbami (...) podejmuje działania związane z obsługą zdarzeń drogowych na zasadach określonych na spotkaniach roboczych służb, spotkaniach odbiorowych inwestycji, a wynikający z obowiązujących w tym zakresie przepisów Plan (...) będzie stanowić jedynie dokument formalizujący dotychczasowe działania służb i zarządcy dróg krajowych.*

(dowód: akta kontroli str. 878-886, 1020-1025)

Analiza czterech planów⁸ wykazała, że miały ujednoliczoną strukturę, zgodną ze wzorem ustalonym przez Generalnego Dyrektora⁹. Zawierały m.in.: wskazanie celu opracowania planu, części: budowlano-techniczną, graficzną i operacyjną planu, zadania i kompetencje podmiotów zaangażowanych w działania ratownicze.

Celem opracowania PDR było zapewnienie na zarządzanych przez Oddział drogach szybkiego i sprawnego systemu alarmowania w sytuacji zajścia zdarzenia drogowego,

⁶ Pisma z dnia: 18 lipca 2016 r., 25 października 2016 r., 05 kwietnia 2017 r., 24 kwietnia 2017 r., 2 czerwca 2017 r., 10 października 2017 r., 20 kwietnia 2018 r. i 21 czerwca 2018 r.

⁷ W skład Oddziału wchodzi pięć rejonów: Kraków, Nowy Sącz (z siedzibą w Podegrodziu), Nowy Targ, Tamów, Wadowice (z siedzibą w Babicy).

⁸ Analizowano Plany działań ratowniczych dotyczące: [1] autostrady A4 od węzła Balice I do węzła Targowisko oraz pozostałych dróg stanowiących obwodnicę Krakowa; [2] autostrady A4 od węzła Targowisko do węzła Tarnów Północ; [3] dróg Rejonu Wadowice (dróg krajowych nr 28, 44, 52); [4] dróg Rejonu Nowy Targ (drogi ekspresowej S7 i dróg krajowych nr 7, 28, 47, 49).

⁹ W zarządzeniu nr 44 z 26 września 2014 r. zmieniającym zarządzenie w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad

pożaru, katastrofy lub też innego miejscowego zdarzenia, skrócenia czasu dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia, szybkiego i pełnego udzielenia pomocy poszkodowanym oraz stworzenia warunków organizacyjnych dla zapewnienia sprawnego współdziałania służb zarządcy drogi z podmiotami ratowniczymi.

W części budowlano-technicznej zawarto dane dotyczące m.in. podstawowych parametrów drogi i obiektów inżynierskich, wykazy lokalizacji elementów ochrony przeciwpożarowej (np. hydrantów, miejsc czerpania wody); wykazy wjazdów awaryjnych, przejazdów awaryjnych i barier łatwo rozbieralnych, lokalizację bram i furtek; lokalizację miejsc i elementów mogących utrudnić akcję ratowniczą (np. linii napowietrznych, bramownic).

Część graficzna zawierała orientacyjne plany odcinków dróg objętych PDR oraz terenów przyległych wraz z naniesionymi elementami i obiektami wykazanymi w części budowlano-technicznej a także z drogami technicznymi i wytyczonymi trasami dojazdów do wjazdów awaryjnych. W części graficznej zawarte były też plany sytuacyjne miejsc obsługi podróżnych i obwodu utrzymania autostrady, instrukcje demontażu barier ochronnych, schematy obszarów działania jednostek ratowniczych. W dwóch PDR dotyczących autostrady A4 znajdowały się mapy z wytyczonymi objazdami.

W części operacyjnej planu zawarto m.in. procedury przyjmowania zgłoszeń o zdarzeniu drogowym, procedurę informowania innych podmiotów, schemat przepływu informacji wraz z danymi teled adresowymi służb ratunkowych i jednostek organizacyjnych szczebla wojewódzkiego i powiatowego, zakres współpracy zarządcy drogi ze służbami ratowniczymi, zasady organizacji i prowadzenia działań ratowniczych, w tym kierowanie działaniami ratowniczymi, zabezpieczenie miejsca zdarzenia, zalecenia podczas zabezpieczenia prowadzenia akcji ratowniczej, zmiany organizacji ruchu, zasady dysponowania dodatkowym sprzętem i środkami do działań ratowniczych oraz procedurę postępowania z odpadami.

Ponadto PDR zawierały kompetencje i zadania podmiotów uczestniczących w działaniach ratowniczych, tabele kompetencji i zadań podmiotów zaangażowanych w działania ratownicze, wykaz sił i środków planowanych do działań ratowniczych, wykaz danych teled adresowych oraz warunki bezpieczeństwa prowadzenia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

W myśl procedur, zawartych w części operacyjnej analizowanych PDR, Punkt Informacji Drogowej (dalej: *PID*) pełni rolę służby zarządzającej drogą w zakresie przyjmowania informacji o zdarzeniach drogowych. Informacje mogą również przyjąć służby liniowe (obwody drogowe), rejonu GDDKiA i wykonawcy (brygady interwencyjne), które mają obowiązek niezwłocznego powiadomienia służb ratowniczych oraz *PID*. Zadaniem dyżurnego *PID* jest zebranie informacji na temat zdarzenia, powiadomienie służb ratowniczych (z wyjątkiem sytuacji, gdy informacje pochodzą od tych służb), brygady interwencyjnej, *osób funkcyjnych* w Oddziale (zależnie od skutków zdarzenia), *PID* Centrali GDDKiA (gdy zdarzenie powoduje utrudnienia w ruchu) i mediów, wprowadzenie informacji o utrudnieniu do oprogramowania dedykowanego do gromadzenia informacji o utrudnieniach. W razie konieczności *PID* powinien powiadomić również centra zarządzania kryzysowego, koordynatora Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Oddziale (Zastępcę Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami). Obowiązkiem dyżurnego było też monitorowanie przebiegu usuwania skutków zdarzenia poprzez kontakt z Policją, Państwowej Straży Pożarnej (dalej: *PSP*), centrami zarządzania kryzysowego, pracownikami GDDKiA i wykonawcy (brygadami interwencyjnymi).

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

Zgodnie z opisem zadań podmiotów i służb biorących udział w działaniach ratowniczych, do obowiązków zarządcy drogi (Oddziału) należą: współpraca ze służbami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych; wstrzymanie ruchu na drodze i organizowanie objazdów (na polecenie kierującego działaniem ratowniczym, przy współpracy z Policją); informowanie użytkowników drogi o zamknięciu odcinka drogi lub utrudnieniach przez podawanie komunikatów na tablicach zmiennej treści, informacji głosowych w CB radio, zamieszczanie informacji na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl, udzielanie informacji telefonicznej o utrudnieniach i zorganizowanych objazdach; udostępnienie odpowiedniego oznakowania

jednostkom KSRG¹⁰ w czasie trwania działań ratowniczych oraz oznakowanie obszaru działań ratowniczych i objazdów, gdy jest to konieczne po zakończeniu działań ratowniczych; oznakowanie miejsca uszkodzonej infrastruktury drogowej i jej naprawa; zamknięcie otwartych bram wjazdowych, furtek i przejazdów awaryjnych.

PSP przypisano realizację zadań wynikających z ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz przepisów wykonawczych, w tym m.in.: kierowanie działaniami ratowniczymi (z wyjątkiem działań antyterrorystycznych); informowanie PID o rodzaju i wielkości zagrożenia oraz o zakończeniu działań ratowniczych prowadzonych na drodze (w tym o konieczności zamknięcia bram wjazdowych, furtek, przejazdów awaryjnych); zabezpieczenie strefy działań ratowniczych; organizowania i prowadzenia działań z zakresu gaszenia pożarów, ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego, w tym związanie lub neutralizacja substancji niebezpiecznych.

Policji powierzono m.in.: wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów w ruchu; usuwanie pojazdów utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej; czuwanie nad bezpieczeństwem ruchu i porządkiem na drogach, kierowanie ruchem; prowadzenie wstępnych czynności i zabezpieczenie miejsca zdarzenia drogowego; informowanie PID o potrzebie zamknięcia odcinka drogi; oznakowanie miejsca zdarzenia do czasu przybycia służb drogowych i KSRG; wzywanie pomocy drogowej w celu usunięcia uszkodzonych pojazdów i ich elementów.

Natomiast Zespołom Ratownictwa Medycznego przypisano m.in.: dokonanie wstępnej oceny stanu zdrowia, udzielenie pomocy medycznej i transport poszkodowanych do wyznaczonych placówek medycznych.

W opisie zakresu współpracy Oddziału ze służbami ratowniczymi i innymi podmiotami biorącymi udział w działaniach ratowniczych podano, że *zarządca drogi współpracuje ze służbami i podmiotami biorącymi udział w akcji ratowniczej zgodnie z zakresem kompetencji i odpowiedzialności określonym w odrębnych przepisach, w szczególności w ustawie... o drogach publicznych* oraz że zarządca zadania te realizuje poprzez siły własne bądź wykonawcy za pośrednictwem PID. Wskazano, że zakres współpracy z jednostkami systemu ratowniczo-gaśniczego dotyczy również wzajemnej wymiany informacji mających wpływ na bezpieczeństwo i organizację ruchu, wyznaczania objazdów miejsca zdarzenia przy współpracy z Policją, umożliwienia jednostkom systemu ratowniczo-gaśniczego korzystania z urządzeń dróg krajowych (w tym z urządzeń łączności alarmowej i służbowej) oraz określenia warunków przeprowadzania ćwiczeń na drogach przy zachowaniu ich dostępności i przejezdności.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

W PDR określono, że zabezpieczenia miejsca zdarzenia i doraźnych zmian organizacji ruchu dokonuje pierwsza przybyła na miejsce zdarzenia służba. Natomiast służby zarządcy drogi dokonują zabezpieczenia długotrwałego (wykorzystując m.in. znaki ostrzegawcze, pojazdy i naczepy sygnalizacyjne) i czasowej organizacji ruchu, w sytuacji gdy jest to niezbędne, np. ze względu na uszkodzenia infrastruktury drogowej. W przypadku długiego zamknięcia autostrady lub innej drogi, przy której występują bariery ochronne lub inne urządzenia utrudniające zjazd, przewidziano również możliwość wycofania pojazdów, poprzez: przejazdy awaryjne (w pierwszej kolejności samochody osobowe), wycofanie do najbliższego węzła (po sprawdzeniu przez Policję braku pojazdów poruszających się w przeciwnym kierunku), wycięcie przez Straż Pożarną barier w pasie rozdziału (w sprzyjających warunkach pogodowych, tylko przy bardzo długim zamknięciu drogi). W dwóch planach działań ratowniczych obejmujących autostradę A4, na wypadek zamknięcia poszczególnych odcinków autostrady, ustalono trasy objazdów, wraz z podaniem nośności poszczególnych odcinków wyznaczonego objazdu. W części graficznej zamieszczono mapy z naniesionymi trasami objazdu. W pozostałych dwóch planach zawarto jedynie zapisy, że trasy objazdów są *do ustalenia w razie potrzeby*.

W wyjaśnieniu powodów braku wyznaczonych objazdów w dwóch PDR Zastępca Dyrektora Oddziału podała, że *brak sieci dostosowanej do przenoszenia obciążeń z sieci dróg krajowych uniemożliwiła wyznaczenie na stałe objazdów dla dróg krajowych, wykorzystywanych podczas zdarzeń drogowych*.

¹⁰ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

W żadnym z czterech analizowanych planów nie zawarto zapisów dotyczących współpracy z innymi zarządcami dróg odnoszących się do kwestii przekierowania ruchu na drogi niższej kategorii w wyniku objazdów i zjazdów z autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 930-935, 1020-1025)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że z uwagi na niedostosowanie dróg niższych kategorii do przenoszenia obciążeń z dróg krajowych, brak możliwości skierowania na stałe ... w przypadku zdarzeń ruchu na tę sieć. Stąd brak porozumień w tym zakresie. Próby podjęcia współpracy z zarządcami dróg w zakresie zawarcia porozumień były wielokrotnie poruszane na roboczych spotkaniach kierownictwa różnych zarządców i każdorazowo wiązały się z ustną odmową stałej współpracy w tym zakresie. Zastępca Dyrektora podała, że wyznaczenie objazdów po sieci dróg podrzędnej, ... zgodnie z Prawem o ruchu drogowym, pozostaje w kompetencjach Policji.

(dowód: akta kontroli str. 930-935)

W procedurze postępowania z odpadami wskazano, że Oddział został zobowiązany do wykonywania robót porządkowych niezastrzeżonych dla innych służb, jak np. usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej (w tym fragmentów barier ochronnych, znaków drogowych), elementów pojazdów, odpadów wytworzonych podczas działań ratowniczych i zlokalizowanych w pasie drogowym.

W opisie zadań podmiotów zaangażowanych w działania ratownicze wskazano, że do zadań PSP należy m.in. ratownictwo chemiczne i ekologiczne, w tym neutralizacja substancji niebezpiecznych. Do obowiązków Policji należy m.in. wzywanie na miejsce wypadku pomocy drogowej w celu usunięcia uszkodzonych pojazdów i ich elementów. Do zarządcy drogi należy – po zakończeniu działań ratowniczych – doprowadzenie nawierzchni i pobocza do stanu przed zdarzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

Swoistym uzupełnieniem PDR jest porozumienie Oddziału z KW PSP z 15 marca 2018 r. w sprawie współpracy w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz bezpieczeństwa na drogach krajowych województwa małopolskiego¹¹. Porozumienie reguluje m.in. zasady wymiany informacji o aktualnej sytuacji na drogach krajowych, współdziałanie podczas działań na drogach w wyniku zaistnienia zdarzeń drogowych w celu zminimalizowania zagrożeń i utrudnień, wymianę danych dotyczących stanu bezpieczeństwa na drogach krajowych. Postanowiono, że powiadomienia o konieczności przybycia na miejsce zdarzenia przedstawiciela zarządcy drogi lub wykonawcy będą realizowane przez PID oraz że Oddział zapewni brygady interwencyjne wyposażone w sprzęt pozwalający na samodzielne usuwanie nieczystości nie stanowiących zagrożenia dla zdrowia i życia (w ocenie kierującego działaniami ratowniczymi PSP). Natomiast 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. Ustalono, że Policja w tym czasie zabezpieczy miejsce zdarzenia i przekaze do PID informację o konieczności zabezpieczenia tego miejsca przez zarządcę drogi. 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.

(dowód: akta kontroli str. 907-919)

1.2.2. Zgodnie z otrzymaną informacją z Komendy Wojewódzkiej Policji, w okresie objętym kontrolą każde zgłoszenie Policji w sprawie nieprawidłowości w infrastrukturze drogowej, oznakowania czy organizacji ruchu było przyjmowane przez Oddział, który informował o podjętych działaniach naprawczych. Na każdy wniosek Policji przedstawiciele zarządcy drogi przybywali też na miejsca wskazywane przez funkcjonariuszy. Podkreślono dobrą

¹¹ Porozumienie to zostało opracowane w oparciu o Porozumienie w sprawie współpracy jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie współdziałania podczas zdarzeń drogowych oraz poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, zawarte 15 grudnia 2017 r. pomiędzy Komendantem Głównym PSP a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad

współpracę ze służbami zarządcy drogi podczas zabezpieczania poważnych zdarzeń drogowych i organizowania objazdów.

(dowód: akta kontroli str. 796-802)

Według informacji z Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej współpraca z zarządcą drogi była na ogół dobra. Niemniej jednak wskazano cztery nieprawidłowości w utrzymaniu dróg krajowych, z czego:

- dwie dotyczyły nieprzybycia przedstawicieli zarządcy drogi na miejsce zdarzeń, tj. na drogę krajową nr 79, gdzie na jezdni były plama oleju i plama substancji ropopochodnej.

(dowód: akta kontroli str. 786-795)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła (w pierwszej sprawie), że *na miejsce zdarzenia udał się Kierownik Służby Liniowej oraz wysłano brygadę interwencyjną, którzy potwierdzili zakończoną przez służby PSP akcją neutralizacji substancji ropopochodnej (...) i dokonali oczyszczenia nawierzchni jezdni z pozostałości sorbentu*. Natomiast do drugiej sprawy nie ustosunkowała się z uwagi na brak wpisu w dzienniku dyżurów PID i brak informacji w Rejonie na temat tej sytuacji.

(dowód: akta kontroli str. 898-906)

- dwie dotyczyły przypadków odmowy przejścia miejsca zdarzenia. W jednym przypadku, w którym na drodze krajowej nr 44 zalegała substancja powodująca śliskość jezdni, KW PSP wskazała na duże trudności z zadysponowaniem na miejsce grupy interwencyjnej GDDKiA ze względu na bierność osób pracujących w PID i kierownika Rejonu, oraz że dopiero po rozmowie z PID w Warszawie zlecono brygadzie interwencyjnej usunięcie zagrożenia, jednak jej przedstawiciel odmówił przejścia miejsca zdarzenia (miejsce zostało przekazane Policji). Natomiast w drugiej sprawie na autostradzie A4, wskutek uderzenia w bariery z samochodu ciężarowego wysypał się ładunek stwarzający zagrożenie dla ruchu (stalowe elementy konstrukcyjne). Przedstawiciel Oddziału odmówił podpisania druku przejścia miejsca zdarzenia, pomimo braku zagrożenia chemiczno-ekologicznego i braku konieczności prowadzenia akcji ratunkowej, ponieważ na miejscu zdarzenia działania prowadziła Policja.

(dowód: akta kontroli str. 786-795)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że w zdarzeniu, które miało miejsce na drodze krajowej nr 44, PSP *stwierdziła, że posiadane przez nią środki (sorbent) nie są skuteczne w usuwaniu zalegającej substancji i nakazała zarządcy drogi zadysponowanie służb w celu usunięcia nieznannej substancji i nie dokonała rozpoznania właściwości zalegającej na jezdni substancji pod względem zagrożenia chemicznego*. Po konsultacji pracownika PID z kierownikiem Rejonu ... *na miejsce zdarzenia została wysłana brygada interwencyjna, która po dokonaniu rozpoznania miejsca zdarzenia, wezwała dodatkowych pracowników, sprzęt i materiał*. *Usuwanie nieznannej substancji z nawierzchni jezdni trwało ok. 8 godzin*. W wyniku badania próbki przeprowadzonego w Instytucie Nafty i Gazu Państwowego Instytutu Badawczego stwierdzono, że *substancja usunięta z drogi zawiera pierwiastki charakterystyczne dla ciężkich produktów naftowych*, więc usunięciem substancji z jezdni powinna się zająć jednostka ratownictwa chemicznego PSP.

Natomiast w drugiej sprawie Zastępca Dyrektora stwierdziła, że w przypadku wystąpienia zdarzenia bez konieczności prowadzenia czynności usunięcia substancji niebezpiecznych na jezdni przez Straż Pożarną, brak podstaw protokolarnego przejmowania przez zarządcę drogi terenu. Wyjaśniła, że w takiej sytuacji, zgodnie z ww. Porozumieniem z 23 marca 2018 r. pomiędzy KW PSP a Oddziałem, na miejscu zdarzenia czynności prowadzi Policja, która przekazuje informacje o utrudnieniu poprzez PID do przedstawiciela zarządcy drogi. Dokonuje on zabezpieczenia miejsca zdarzenia lub miejsca z uszkodzoną infrastrukturą, a po zakończeniu działań przez Policję dokonuje uprzątnięcia miejsca zdarzenia i odtworzenia uszkodzonej infrastruktury. Po uprzątnięciu miejsca zdarzenia umożliwiające dopuszczenie ruchu na drodze lub po zakończeniu utrudnienia w związku z prowadzonymi robotami odtworzeniowymi przekazuje informację zwrotną do PID.

(dowód: akta kontroli str. 898-906)

1.2.3. Analiza 20 zdarzeń drogowych (głównie wypadków, kolizji), w których działania podejmowały brygady interwencyjne (w imieniu Oddziału – wykonawca), wykazała, że:

- działania brygad interwencyjnych polegały głównie na pomocy w zabezpieczeniu i oznakowaniu miejsca zdarzenia na czas działań ratowniczych, sprzątanii jezdni i pobocza. W jednym przypadku brygada interwencyjna zabezpieczyła i oznakowała uszkodzone bariery, a w innym wspomagała Policję w regulacji ruchu na jednym z węzłów drogi ekspresowej S52 (obwodnica Krakowa);
- jedynie w 5 (z 20 analizowanych) przypadkach zdarzeń drogowych z maja i czerwca 2018 r. w zestawieniach zrealizowanych dyspozycji wydanych przez zamawiającego, udokumentowano czas reakcji brygady interwencyjnej (tj. czas pojawienia się na miejscu zdarzenia). Według tych zestawień interwencje zostały podjęte w terminach¹² przewidzianych w obowiązujących od 1 maja 2018 r. umowach: na autostradzie A4 – po 5 i 16 minutach, a na drogach krajowych nr 28 i 75 – po 30, 40 i 44 minutach od otrzymania zgłoszeń. Natomiast posiadana przez Oddział dokumentacja dotycząca 15 kontrolowanych prac brygad interwencyjnych za okres od 2016 r. do końca kwietnia 2018 r. nie zawierała danych potwierdzających czas podjęcia działań przez brygady interwencyjne, bowiem w umowach obowiązujących do końca kwietnia 2018 r. nie było takiego wymogu (jedynie w protokołach odbioru prac utrzymaniowych, znajdowały się stwierdzenia o terminowym wykonaniu robót). Dopiero w umowach kompleksowych obowiązujących od 1 maja 2018 r. (w specyfikacji technicznej) określono, że podstawą odbioru były zestawienia zrealizowanych dyspozycji zawierające m.in. czas reakcji brygady interwencyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1017, 1020-1025)

Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że *czas podjęcia działań przez brygady interwencyjne był weryfikowany podczas objazdów wykonywanych przez pracowników Rejonów, poprzez system monitoringu z kamer oraz w oparciu o zwrotne informacje przekazywane przez Wykonawcę drogą telefoniczną o podjętych działaniach na miejscu.*

(dowód: akta kontroli str. 930-935)

- w 16 (z 20 analizowanych) sprawach podjęto niezwłoczne działania zmierzające do poinformowania kierowców o zdarzeniach i związanych z nimi utrudnieniach¹³, a w trzech – informacje takie przekazano dopiero po upływie od 34 do 50 minut od otrzymania zgłoszenia. Natomiast w jednej sprawie nie udostępniono kierowcom danych o zatorze spowodowanym przez znajdujące się na pasie awaryjnym pojazdy, w tym samochód ciężarowy z uszkodzoną oponą.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

Zastępca Dyrektora Oddziału, w sprawie opóźnienia w informowaniu kierowców, wyjaśniła, że otrzymane początkowo informacje o tych zdarzeniach były niepełne, co uniemożliwiło wcześniejsze wysłanie komunikatów. Natomiast wyjaśniając powody nieudostępnienia informacji o utrudnieniu w ostatniej sprawie podała, że *pojazdy po kolizji zostały usunięte na pas awaryjny, dla kierowców został udostępniony cały przekrój jezdni (dwa pasy ruchu), a spowolnienie ruchu wynikało z obserwacji sytuacji przez kierowców przejeżdżających obok zdarzenia.*

(dowód: akta kontroli str. 930-935)

NIK zwraca uwagę, że wydłużony czas informowania kierowców w powyższych przypadkach oznaczał, że nie mogli oni zostać ostrzeżeni o powstaniu i przewidywanym czasie tych utrudnień.

1.4. W Oddziale wykorzystywano systemy elektroniczne wspomagające zarządzanie ruchem: system monitoringu wizyjnego, system tablic zmiennej treści, system

¹² Zgodnie z umowami obowiązującymi do końca kwietnia czas rozpoczęcia interwencji wynosił 1 godzinę na autostradzie i 2 godziny na pozostałych drogach. W kolejnych umowach, obowiązujących od 1 maja 2018 r., czas został skrócony do 40 minut na autostradzie lub drodze ekspresowej i do 1 godziny na pozostałych drogach.

¹³ We wszystkich 16 sprawach w ciągu kilku lub kilkunastu minut po wpływie zgłoszenia do PID wysłane zostały komunikaty mailowe (m.in. do mediów), a ponadto w 12 sprawach w dzienniku dyżurów odnotowano wprowadzenie informacji do programu Utrudnienia Win (w celu ich publikacji w serwisie dla kierowców, na stronie www.gddkia.gov.pl), w siedmiu sprawach zamieszczono ostrzeżenia na tablicach zmiennej treści, a w czterech - informacje głosowe na kanale 19 CB

monitorowania pogody, system czasu przejazdu na trasie Kraków-Zakopane oraz urządzenia CB-Radio. Systemy te umożliwiały udostępnianie informacji kierowcom dotyczących bieżącego utrzymania, remontów, zdarzeń drogowych w celu zapobiegania zatorom, co szerzej opisano w pkt. 5 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 825-826, 882-883)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Wprawdzie w Oddziale nie opracowano wewnętrznych procedur regulujących organizację prac utrzymaniowych i remontowych oraz organizacji ruchu, ale odpowiednio stosowano w tym zakresie wytyczne Generalnego Dyrektora GDDKiA. Dla dróg zarządzanych przez Oddział opracowano i uzgodniono szczegółowe plany działań ratowniczych, w których określono m.in. obowiązki i zasady współpracy podmiotów biorących udział w akcji ratowniczej oraz usuwania jej skutków. Oddział sprawnie współpracował z Policją i – z wyjątkiem tylko czterech spornych sytuacji – ze Strażą Pożarną, przy czym w celu poprawy współdziałania zawarł w 2018 r. porozumienie z Komendą Wojewódzką PSP. Oddział szeroko wykorzystywał systemy elektroniczne, pozwalające zmniejszyć ryzyko powstania zatoru, m.in. system monitoringu wizyjnego, system tablic zmiennej treści, urządzenia do nadawania komunikatów głosowych w CB Radio.

2. Realizacja zadań w zakresie organizacji prac utrzymaniowych i remontowych

Opis stanu
faktycznego

2.1. W kontrowanym okresie wszystkie prace utrzymaniowe i remontowe na drogach krajowych zarządzanych przez Oddział realizowane były przez wykonawców wyłonionych w postępowaniach o udzielenie zamówień publicznych. W latach 2016-2018 (I półrocze) obowiązywało łącznie 87 umów, których przedmiotem było prowadzenie prac remontowych dróg i prac utrzymaniowych, w tym 8 umów kompleksowych¹⁴ na prace remontowe i utrzymaniowe (planowe i doraźne), 40 umów na prace remontowe, 39 umów na prace utrzymaniowe. Żadna z tych umów nie została zawarta w module *utrzymaj standard*.

(dowód: akta kontroli str. 701-719)

Do szczegółowej analizy wybrano 10 umów, w tym:

- pięć umów kompleksowych¹⁵ (zawartych w 2014 i 2015 r. na okres do 30 kwietnia 2018 r., tj. trzy umowy na 48 miesięcy, jedna – na 42 miesiące i jedna – na 39 miesięcy), których przedmiotem było kompleksowe (letnie i zimowe) utrzymanie dróg (obowiązywały do 30 kwietnia 2018 r.);
- jedną umowę remontową¹⁶ dotyczącą likwidacji placu poboru opłat na odcinku autostrady A4 w miejscowości Staniątka (zawartą w 2017 r. na okres 2 miesięcy);
- cztery umowy utrzymaniowe¹⁷, dotyczące: sprzątnięcia pasa drogowego (zawartą w 2014 r. na 35,5 miesiąca); odnowy oznakowania poziomego (z 2015 r. na ponad 30 miesięcy); konserwacji i bieżącego utrzymania urządzeń telematyki drogowej (z 2015 r. na 45 miesięcy); bieżącego utrzymania, konserwacji i napraw awaryjnych urządzeń sygnalizacji świetlnej (z 2018 r. na 36 miesięcy).

Analiza tych 10 umów wykazała, że zawarte w umowach terminy realizacji miały charakter ramowy oraz że:

- dwie umowy zawierały postanowienia dotyczące godzin realizacji: w umowie utrzymaniowej z 2018 r., dotyczącej sygnalizacji świetlnej, zalecono wykonawcy przeprowadzanie przeglądów sygnalizacji świetlnej w dni powszednie w godzinach 7-15, a innej umowie utrzymaniowej z 25 maja 2015 r., dotyczącej odnowy oznakowania poziomego (w specyfikacji technicznej) – w przypadku prac na drogach

¹⁴ Pięć umów zawartych w latach 2014-2015, które obowiązywały do 30 kwietnia 2018 r. oraz trzy umowy z 2018 r., obowiązujące od 1 maja 2018 r. do 30 kwietnia 2022 r.

¹⁵ I/5/ZZZ/1-1/2015 z 20.01.2015 r., I/62/ZZZ/1-1/2014 z 18.04.2014 r., I/23/ZZZ/1-1/2014 z 07.03.2014 r., I/197/ZZZ/1-1/2014 z 07.10.2014 r., I/26/ZZZ/1-1/2014 z 10.03.2014 r. na łączną kwotę 584 375,0 tys. zł

¹⁶ I/95/ZI/I-4/2017 z 13.04.2017 r. na kwotę 9 555,0 tys. zł

¹⁷ I/270/ZZZ/1-1/2014 z 15.12.2014 r., I/88/ZZZ/1-1/2015 z 25.05.2015 r., I/219/ZZZ/1-1/2015 z 06.10.2015 r., I/39/ZZZ/1-1/2018 z 5.03.2018 r.

krajowych o dużym natężeniu ruchu – zobowiązano wykonawcę do wykonywania robót poza godzinami szczytu bez powodowania utrudnień w ruchu, po wcześniejszym uzgodnieniu z zamawiającym,

- w pozostałych 8 umowach (ani w dokumentach przetargowych, poleceniach wykonania prac, harmonogramach prac oraz w protokole przekazania placu budowy) nie określono przedziałów godzinowych przewidzianych na wykonanie prac w danym miejscu drogi oraz godzin, w których prace takie nie powinny być wykonane z uwagi na wzmożone natężenie ruchu.¹⁸

(dowód: akta kontroli str. 232-233, 288-324, 351-593, 766)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że *nie było konieczności wskazywania przedziałów godzinowych, w których winny być realizowane prace. Za organizację prowadzenia prac odpowiedzialny jest wykonawca. Określono jedynie czasokres wykonania zleconych prac poprzez podanie daty ich rozpoczęcia i daty zakończenia. Z uwagi na losowy charakter ruchu drogowego, zarządca drogi nie ma możliwości wskazania przedziałów godzinowych, w których prace nie powinny być prowadzone. W ramach umów na prace utrzymaniowe w znacznym zakresie prace realizowane były bez konieczności zajęcia pasa ruchu, chodnika lub pobocza i nie generowały znacznych utrudnień w ruchu. W przypadku umowy remontowej (...) z uwagi na termin realizacji oraz reżim technologiczny prowadzonych robót, nie było możliwości określenia zakresów godzinowych wykonania robót oraz godzin, w których prace takie nie powinny być wykonywane z uwagi na wzmożone natężenie ruchu.*

Dyrektor wyjaśnił również, że *w listach utrudnień oraz na mapach warunków drogowych były wskazywane przedziały czasowe, w których faktycznie wykonywane były prace w terenie. Przedziały czasowe wskazywane były przez wykonawcę prac.*

(dowód: akta kontroli str. 222-225)

- w pięciu umowach kompleksowych (zawartych w latach 2014-2015 i obowiązujących do 30 kwietnia 2018 r.), określono, że w przypadku realizacji prac objętych zleceniem skutkujących długotrwałymi i znacznymi utrudnieniami w ruchu, a także w przypadku prognozowanego wzrostu natężenia ruchu (np. szczyt komunikacyjny, ruch turystyczny), zamawiający wyda pisemne polecenie wykonawcy przeprowadzenia prac w godzinach nocnych lub w dniach wolnych od pracy. W kontrolowanym okresie Oddział tylko w jednym przypadku¹⁹ skorzystał z uprawnienia wynikającego z ww. postanowienia.

W dwóch umowach utrzymaniowych (dotyczącej odnowy oznakowania poziomego oraz dotyczącej utrzymania i konserwacji sygnalizacji świetlnej) przewidziano możliwość wydania polecenia wstrzymania prac z uwagi na wyjątkowe okoliczności, wymagające wprowadzenia minimalizacji utrudnień w ruchu. W przypadku drugiej z tych umów wykonawca został też zobowiązany do uzgodnienia z Kierownikiem Służby Liniowej terminu rozpoczęcia prac utrzymaniowych lub konserwacyjnych. W okresie objętym kontrolą Oddział nie wydawał poleceń wykonawcom tych umów.²⁰

- w umowie remontowej wykonawca został zobligowany do zapewnienia przejeźdności na odcinku autostrady A4 oraz ciągłego usuwania utrudnień w ruchu, w szczególności gdy nie były prowadzone roboty na jezdniach;
- w treści umów nie zawarto postanowień dotyczących sankcji (kar umownych) za wykonanie prac w innych porach dnia niż wyznaczone przez zamawiającego/uzgodnione

¹⁸ Należy zauważyć, że umowach kompleksowych zawartych w I półroczu 2018 r. i obowiązujących od 1 maja 2018 r., określono katalog robót utrzymaniowych, które powinny być w porach zmniejszonego natężenia ruchu a w szczególności w nocy. Wskazano również odcinki dróg, na których te prace obowiązkowo powinny być wykonywane w nocy (m.in. obwodnica Krakowa). Zmiana pory wykonywania tych prac możliwa jest na wniosek wykonawcy, a decyzję podejmuje Inspektor Nadzoru (kierownik Rejonu) w porozumieniu z Inżynierem (Wydziałem Dróg i Sieci Drogowej Oddziału).

¹⁹ W poleceniu wykonania prac utrzymaniowych nr 63/73/09/2017ad wystawionym 6.09.2017 r. zgodnie z umową kompleksową nr I/5/ZZ/Z-1/2015 zawartą 20.01.2015 r. wykonawca potwierdził przyjęcie obowiązku wykonywania prac wyłącznie w dni powszednie od godz. 18:00 do 6:00, w soboty od godziny 15:00 a w niedzielę całodobowo

²⁰ W kontrolowanym okresie Oddział skorzystał z takiej możliwości tylko na podstawie innej umowy dotyczącej odnowy oznakowania poziomego na drogach Rejonu Nowy Targ – na podstawie zlecenia wykonania robót nr 1/2016 z 21.04.2016 r. wykonawca przyjął obowiązek przedłużenia czasu wykonania robót w związku z długim weekendem majowym w dniach od 29.04. do 4.05.2016 r. oraz koniecznością minimalizacji utrudnień w ruchu w tym okresie

z zamawiającym. Natomiast we wszystkich umowach przewidziano kary umowne za opóźnienia w wykonaniu prac.

(dowód: akta kontroli str. 226-228, 288-324, 351-593, 966)

2.2. Analiza 10 umów wykazała, że rozpoczęcie wykonywania przedmiotu umów kompleksowych i utrzymaniowych odbywało się na podstawie pisemnych poleceń wykonania prac wydanych przez Oddział, w których wykonawcy potwierdzali, że w określonym dniu przyjęli do wykonania prace szczegółowo określone przez wskazanie: nr drogi, kilometrażu, asortymentu, rodzaju robót, ceny jednostkowej netto, ilości (w m²), wartości netto, wartości brutto i terminu realizacji (dnia rozpoczęcia i dnia zakończenia).

(dowód: akta kontroli str. 221, 467-468, 480-484, 499-501, 546-549)

Realizacja umowy remontowej rozpoczęła się od przekazania placu budowy wykonawcy na podstawie pisemnego protokołu, w którym określono m.in.: teren pasa drogowego podlegającego przekazaniu (nazwę miejscowości, kilometraż); projekt wykonawczy remontu; granice zajętości przekazanego terenu, dokumentację prawną upoważniającą do wejścia na przekazany teren, zobowiązanie wykonawcy do: wprowadzenia zastępczej organizacji ruchu na podstawie projektu zastępczej organizacji ruchu zatwierdzonego przez Dyrektora Oddziału oraz do przedłożenia do akceptacji harmonogramu robót.

(dowód: akta kontroli str. 584-593)

Zadania dotyczące wprowadzenia wykonawców na roboty drogowe związane z utrzymaniem dróg, nadzór nad tymi robotami oraz odbiór pasów drogowych po wykonaniu robót, należały do obowiązków pracowników rejonów.²¹ Zgodnie z pisemnymi poleceniami wykonania²² prac utrzymaniowych przyjęcie polecenia przez wykonawcę jest równoznaczne z przejściem placu budowy, przy czym powinien on zgłosić rozpoczęcie prac inspektorowi nadzoru (kierownikowi Rejonu).

W umowach kompleksowych (obowiązujących do 30 kwietnia 2018 r.) określono uwarunkowania pogodowe i losowe rozpoczęcia prac utrzymaniowych przez wykonawców, którzy mieli obowiązek:

- podjęcia czynnej akcji do dwóch godzin od wystąpienia zjawiska atmosferycznego kwalifikującego użycie sprzętu zimowego utrzymania dróg;
- wykonywania prac z zakresu zimowego utrzymania dróg w okresie od 1 listopada do 31 marca, a w przypadkach wystąpienia w okresie od 1 kwietnia do 31 października warunków pogodowych wymagających wykonywania jakichkolwiek prac z zakresu zimowego utrzymania dróg – na pisemne polecenie Oddziału;
- niezwłocznego podejmowania działań w terenie przez brygadę interwencyjną – w terminie nie dłuższym niż 1 godzina – w przypadkach zdarzeń dotyczących autostrady A4 oraz 2 godzin w przypadku pozostałych odcinków dróg, od otrzymania zgłoszenia od Oddziału.

Również w umowie utrzymaniowej dotyczącej oznakowania poziomego określono uwarunkowania pogodowe rozpoczęcia prac, w zakresie wskazania: temperatury nawierzchni i powietrza (co najmniej 5°C), wilgotności względnej powietrza (zgodnej z zaleceniami producenta lub co najwyżej 85%).

W badanych umowach nie określano innych uwarunkowań rozpoczęcia prac remontowych/utrzymaniowych np. braku kolizji z innymi pracami drogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 453-466, 469-479, 485-498, 502-530, 535-545, 550-565)

2.3. Analiza 10 umów wykazała, że czynnikami mającymi wpływ na planowanie i organizację remontów dróg były m.in.: zły stan nawierzchni, poprawa bezpieczeństwa ruchu drogowego, natężenie ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 764-765, 878-886)

Przeprowadzona przez Oddział odcinkowa ocena stanu technicznego nawierzchni, dokonana przy zastosowaniu parametrów techniczno-eksploatacyjnych oznaczonych

²¹ W myśl Regulaminu organizacyjnego do zadań Rejonów należy m.in. dokonywanie objazdów i kontroli dróg, zgłaszanie uwag do stałej i czasowej organizacji ruchu, nadzór nad realizacją zlecanych w drodze przetargów robót utrzymaniowych, prowadzenie i koordynacja prac w zakresie utrzymania dróg.

²² W analizowanych sprawach polecenia prac utrzymaniowych były wydawane przez kierowników służby liniowej, przy akceptacji kierowników Rejonów

kodami DSN²³, wykazała że ocena ogólna stanu nawierzchni pięciu wybranych odcinków dróg²⁴ była na poziomie ostrzegawczym lub krytycznym, co wynikało w szczególności z niezadawalających lub złych wyników parametrów WSA (wskaznik stanu spękań) i WTP (wskaznik tarcia – pomiar punktowy).

(dowód: akta kontroli str. 764)

Drogi krajowe zarządzane przez Oddział były objęte Generalnym Pomiarom Ruchu w 2015 r., wykonanym metodą szacowania średniego dobowego ruchu rocznego (SDRR), na podstawie pomiarów krótkotrwałych (24 godzinnych). Największe natężenie wynosiło 64 066 pojazdów silnikowych na dobę w ciągu autostrady A4, na odcinku od węzła Kraków Tynec do węzła Kraków Skawina, a najmniejsze – 739 pojazdów silnikowych na dobę na drodze krajowej nr 75 na odcinku od miejscowości Tylicz do miejscowości Muszynka (granicy państwa). Przykładowo na odcinku autostrady A4 (w miejscowości Staniątka) objętym badaną umową remontową natężenie wyniosło 34 022 pojazdy silnikowe na dobę. W latach 2016-2018 Oddział nie dokonywał pomiarów natężenia ruchu dla dróg objętych analizowanymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 750-763)

W ramach badania realizacji ww. umów oględzinom poddano sześć odcinków dróg, na których realizowano prace polegające na koszeniu, remoncie cząstkowym nawierzchni, naprawie elementów betonowych odwodnienia. W wyniku oględzin stwierdzono, że:

- na dwóch odcinkach remontowanych dróg występował ruch wahadłowy sterowany ręcznie, który odbywał się bez zatorów;
- dwie prace utrzymaniowe (polegające na koszeniu poboczy) prowadzono z wykorzystaniem pasa awaryjnego autostrady A4 oraz pobocza i częściowo pasa ruchu na drodze jednojezdniowej dwukierunkowej, co nie powodowało utrudnień w ruchu;
- przy robotach zastosowano oznakowanie pionowe, informujące kierowców m.in. o: prowadzonych pracach, zwężeniu jednej ze stron jezdni i ograniczeniu prędkości, a przy robotach szybko postępujących – koszeniu poboczy wykorzystywano auta zabezpieczające ekipę kosiarzy;
- przy pracach utrzymaniowych zastosowano oznakowanie informujące kierowców o prowadzonych pracach na pojazdach patrolowych, pachołki oraz znaki pionowe (w jednym przypadku);
- miejsca prowadzenia robót objętych oględzinami były poza zasięgiem kamer monitoringu.

(dowód: akta kontroli str. 807-811)

2.4. W umowie koncesyjnej dotyczącej autostrady A4 Katowice-Kraków, nie określono zadań Oddziału dotyczących przeciwdziałania zatorom drogowym podczas prac remontowych i utrzymaniowych.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Oddział planując i organizując prace remontowo-utrzymaniowe odpowiednio uwzględniał natężenie ruchu, mimo że dopiero w umowach, dotyczących kompleksowego utrzymania dróg, zawartych w 2018 r. określono terminy przewidziane na prowadzenie prac, lub w których określone prace nie powinny być prowadzone (w szczególności na drogach o dużym natężeniu ruchu). Dla zapewnienia właściwej organizacji prac umowy przewidywały możliwość rozpoczęcia robót na podstawie pisemnych poleceń. W badanym okresie Oddział wprawdzie nie korzystał (poza jednym przypadkiem) z możliwości wydawania pisemnych poleceń wstrzymania robót, jednak oględziny potwierdziły, że organizacja objętych nimi prac nie powodowała większych utrudnień w ruchu.

²³ Diagnostyka Stanu Nawierzchni – określona w zarządzeniu nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30 kwietnia 2015 r. w sprawie diagnostyki nawierzchni i jej elementów

²⁴ Po jednym remontowanym odcinku z każdej umowy kompleksowej – plan remontu tych dróg oszacowano na kwotę ogółem 20 898,7 tys. zł

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

3.1. Oddział nadzorował i rozliczał wykonawców z wykonania umów w zakresie organizacji robót drogowych i organizacji ruchu w ramach codziennych objazdów dróg (zapisy w dziennikach miały w tym zakresie ogólny charakter, chociaż w niektórych przypadkach znajdowały się w nich sformułowania odnoszące się do poprawności oznakowania robót lub zgodności tymczasowej organizacji ruchu z projektem).

Wskutek kontroli prac utrzymaniowych, wykonywanych przez służby terenowe Rejonu podczas objazdów dróg, podejmowano działania polegające m.in. na poleceniu uzupełnienia oznakowania i naliczeniu kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 633-638, 1019)

Pracownicy Oddziału kontrolowali komisyjnie wdrożenie poszczególnych etapów realizacji czasowej organizacji ruchu podczas remontu odcinka autostrady A4 w miejscu poboru opłat w miejscowości Staniątka (kontrola wykazała zgodność z zatwierdzonymi projektami). Podczas tych kontroli na niektórych etapach zalecono wprowadzenie dodatkowego oznakowania w celu poprawy bezpieczeństwa ruchu i lepszej czytelności. Ponadto comiesięcznie sporządzano raporty z nadzoru nad realizacją tego zadania – dokonywano w nich oceny pod kątem stanu zaawansowania robót i organizacji ruchu.

Wykonawcom robót naliczono i egzekwowano kary umowne w związku z realizacją czterech umów wybranych do kontroli: za wprowadzenie zmian w oznakowaniu na czas prowadzenia robót, niezgodnych z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu oraz za braki w oznakowaniu – w sześciu przypadkach robót²⁵ naliczono i wyegzekwowano kwotę łącznie 17,0 tys. zł; za zwłokę w wykonaniu robót – w dziewięciu przypadkach robót²⁶ naliczono i wyegzekwowano łącznie 208,1 tys. zł; z innych przyczyn naliczono i wyegzekwowano łącznie 42,6 tys. zł (m.in.: za brak pełnej obsady osób w bazie zimowego utrzymania dróg, za brak wyposażonego sprzętu do zimowego utrzymania dróg krajowych, za wykonywanie prac bez poinformowania zamawiającego, za przerwę w poprawnym działaniu całości systemu czasu przejazdu, wynikającą z przyczyn leżących po stronie wykonawcy)²⁷.

W związku z realizacją pozostałych sześciu umów wybranych do szczegółowej kontroli nie naliczono kar umownych.

(dowód: akta kontroli str. 618-700, 720-749, 767-768)

W związku z umowami kompleksowymi powołano inspektorów nadzoru (tj. kierowników Rejonów), do sprawowania nadzoru inwestorskiego m.in. nad terminarzem rozpoczęcia i prowadzenia robót drogowych według warunków tych umów.

(dowód: akta kontroli str. 453-466, 469-479, 485-498, 502-530, 535-545, 550-565)

W związku z umową remontową powołano nadzór inwestorski (inspektora nadzoru robót drogowych) w celu wyegzekwowania wymagań dotyczących m.in. terminowości wykonania robót i zgodności z dokumentacją projektową.

(dowód: akta kontroli str. 594-617)

Do nadzorowania i koordynowania realizacji umów utrzymaniowych wyznaczono przedstawicieli Rejonów, których zadaniem była m.in. weryfikacja terminarza wykonania robót w zakresie: każdorazowego przystąpienia do wykonywania robót, ciągłej kontroli terminów i poprawności wykonania robót (ich zgodności z harmonogramem prac), wstrzymywania robót zagrażających bezpieczeństwu ruchu. Zadania te zostały określone w zakresach obowiązków tych pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 288-324, 351-452, 769-779)

²⁵ W ramach umowy kompleksowej nr I/197/ZZ/Z-1/2014 zawartej 7 października 2014 r.

²⁶ W ramach trzech umów kompleksowych: nr I/23/ZZ/Z-1/2014 zawartej 7 marca 2014 r.; nr I/62/ZZ/Z-1/2014 zawartej 18 kwietnia 2014 r. i nr I/197/ZZ/Z-1/2014 zawartej 7 października 2014 r.

²⁷ W ramach dwóch umów kompleksowych: nr I/23/ZZ/Z-1/2014 zawartej 7 marca 2014 r.; nr I/197/ZZ/Z-1/2014 zawartej 7 października 2014 r. i umowy utrzymaniowej nr I/219/ZZ/Z-1/2015 zawartej 6 października 2015 r.

3.2. W zakresie przeciwdziałania zatorom drogowym w trakcie robót drogowych, realizowanych na *koncesyjnym* odcinku autostrady A4, działania Oddziału polegały na weryfikacji i zatwierdzeniu przygotowanych przez koncesjonariusza projektów czasowej organizacji ruchu.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że rozpatrując projekt tymczasowej organizacji ruchu Oddział *każdorazowo, szczegółowo analizuje zakres prowadzonych prac, technologię ich wykonania i uwzględniając natężenie ruchu na drodze akceptuje bądź określa maksymalny okres trwania utrudnień niezbędny do wykonania planowanych prac oraz decyduje o wielkości utrudnień i związanej z nimi organizacji ruchu.*

Dążeniem Oddziału jest aby całość robót wymagających zajęcia jezdni autostrady realizowana była przy zachowaniu przekroju 2x2, co zapewnia płynność ruchu przy jedynie spowolnionej prędkości ruchu. Zapobieganie powstawaniu zatorom na etapie prowadzenia prac na autostradzie A4 to monitoring płynności ruchu, który zapewnia stały kontakt PID z Centrum Zarządzania Autostrady. W przypadku istotnych zakłóceń bieżący przepływ informacji umożliwia poinformowanie kierowców o warunkach ruchu na drodze.

(dowód: akta kontroli str. 879, 884)

3.3. W latach 2016 – I połowa 2018 do Oddziału wpłynęło 13 skarg i wniosków w sprawach zatorów drogowych, których przedmiotem była m.in. negatywna ocena: organizacji robót remontowych, robót utrzymaniowych, funkcjonowania sygnalizacji świetlnej, kwestia ulpszenia organizacji ruchu na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 10-69)

Spośród ww. pism jedynie dwa zaewidencjonowano w komórce organizacyjnej D-7²⁸, której zadaniem było m.in. rejestrowanie i nadawanie właściwego biegu pismom posiadającym znamiona skargi lub wniosku. Jedną sprawę (otrzymaną pocztą elektroniczną) ujęto w rejestrze elektronicznym, a pozostałych dziesięć zaewidencjonowano w spisach spraw prowadzonych w dwóch wydziałach (Wydziale Dróg i Sieci Drogowej i Wydziale Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem) oraz w dwóch rejonach (Kraków i Tarnów).

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 21-26, 70-79, 204)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że *powyższe ... pisma zostały zakwalifikowane jako zgłoszenia nieprawidłowości na drogach krajowych. Brak nadania numeru ewidencyjnego w komórce D-7 (ewidencja skarg i wniosków) nie determinuje sposobu załatwienia sprawy i zachowania prawidłowego terminu udzielenia odpowiedzi wynikających z zapisów kodeksu postępowania administracyjnego.*

(dowód: akta kontroli str. 177-181)

Dwanaście spraw rozpatrzono terminowo, zgodnie z zarządzeniem nr 6/2012 Dyrektora Oddziału z 17 kwietnia 2012 r. w sprawie procedury przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków, w którym wyznaczono termin jednomiesięczny na ich załatwienie. Jedną sprawę²⁹ (dotyczącą poprawy warunków ruchu w rejonie węzła Skawina) załatwiono i odpowiedzi udzielono po 35 dniach od wpływu pisma do Oddziału, przy czym wcześniej nie powiadomiono pisemnie wnioskodawcy o braku możliwości załatwienia sprawy w obowiązującym terminie jednomiesięcznym. Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że powodem opóźnienia była konieczność *udzielenia wiarygodnej i pewnej informacji zainteresowanemu Oddział oczekiwał na podpisanie umowy na wykonanie opinii technicznej*³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 10-69, 177-203)

W wysłanych odpowiedziach wyjaśniono m.in. przyczyny powstania zatorów drogowych. Niemniej jednak w dwóch sprawach wyjaśnienia przedstawione skarżącym nie odnosiły się do niektórych zarzutów przez nich podniesionych:

- w odpowiedzi na skargę³¹ na organizację robót remontowych na drodze krajowej nr 7 (19 kwietnia 2016 r. około godz. 14:30) skutkującą czterdziestominutowym zatorem, nie

²⁸ Stanowisko ds. Gwarancji

²⁹ O.Kr.Z-2.4204.21.2018.RZ w.5378 z 21 marca 2018 r.

³⁰ Poprawa warunków ruchu w rejonie węzła Kraków Skawina poprzez eliminację relacji lewoskrętnych na włączeniu łącznic z autostrady A-4 do ul. Skotnickiej w Krakowie.

³¹ nr O.KR.D-7.051.3.2016.Z-1

wyjaśniono przyczyny nieprowadzenia prac w pasie ruchu tej drogi i bezczynności personelu wykonawcy (skarżący podał, że sprzęt i kilku pracowników wykonawcy przebywało beczynnie na poboczu, a na pasie ruchu przygotowanym do ułożenia masy bitumicznej nie były prowadzone prace i z powodu ruchu wahadłowego utworzył się zator). Nie odniesiono się również do zarzutów braku oznakowania robót oraz bierności kierownika Rejonu, któremu użytkownik ruchu drogowego zgłosił wyżej przedstawioną sytuację.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że *trudno odnieść się do sytuacji przedstawionej przez użytkownika drogi w złożonej skardze ... gdyż nie znajduje ona potwierdzenia w kontroli udokumentowanej dziennikiem objazdu drogi*, oraz że podczas objazdu nie stwierdzono nieprawidłowości w oznakowaniu, a przerwa w robotach mogła być spowodowana względami technologicznymi.

(dowód: akta kontroli str. 10-13, 156-159)

- W odpowiedzi na skargę³² ws. braku wyprzedzającej informacji o remoncie drogi krajowej nr 7 na odcinku Zerwana – Michałowice, który spowodował duże zatory, nie udzielono wyjaśnień w sprawie późnego zamieszczenia informacji o tym remoncie na stronie internetowej (według skarżącego – po niemal dwóch tygodniach od rozpoczęcia prac) oraz nie odniesiono się do braku informacji o harmonogramie prowadzonych prac. Nie odniesiono się również do propozycji skierowania ruchu drogowego z remontowanego odcinka na drogi alternatywne.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że pierwsza faza remontu (prace przygotowawcze) nie powodowała istotnych utrudnień w ruchu oraz że *informacja ze szczegółowym harmonogramem wykonywania poszczególnych prac nie jest informacją istotną dla użytkowników dróg*. W złożonym w trakcie kontroli wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Oddziału podała również powody nie skierowania ruchu na drogi alternatywne, jednak informacja taka nie znalazła się w odpowiedzi na skargę.

(dowód: akta kontroli str. 21-26, 161-162)

Ponadto w wyniku dwóch otrzymanych wniosków w Oddziale podjęto działania zmierzające do poprawienia płynności ruchu: w jednym przypadku zlecono w kwietniu 2018 r. wykonanie ww. opinii technicznej dotyczącej poprawy warunków ruchu w rejonie węzła Kraków Skawina, a w drugim – na drodze krajowej nr 52 w Wadowicach wykonano w 2016 r. środkowy pas ruchu, będący jezdnią manewrową do wykonywania relacji lewoskrętu do skrzyżowań z ul. Wenecja i z ul. Wałową oraz do zjazdów znajdujących pomiędzy tymi skrzyżowaniami.

(dowód: akta kontroli str. 51-57, 212-213)

Dyrektor Oddziału w wyjaśnieniu złożonym w sprawie sposobu wykorzystania przez Oddział ww. skarg i wniosków, podał, że złożone pisma *nie odnosiły się bezpośrednio do sposobu organizacji lub wykonywania prac, w większości nie były analizowane pod kątem konieczności wdrożenia ulepszeń bądź zmian w zakresie organizacji ruchu lub technologii prowadzenia prac. W celu zapobieżenia występowania utrudnień i zatorów w miejscu prowadzonych prac remontowych lub utrzymaniowych, w ramach kolejno przeprowadzonego postępowania przetargowego na wyłonienie wykonawcy usługi całorocznego utrzymania dróg krajowych ... Oddział określił odcinki dróg i zakres prac, których realizacja winna odbywać się w porze nocnej, przy zmniejszonym natężeniu ruchu. Powyższe uregulowania zostały zawarte w umowie (nr 51/ZZ/Z-1/2018) oraz specyfikacji technicznej D-M.00.00.00.*

Natomiast Zastępca Dyrektora podała, że każda sprawa jest wnikliwie rozpatrywana i w przypadku potwierdzenia zasadności takiego zgłoszenia są wprowadzane w terenie zmiany oraz że skargi są wykorzystywane *na etapie planowania prac drogowych, tworzenia wytycznych dla ich realizacji w dokumentach kontraktowych oraz na etapie opiniowania i rozpatrywania dokumentacji technicznej i projektów organizacji ruchu.*

(dowód: akta kontroli str. 167, 208-213)

³² nr O.K.R.D-7.51.10.2017.Z-1

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

Oddział prawidłowo nadzorował w badanym okresie wykonywanie robót remontowych i utrzymaniowych. Zadania związane z nadzorem nad umowami utrzymaniowymi powierzono pracownikom Rejonów, a nad realizacją umowy remontowej i umów kompleksowych – powołanym inspektorom nadzoru inwestorskiego. W przypadku realizacji prac niezgodnie z umowami Oddział korzystał z możliwości nałożenia kar umownych. Na Dyrektora Oddziału nie nałożono obowiązków zobowiązujących go do egzekwowania od koncesjonariusza zadań z zakresu przeciwdziałania zatorom drogowym. Oddział rozpatrzył terminowo zgłoszone przez użytkowników dróg skargi i wnioski w zakresie utrudnień w ruchu oraz podjął działania w celu ich wyjaśnienia. Niemniej jednak w dwóch przypadkach nie odniesiono się wyczerpująco do przedstawionych zarzutów i uwag.

4. Działania Oddziału GDDKiA w zakresie usprawnienia ruchu kołowego

4.1. Zadania związane z uzgadnianiem organizacji ruchu realizowane były w Oddziale przez pracowników Wydziału Bezpieczeństwa Zarządzania Ruchem, którzy sprawdzali projekty czasowej organizacji ruchu pod względem formalnym i merytorycznym. Projekty były zatwierdzane przez Dyrektora Oddziału lub jego zastępców (posiadających upoważnienie Generalnego Dyrektora).

(dowód: akta kontroli str. 843-844, 1020-1025)

W złożonym wyjaśnieniu Dyrektor Oddziału podał, że *w celu zapewnienia efektywności ruchu i bezpieczeństwa drogowego Zarządzeniem nr 34 Generalnego Dyrektora ... z 30 lipca 2014 r. wprowadzono Katalog typowych schematów oznakowania robót prowadzonych w pasie drogowym dróg, dla których organem zarządzającym ruchem jest Generalny Dyrektor ... Katalog ma zastosowanie do robót szybko postępujących. W celu minimalizacji procedury związanej z zatwierdzaniem czasowej organizacji ruchu sporządzonej o schematy, Oddział zatwierdził 1 lutego 2016 r. czasową organizację ruchu na czas prowadzenia robót prowadzonych w pasie drogowym z terminem obowiązywania na rok 2016 ... Na lata 2017-2018 projekt czasowej organizacji ruchu został zatwierdzony 8 grudnia 2016 r. ... Zatwierdzone projekty ... są udostępniane wykonawcom umów utrzymaniowych. W przypadku braku możliwości zastosowania typowych schematów do realizowanych prac, wykonawca ma obowiązek opracować projekt czasowej organizacji ruchu sporządzony na podstawie obowiązujących przepisów łącznie z uzyskaniem wszelkich opinii, uzgodnień i zatwierdzeń.*

(dowód: akta kontroli str. 224-225)

Analiza sposobu realizacji zadań wykazała, że wykonawcy robót utrzymaniowych realizowali prace na podstawie udostępnionych przez Oddział projektów czasowej organizacji ruchu zatwierdzonych klauzulami z 1 lutego 2016 r. (na 2016 r.) i 8 grudnia 2016 r. (na lata 2017 – 2018)³³. Projekty zawierały:

- opis charakterystyki robót oraz katalog typowych schematów oznakowania robót prowadzonych w pasie drogowym, wymienionych w załączniku do zarządzenia nr 34 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z 30.07.2014 r. w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym,
- wszystkie elementy wymienione w § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem³⁴,
- odnosiły się do robót szybko postępujących (gdzie oznakowanie przemieszczało się z postępowaniem prac), krótko trwających (prowadzonych w jednym miejscu nieprzerwanie nie dłużej niż jeden dzień kalendarzowy), długo trwających (prowadzonych w jednym miejscu nieprzerwanie dłużej niż jeden dzień kalendarzowy).

³³ O.KR.Z-2.4081.1.13.2016.MC z 1 lutego 2016 r.; O.KR.Z-2.4081.1.367.2016 z 8 grudnia 2016 r.

³⁴ Dz.U. z 2017 r. poz. 784, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem

W celu minimalizacji utrudnień ruchu podczas wykonywania robót w projektach tych wprowadzono wytyczne dotyczące m.in.:

- ograniczenia do minimum okresu obowiązywania czasowej organizacji ruchu mając na względzie w szczególności: (...) natężenie ruchu, okresy świąteczne, porę nocną, inne okresy wzmożonego ruchu,
- maksymalnej długości odcinków roboczych (autostrady i dwujezdniowe drogi ekspresowe – 5000 m, drogi o przekroju 2x2 – 3000 m, drogi o przekroju 1x2 – 2000, dla robót krótko trwających – 500 m, ręcznego kierowania ruchem przy każdorazowym wprowadzeniu ruchu wahadłowego na odcinkach dłuższych niż 150 m),
- wydzielenia krawędzi robót od strony pasa ruchu za pomocą urządzeń bezpieczeństwa ruchu.

Zgodnie z ww. projektami wykonawcy robót zawiadamiali o wprowadzeniu czasowej zmiany organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 288-350)

W pięciu umowach kompleksowych zobowiązano wykonawców do: zapewnienia bezpieczeństwa w obrębie odcinków objętych planowanymi robotami drogowymi, tj. do: dostarczenia, zainstalowania i utrzymywania tymczasowych urządzeń zabezpieczających (zapór, świateł ostrzegawczych, sygnałów)³⁵, wprowadzenia organizacji ruchu na podstawie zatwierdzonego projektu organizacji ruchu; w przypadku planowanych prac utrzymaniowych niewymagających całkowitego zamknięcia jezdni dla ruchu – zobowiązano ich do zawiadomienia organu zarządzającego ruchem, zarządu drogi i Policji o planowym rozpoczęciu prac, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem; a w przypadku robót postępujących – zobowiązano do ich oznakowania robót przy użyciu przyczepek ostrzegawczych oznakowanymi tablicami zamykającymi³⁶.

W jednej umowie utrzymaniowej (dotyczącej odnowy oznakowania poziomego) Oddział zobowiązał się do udostępnienia projektu czasowej organizacji ruchu. Natomiast pozostałe trzy umowy utrzymaniowe nie zawierały takiego zapisu, lecz zobowiązały wykonawców do opracowania i przedłożenia projektów organizacji ruchu. Oddział nie egzekwował od wykonawców ww. obowiązku. W ww. umowach nie ustalono kar umownych za nieopracowanie i brak przedłożenia do zatwierdzenia projektów tymczasowej organizacji ruchu drogowego. W jednej³⁷ z nich zobowiązano wykonawcę do zapłaty kary umownej za brak zgłoszenia wprowadzenia lub/i nieprawidłowego (niezgodnego z zatwierdzonym projektem czasowej organizacji ruchu drogowego) oznakowania prowadzonych prac utrzymaniowych lub konserwacyjnych. Zobowiązanie to było nieskuteczne w związku z niewyegzekwowaniem od wykonawcy obowiązku opracowania i przedłożenia do zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 288-324, 351-466, 469-479, 485-498, 502-530, 535-545, 550-565)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że z uwagi na fakt, że prace utrzymaniowe realizowane w ramach wskazanych umów były lub są wykonywane bez konieczności zajęcia pasa ruchu, chodnika lub pobocza, a przy wykonywaniu prac skutkujących zajęciem elementów infrastruktury istniała możliwość zastosowania typowych schematów oznakowania robót prowadzonych w pasie drogowym, dlatego GDDKiA Oddział w Krakowie nie egzekwował od wykonawców obowiązku opracowania i zatwierdzania projektów czasowej organizacji ruchu na czas wykonywania prac objętych wskazanymi umowami.

(dowód: akta kontroli str. 222-225)

W umowie remontowej zobowiązano wykonawcę do m.in. do: ciągłego usuwania utrudnień w ruchu, w szczególności gdy nie były prowadzone roboty na jezdniach. W związku z tą umową sporządzone były trzy projekty czasowej organizacji ruchu zaopiniowane przez Komendanta Wojewódzkiego Policji w Krakowie, po czym z uwagi na mogące występować znaczne utrudnienia w ruchu, po otrzymaniu harmonogramu robót, odstąpiono od realizacji

³⁵ Zgodnie z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem.

³⁶ Zgodnie z rozporządzeniem 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. z 2003 r. Nr 220 poz. 2181 ze zm.) – dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych.

³⁷ w umowie nr I/39/ZZ/Z-1/2018 zawartej 5.03.2018 r. dotyczącej bieżącego utrzymania sygnalizacji świetlnych

umowy według pierwszego projektu. Policja wносиła m.in. o: maksymalne skrócenie czasu realizacji poszczególnych etapów z uwagi na występujące natężenie ruchu (w drugim projekcie), zakończenie robót do piątku do godz. 12:00 celem zminimalizowania utrudnień, wyznaczenie (w etapach 2 i 4) zalecanego objazdu remontowanego odcinka z wykorzystaniem sieci dróg krajowych (w trzecim projekcie). Projekty zawierały elementy wymienione w § 5 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem.

Wykonawcę zobowiązano również do innych zmian organizacji ruchu wymienionych w klauzulach rozpatrzenia ww. projektów, m.in. do: maksymalnego ograniczenia utrudnień w ruchu kołowym w okresie weekendów, wdrażania poszczególnych etapów robót w okresie najmniejszego natężenia ruchu pojazdów w dniach i godzinach uzgodnionych z Oddziałem, powiadomienia: PID, Komendę Wojewódzką Policji w Krakowie (Wydział Ruchu Drogowego), Policję Autostradową, media i przewoźników komunikacji zbiorowej – na trzy dni przed rozpoczęciem robót oraz wdrażaniem kolejnych etapów, wprowadzenia oznakowania zgodnego z rozporządzeniem w sprawie szczegółowych warunków technicznych dla znaków i sygnałów drogowych. Klauzule zawierały zapowiedź kontroli czasowej organizacji po kątem zgodności z zatwierdzonym projektem, skutkującej prawem wstrzymania robót w przypadku niewłaściwego i niezgodnego z projektem oznakowania robót.

(dowód: akta kontroli str. 237-287)

4.2. Analiza wybranych 162 prac³⁸ remontowych i utrzymaniowych przeprowadzonych w okresie objętym kontrolą, wykazała, że w przypadku 92 robót okres ich wykonywania obejmował przynajmniej jeden okres wzmożonego ruchu na drogach, tj. długi weekend, przerwę świąteczną, początek i koniec wakacji. Polecając wykonanie robót nie wyłączano pisemnie dni wzmożonego ruchu, jednak – jak wyjaśnił Dyrektor Oddziału – w tych okresach nie były prowadzone prace powodujące utrudnienia, bowiem na roboczych spotkaniach informowano wykonawców o wstrzymaniu lub ograniczeniu prac.

(dowód: akta kontroli str.701-719)

W sprawie metodologii uwzględniania analizy ruchu przy planowaniu terminów wykonywania ww. prac planowych oraz przy opracowywaniu organizacji ruchu na czas prowadzenia tych robót, a w szczególności dobowego rozkładu ruchu i okresów występowania zwiększonego ruchu sezonowego lub weekendowego – Dyrektor Oddziału wyjaśnił min, że *Oddział nie prowadzi analiz ruchu wynikłych z dobowego rozkładu ruchu, gdyż natężenie ruchu kołowego na sieci dróg krajowych jest bardzo zmienne. (...) Stan natężenia ruchu (...) monitorowany jest na bieżąco przez pracowników Punktu Informacji Drogowej za pośrednictwem (...) kamer drogowych (...) wydawana jest wykonawcy dyspozycja (...) o przerwaniu prowadzenia prac na jezdni do czasu rozładowania zatoru. Brak jest natomiast zapisów w postaci notatek, protokołów, itp. dotyczących bieżących analiz sytuacji ruchowych ocenianych przez pracowników PID i Oddziału. GDDKiA praktykuje system wstrzymywania prac w okresach zwiększonego ruchu sezonowego, świątecznego oraz weekendowego poprzez odpowiednie zaplanowanie terminów realizacji prac, a w szczególności poprzez wydłużenie okresu realizacji lub wskazanie terminu realizacji z wyłączeniem okresów, w których występował zwiększony ruch sezonowy lub weekendowy. (...) Na spotkaniach roboczych z wykonawcami przekazywana jest informacja o wstrzymaniu lub ograniczeniu prac w koronie drogi, mogących generować utrudnienia w ruchu. W ww. okresach związanych ze wzmożonym ruchem na drogach nie były prowadzone prace, które mogły powodować wystąpienie utrudnień (...) nie odnotowano w dziennikach objazdu dróg oraz dyżurów PID informacji o tworzeniu się zatorów drogowych.*

(dowód: akta kontroli str. 208-218)

4.3. Zastępca Dyrektora wyjaśniła, że na odcinku autostrady A4 zarządzanej przez Oddział nie wprowadzono manualnego systemu opłat za przejazd autostradą. Był on objęty wyłącznie Krajowym Systemem Poboru Opłat Elektronicznych viaTOLL, który nie ingerował w przepustowość drogi i nie powodował zatorów drogowych. W związku z tym nie

³⁸ Wybranych spośród robót przeprowadzonych na podstawie 87 umów

przeprowadzono działań w przedmiocie ograniczenia negatywnego wpływu aktualnie stosowanego systemu poboru opłat za autostrady na przepustowość tych autostrad.

(dowód: akta kontroli str. 887-893)

Zastępca Dyrektora Oddziału w złożonym wyjaśnieniu podała, że Oddział nie posiada informacji o przypadkach odstąpienia od opłat (otwarcia bramek) na odcinku koncesyjnym w latach 2016 – I poł. 2018, ani nie zwracał się o odstąpienie od poboru tych opłat. Wskazała, że komórką odpowiedzialną za kontrolę wykonywania zapisów umowy koncesyjnej jest Departament Partnerstwa Publiczno-Prywatnego w centrali GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 181)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

Oddział prawidłowo podejmował działania w zakresie ograniczenia utrudnień w związku z remontami. Wprawdzie w kontrolowanym okresie, w przypadku 56,8% zbadanych prac przynajmniej jeden okres wzmożonego ruchu przypadła pomiędzy wydaniem polecenia wykonania i wyznaczonym terminem zakończenia robót, a polecając wykonanie robót nie wyłączało pisemnie dni wzmożonego ruchu, niemniej jednak Oddział dążył do ograniczenia prowadzenia robót w takim czasie. Weryfikując projekty czasowej organizacji ruchu i opracowując uproszczony projekt organizacji ruchu Oddział zwracał uwagę na działania zmierzające do minimalizacji utrudnień na zarządzanych drogach.

5. Monitorowanie i ograniczanie występowania zatorów drogowych

5.1. Oddział nie gromadził w badanym okresie danych dotyczących bieżącego natężenia ruchu na poszczególnych drogach oraz nie sporządzał analiz dotyczące przepustowości zarządzanych dróg oraz wpływu prowadzonych prac utrzymaniowych i remontowych na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego. Opierał się przede wszystkim na wynikach Generalnego Pomiaru Ruchu z 2015 r.

W złożonym wyjaśnieniu Zastępca Dyrektora Oddziału podała, że rzeczywista przejezdność dróg w trakcie wykonywania prac jest na bieżąco monitorowana (przez PID, służby liniowe, nadzór) i w razie konieczności (godziny szczytu, okresy wzmożonego ruchu weekendowego, święta) podejmowano działania dostosowane do potrzeb i możliwości wynikających z technologii prowadzenia prac oraz procesu technologicznego (np. w przypadku znaczących zatorów drogowych, gdy istnieje możliwość, część prac jest przerywana do czasu rozładowania zatoru, a w przypadku zaawansowania prac uniemożliwiających ich przerwanie zarządca drogi upłynnia ruch poprzez jego ręczne sterowanie). Wiedza na temat ewentualnych zatorów w połączeniu z gromadzonymi danymi o natężeniu ruchu (pochodzącymi z cyklicznych pomiarów ruchu w ramach Generalnego Pomiaru Ruchu) jest wykorzystywana m.in. na etapie planowania prac, tworzenia wytycznych dla ich realizacji w dokumentach kontraktowych oraz na etapie opiniowania i rozpatrywania projektów organizacji ruchu. Przy zatwierdzaniu projektów organizacji ruchu (w uzasadnionych przypadkach) wymagano np. przedstawienia zalecanych tras objazdów; kierowania ruchem wahadłowym przez sygnalizację świetlną akomodacyjną (w przypadku dużego natężenia ruchu); kierowania ruchem przez uprawnione do osoby w czasie szczytów komunikacyjnych (szczyt poranny i popołudniowy, ruch weekendowy). Powyższe zasady uwzględnione przez projektanta oraz zapisywane były w klauzuli zatwierdzenia projektu czasowej organizacji ruchu. W przypadku zamknięcia jednego pasa ruchu drogi dwupasowej Oddział dąży do tego aby, w miarę możliwości, odcinki dróg o tak ograniczonym ruchu były jak najkrótsze, a ruch odbywał się z przywróceniem pełnej przejezdności odcinka drogi po zakończeniu działki roboczej.

Ponadto Zastępca Dyrektora stwierdziła, że uwzględniając charakterystykę ruchu (obciążenie sieci wraz ze strukturą rodzajową) dróg krajowych województwa małopolskiego (2 miejsce w kraju pod względem natężenia ruchu) należy zaznaczyć, że istnieją na sieci dróg krajowych odcinki, na których działania zarządcy drogi powodują utrudnienia

wpływające na zakłócenia w przejeździe powodując w pewnych okresach czasowych zatory na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 878-886)

5.2. Oddział nie wykorzystywał wskaźników techniczno-ekonomicznych w zakresie problematyki przeprowadzania remontów i prac utrzymaniowych dotyczących wpływu prowadzenia prac utrzymaniowych i remontowych na tworzenie się zatorów drogowych i przepustowość dróg.

(dowód: akta kontroli str. 885-886, 935)

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśniła, że w zarządzaniu drogami krajowymi – w zakresie problematyki zapobiegania zatorom w ruchu drogowym na planowanych do remontów odcinkach dróg – wykorzystuje się dane analizy wykonywane na podstawie materiałów z Generalnego Pomiaru Ruchu. O lokalizacji remontów decydują wskaźniki techniczne stanu sieci drogowej, ustalane na podstawie corocznych badań stanu nawierzchni dróg krajowych, w ramach systemu diagnostyki sieci drogowej. Na planowane terminy prac remontowych na drogach krajowych istotny wpływają też informacje o spiętrzeniu ruchu na trasach do miejscowości turystycznych Małopolski zarówno latem jak i zimą.

(dowód: akta kontroli str. 885-886)

5.3. Informacje o utrudnieniach w ruchu na drogach krajowych były publikowane m.in. na stronie internetowej GDDKiA (na liście utrudnień w zakładce *serwis dla kierowców*) oraz na stronie internetowej Oddziału. PID aktualizował dane w serwisie dla kierowców za pośrednictwem programu UtrudnieniaWin. Natomiast informacje na stronie Oddziału były zamieszczane m.in. przez pracowników Rejonów.

Weryfikacja danych na stronach internetowych, dotycząca poddanych oględzinom sześciu odcinków dróg zarządzanych przez Oddział, na których prowadzono prace remontowe lub utrzymaniowe, wykazała, że we wszystkich przypadkach podane w obu serwisach informacje były zgodne ze stanem faktycznym stwierdzonym w trakcie oględzin.

(dowód: akta kontroli str. 807-809, 840-842)

Analiza porównawcza informacji zamieszczonych 17 lipca 2018 r. na liście utrudnień, w serwisie dla kierowców (na stronie internetowej GDDKiA) oraz na stronie Oddziału wykazała, że występują rozbieżności dotyczące prezentowanych danych. Stwierdzono różnice pomiędzy listą utrudnień w serwisie dla kierowców na stronie GDDKiA, a utrudnieniami wykazanymi na stronie Oddziału, polegające na tym, że:

- informacje o dwóch utrudnieniach podanych w serwisie dla kierowców (z zamieszczonych 48 utrudnień na terenie województwa małopolskiego) nie były wykazane na stronie Oddziału;
- trzy utrudnienia wykazane na stronie Oddziału nie zostały wykazane w serwisie dla kierowców na stronie GDDKiA;
- w jednym przypadku serwis dla kierowców zawierał sprzeczne informacje: w *przyczynach utrudnienia* na drodze krajowej nr 47, odc. 39,7 km, w dniach 3-27 lipca 2018r. wskazano koszenie poboczy, bez podania skutków, chociaż w szczegółowym opisie na tej stronie (a także na stronie Oddziału) podano: *Odnowa malowania poziomego, roboty szybko postępujące, możliwe zawężenia jezdni oraz ręczne sterowanie ruchem. W okresie weekendu i wzmózonych natężeń ruchu utrudnienia będą minimalizowane;*

(dowód: akta kontroli str. 1026-1034)

Zastępca Dyrektora podała, że powodem braku zamieszczenia dwóch utrudnień na stronie Oddziału była w tym dniu *intensyfikacja zdarzeń drogowych, które wymagały podejmowania bieżących działań dyżurnego PID* oraz że prace te nie spowodowały znacznych utrudnień w ruchu wymagających zmiany decyzji o wyborze trasy przejazdu przez użytkowników autostrady. W kwestii nie wykazania trzech utrudnień w serwisie dla kierowców na stronie GDDKiA, wyjaśniła, że *przedmiotowe prace nie zostały zamieszczone w serwisie dla kierowców z uwagi na fakt, że program UtrudnieniaWin, za pomocą którego informacje o utrudnieniach są generowane na stronie GDDKiA nie zawiera w swoim wykazie drogi krajowej nr 73d. Brak możliwości wprowadzania informacji na drodze krajowej nr 73d poprzez program UtrudnieniaWin został już wcześniej zgłoszony do Centrali. Informacja*

dotycząca odnowy oznakowania poziomego została uzupełniona w serwisie dla kierowców na stronie internetowej GDDKiA. Natomiast w ostatniej sytuacji, według wyjaśnienia, błędnie została przypisana kategoria zdarzenia – wykonywano prace związane z odnową oznakowania poziomego. Zawarte w serwisie dla kierowców informacje dotyczące wykonywanych prac zostały zweryfikowane i skorygowane.

(dowód: akta kontroli str. 896-897)

Zdaniem NIK informacje o utrudnieniach powinny być wykazywane z wyprzedzeniem, aby umożliwić użytkownikom strony internetowej GDDKiA zaplanowanie trasy przejazdu.

5.4. Oddział w badanym okresie przekazywał informacje o utrudnieniach drogowych przesyłając komunikaty mailowe do ok. 160 odbiorców (w tym do mediów³⁹), rozpowszechniając informacje za pomocą urządzeń elektronicznych wspomagających zarządzanie drogami, tj. tablic zmiennej treści (umożliwiających przekaz bieżących informacji dotyczących sytuacji na drogach), CB Radia (umożliwiającego przekazywanie komunikatów głosowych o aktualnych utrudnieniach), systemu informacji o czasie przejazdu odcinkiem DK7 oraz DK47 Kraków – Zakopane (przekazującego informacje o rzeczywistym czasie przejazdu na tej trasie) oraz drogą telefoniczną.

(dowód: akta kontroli str. 889-893)

PID dysponował aktualnymi informacjami dla kierowców odnośnie: warunków ruchu na sieci dróg krajowych zarządzanych przez Oddział; warunków atmosferycznych, stanów nawierzchni, przejezdności dróg i warunków ruchu panujących na drogach krajowych; prac i remontów prowadzonych na sieci dróg krajowych. Powyższe informacje uzyskiwał przede wszystkim od Policji, Straży Pożarnej, służb terenowych Oddziału, a także od użytkowników dróg i na podstawie danych ze stacji meteorologicznych i systemu monitoringu.

(dowód: akta kontroli str.807-809, 845-848, 1020-1025)

Podczas próbnych czterech połączeń z nr 19111, w ciągu kilku lub kilkunastu sekund uzyskano kontakt z dyżurnymi PID: w Krakowie, w Białymstoku (który niezwłocznie przekazał połączenie do PID w Krakowie) i w Centrali GDDKiA (który udzielił informacji, z uwagi na zajętą linię w Krakowie). We wszystkich przypadkach dyżurni udzielili informacji o sytuacji i utrudnieniach na wskazanych odcinkach dróg, w tym w dwóch przypadkach poinformowali o możliwych trasach objazdu utrudnień.

(dowód: akta kontroli str. 845-848)

Wg danych Oddziału na drogach krajowych zarządzanych przez Oddział, na 30 czerwca 2018 r., były zamontowane 52 tablice zmiennej treści i znaki dynamiczne, różnych typów. Były one umieszczone w ciągu autostrady A4 (głównie przed węzłami, zjazdami), drogi ekspresowej S7 i pięciu innych dróg krajowych (nr 7, 44, 47, 79 i 94)⁴⁰. Należy przy tym zauważyć, że na zarządzanym przez Oddział odcinku autostrady A4 od węzła Targowisko do Tarnowa (ok. 58 km) nie zainstalowano żadnej tablicy zmiennej treści. Ponadto na dzień 8 sierpnia 2018 r. nie działało 11 (z 52) tablic (tj. 21,2%). Według danych Oddziału cztery tablice zlokalizowane przy *zakopiance*, które uległy awarii w okresie od kwietnia do lipca 2018 r. zostały zdemontowane w lipcu w celu naprawy (koszty ich naprawy wyceniono na 108,4 tys. zł netto). Natomiast pozostałych siedem tablic zlokalizowanych przy drodze krajowej nr 7 (w Michałowicach i Słomnikach) i nr 79 (w Dulowej i Kochanowie), nie zostało naprawionych, mimo że do ich uszkodzenia lub awarii doszło w latach 2015-2017 (dwie zdemontowano, a pięć pozostało wyłączonych w swoich lokalizacjach). Natomiast.

(dowód: akta kontroli str. 834-837)

W sprawie sposobu wyboru lokalizacji tablic zmiennej treści Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej w złożonym wyjaśnieniu podał, że najczęściej zostały umieszczone we wspólnej lokalizacji ze stacją meteorologiczną oraz kamerami drogowymi oraz, że lokalizacje te analizowano *pod kątem występowania szczególnych warunków pogodowych (mikroklimat powodujący występowanie nagłych i gwałtownych zjawisk atmosferycznych) lub miejsc lokalnych ograniczeń przepustowości (węzły drogowe i skrzyżowania, zwężenia z większej*

³⁹ Komunikaty przesyłano na adresy portali internetowych, gazet, agencji prasowych, redakcji mediów elektronicznych (telewizja, radio). Przykładowo: Radio Kraków, Polskie Radio, Radio Zet, RMF, RMF Maxxx, RDN, Eska, Radio Agora, Informacyjna Agencja Radiowa

⁴⁰ W tym: 11 tablic na autostradzie A4, 13 w ciągu drogi ekspresowej S7, 13 przy drodze krajowej nr 7.

ilości pasów, skomplikowana geometria przebiegu drogi, przejścia przez miejscowości). Możliwość zlokalizowania TZT wraz ze stacją pogodową i kamerami pozwala na bezpośrednie poinformowanie użytkowników dróg o wystąpieniu trudnych warunków drogowych oraz pozwala na obserwację tego miejsca przez dyżurnego PID. Natomiast w kwestii nienaprawienia siedmiu tablic Naczelnik wyjaśnił, że firma wykonująca przeglądy urządzeń telematyki drogowej zgłosiła potrzeby usunięcia awarii bezpośrednio po zaistnieniu usterki i przedmiotowe zgłoszenia znalazły się w wieloletnim planie remontów telematyki drogowej przygotowywanym przez Oddział GDDKiA. Ze względu na znaczny koszt usunięcia awarii i ograniczony budżet na realizację tego typu zadań oraz lokalizację TZT przy drogach innych niż drogi szybkiego ruchu (A, S) termin usunięcia awarii został przesunięty w czasie. Priorytetowo usuwane są awarie urządzeń zlokalizowanych przy autostradzie i drogach ekspresowych oraz awarie urządzeń bezpośrednio odpowiedzialnych za transmisję danych.

(dowód: akta kontroli str. 939-940)

W sprawie braku tablic na odcinku autostrady A4, Zastępca Dyrektora podała w wyjaśnieniu, że jest to wynik decyzji GDDKiA o budowie Krajowego System Zarządzania Ruchem, który docelowo zapewni kompleksowo dynamiczne zarządzanie ruchem na drogach krajowych ... System ten poprzez montaż instalacji tysięcy urządzeń pomiarowych, wyświetlaczy, sygnalizatorów i kamer umożliwi kompleksowy przekaz informacji dla kierowców wysyłanych w czasie rzeczywistym w zakresie zatorów, przewężeń i alternatywnych tras.

(dowód: akta kontroli str. 881-882)

Oddział dysponował opracowaniami zawierającymi możliwe do wyświetlenia schematy komunikatów wyświetlanych na tablicach zmiennej treści, w zależności od zaistniałego zdarzenia na drodze. Na przykład opracowanie obejmujące 37 tablic ośmiu typów, zawierało dla poszczególnych tablic po 7-8 komunikatów dotyczących robót drogowych, po 6 komunikatów dotyczących kolizji lub wypadków, po 6 komunikatów meteorologicznych oraz komunikaty służące do wyświetlania treści informacyjnych (np. nr telefonu do PID oraz temperatury powietrza i nawierzchni, ewentualnie informacje o czasie przejazdu na trasie Kraków-Zakopane).

Analiza dokumentacji 20 zdarzeń drogowych (opisanych w pkt. 1.2.3 niniejszego wystąpienia) wykazała, że w siedmiu przypadkach ostrzeżenia o utrudnieniach (np. wypadkach, zwężeniu lub zablokowaniu jezdni) zamieszczane były na tablicach, głównie zainstalowanych przy obwodnicy Krakowa. W jednej z tych sytuacji wyświetlono też informację o trasie objazdu.

(dowód: akta kontroli str. 836-837, 1020-1025)

Zadaniem systemu informacji o czasie przejazdu dla podróżujących po drogach krajowych nr 7 i 47 na odcinku Kraków – Myślenice – Lubień – Rabka-Zdrój – Nowy Targ – Zakopane było usprawnienie ruchu na tej trasie, poprzez monitorowanie i informowanie o aktualnych warunkach jazdy. Zadaniem systemu było m.in.: bieżące rozpoznawanie tablic rejestracyjnych w punktach pomiarowych, obliczanie czasu przejazdu i jego wyświetlanie na tablicach zmiennej treści oraz udostępnianie na stronie www.nadrodze.info, do której odsyłała strona internetowa GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 825-833)

Oddział korzystał również z możliwości przekazywania podróżującym głosowych komunikatów o czasie przejazdu, warunkach ruchu i utrudnieniach, za pośrednictwem siedmiu urządzeń CB, rozmieszczonych wzdłuż autostrady A4 (przy węzłach: Kraków Balice, Kraków Południe, Targowisko, Tarnów Północ) oraz *zakopianki* (tj. przy drodze krajowej nr 7 w Skomielnej Białej i przy drodze krajowej nr 47 (w Nowym Targu i Zakopanem). Z dokumentacji dotyczącej 20 zdarzeń drogowych (opisanych w pkt. 1.2.3 niniejszego wystąpienia) wynika, że w czterech przypadkach komunikaty ostrzegające przed utrudnieniami zostały przekazane na kanale 19 CB.

(dowód: akta kontroli str. 1020-1025)

5.5. Liczba użytkowanych kamer na drogach, służących monitorowaniu dróg zarządzanych przez Oddział wzrosła z 78 (na koniec 2016 r.) do 113 (na koniec 2017 r. i I kwartału 2018 r.

Łącznie monitoringiem objęto 82,8 km dróg krajowych w 2016 r. i 114,4 km w 2017 r. i I kwartale 2018 r., co stanowiło odpowiednio 9,81% i 13,55% sieci drogowej.

Obraz 98 (ze 113) kamer był przekazywany *na żywo* do PID, z czego obraz 88 kamer obrotowych IP w trybie on-line *na żywo* wyświetlano na ścianie wizyjnej w PID, a obraz z 10 kamer analogowych obrotowych był dostarczany do PID i prezentowany na notebooku. Ponadto zdjęcia wszystkich widoków z tych kamer były zamieszczane w kilkuminutowych odstępach na stronie internetowej GDDKiA. Obraz z pozostałych 15 kamer (stałych) zainstalowanych na drogach nie był transmitowany *na żywo* do PID. Jedynie zdjęcia poklatkowe z tych kamer udostępniano na ww. stronie internetowej⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 822-826)

W wyjaśnieniu dotyczącym przyjętych w Oddziale kryteriów lokalizacji kamer Zastępca Dyrektora wskazała, że najistotniejsze są: *warunki ruchu oraz warunki atmosferyczne (skrzyżowania z innymi ciągami dróg, przebieg dróg przez miejscowości, odcinki dróg, na których występują zmienne warunki atmosferyczne)*; zapewnienie równomiernego rozmieszczenia kamer na sieci dróg krajowych; dostępność w danej lokalizacji zasilania energetycznego oraz możliwość zawieszenia kamery na istniejącej infrastrukturze technicznej (maszty oświetleniowe, konstrukcje wsporcze, słupy sygnalizacji świetlnej).

(dowód: akta kontroli str. 898-906)

Potrzeby w zakresie intensywności monitoringu, jak podała Zastępca Dyrektora Oddziału, są określane *na bieżąco. Poziom monitoringu jest procesem zmiennym dostosowywanym do rozwoju technologicznego urządzeń, jak również bieżących potrzeb wynikających ze zmiany warunków ruchu oraz warunków pogodowych. Rozbudowa monitoringu realizowana jest przez Oddział w miarę potrzeb oraz możliwości finansowych. Przy realizacji zadań inwestycyjnych (budowa, rozbudowa, przebudowa drogi) wybór i lokalizacja urządzeń telematyki drogowej odbywa się na zasadach określonych w ramach Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem.*

(dowód: akta kontroli str. 898-906)

Jako przyczynę tworzenia się zatorów – oprócz robót drogowych, wypadków i kolizji – Oddział zidentyfikował wzrost natężenia ruchu powodujący przekroczenia przepustowości na skrzyżowaniach, zarówno bez regulacji, jak i regulowanych przy pomocy sygnalizacji świetlnej.

W przypadku powstawania zatorów w ciągu dróg krajowych, działania podejmowane przez Oddział polegały głównie na przekazaniu informacji o zatorze użytkownikom dróg za pośrednictwem mediów, publikując komunikaty na stronie internetowej z utrudnieniami, aby kierujący pojazdem mógł zdecydować o wyborze trasy alternatywnej lub kontynuowaniu przejazdu tą samą trasą. W przypadku długotrwałego zablokowania drogi, spowodowanego kolizją lub wypadkiem, Policja wyznacza trasę objazdu, a zarządca drogi przekazuje informację użytkownikom dróg. W przypadku długotrwałych robót drogowych skutkujących np. zamknięciem w serwisie dla kierowców trasy objazdów podano jedynie w dwóch przypadkach długotrwałych robót na drodze krajowej nr 79 (budowa ronda i remont wiaduktu).

(dowód: akta kontroli str. 898-906)

5.6. Zgodnie z informacją uzyskaną w toku kontroli z Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego, Małopolska Wojewódzka Rada Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego prowadzi cyklicznie realizowany i emitowany program telewizyjny *Jedź bezpiecznie*, cotygodniową audycję radiową *Zapnij pasy* emitowaną w Radiu Kraków. W programach tych poruszane są zagadnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym również problemy zatorów drogowych. Autor i prowadzący program, sekretarz Wojewódzkiej Rady, systematycznie i konsekwentnie uczy kierowców tzw. *zamka błyskawicznego*. W programach podejmowano również wielokrotnie tematykę właściwego zachowania kierowców podczas przejazdu pojazdów specjalnych i uprzywilejowanych, ze szczególnym naciskiem na umiejętność zachowania tzw. *korytarza życia*. Według Urzędu powyższe audycje przynoszą efekty i na drogach Małopolski można zauważyć pozytywne skutki.

⁴¹ Na stronie internetowej GDDKiA udostępniono ponadto zdjęcia z sześciu kamer zainstalowanych na drogach krajowych zarządzanych przez Oddział w ramach systemu preselekcji.

W kwestii działań z zakresu nadzoru nad ruchem drogowym oraz organizacji ruchu drogowego realizowanych przez Wojewódzką Radę w informacji podano, że przedstawiciele Rady biorą udział w konferencjach i naradach organizowanych przez zarządców dróg. Ponadto w programach telewizyjnych i radiowych realizowano odcinki z udziałem małopolskich zarządców dróg, na których omawiano rozwiązania komunikacyjne na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 803-805)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Oddział właściwie wykorzystywał w ramach prowadzonego monitoringu gromadzone dane w zakresie stanu dróg i ich przejezdności. Oddział gromadził i przekazywał użytkownikom dróg informacje o warunkach ruchu, w tym o utrudnieniach i zdarzeniach na drogach krajowych, m.in. za pośrednictwem PID, internetowego serwisu dla kierowców oraz komunikatach kierowanych m.in. do mediów. Niemniej NIK zauważa, że informacje o utrudnieniach powinny być wykazywane z wyprzedzeniem, aby umożliwić użytkownikom strony internetowej zaplanowanie trasy przejazdu.

Odpowiedni monitoring zapewniało m.in. wykorzystywanie danych z kamer nadzoru ruchu, głównie w obszarach newralgicznych skrzyżowań i węzłów drogowych. Do zarządzania ruchem wykorzystywano tablice zmiennej treści, urządzenia CB, w szczególności na obwodnicy Krakowa i na tzw. *Zakopiance*. Do zarządzania ruchem Oddział nie w pełni wykorzystywał zainstalowane tablice zmiennej treści z uwagi na okoliczność, że nie działało ponad 21% tablic. NIK zwraca przy tym uwagę, że na pozostałych drogach krajowych stopień wykorzystania tych urządzeń był mniejszy ze względu na liczbę zainstalowanych urządzeń.

IV. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli⁴² kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do dyrektora Delegatury NIK w Krakowie.

W związku z niestwierdzeniem nieprawidłowości i niesformułowaniem wniosków pokontrolnych Najwyższa Izba Kontroli nie oczekuje odpowiedzi na niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Kraków, dnia 17 sierpnia 2018 r.

Kontroler

Bernard Różański
Specjalista kontroli państwowej

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Krakowie

z up.

Jan Kosiniak
Wicedyrektor

⁴² Dz. U. z 2017 r. poz. 524, ze zm.