



**WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI**
Ewa Polkowska

KPB.410.005.04.2016

P/16/037

**WYSTĄPIENIE
POKONTROLNE**

Tekst ujednolicony
uwzględniający zmiany wprowadzone uchwałą nr 15/2017 Kolegium Najwyższej Izby Kontroli
z dnia 29 marca 2017 r.

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/037 - Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : - Jacek Zaremba – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/32/2016 z dnia 1 września 2016 r., - Janusz Sękowski - doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/30/2016 z dnia 1 września 2016 r., - Zbigniew Włodarczyk - główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/31/2016 z dnia 1 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2, 987-990)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, 00-874 Warszawa, ul. Wronia 53 (nr REGON 017511575), dalej zwana również „GDDKiA”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, dalej zwanym również „Generalnym Dyrektorem”, jest od dnia 12 grudnia 2016 r. Krzysztof Kondraciuk. Poprzednio, w okresie objętym kontrolą, pełniącymi obowiązki Generalnego Dyrektora byli: Jacek Bojarowicz – od dnia 4 grudnia 2015 r. do dnia 11 grudnia 2016 r., Tomasz Rudnicki – od dnia 24 kwietnia 2015 r. do dnia 3 grudnia 2015 r. oraz Ewa Tomala-Borucka – od dnia 13 lutego 2014 r. do dnia 23 kwietnia 2015 r. (dowód: akta kontroli str. 7)
Okres objęty kontrolą	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia², mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przygotowania warunków do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach oraz drogach ekspresowych. Stwierdzone nieprawidłowości, mimo znacznej ich liczby, nie uniemożliwiały bezpiecznego użytkowania autostrad i dróg ekspresowych.

Uzasadnienie oceny ogólnej
Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia wdrożenie w jednostkach organizacyjnych GDDKiA, uzgodnionej z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej (KG PSP), Komendą Główną Policji (KGP) oraz z Ministerstwem Zdrowia procedury, określającej tryb i zasady opracowania, opiniowania, uzgadniania, zatwierdzania i aktualizacji Planów Działania Ratowniczych (PDR) dla autostrad płatnych oraz wskazującej zadania realizowane przez komórki organizacyjne GDDKiA w zakresie przedsięwzięć wynikających z tych planów. Rzetelnie realizowano obowiązek polegający na przeprowadzaniu klasyfikacji odcinków zarządzanych dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz bezpieczeństwo sieci drogowej. Prawdłowo i zgodnie z obowiązującymi procedurami

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.), zwana dalej „ustawą o NIK”.

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

wykonywano także zadania związane z pozyskiwaniem, gromadzeniem i przekazywaniem informacji o przejezdności i warunkach ruchu. Podległe służby drogowe zostały wyposażone w sprzęt i środki ochrony indywidualnej, które umożliwiały wsparcie i zabezpieczenie działań ratowniczych. Wprowadzone zostały do stosowania procedury dotyczące usuwania unieruchomionych pojazdów, informowania użytkowników dróg o utrudnieniach w ruchu oraz rozładowywania korków i zatorów drogowych. Prawidłowo organizowano szkolenia nt. zarządzania kryzysowego i dotyczące zapewnienia przejezdności na zarządzanych drogach. Właściwie przebiegała również współpraca ze służbami uczestniczącymi w ćwiczeniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

W trakcie kontroli stwierdzono nieprawidłowości, które wynikały między innymi z nieskutecznego nadzoru Generalnego Dyrektora nad działalnością podległych jednostek organizacyjnych. Polegały one na tym, że:

- odcinki autostrady A4 na terenie województwa podkarpackiego i autostrady A2 od węzła Konotopa do węzła Stryków nie zostały wyposażone w system łączności alarmowej. Stanowiło to naruszenie § 107 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³, zgodnie z którym łączność alarmowa powinna zapewniać osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby. W ocenie NIK, kierując się kryterium celowości i rzetelności działania, należy przyjąć, iż autostrady powinny zapewnić odpowiedni poziom bezpieczeństwa bez względu na to, czy pobierane są na nich aktualnie opłaty za przejazd. Stanowisko to podzielił również Minister Infrastruktury i Budownictwa w piśmie z dnia 18 listopada 2016 r.⁴;
- Plany Działań Ratowniczych, wymagane na mocy § 98 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, które spełniały warunki w zakresie uzgadniania, opiniowania i zatwierdzania, określone w zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR⁵, a w szczególności uzgodnione ze służbami ratowniczymi i zatwierdzone przez właściwych dyrektorów oddziałów GDDKiA, obejmowały zaledwie 597,6 km, tj. 50,7% zarządzanej sieci autostradowej. Dla pozostałych odcinków tej sieci dróg sporządzono tylko projekty PDR lub zatwierdzono je bez uzyskania wymaganych uzgodnień i opinii. Szczegółowe ustalenia kontroli w tym zakresie wskazują, że:
 - nie zatwierdzono PDR dla trzech odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA o łącznej długości 104 km, co stanowiło 8,8% sieci dróg tej klasy. Obowiązek zatwierdzenia PDR dla autostrad płatnych przez właściwego terytorialnie dyrektora oddziału GDDKiA, po uzyskaniu niezbędnych uzgodnień i opinii, powstał w dniu 31 maja 2013 r. (wraz z wejściem w życie zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR) i wynika z postanowień zawartych w § 5 ust. 4 oraz w rozdziale II pkt 2 lit. f załącznika nr 1 do tego zarządzenia;
 - zatwierdzono PDR dla odcinków autostrad o łącznej długości 478,1 km, co stanowiło 40,5% sieci tych dróg, mimo że nie posiadano kompletu wymaganej dokumentacji, tj. uzgodnień projektów PDR z właściwymi terytorialnie komendantami PSP i Policji oraz opinii właściwego terytorialnie wojewody. Obowiązek uzgodnienia i zaopiniowania projektu PDR, przed jego zatwierdzeniem, określony został w § 5 ust. 2 i 4 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR oraz w rozdziale II pkt 2 lit. d załącznika

³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12 poz. 116, ze zm.), weszło w życie z dniem 23 lutego 2002 r. Rozporządzenie zostało wydane na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U. z 2015 poz. 641, ze zm.).

⁴ Szerzej na str. 12-13 Wystąpienia.

⁵ Zarządzenie Nr 27 Generalnego Dyrektora z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora, zmienione zarządzeniem Nr 44 Generalnego Dyrektora z dnia 26 września 2014 r. Tekst ujednolicony zarządzenia Nr 27 stanowi załącznik do zarządzenia Nr 44.

nr 1 do tego zarządzenia. Ponadto, zgodnie z § 98 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, warunki bezpieczeństwa (w tym warunki podjęcia działań przez służby ratownicze) powinny być uzgodnione na etapie projektowania autostrady z właściwymi komendantami wojewódzkimi PSP i Policji;

- znacząca część planów działań ratowniczych, dla których uzyskano stosowne uzgodnienia i opinie, zatwierdzona została z wieloletnim opóźnieniem w relacji do terminów oddania poszczególnych odcinków autostrad do eksploatacji, a także terminu wprowadzającego obowiązek zatwierdzania PDR. Dotyczyło to planów dla odcinków autostrad o łącznej długości 304,5 km, które zatwierdzone zostały dopiero po upływie od 2,5 do przeszło trzech lat od wejścia w życie procedur wprowadzających taki obowiązek⁶.

W ocenie NIK, brak uzgodnionych ze służbami ratowniczymi i zatwierdzonych PDR dla znaczącej części sieci autostrad, może utrudniać organizację i prowadzenie na tych odcinkach działań ratowniczych, a tym samym może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

- nie wyegzekwowano od wszystkich oddziałów GDDKiA obowiązku przekazania uwag i wniosków wynikających z organizacji i przeprowadzenia kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (brd), które zostały wykonane w 2014 r. na podstawie zarządzenia Nr 28 Generalnego Dyrektora z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu brd. Departament Zarządzania Ruchem nie przekazał z kolei Generalnemu Dyrektorowi w wyznaczonym terminie propozycji zmian w tej procedurze i w konsekwencji nie znowelizowano wskazanego wyżej zarządzenia. W ocenie NIK, skutkowało to niezrealizowaniem założonego celu, jakim była, w drodze aktualizacji zarządzenia Nr 28 Generalnego Dyrektora z dnia 9 czerwca 2014 r., poprawa zasad organizacji i przeprowadzania kontroli stanu dróg, w celu zwiększenia ich wpływu na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- nie zatwierdzono i nie wprowadzono do stosowania w jednostkach organizacyjnych GDDKiA dwóch opracowanych projektów instrukcji standaryzujących wdrażanie systemów informowania, powiadamiania i monitorowania, instalowanych na zarządzanych drogach w ramach wprowadzania Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem (KSZR). Dotyczyło to „Instrukcji rozmieszczania klas modułów wdrożeniowych⁷ w pasie drogowym” z listopada 2014 r., a także instrukcji z 2015 r. pt. „Przekazywanie informacji i instrukcji dla kierowców”. Brak formalnego uregulowania zagadnień, obejmujących zasady lokalizacji modułów wdrożeniowych oraz procedur w zakresie formułowania komunikatów dla kierowców, przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści powoduje, że stosowanie przez jednostki organizacyjne GDDKiA tych rekomendacji ma wyłącznie charakter fakultatywny. W ocenie NIK, celowym jest formalne wdrożenie opracowanych procedur, tak aby zasady te stanowiły obowiązujący standard postępowania, co umożliwi jednolite wdrażanie KSZR;
- Generalny Dyrektor nie informował ministra właściwego do spraw transportu o ustaleniu wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa, tj. nie realizował obowiązku wynikającego z § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa⁸. Ustalono, że PID GDDKiA przekazywał do Zespołu Monitorowania Zagrożeń Biura Bezpieczeństwa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, w formie

⁶ Zarządzenie Nr 27 w sprawie PDR weszło w życie z dniem podpisania, tj. 31 maja 2013 r.

⁷ Podsystemy informatyczne wraz z urządzeniami peryferyjnymi stanowiące elementy architektury KSZR. Więcej na str. 22 Wystąpienia.

⁸ Dz. U. z 2015 r. poz. 1063.

wiadomości elektronicznej, wyłącznie informacje na temat przypadków odstąpienia od poboru i przywrócenia poboru opłat.

Minister właściwy do spraw transportu nie posiadał więc bieżących informacji, które były niezbędne do sprawowania rzetelnego nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Obowiązek wykonywania tego nadzoru przez ministra właściwego do spraw transportu wynika z art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym⁹.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Zasady i organizacja działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Zgodnie z § 1 rozporządzenia w sprawie autostrad płatnych¹⁰, autostrady A1, A2, A4, A8¹¹ i A18, na całej swej długości, powinny zostać wybudowane i powinny być eksploatowane (od 2 grudnia 2011 r. - z wyjątkiem A8) jako płatne (dalej zwane „autostradami płatnymi”). Na podstawie § 98 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych powinny być zawarte w planach działań ratowniczych.

Uregulowania w zakresie wymagań dotyczących drogowej infrastruktury ratowniczej na drogach publicznych określone zostały natomiast w rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych oraz w rozporządzeniu w sprawie warunków technicznych dla dróg publicznych¹².

1.1. Komórki organizacyjne GDDKiA odpowiedzialne za organizację systemu i ustanowienie procedur dotyczących prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych oraz efekty tych działań

Stan
faktyczny

Komórki organizacyjne GDDKiA odpowiedzialne za organizację systemu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zostały określone w: zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR, Regulaminie Organizacyjnym GDDKiA¹³ oraz Regulaminie Organizacyjnym oddziału GDDKiA¹⁴. Zgodnie z § 7 pkt 1 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, za koordynację realizacji zadań w zakresie wynikającym z przygotowania planu działań ratowniczych (PDR) odpowiadał Dyrektor Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych GDDKiA (DZK). Pozostali kierownicy komórek organizacyjnych GDDKiA, na podstawie § 7 pkt 2 ww. zarządzenia, zobowiązani zostali do współpracy z Dyrektorem DZK w zakresie przedsięwzięć wynikających z przygotowania PDR. Do zadań DZK należała ponadto koordynacja przedsięwzięć realizowanych przez komórki organizacyjne GDDKiA i oddziały GDDKiA, dotyczących zasad, organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg krajowych¹⁵. Natomiast departamenty: Przygotowania Inwestycji (DPI), Realizacji Inwestycji (DRI), Zarządzania Drogami i Mostami (DZDM) i Zarządzania Ruchem (DZR) zobowiązane zostały do współpracy

⁹ Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 1137, ze zm.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 45).

¹¹ Autostrada A8 została oddana do użytku 15 lipca 2011 r. Do dnia 1 grudnia 2011 r. była formalnie objęta ww. rozporządzeniem w sprawie autostrad płatnych. Została z niego wyłączona na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 10 października 2011 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie autostrad płatnych (Dz. U. Nr 246, poz. 1465).

¹² Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (j.t. Dz. U. z 2016 r. poz. 124).

¹³ Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 16 Generalnego Dyrektora z dnia 16 czerwca 2008 r. w sprawie nadania Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA ze zm., zmieniony zarządzeniem Nr 52 Generalnego Dyrektora z dnia 1 października 2015 r. Tekst ujednolicony Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA stanowi załącznik do zarządzenia Nr 52.

¹⁴ Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 51 Generalnego Dyrektora z dnia 7 listopada 2014 r. w sprawie nadania ramowego Regulaminu Organizacyjnego oddziałowi GDDKiA, zmieniony zarządzeniem Nr 13 Generalnego Dyrektora z dnia 5 lutego 2015 r.

¹⁵ Na podstawie § 19 Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA.

z DZK w zakresie realizacji przedsięwzięć dotyczących zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg krajowych.

W zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR określono tryb i zasady opracowania, opiniowania, uzgadniania, zatwierdzania i aktualizacji PDR dla autostrad płatnych oraz zadania realizowane przez komórki organizacyjne GDDKiA w zakresie przedsięwzięć wynikających z przygotowania PDR. W załączniku nr 1 do tego zarządzenia określono szczegółową procedurę opiniowania i uzgadniania PDR, natomiast załącznik nr 2 stanowił wzór ramowego PDR dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA. Na podstawie wyżej przywołanego zarządzenia, za opracowanie (zgodnie z wzorem określonym w załączniku nr 1), uzgodnienie¹⁶ (z podmiotami wskazanymi w § 98 ust. 2 pkt 1 i 2 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych) oraz zatwierdzenie i przekazanie PDR właściwym podmiotom¹⁷ odpowiadał dyrektor oddziału GDDKiA. Do jego kompetencji należało ponadto współdziałanie ze służbami ratowniczymi i podmiotami uczestniczącymi w organizowaniu szkoleń, prowadzenie ćwiczeń sprawdzających na autostradach płatnych oraz na pozostałych drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA. Stosownie do postanowień § 10 zarządzenia, wzór ramowego PDR dla autostrad płatnych mógł być stosowany przy opracowaniu PDR dla pozostałych dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-9, 13-69, 97-116)

Efektom działań komórek organizacyjnych GDDKiA, odpowiedzialnych za organizację systemu i ustanowienie procedur dotyczących prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, było opracowanie w GDDKiA 350 planów działań ratowniczych dla wszystkich zarządzanych dróg krajowych. Niemniej jednak NIK zauważa, że prawie połowa zarządzanej sieci autostrad i dróg ekspresowych pokryta była jedynie projektami PDR lub planami nieuzgodnionymi ze służbami ratowniczymi¹⁸.

1.2. Rozwiązania organizacyjne i techniczne Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem na autostradach i drogach ekspresowych

Stan
faktyczny

Na zlecenie GDDKiA opracowane zostało w 2012 r. Studium Wykonalności dla inwestycji „Budowa Systemu Zarządzania Ruchem na Autostradach i Drogach Ekspresowych”¹⁹, w którym zidentyfikowano zagrożenia dla brd, związane z brakiem jednolitego i zintegrowanego Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem (KSZR). KSZR miały być objęte wszystkie autostrady i drogi ekspresowe oraz pozostałe drogi krajowe włączone w system poboru opłat, będące w eksploatacji w 2016 r. Budowę KSZR zaplanowano na lata 2013-2016, a jego wdrożenie w roku 2017. W trakcie prac związanych z budową KSZR pojawiły się niezależne od GDDKiA okoliczności, w tym przede wszystkim zmiana regulacji w systemie prawa polskiego i UE, które spowodowały zmianę pierwotnie planowanego podejścia do budowy KSZR. Dotyczyło to zarówno zakładanego na 2017 r. terminu wdrożenia systemu, jak i modyfikacji formuły jego realizacji.

Na podstawie zaktualizowanego studium wykonalności, przygotowany został wniosek

¹⁶ Zgodnie z pkt. II ppkt. 2 lit. d) i f) procedury opiniowania i uzgadniania PDR, określonej w załączniku nr 1 do zarządzenia, dyrektor oddziału GDDKiA odpowiadał za odebranie od Wykonawcy opracowanego PDR, sprawdzenie i przekazanie do uzgodnienia przez właściwych komendantów wojewódzkich PSP i Policji oraz przekazanie do zaopiniowania do właściwego wojewody sprawującego nadzór nad jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego.

¹⁷ Zgodnie z § 5 ust. 5 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, plan działań ratowniczych, sporządzony w wersji papierowej i elektronicznej, rozsyła się po 1 egzemplarzu do: właściwych komendantów wojewódzkich PSP i Policji, właściwego wojewody, DZK, właściwego podmiotu, z którym zawarto umowę na budowę lub eksploatację systemu poboru opłat, na drogach zarządzanych przez GDDKiA oraz do właściwej spółki, pełniącej funkcję zarządcy autostrady.

¹⁸ Oceny oraz analiza przyczyn i skutków, dotyczące tego stanu rzeczy przedstawione zostały szczegółowo w rozdziale III pkt 1.4 wystąpienia pokontrolnego.

¹⁹ Dokument pozyskany ze strony internetowej GDDKiA:

[http://www.kszr.gddkia.gov.pl/images/Opracowania/Studium_wykonalności_KSZR_2012.pdf]

aplikacyjny do CEF²⁰ dla projektu pt. „Krajowy System Zarządzania Ruchem Drogowym na sieci TEN-T – etap I”. Wniosek został pomyślnie zweryfikowany przez Komisję Europejską (KE) i projekt uzyskał współfinansowanie (85% kosztów kwalifikowalnych). W dniu 9 listopada 2016 r. podpisana została stosowna umowa z KE, która zawiera zaktualizowany harmonogram zakończenia przedsięwzięcia. Termin jego realizacji określony został na koniec 2020 r., a w dniu 22 listopada 2016 r. zawarta została stosowna umowa o dofinansowanie.

(dowód: akta kontroli str. 3, 122-126, 722-723, 976-979, 1001)

1.3. Analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

*Stan
faktyczny*

GDDKiA prowadziła analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanej przez siebie sieci autostrad i dróg ekspresowych poprzez przeprowadzanie klasyfikacji odcinków dróg krajowych ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej²¹. Do sporządzania tych analiz wykorzystywano dane o wypadkach na drogach krajowych, pochodzące z policyjnej bazy danych Systemu Ewidencji Wypadków i Kolizji (SEWIK). Klasyfikacja odcinków dróg przeprowadzana była dla całej sieci dróg krajowych zarządzanych przez GDDKiA²², w tym także dla autostrad i dróg ekspresowych, których okres użytkowania był dłuższy niż trzy lata. Klasyfikacja polegała na identyfikacji, uszeregowaniu i wyborze odcinków o największym ryzyku zaistnienia wypadku ze skutkiem śmiertelnym oraz odcinków o największym potencjale zmniejszenia kosztów wypadków przez działania prowadzone przez zarządcę drogi.

Na zarządzanych drogach oddziały GDDKiA zobowiązane zostały do przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg, w tym przede wszystkim pod kątem wpływu infrastruktury drogowej i otoczenia drogi na stan brd²³. W zarządzeniu Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd określono zasady organizacji i przeprowadzania przeglądów. Wskazano trzy rodzaje kontroli stanu brd, tj.: ogólną – realizowaną do końca maja każdego roku oraz kontrole szczegółowe i specjalne nocne, wynikające ze wskazań kontroli ogólnej oraz wyników klasyfikacji odcinków – do końca czerwca każdego roku.

Ze względu na pilotażowy charakter procedury organizacji i przeprowadzania kontroli stanu brd, zgodnie z § 8 ust. 2 zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd, oddziały GDDKiA zobowiązane zostały do przekazania do DZR uwag i wniosków dot. organizacji i kontroli przeprowadzonych w 2014 r., w terminie do końca czerwca 2015 r. Natomiast DZR, w terminie do końca sierpnia 2015 r., zobowiązany został, na podstawie § 8 ust. 3 zarządzenia, do analizy tych rekomendacji i przedstawienia Generalnemu Dyrektorowi propozycji ewentualnych zmian dla dalszych działań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem na zarządzanej sieci dróg. Uwagi i wnioski, o których wyżej mowa, przekazało do DZR w formie pisemnej tylko 10 z 16 oddziałów GDDKiA²⁴. W dniach 1-3 lipca 2015 r. odbyło się spotkanie, w którym uczestniczyli przedstawiciele DZR i wszystkich oddziałów GDDKiA, podczas którego omówione zostały wyniki i procedury kontroli brd. Decyzją Generalnego Dyrektora, ostateczny termin przedstawienia przez DZR propozycji

²⁰ CEF - Connecting Europe Facility „Łącząc Europę” - fundusz ustanowiony z dniem 11 grudnia 2013 r. przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej na mocy rozporządzenia nr 1316/2013, przeznaczony na realizację projektów infrastrukturalnych w dziedzinie transportu, energetyki i telekomunikacji.

²¹ Na podstawie art. 24h pkt 2 ustawy z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2015 r. poz. 460, ze zm.), zwanej dalej „ustawą o drogach publicznych” oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. poz. 1845).

²² Na podstawie przepisów Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/96/WE z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej (Dz. U. UE. L.319/59) i ustawy o drogach publicznych.

²³ Zarządzeniem Nr 28 Generalnego Dyrektora z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (zwanym dalej „zarządzeniem Nr 28 sprawie kontroli stanu brd”), wprowadzona została do stosowania przez oddziały GDDKiA „Instrukcja kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego”.

²⁴ Oddziały GDDKiA w: Kielcach, Rzeszowie, Poznaniu, Opolu, Lublinie, Białymstoku, Krakowie, Olsztynie, Bydgoszczy i Wrocławiu.

ewentualnych zmian dla dalszych działań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem istniejącej sieci drogowej, wydłużony został do dnia 15 kwietnia 2016 r. Przyczyną wnioskowanego przez DZR przesunięcia terminu było uwzględnienie rekomendacji Banku Światowego, wynikających z wykonania przez tę instytucję na przełomie lata 2015/2016 przeglądu systemowego zarządzania brd na drogach krajowych. Według informacji Dyrektora DZR z dnia 10 października 2016 r. prace nad projektem nowelizacji zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd nie zostały zakończone.

W 2016 r. GDDKiA zakończyła prace nad przeprowadzeniem klasyfikacji odcinków dróg krajowych, będących w użytkowaniu co najmniej trzy lata. Dane dla tych odcinków w zakresie wypadków drogowych obejmowały lata 2013-2015. Wyniki klasyfikacji w postaci map z poszczególnymi klasyfikacjami dla całego kraju przekazane zostały wybranym instytucjom²⁵.

(dowód: akta kontroli str. 3-4, 126-128, 143-163, 270-272, 461-562, 804-974)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Nie wyegzekwowano od sześciu oddziałów GDDKiA²⁶ obowiązku przekazania do DZR uwag i wniosków wynikających z organizacji i przeprowadzenia kontroli stanu brd, które zostały wykonane w 2014 r. na podstawie zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd. Powyższe zobowiązanie, w terminie do dnia 30 czerwca 2015 r., zostało wskazane w § 8 ust. 2 wspomnianego zarządzenia. Zgłoszone rekomendacje miały być podstawą do przedstawienia Generalnemu Dyrektorowi przez DZR propozycji ewentualnych zmian tych procedur. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że „(...) po kontakcie telefonicznym z oddziałami GDDKiA, które nie nadesłały uwag przyjęto, że oddziały te nie zgłaszają żadnych uwag i wniosków do przeprowadzonych kontroli”.

W ocenie NIK, w ramach sprawowanego nadzoru należało wyegzekwować rekomendacje, wynikające z organizacji i przeprowadzenia kontroli stanu brd, od wszystkich podległych jednostek organizacyjnych. Znaczna liczba uwag i wniosków, przekazana przez część oddziałów GDDKiA, świadczyła o uzasadnionej potrzebie aktualizacji procedury. Brak przekazania rekomendacji spowodował natomiast, że weryfikacja zasad organizacji i przeprowadzania kontroli stanu brd miała ograniczony charakter. Nie uwzględniła bowiem doświadczeń wszystkich jednostek, wykonujących kontrole według zasad określonych w nowej procedurze.

DZR nie przedstawił Generalnemu Dyrektorowi propozycji zmian dla dalszych działań w zakresie zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej, mimo że zobowiązanie takie, w wydłużonym terminie do dnia 15 kwietnia 2016 r., określone zostało w § 8 ust. 3 zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd. Projekt nowelizacji tego zarządzenia przekazano kontrolującemu w dniu 10 listopada 2016 r. Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor, przyczyną wydłużenia procesu weryfikacji procedur zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd były: „(...) znaczna liczba uwag i wniosków przekazanych przez oddziały GDDKiA i zawartych w raporcie Banku Światowego; organizacja i przygotowanie do Światowych Dni Młodzieży i szczytu NATO, do przygotowania których zaangażowane zostały zasoby kadrowe GDDKiA; wejście w życie rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej, które - z powodu konieczności posiadania przez GDDKiA obowiązujących regulacji - odsunęło w czasie możliwość aktualizacji zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd oraz podjęcie prac nad opracowaniem strategii zarządzania drogami, która będzie skutkować wypracowaniem zarządzenia Generalnego Dyrektora w sprawie standardów utrzymania dróg i zostanie uwzględniona w aktualizacji procedury przeprowadzania kontroli stanu brd. Obecnie projekt aktualizacji zarządzenia Nr 28

²⁵ Pismem z dnia 1 sierpnia 2016 r. wyniki klasyfikacji przekazano do: KRBRD, KG PSP, KGP, GITD, LPR.

²⁶ Dotyczyło to oddziałów GDDKiA w: Gdańsku, Katowicach, Łodzi, Szczecinie, Warszawie i Zielonej Górze.

w sprawie kontroli stanu brd znajduje się w końcowej fazie i zostanie przekazany Generalnemu Dyrektorowi niezwłocznie po uzyskaniu wymaganych akceptacji w strukturach GDDKiA".

(dowód: akta kontroli str. 804-974, 976-979, 1002)

1.4. Plany działań ratowniczych dla eksploatowanych autostrad i dróg ekspresowych

Stan faktyczny

Według stanu na koniec września 2016 r. łączna długość eksploatowanych w Polsce autostrad wynosiła 1.648,1 km, z czego GDDKiA zarządzała odcinkami o długości 1.179,7 km²⁷. Zarządcami pozostałych odcinków autostrad o łącznej długości 468,4 km byli prywatni koncesjonariusze²⁸. Odcinki autostrad zarządzane przez spółki koncesyjne na całej długości objęte były PDR, które zostały uzgodnione z właściwymi instytucjami, a następnie zatwierdzone.

PDR, zatwierdzone przez właściwych terytorialnie dyrektorów oddziałów GDDKiA, obejmowały odcinki autostrad o łącznej długości 1.075,7 km, tj. 91,2% sieci tej klasy dróg zarządzanych przez GDDKiA. Zatwierdzone PDR, uzgodnione wcześniej z właściwymi instytucjami, obejmowały natomiast 597,6 km, co stanowiło jedynie 55,6% sieci autostrad objętej zatwierdzonymi PDR i 50,7% łącznej długości autostrad zarządzanych przez GDDKiA.

Według stanu na koniec września 2016 r., łączna długość eksploatowanych w Polsce odcinków dróg ekspresowych wynosiła 1.493,4 km. PDR, zatwierdzone przez właściwych terytorialnie dyrektorów oddziałów GDDKiA, obejmowały odcinki dróg ekspresowych o łącznej długości 1.209,2 km, tj. 81% sieci tej klasy dróg.

(dowód: akta kontroli str. 563-564, 781-803)

Ustalone nieprawidłowości

Nie zostały zatwierdzone projekty PDR dla trzech odcinków autostrad zarządzanych przez GDDKiA o łącznej długości 104 km, co stanowiło 8,8% sieci tej klasy dróg. Dotyczyło to odcinka A1 o długości 38,6 km²⁹, zarządzanego przez GDDKiA Oddział w Łodzi oraz dwóch odcinków A2 o łącznej długości 65,4 km³⁰, zarządzanych przez GDDKiA Oddziały w Poznaniu i Warszawie. Zgodnie z § 98 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³¹, wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych powinny być zawarte w PDR. Obowiązek zatwierdzenia PDR, dla autostrad płatnych, przez dyrektora właściwego terytorialnie oddziału GDDKiA, po uzyskaniu niezbędnych uzgodnień i opinii, powstał w dniu 31 maja 2013 r. (wraz z wejściem w życie zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR) i wynika z postanowień zawartych w § 5 ust. 4 oraz w rozdziale II pkt 2 lit. f załącznika nr 1 do tego zarządzenia.

Fakt niezatwierdzenia PDR dla ww. odcinków autostrad, Generalny Dyrektor wyjaśnił, następująco:

„- odcinek autostrady A1 w. Łódź Płn. – w. Tuszyn został oddany do użytku w dniu 1 lipca 2016 r. PDR dla tego odcinka został opracowany, jednakże ze względu na konieczność wykonania dokumentacji powykonawczej, w tym założenie ewidencji obiektów mostowych, nie było możliwe uzgodnienie planu przez podmioty zewnętrzne. Dokumentacja powykonawcza została ukończona 30 września 2016 roku

²⁷ Autostrady: A1 na odcinkach o łącznej długości 291,3 km, A2 na odcinkach o łącznej długości 218,4 km, A4 na odcinkach o łącznej długości 609,9 km, A6 na odcinku o długości 25,3 km, A8 na odcinku o długości 29,2 km, A18 na odcinku o długości 5,6 km.

²⁸ Gdańsk Transport Company SA na odcinku A1 o długości 151,9 km (km 0+000-151+900), Autostrada Wielkopolska I SA i Autostrada Wielkopolska II SA na odcinku A2 o długości 255,6 km (km 1+995-257+560) oraz Autostrada Małopolska SA na odcinku A4 o długości 60,9 km (km 340+200-401+100).

²⁹ Węzeł Łódź Płn. – węzeł Tuszyn (km 295+850 – 334+432).

³⁰ Węzeł Modła – węzeł Dąbie (km 257+650 – 303+145) oraz węzeł Choszczówka – węzeł Ryczałek (km 0+000 – 19+807).

³¹ Rozporządzenie weszło w życie z dniem 23 lutego 2002 r.

i bezzwłocznie uzupełniony PDR został przekazany do uzgodnienia. Na dzień dzisiejszy PDR został uzgodniony przez KW PSP oraz Policji. Trwają jeszcze uzgodnienia z Łódzkim Urzędem Wojewódzkim w Łodzi, które przewiduje się zakończyć do końca listopada 2016 r.;

- PDR dla odcinka autostrady A2 w. Modła – w. Dąbie został opracowany i uzgodniony w 2006 r. Z chwilą oddania odcinka autostrady do użytku ówczesne przepisy prawne w tym zakresie nie regulowały zatwierdzania planu. Obecnie przedmiotowy plan jest zaktualizowany i opracowany zgodnie z wymogami zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR i uzgodniony z KW PSP i Policji. Obecnie PDR znajduje się w Wielkopolskim UW w Poznaniu i zgodnie z otrzymaną informacją, uzgodnienie przewiduje się do końca listopada 2016 r.;
- PDR dla odcinka autostrady A2 „Obwodnica Mińska Mazowieckiego” został opracowany na podstawie § 10 Zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR. Do chwili obecnej jest on uzgodniony z KW PSP i Policji. Trwają jeszcze uzgodnienia z Komendą Stołeczną Policji oraz Mazowieckim UW w Warszawie. Jego uzgadnianie przedłuża się ze względu na zgłoszone przez zewnętrzne podmioty poprawki i uzupełnienia. Termin uzgodnienia PDR przewidywany jest do końca 2016 r.”³².

Zarządzane przez GDDKiA odcinki autostrad o łącznej długości 478,1 km, co stanowiło 40,5% sieci tych dróg, objęte były zatwierdzonymi PDR, mimo że nie uzyskano wcześniej kompletu wymaganej dokumentacji³³, tj. uzgodnień PDR z komendantami właściwych terytorialnie komend PSP i Policji oraz opinii właściwego terytorialnie wojewody, sprawującego nadzór nad jednostkami PRM. Obowiązek uzyskania stosownych uzgodnień, przed zatwierdzeniem PDR, wynika z przepisów zawartych w § 5 ust. 2 i 4 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR oraz w rozdziale II pkt 2 lit. d załącznika nr 1 do tego zarządzenia. Ponadto, zgodnie z § 98 ust. 2 pkt 1 i ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, warunki bezpieczeństwa (w tym warunki podjęcia działań przez służby ratownicze) powinny być uzgodnione na etapie projektowania autostrady z właściwymi komendantami wojewódzkimi PSP i Policji, a wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych powinny być zawarte w PDR.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) w związku z występującymi przypadkami przedłużania się procesu uzgadniania PDR dla odcinków dróg niebędących autostradami płatnymi, bądź nawet odmowy uzgodnienia planu ze względu na fakt, że przepisy prawa dotyczą tylko uzgadniania PDR dla autostrad płatnych, z uwagi na dbałość GDDKiA o stan bezpieczeństwa na drogach krajowych, a w szczególności umożliwienie skrócenia czasu dojazdu służb ratowniczych do miejsc zdarzeń na drogach krajowych, postanowiono, że plany mogą być zatwierdzone przez dyrektorów oddziałów GDDKiA bez uzgodnień”.

NIK nie podziela stanowiska Generalnego Dyrektora w kwestii dopuszczalności zatwierdzania PDR, bez uzyskania uzgodnień i opinii. Jak wskazano wyżej, obowiązek uzyskania kompletu uzgodnień i opinii, przed zatwierdzeniem PDR, powstał w dniu 31 maja 2013 r., tj. z dniem wejścia w życie zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, i wynika z przepisów zawartych w § 5 ust. 2 i 4 oraz w rozdziale II pkt 2 lit. d załącznika nr 1 do

³² Do dnia zakończenia kontroli (30 listopada 2016 r.) kontrolerom nie przedłożono ani dokumentów, ani informacji o zatwierdzeniu przedmiotowych PDR.

³³ Dotyczyło to autostrad: A1 na wszystkich odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Katowicach o łącznej długości 91,2 km, A4 na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu o łącznej długości 156,3 km (km 0+000 – 156+213), A4 na odcinku zarządzanym przez GDDKiA Oddział w Katowicach o długości 29,1 km (km 312+360 – 341+412), A4 na wszystkich odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Rzeszowie o łącznej długości 166,7 km (km 502+626 – 669+329), A8 na odcinku zarządzanym przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu o długości 29,2 km (km 0+000 – 29+219), A18 na odcinku zarządzanym przez GDDKiA Oddział we Wrocławiu o długości 5,6 km (km 70+878 – 76+469).

tego zarządzania.

Znacząca część PDR, które spełniały wymagania zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR dotyczące obowiązku uzyskania stosownych uzgodnień i opinii, zatwierdzona została z wieloletnimi opóźnieniami w relacji do terminów oddania poszczególnych odcinków autostrad do eksploatacji, a także terminu wprowadzenia do stosowania w GDDKiA postanowień zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR. Dotyczyło to PDR dla odcinków autostrad o łącznej długości 304,5 km, które zatwierdzone zostały dopiero po upływie od 2,5 do przeszło trzech lat od wejścia w życie wyżej przywołanego zarządzenia³⁴.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „PDR były opracowywane w pierwszej kolejności dla odcinków autostrad płatnych (zgodnie z wymaganiami prawa). W dalszej kolejności opracowywane i uzgadniane były plany dla innych odcinków autostrad i dróg krajowych niż autostrady płatne i stąd różnice w datach ich oddania do użytkowania z datami zatwierdzenia planów”.

W ocenie NIK, wszystkie eksploatowane odcinki autostrad powinny być objęte PDR, sporządzonymi według zasad, określonych w zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR. Opóźnienie w realizacji tego obowiązku stwarza zagrożenie dla bezpieczeństwa użytkowników dróg. Brak uzgodnionych i formalnie zaakceptowanych PDR, uwzględniających szczegółowe wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych, w tym jednolitych zasad współdziałania służb drogowych GDDKiA oraz służb ratowniczych w czasie zdarzeń drogowych, może mieć negatywny wpływ na sprawne i skoordynowane prowadzenie działań ratowniczych. Brak uzgodnionych i zatwierdzonych PDR dla części autostrad i dróg ekspresowych, może utrudniać organizację i ewentualne prowadzenie na tych odcinkach działań ratowniczych, a tym samym może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo uczestników ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 13-45, 563-564, 781-803, 976-979, 1003-1004)

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

Zgodnie z § 10 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, opracowany dla potrzeb autostrad płatnych PDR może stanowić wzorcowy dokument, stosowany przy opracowywaniu PDR dla pozostałych dróg krajowych.

W opinii NIK, dobrą praktyką byłoby opracowanie PDR dla wszystkich odcinków eksploatowanych dróg ekspresowych. Niemniej jednak NIK zwraca uwagę na fakt, że dotychczas nie zatwierdzono projektów PDR łącznie dla 284,2 km (19%) dróg tej sieci. Ustalono ponadto, że w przypadku zatwierdzonych PDR, obejmujących łącznie ok. 320 km dróg ekspresowych, nie zostały wcześniej uzyskane wymagane uzgodnienia i opinie, o których mowa w wyżej przywołanym zarządzeniu.

(dowód: akta kontroli str. 13-45, 563-564, 781-803, 976-979)

1.5. Trudności i ograniczenia w realizacji zadań związanych z zapewnieniem przygotowania warunków do prowadzenia działań ratowniczych.

Działania na rzecz dostosowania drogowej infrastruktury ratowniczej na autostradach i drogach ekspresowych do obowiązujących norm

*Stan
faktyczny*

Ustalenia kontroli wskazują, że odcinki autostrad A1, A2 i A4, na których są pobierane opłaty za przejazd, zostały wyposażone w drogową infrastrukturę ratowniczą

³⁴ Dotyczyło to autostrad: A1 na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Łodzi: 244+300 – 295+850 (eksploatowany od listopada 2012, PDR zatwierdzony 11.08.2016) i 382+333-399+837 (eksploatowany od grudnia 1989, PDR zatwierdzony w dniu 11.08.2016), A2 na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Łodzi: 303+145-362+700 (eksploatowany od lipca 2006, PDR zatwierdzony w dniu 11.08.2016) i 362+700 – 411+466 (eksploatowany od czerwca 2012, PDR zatwierdzony w dniu 11.08.2016), A4 na odcinkach zarządzanych przez GDDKiA Oddział w Krakowie: 400+871 – 444+834 (eksploatowany od października 2009, PDR zatwierdzony w dniu 22.06.2016) i 444+838 – 502+626 (eksploatowany od maja 2013, PDR zatwierdzony w dniu 22.06.2016), A6 na odcinku zarządzanym przez GDDKiA Oddział w Szczecinie: 0+000 – 25+271 (eksploatowany od lat 30 XX wieku, PDR zatwierdzony w dniu 22.12.2015).

i infrastrukturę służącą zapewnieniu bezpieczeństwa. Stwierdzono również, że wskazana wyżej infrastruktura wybudowana została na odcinku autostrady A4 od węzła Krzyżowa do węzła Zgorzelec oraz w ciągu autostrady A8, pomimo że na tych odcinkach nie są pobierane opłaty.

(dowód: akta kontroli str. 3, 8-9, 13-69, 97-116, 975, 991-994)

Przeprowadzona przez NIK kontrola rozpoznawcza³⁵ wykazała, że szereg odcinków autostrad nie spełniało warunków bezpieczeństwa³⁶ w zakresie niektórych elementów infrastruktury drogowej. Dotyczyło to przede wszystkim braku ogrodzenia pasa drogowego, braku pasa awaryjnego oraz kolumnienek łączności alarmowej. NIK zwróciła uwagę, że zgodnie z rozporządzeniem w sprawie autostrad płatnych, autostrady powinny zostać wybudowane i być eksploatowane w standardzie autostrad płatnych oraz stwierdziła, że niezależnie od statusu autostrady (płatna/niepłatna), posadowione elementy wyposażenia drogi powinny zapewnić możliwie największy standard bezpieczeństwa dla użytkowników. W konsekwencji, NIK skierowała do Generalnego Dyrektora wnioszek pokontrolny, wskazujący na konieczność poprawy brd na autostradach wybudowanych jako płatne, na których nie są pobierane opłaty. W odpowiedzi na wystąpienie pokontrolne³⁷ Generalny Dyrektor poinformował, że „(...) w ramach działań zarządczych postanowiono skatalogować listę czynności i zabiegów utrzymaniowych podstawowych, których wykonanie zagwarantuje zachowanie elementarnych oczekiwanych cech drogi, w tym bezpieczeństwa, funkcjonalności technicznej i estetyki”.

(dowód: akta kontroli str. 717-732)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Odcinki autostrady A4 na terenie województwa podkarpackiego i autostrady A2 od węzła Konotopa do węzła Stryków nie zostały wyposażone w system łączności alarmowej. Stanowiło to naruszenie § 107 ust. 1 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, w myśl którego łączność alarmowa powinna zapewniać osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby.

(dowód: akta kontroli str. 975, 991-994)

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „Systemy Telefonii Alarmowej stanowią jeden z elementów wchodzących w skład dostosowania autostrad do standardów autostrady płatnej, uregulowanego rozporządzeniem w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Autostrada A4 na odcinku w. Tarnów Północ – w. Rzeszów Wschód, A4 na odcinku w. Jarosław Zachód – Korczowa (Granica Państwa), A2 na odcinku Stryków – Konotopa oraz A1 Tuszyn - Piotrków Trybunalski są odcinkami, na których nie jest realizowany pobór opłat od pojazdów poniżej 3,5 t. W związku z powyższym, przedmiotowe odcinki nie są jeszcze dostosowane do standardów autostrady płatnej, w konsekwencji nie są wyposażone w system urządzeń łączności alarmowej, w zakresie wskazanym w § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia. Dla takiego stanu wyposażenia autostrad uzyskaliśmy uzgodnienie opracowanych PDR. Jednakże w celu sprawnego uruchomienia telefonii alarmowej, w przypadku podjęcia decyzji przez MliB [Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa - przypis NIK] o poborze opłat od pojazdów lekkich na ww. autostradach, na większości tych odcinków infrastruktura pod system łączności alarmowej w zakresie niezbędnym do jego szybkiego uruchomienia została zrealizowana. Dotychczas wykonano bowiem kanalizację rurową i studnie niezbędne dla potrzeb poprowadzenia okablowania łączności telefonicznej urządzeń alarmowych oraz fundamenty (platformy) pod docelowy montaż kolumn alarmowych, zgodnie z rozwiązaniami zawartymi w dokumentacji projektowej stanowiącej podstawę wydania

³⁵ Wyniki kontroli rozpoznawczej R/16/001 *Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych*, przedstawione w wystąpieniu pokontrolnym NIK z dnia 14 września 2016 r. (nr KPB.411.001.03.2016) skierowanym do Generalnego Dyrektora.

³⁶ Określonych w rozporządzeniu w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.

³⁷ Pismo BKW.SKZ.0810.3.2016.7.ut z dnia 10 października 2016 r.

przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego decyzji o pozwoleniu na użytkowanie poszczególnych odcinków autostrad. Ponadto w CZR w Łodzi przewidziano miejsca na ewentualną rozbudowę urządzeń w serwerowni oraz implementację dodatkowych kolumn alarmowych w Systemie Łączności Alarmowej. W ramach planowanych inwestycji drogowych: tj. budowa drogi krajowej nr 13 wraz z węzłem Kołbaskowo – (planowany termin realizacji 2018 r. – 2021 r.), przebudowa węzła Kijewo na autostradzie A6 – (planowany termin realizacji 2018 r. - 2020 r.), będących w trakcie procedury przetargowej, jest również dostosowywanie warunków technicznych autostrady A6 do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Dla odcinków autostrady A4 w. Krzyżowa – PPO Karwiany i A18 w. Golenice – PPO Karwiany, obecnie prowadzone są prace związane z aktualizacją materiałów do Decyzji Środowiskowej wymaganej na podstawie postanowienia RDOŚ z dnia 24 września 2015 r. W ramach ww. zadań ujęte zostanie dostosowanie tych odcinków autostrad do aktualnie obowiązujących przepisów prawa. Wskazanie terminu realizacji niniejszych zadań będzie możliwe po ujęciu ich przez MliB w Programie Budowy Dróg Krajowych. Harmonogram i zakres prac w ramach dostosowania autostrad do standardu autostrad płatnych, zależne są od finalnego stanowiska w sprawie manualnego systemu poboru opłat, co pozostaje w kompetencji ministra właściwego do spraw transportu. Do dnia dzisiejszego GDDKiA nie otrzymała strategicznej decyzji w przedmiotowym zakresie. Biorąc pod uwagę powyższe podkreślam, że stan aktualny jest stanem przejściowym i w świetle uzyskanych decyzji administracyjnych (w tym decyzji o pozwoleniu na budowę wydawanych przez Mazowiecki Urząd Wojewódzki i decyzji o pozwoleniu na użytkowanie wydawanych przez Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego), dopuszczalnym z punktu widzenia prawa, jak również w zakresie wymagań służb ratunkowych uzgadniających PDR”.

(dowód: akta kontroli str. 976-979, 1006-1010)

Zdaniem NIK niezależnie od statusu autostrady (płatna/niepłatna), jej wyposażenie powinno zapewnić możliwie największy standard bezpieczeństwa dla użytkowników. Uzasadnionym byłoby, w opinii NIK, podjęcie działań dla poprawy brd na zarządzanych autostradach, ukierunkowanych na uzupełnienie brakującej infrastruktury ratowniczej i służącej zapewnieniu brd. Stan bezpieczeństwa na sieci dróg tej klasy, na której obowiązują identyczne ograniczenia prędkości, nie powinien być, w ocenie NIK, uzależniony wyłącznie od faktu pobierania, bądź nie, opłaty za przejazd.

Stanowisko to podzielił Minister Infrastruktury i Budownictwa, który w piśmie z dnia 18 listopada 2016 r.³⁸ poinformował, że „W opinii Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa stan bezpieczeństwa ruchu drogowego na polskich autostradach powinien być taki sam, niezależnie od daty ich wybudowania czy faktu poboru opłaty za przejazd. Zauważyć przy tym należy, że nie tylko przepisy techniczne dotyczące budowy autostrad mają wpływ na bezpieczeństwo ich użytkowania, lecz istotne są również inne kwestie, w szczególności sposób organizacji ruchu na danej autostradzie uwzględniający między innymi warunki techniczne, zgodnie z którymi została ona wybudowana. Powyższe oznacza, że cel, jakim jest zapewnienie jak najwyższego poziomu bezpieczeństwa użytkowania autostrady, powinien być osiągany za pomocą różnych środków. Odpowiedzialność za zastosowanie odpowiednich środków spoczywa zaś - w przypadku autostrad państwowych - na GDDKiA, która pełni funkcję zarówno zarządcy autostrady, jak i organu zarządzającego na niej ruchem”.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GDDKiA w zakresie tworzenia zasad i organizacji działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Ocena częściowa

³⁸ Pismo Ministra Infrastruktury i Budownictwa Nr DK.4.0810.25.2016.CG z dnia 18 listopada 2016 r. podpisane z upoważnienia Ministra przez Jerzego Szmita - Podsekretarza Stanu w MliB, strona 2.

2. Organizacja wymiany informacji i koordynacji działań pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych

2.1. Organizacja i koordynacja działań ratowniczych

Stan
faktyczny

Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym GDDKiA, do zadań DZR należało zbieranie, gromadzenie i przekazywanie informacji o przejezdności i warunkach ruchu na zarządzanej sieci dróg krajowych, a także współpraca z DZK w zakresie realizacji przedsięwzięć dotyczących zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na tych drogach. DZK odpowiadał za współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych oraz nadzorował sporządzanie PDR przez oddziały GDDKiA. Punkt Informacji Drogowej (PID), funkcjonujący w strukturze DZR, nadzorował zbieranie informacji o zdarzeniach drogowych i powstałych w ten sposób utrudnieniach. DZDM odpowiadał za utrzymanie dróg oraz wspomagał prace prowadzone przez DZK. Wymagania dotyczące procesu sporządzania, opiniowania, uzgadniania, zatwierdzania, a także zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach płatnych zostały uregulowane, przy współpracy z KGP i KG PSP, w zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR.

Z inicjatywy GDDKiA, od 2013 r. prowadzono prace nad opracowaniem dokumentu regulującego procedury postępowania zarządcy drogi i służb ratowniczych podczas zdarzeń drogowych, a następnie nad opracowaniem i uzgodnieniem porozumienia ramowego z KG PSP, zakładającego podpisywanie na jego mocy porozumień szczegółowych na poziomie województw z uwzględnieniem procedur wypracowanych przez KG PSP i GDDKiA w Zasadach postępowania GDDKiA. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) nie istnieje prawny obowiązek sporządzenia powyższych dokumentów przez GDDKiA. Potrzeba sporządzenia powyższych dokumentów jest efektem bieżącej współpracy pomiędzy GDDKiA oraz KG PSP i stanowi zbiór dobrych praktyk. Projekty przywołanych dokumentów zostały złożone w PSP w dniu 22 września 2015 r. Prośba o uzgodnienie ich treści została ponowiona w dniu 17 grudnia 2015 r. Obecnie GDDKiA czeka na odpowiedź. Aktualnie jest prowadzona korespondencja e-mailowa z KG PSP dotycząca ww. projektów dokumentów na poziomie roboczym. Działania zarządcy dróg krajowych oraz PSP podczas zdarzeń drogowych na sieci dróg krajowych były i są niezmiennie realizowane w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa nakładające na ww. podmioty określone obowiązki w ramach realizowanych przez nie zadań ustawowych, w szczególności przez ustawę o drogach publicznych, ustawę o ochronie przeciwpożarowej oraz rozporządzenie w sprawie organizacji ksr^g”.

Efektom współpracy z Policją było porozumienie zawarte z Komendantem Głównym Policji³⁹. Określono w nim ogólne zasady współdziałania na rzecz poprawy stanu brd, a zwłaszcza zmniejszenia liczby wypadków drogowych i ich ofiar. Procedury dotyczące przekazywania i weryfikacji danych o drogach i zdarzeniach drogowych oraz identyfikacji i likwidacji zagrożeń w miejscach niebezpiecznych na drogach, określone zostały w załącznikach nr 1 i 2 do tego porozumienia.

(dowód: akta kontroli str. 4, 117-119, 709-716, 602-708)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Proces uzgadniania projektu dokumentu regulującego zasady postępowania GDDKiA prowadzony był w sposób przewlekły zarówno po stronie GDDKiA, jak i KG PSP. Np. w odpowiedzi na pismo KG PSP z dnia 20 lutego 2014 r., w którym zgłoszono uwagi do tego projektu, GDDKiA przekazała zaktualizowaną wersję tego dokumentu w dniu 22 września 2015 r., tj. dopiero po przeszło 1,5 roku. Z kolei stanowisko KG PSP w tej sprawie wpłynęło do GDDKiA po kolejnych 12 miesiącach. Należy zaznaczyć, że prace nad

³⁹ Porozumienie Komendanta Głównego Policji i Generalnego Dyrektora z dnia 21 listopada 2003 r. w sprawie współdziałania jednostek organizacyjnych Policji i GDDKiA w zakresie poprawy stanu brd (Dz. Urz. KGP Nr 21, poz. 124).

uzgodnieniem z KG PSP zasad postępowania GDDKiA, tj. dokumentu regulującego procedury postępowania zarządcy drogi i służb ratowniczych podczas zdarzeń drogowych, a następnie nad wypracowaniem porozumienia ramowego z KG PSP, zakładającego podpisywanie na jego mocy porozumień szczegółowych na poziomie województw, prowadzono z inicjatywy GDDKiA od 18 lutego 2013 r., tj. od przeszło trzech lat i do dnia zakończenia kontroli ww. dokument nie zastał wprowadzony w życie.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) w 2014 r., ze względu na konieczność systemowego uwzględnienia w treści dokumentu kwestii zaangażowania samorządów w usuwanie z pasa drogowego pozostałości po zdarzeniu drogowym, prace nad ww. dokumentem zostały przeniesione na forum Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. W toku prac Zespołu ds. Infrastruktury, Polityki Regionalnej oraz Środowiska działającego w ramach ww. Komisji, GDDKiA w piśmie nr GDDKiA-DZ-ZOK-hj-081-36/14 z dnia 16 maja 2014 r. przedstawiła propozycje zmian zapisów ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach. Z kolei w trakcie dalszych prac w dniu 15 października 2014 r., Komisja przedstawiła swoje propozycje zmian prawnych w ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym. Propozycje te były dyskutowane na kolejnych spotkaniach przez przedstawicieli zainteresowanych ministerstw i służb. Wnioski wypracowane w toku prac na forum Komisji pozwoliły na wypracowanie kolejnej wersji, które dotyczyły już tylko współpracy GDDKiA z PSP. W celu sfinalizowania kwestii uzgodnienia ww. dokumentu w Centrali GDDKiA, w dniu 17 października 2016 r. odbyło się spotkanie kierownictwa pionu utrzymania i zarządzania drogami GDDKiA z kierownictwem KG PSP. Przedstawiciele KG PSP wnieśli o ponowną redakcję i włączenie do treści dokumentu również Policji, która ma być także stroną porozumienia ramowego, przesłanego do uzgodnienia do KG PSP wraz z Zasadami postępowania GDDKiA we wrześniu 2015 r. W związku z powyższym prace w zakresie uzgodnienia obu dokumentów z udziałem PSP i Policji planuje się sfinalizować do końca 2016 r. Biorąc powyższe pod uwagę nie można mówić, iż długotrwałe przerwy w procesie uzgodnień powstały z przyczyn leżących po stronie GDDKiA, która była inicjatorem powstania obu ww. dokumentów, przewodziła pracom nad ich merytoryczną zawartością i konsekwentnie upominała się o uzgodnienie ich treści przez KG PSP”.

(dowód: akta kontroli str. 602-708, 976-979, 1004-1005)

NIK zwraca uwagę, że w zarządzeniu Nr 27 w sprawie PDR oraz innych obowiązujących przepisach nie zostały precyzyjnie wskazane zadania GDDKiA związane z prowadzeniem akcji ratowniczych i usuwaniem skutków zdarzeń drogowych. Prowadzić to może do sporów kompetencyjnych lub wątpliwości odnośnie zakresu działań, za które odpowiada zarządca drogi, przede wszystkim odnośnie usuwania z pasa drogowego, po zakończeniu działań ratowniczych, pozostałości zdarzenia drogowego nie zagrażających życiu bądź zdrowiu ludzi ani środowisku. Tym bardziej istotne, zdaniem NIK, jest pilne wdrożenie do stosowania zarówno przez GDDKiA, jak i służby ratownicze uzgodnionych zasad postępowania GDDKiA, określających zakres kompetencji poszczególnych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 13-45, 602-708)

2.2. Organizacja i zadania Punktu Informacji Drogowej w GDDKiA

Stan
faktyczny

Prowadzenie Punktu Informacji Drogowej (PID) należało do zadań DZR. Zadaniem PID w odniesieniu do zdarzeń na drogach krajowych zarządzanych przez GDDKiA było pozyskiwanie, gromadzenie i przekazywanie informacji o przejeźdźności i warunkach ruchu. Z dniem 17 lutego 2014 r. wdrożono do stosowania⁴⁰, przez PID GDDKiA i PID oddziałów GDDKiA, procedury dotyczące pozyskiwania i przekazywania informacji o utrudnieniach oraz informacji nt. utrzymania dróg. Miały one na celu, poprzez stworzenie cyfrowej sieci

⁴⁰ Pismem nr GDDKiA-DZR-WSZ-PID-psz/408/86/14 z-cy Generalnego Dyrektora z dnia 17 lutego 2014 r. z załącznikami.

telefonicznej łączącej PID GDDKiA i PID oddziałów GDDKiA, usprawnienie obsługi numeru Informacji drogowej (19111) oraz wyeliminowanie problemu długiego czasu oczekiwania na połączenie i tym samym poprawę jakości obsługi użytkowników dróg. Do zadań PID GDDKiA należało prowadzenie stałego monitoringu aktualnych warunków ruchu i sytuacji pogodowej na sieci dróg zarządzanych przez GDDKiA poprzez dostępne oprogramowanie, serwisy internetowe, rozgłoszenie radiowe, kanały TV. Dokumentowanie zaistniałych zdarzeń przez PID odbywało się poprzez elektroniczny Dziennik Pracy Dyżurnego, w którym odnotowywano utrudnienia, do których doszło podczas dyżuru oraz program UtrudnieniaWin. Przepływ informacji o utrudnieniach na drogach odbywał się trzema niezależnymi kanałami: telefonicznie (telefon stacjonarny i telefon komórkowy), poprzez pocztę elektroniczną oraz program informatyczny UtrudnieniaWin, który automatycznie powiadamiał PID GDDKiA o powstających i zmieniających się utrudnieniach. Działania PID GDDKiA w zakresie wspierania oddziałów GDDKiA, w przypadku wystąpienia zdarzeń na drogach krajowych, polegały w szczególności na: wysyłaniu komunikatów o utrudnieniach do kierownictwa GDDKiA, ogólnopolskich mediów, Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Rządowego Centrum Bezpieczeństwa (RCB); udzielaniu informacji o utrudnieniach w ramach obsługi numeru informacji drogowej; weryfikacji poprawności danych wprowadzanych do programu UtrudnieniaWin.

(dowód: akta kontroli str. 4, 129-131, 164-174, 582-599)

W okresie objętym kontrolą NIK, analizą pod względem prawidłowości reakcji służb oddziałów GDDKiA, objęto dwa zdarzenia drogowe: pożar autobusu na autostradzie A4 w dniu 22 czerwca 2015 r. oraz zderzenie samochodu ciężarowego z samochodem osobowym na autostradzie A4 w dniu 26 czerwca 2016 r. W obu przypadkach analizy dotyczyły: przebiegu procesu pozyskiwania i przekazywania informacji przez PID oddziałów GDDKiA i PID GDDKiA, czasu oczekiwania podróżnych, podjętych działań zapobiegawczych, rodzaju udzielonej pomocy, informacji jakich udzielono podróżnym, sposobu udzielania informacji oraz upływu czasu do uzyskania przepustowości. Przeprowadzone analizy wykazały prawidłowość działań służb drogowych GDDKiA w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 4, 131-132, 175-205, 273-283)

2.3. Struktura organizacyjna i zadania Centrów Zarządzania Ruchem (CZR)

Stan faktyczny Na drogach zarządzanych przez GDDKiA funkcjonowały cztery CZR, które podlegały dyrektorom właściwych oddziałów GDDKiA. I tak: CZR w Strykowie nadzorowane było przez Oddział GDDKiA w Łodzi i obejmowało swoim działaniem autostradę A1 na odcinku od granicy z województwem kujawsko-pomorskim do km 334+50 i autostradę A2 na odcinku od Konina do granicy z województwem mazowieckim; CZR w Końcyczach nadzorowane było przez Oddział GDDKiA w Katowicach i obejmowało autostradę A4 na odcinku od PPO Karwiany do PPO Żernica; CZR w Lublinie, pełniące również rolę PID, obejmowało wszystkie drogi zarządzane przez Oddział GDDKiA w Lublinie, a CZR we Wrocławiu, pełniące również rolę PID, obejmowało wszystkie drogi zarządzane przez Oddział GDDKiA we Wrocławiu. Współpraca i wymiana informacji pomiędzy CZR i PID GDDKiA odbywała się poprzez PID właściwego oddziału GDDKiA, do których w pierwszej kolejności CZR przekazywały informacje o utrudnieniach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 4, 97-116, 132)

2.4. Organizacja łączności na potrzeby działań ratowniczych realizowanych przez służby drogowe podległe GDDKiA

Stan faktyczny

W przypadku zdarzenia drogowego na autostradzie, w celu kontaktu ze służbami ratowniczymi, w tym również z KDR⁴¹, służby drogowe podległe GDDKiA dysponowały środkami łączności w postaci telefonów komórkowych i telefonów stacjonarnych.

⁴¹ Kierujący Działaniami Ratowniczymi.

Generalny Dyrektor poinformował, że „(...) kontakt ze służbami ratowniczymi odbywa się przy wykorzystaniu przekazanego PSP wykazu numerów kontaktowych do PID oddziałów GDDKiA. Wykaz numerów telefonów stanowi załącznik do projektu dokumentu pt. Zasady postępowania GDDKiA, którego projekt wypracowany przy współudziale przedstawiciela KGP PSP został przekazany do KG PSP do uzgodnienia. Obecnie zapewnione służbom utrzymaniowym GDDKiA możliwości techniczne i narzędzia do powiadamiania służb ratunkowych o zaistniałych zdarzeniach w postaci telefonicznej łączności komórkowej, stacjonarnej oraz elektronicznej są w pełni wystarczające w celu skutecznego przekazywania niezbędnych danych oraz kontaktu operacyjnego w ww. zakresie. Niemniej jednak, w przypadku wydarzeń wymagających zapewnienia szczególnie wysokiego poziomu współpracy i koordynacji współdziałania służb utrzymaniowych GDDKiA i ratunkowych (Światowe Dni Młodzieży 2016, szczyt NATO), personel GDDKiA był dodatkowo wyposażony w środki radiowej łączności zapasowej typu TETRA, dostarczane przez Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego”.

(dowód: akta kontroli str. 4-5, 119, 999-1000, 1036)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK zwraca uwagę, że utrzymywanie łączności przez służby drogowe GDDKiA z pozostałymi jednostkami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych wyłącznie przy wykorzystaniu telefonii stacjonarnej i komórkowej, może utrudniać sprawną wymianę informacji, zwłaszcza w sytuacji zaistnienia zdarzeń kryzysowych. W ocenie NIK, celowym byłoby podjęcie przez GDDKiA inicjatywy pozwalającej na organizację łączności, obejmującej również służby drogowe GDDKiA, przy wykorzystaniu radiowej sieci współdziałania służb MSWiA (kanał B112). Jak wynika z ustaleń kontroli, taki system funkcjonuje już na odcinku A2, gdzie zarządcą jest Autostrada Wielkopolska II SA. Łączność radiową pomiędzy służbami tego operatora, a służbami biorącymi udział w akcjach ratunkowych zapewnia m.in. wspomniany wyżej kanał B112. Zgoda na wykorzystywanie przez służby operatora autostrady radiowej sieci kanału B112 udzielona została przez MSW w dniu 15 września 2015 r., w związku z wnioskiem operatora autostrady z dnia 19 sierpnia 2015 r.

(dowód: akta kontroli str. 998)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie organizacji i koordynacji działań ratowniczych.

3. Wyposażenie podległych służb drogowych i wyszkolenie pracowników uczestniczących bądź prowadzących działania w obszarze bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

3.1. Regulacje w zakresie wyposażania podległych służb drogowych w sprzęt wykorzystywany do zapewnienia bezpieczeństwa na drogach oraz do wsparcia działań ratowniczych

Stan
faktyczny

Zasady wyposażania pracowników GDDKiA oraz oddziałów GDDKiA w środki ochrony indywidualnej, odzież i obuwie robocze oraz środki higieny osobistej, w zależności od rodzaju i warunków wykonywanych czynności, zostały sprecyzowane w zarządzeniu Nr 4 w sprawie zasad wyposażania pracowników GDDKiA⁴². Na podstawie tego zarządzenia pracownicy wykonujący czynności w obszarze pasa drogowego powinni posiadać odzież ochronną ostrzegawczą (m.in.: kamizelki ostrzegawcze, helmy ochronne, buty ocieplone i gumowe, rękawice ochronne, okulary ochronne). Zasady wyposażania samochodów patrolowych osobowych i ciężarowych, będących w dyspozycji GDDKiA i oddziałów GDDKiA oraz samochodów osobowych w oddziałach GDDKiA w sprzęt /urządzenia brd, służący do

⁴² Zarządzenie Nr 4 Generalnego Dyrektora z dnia 8 marca 2011 roku zmieniające zarządzenie w sprawie zasad wyposażania pracowników Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w środki ochrony indywidualnej, odzież i obuwie robocze oraz środki higieny osobistej, z załącznikami.

zabezpieczenia i oznakowania miejsca robót w pasie drogowym⁴³, określono w zarządzeniu Nr 81 Generalnego Dyrektora z dnia 23 grudnia 2009 r. w sprawie wprowadzenia „Instrukcji wyposażenia środków transportowo-sprzętowych GDDKiA”. Zgodnie z Instrukcją, stanowiącą załącznik do zarządzenia, każdy pojazd patrolowy GDDKiA powinien być wyposażony w m.in.: zespoloną lampę ostrzegawczą ze światłem żółtym błyskowym, a w razie potrzeby w dodatkowo podwieszoną lampę roboczą do oświetlenia pobocza, przyczepki sygnalizacyjne, zapory drogowe, odblaskowe pionowe znaki drogowe do oznakowania tymczasowego oraz pachółki.

Kontrola NIK, przeprowadzona w wybranych oddziałach GDDKiA, nie wykazała nieprawidłowości w zakresie wyposażenia w sprzęt wykorzystywany do zapewnienia bezpieczeństwa oraz do wsparcia działań ratowniczych.

W celu zapewnienia efektywności i płynności ruchu, brd oraz bezpieczeństwa służbom drogowym prowadzącym roboty w pasie drogowym, zarządzeniem Nr 34 Generalnego Dyrektora z dnia 30 lipca 2014 roku w sprawie typowych schematów oznakowania robót oraz pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym, wprowadzone zostały zasady stosowania oznakowania, urządzeń brd i prowadzenia robót, a także katalogi: typowych schematów oznakowania robót oraz typowych schematów oznakowania pomiarów diagnostycznych prowadzonych w pasie drogowym. Generalny Dyrektor poinformował, że „(...) oddziały GDDKiA mają dodatkowo do dyspozycji szeroko rozumiany sprzęt przeznaczony do prac utrzymaniowych, w szczególności sprzęt specjalistyczny, taki jak np. piaskarki i solarki, który na żądanie KDR może być wykorzystany do wsparcia działań ratowniczych”.

(dowód: akta kontroli str. 5, 132-133, 358-395)

3.2. Organizacja i uczestnictwo w ćwiczeniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych oraz organizacja szkoleń

Stan faktyczny

W okresie objętym kontrolą przedstawiciele GDDKiA brali udział w ćwiczeniach działań ratowniczych, organizowanych przez inne służby. Ujmowane one były w corocznych „Wytycznych Generalnego Dyrektora do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych”⁴⁴. Wytyczne na 2016 r., wprowadzone zarządzeniem Nr 3⁴⁵ Generalnego Dyrektora, zakładały uczestnictwo pracowników GDDKiA w ćwiczeniach działań ratowniczych organizowanych na poziomie regionalnym przez jednostki organizacyjne PSP, Policji, wojewodów oraz jednostki samorządu terytorialnego. Na podstawie informacji o takich ćwiczeniach, w dniu 14 marca 2016 r. Generalny Dyrektor zatwierdził plan⁴⁶, który skutkowało udziałem przedstawicieli GDDKiA w czterech ćwiczeniach działań ratowniczych. Ich celem było sprawdzenie systemu powiadamiania o zdarzeniu, procedur koordynacji i współdziałania służb uczestniczących w działaniach ratowniczych oraz współdziałania zarządcy drogi z KDR.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) wnioski wynikające z ćwiczeń dotyczyły oceny działań oddziałów GDDKiA biorących udział w tych przedsięwzięciach oraz oceny współpracy pomiędzy PSP, Policją, PRM i służbami drogowymi GDDKiA. Z wniosków tych wynikało, że współpraca ta odbywała się na właściwym poziomie, a podmioty uczestniczące w ćwiczeniach, w tym służby drogowe, były dobrze przygotowane do realizacji zadań określonych w PDR”.

(dowód: akta kontroli str. 5, 9-11, 75-96, 733-780)

⁴³ Z wyłączeniem samochodów używanych przez kierownictwo oddziałów GDDKiA.

⁴⁴ Wytyczne w 2015 r. stanowiły załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 14 Generalnego Dyrektora z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie wytycznych do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych w 2015 r. Na tej podstawie Generalny Dyrektor w dniu 19 lutego 2015 r. zatwierdził szczegółowy plan ćwiczeń ratowniczych z udziałem przedstawicieli GDDKiA.

⁴⁵ Zarządzenie Nr 3 Generalnego Dyrektora z dnia 15 stycznia 2016 r. w sprawie wytycznych do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych w 2016 r.

⁴⁶ Dokument opracowany przez DZK pn. „Zestawienie planowanych przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ratownictwa, ochrony ludności, obrony cywilnej, przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w GDDKiA w 2016 r.”.

Zasady organizacji szkolenia nt. zarządzania kryzysowego realizowanego w GDDKiA określone zostały zarządzeniem Nr 36 w sprawie szkolenia⁴⁷. W „Wytycznych Generalnego Dyrektora do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych w 2016 r.”⁴⁸, jako priorytet i główny cel działania GDDKiA w zakresie zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych, wskazano włączanie w tematykę szkoleń obronnych wybranych zagadnień i praktycznych elementów zarządzania kryzysowego, w tym z obszaru infrastruktury krytycznej, w celu powiązania wspólnych zadań realizowanych w ramach przygotowań obronnych drogownictwa i procedur zarządzania kryzysowego związanych z zapewnieniem przejezdności na zarządzanych drogach.

Realizacja szkoleń w 2015 r. odbyła się zgodnie z planem szkoleń na 2015 r.⁴⁹, a w 2016 r. - zgodnie z zatwierdzonym przez Generalnego Dyrektora w dniu 14 marca 2016 r. planem szkoleń na 2016 r.⁵⁰ Zagadnienia związane z działaniami ratowniczymi uwzględniono w czterech szkoleniach.

(dowód: akta kontroli str. 5, 11-12, 70-96, 733-780)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność GDDKiA w zakresie wyposażenia podległych służb drogowych i wyszkolenia pracowników uczestniczących bądź prowadzących działania w obszarze bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych.

4. Działania GDDKiA na rzecz zapewnienia warunków bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

4.1. Prowadzenie i uczestnictwo w kontrolach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

Stan
faktyczny

Zarządzeniem Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd, wprowadzona została do stosowania w GDDKiA oraz oddziałach GDDKiA Instrukcja, w której określono zasady organizacji i przeprowadzania okresowych kontroli stanu dróg, w tym przede wszystkim wpływu infrastruktury drogowej i otoczenia drogi na stan brd⁵¹. W skład zespołów kontrolujących stan brd wchodziły pracownicy oddziałów GDDKiA⁵², niemniej jednak z inicjatywy Generalnego Dyrektora lub jego zastępcy, w kontrolach tych mogli uczestniczyć również pracownicy centrali GDDKiA. W okresie objętym kontrolą NIK, do przeglądów stanu dróg pracownicy centrali GDDKiA nie byli delegowani.

Dyrektor DZR wyjaśnił, że: „(...) zgodnie z § 4 pkt 2 zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli brd udział pracowników GDDKiA w przedmiotowych kontrolach nie jest obligatoryjny i nie wystąpiły żadne nadzwyczajne okoliczności wskazujące na konieczność takiego wsparcia oddziałów GDDKiA ze strony GDDKiA”.

Do zadań regulaminowych DZR należało m.in. dokonywanie kontroli oznakowania, o których mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie zarządzania ruchem⁵³, na odcinkach autostrad i dróg ekspresowych. W ramach realizacji tego obowiązku, w okresie

⁴⁷ Zarządzenie Nr 36 Generalnego Dyrektora z dnia 5 lipca 2013 r. w sprawie szkolenia z zarządzania kryzysowego realizowanego w GDDKiA.

⁴⁸ Załącznik Nr 1 do zarządzenia Nr 3 w sprawie wytycznych w 2016.

⁴⁹ „Zestawienie planowanych przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ratownictwa, ochrony ludności, obrony cywilnej, przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w GDDKiA w 2015 r.”, zatwierdzone przez Generalnego Dyrektora w dniu 19 lutego 2015 r. na podstawie zarządzenia Nr 14 Generalnego Dyrektora z dnia 3 lutego 2015 r. w sprawie wytycznych do zarządzania kryzysowego i przygotowań obronnych w 2015 r.

⁵⁰ Dokument opracowany przez DZK pn. „Zestawienie planowanych przedsięwzięć szkoleniowych w zakresie zarządzania kryzysowego, ochrony infrastruktury krytycznej, ratownictwa, ochrony ludności, obrony cywilnej, przeciwdziałania zagrożeniom terrorystycznym w GDDKiA w 2016 r.” na podstawie zarządzenia Nr 3 w sprawie wytycznych na 2016 r.

⁵¹ Stan realizacji postanowień wynikających z procedur objętych zarządzeniem Nr 28 w sprawie kontroli brd, przedstawiony został w rozdziale III pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

⁵² Powoływani przez dyrektora oddziału GDDKiA.

⁵³ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm.).

objętym kontrolą NIK, przeprowadzono tego typu kontrole łącznie w 90 lokalizacjach (odcinkach i punktach). Kontrole te dotyczyły widoczności oznakowania, prawidłowości lokalizacji znaków i zgodności w zakresie warunków technicznych, stosowania urządzeń brd, prowadzenia robót w pasie drogowym na podstawie zatwierdzonych projektów czasowej organizacji ruchu oraz lokalizacji reklam pod kątem ograniczania widoczności. Po kontrolach wprowadzano zmiany (naprawy, wymiany, demontaż) wynikające ze stwierdzonych nieprawidłowości i formułowanych rekomendacji.

(dowód: akta kontroli str. 5, 134, 270-272, 461-562, 826-836)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W opinii NIK, delegowanie pracowników GDDKiA do udziału w okresowych kontrolach stanu dróg, wykonywanych przez oddziały GDDKiA na podstawie zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd, zwiększyłoby efektywność nadzoru DZR nad tym procesem i mogłoby przyczynić się do poprawy bezpieczeństwa istniejącej infrastruktury drogowej. Uwagi i wnioski wynikające z udziału pracowników GDDKiA w takich kontrolach, stanowią powinny istotny element w pracach nad aktualizacją tej procedury. Jak ustalono, brak przekazania rekomendacji przez część jednostek organizacyjnych GDDKiA, wynikających z organizacji i przeprowadzenia kontroli stanu brd spowodował, że weryfikacja tych procedur miała ograniczony charakter⁵⁴.

4.2. Procedury w zakresie usuwania z jezdni autostrady i drogi ekspresowej materiałów (w tym ropopochodnych), które zanieczyściły jezdnię w wyniku wypadku lub kolizji oraz jej oczyszczania w celu zapewnienia przejeźdźności

Stan
faktyczny

Zgodnie z § 16 rozporządzenia w sprawie organizacji ksr⁵⁵, działania ratownicze ksr⁵⁵ w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego obejmują planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych niezbędnych do zmniejszenia lub likwidacji bezpośrednich zagrożeń stwarzanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska lub mienia. Działania ratownicze w ww. zakresie prowadzą podmioty ksr⁵⁵ odpowiednio wyszkolone i wyposażone w sprzęt specjalistyczny i środki ochrony indywidualnej, a w szczególności specjalistyczne grupy ratownictwa chemiczno-ekologicznego PSP. Działania te polegają m.in. na związywaniu lub neutralizacji substancji niebezpiecznych oraz zabezpieczeniu terenu objętego wyciekami tych substancji. Zgodnie z § 21 rozporządzenia w sprawie organizacji ksr⁵⁵, kierowanie działaniem ratowniczym ustaje z chwilą przekazania zarządcy drogi terenu objętego działaniem ratowniczym, natomiast w myśl § 38, KDR potwierdza ww. przekazanie w protokole, którego wzór zawiera załącznik nr 12 do wskazanego wyżej rozporządzenia.

W toku uzgadniania z KG PSP projektu zasad postępowania GDDKiA przyjęto, że KDR ma oceniać każdorazowo sytuację na drodze i w zależności od zaistnienia bądź braku zagrożenia chemicznego lub ekologicznego podejmować odpowiednie działania. Zadaniem PSP podczas wykonywania działań ratowniczych jest m.in. organizowanie i prowadzenie działań z zakresu ratownictwa chemicznego i ekologicznego, w tym związanie lub neutralizacja substancji niebezpiecznych.

W przypadku usunięcia bądź braku zagrożenia, KDR powinien dokonać w treści protokołu przekazania terenu objętego działaniami ratowniczymi jednoznacznej adnotacji: „Brak zagrożenia chemicznego lub ekologicznego” lub „Zostało usunięte zagrożenie chemiczne lub ekologiczne”.

W trakcie działań ratowniczych, zadania służb drogowych GDDKiA nie wiążą się z usuwaniem zagrożeń chemicznych powstałych m.in. w wyniku kolizji na drodze, a jedynie

⁵⁴ Patrz: rozdział III, pkt 1.3 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁵ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46 poz. 239).

na stałej współpracy ze służbami ratowniczymi; pomocy w zabezpieczaniu skutków wypadków i kolizji, zabezpieczeniu miejsca zdarzenia drogowego do czasu odholowania pojazdu pozostającego na drodze; uprzątnięciu z drogi pozostałości po zdarzeniach oraz naprawie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej, w szczególności po zakończeniu akcji ratowniczej i usunięciu zagrożenia chemicznego lub ekologicznego przez PSP.

Wyżej wskazane zadania dla służb drogowych GDDKiA uwzględnione zostały w załączniku nr 2 do zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, określającym wzór ramowego PDR dla autostrad płatnych. Podmiotem wiodącym w zakresie usuwania odpadów⁵⁶ jest właściwy terytorialnie starosta, a podmiotami wspomagającymi – zarządca drogi i jednostki PSP.

(dowód: akta kontroli str. 5-6, 13-45, 119-120, 602-708)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W ocenie NIK, konieczne jest pilne wdrożenie do stosowania zarówno przez GDDKiA, jak i służby ratownicze uzgodnionych zasad postępowania GDDKiA. Projekt tych zasad szczegółowo reguluje procedury i zakres kompetencji poszczególnych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych⁵⁷, w tym dotyczących usuwania z jezdni materiałów, które zanieczyściły jezdnię oraz jej oczyszczenia, w celu zapewnienia przejeźdności.

4.3. Procedury w zakresie usuwania z autostrady i drogi ekspresowej unieruchomionych pojazdów

Stan
faktyczny

Zasady usuwania z autostrad i dróg ekspresowych pojazdów, w tym wraków pojazdów, które brały udział w wypadkach, uregulowane zostały w ustawie - Prawo o ruchu drogowym oraz w wydanym na podstawie art. 130a tejże ustawy rozporządzeniu w sprawie usuwania pojazdów⁵⁸. Pojazd może być usunięty z drogi na koszt właściciela w przypadku pozostawienia pojazdu w miejscu, gdzie jest to zabronione i utrudnia ruch lub w inny sposób zagraża bezpieczeństwu (art. 130a ust. 1 pkt 1). Dyspozycję przemieszczenia lub usunięcia wydaje policjant, strażnik gminny lub osoba dowodząca akcją ratowniczą (KDR) (art. 130a ust. 4). Jeżeli nie ma możliwości zabezpieczenia pojazdu w inny sposób, w przypadku gdy jego stan techniczny zagraża bezpieczeństwu ruchu drogowego, powoduje uszkodzenie drogi albo narusza wymagania ochrony środowiska (art. 130a ust. 2 pkt 2) - dyspozycję przemieszczenia lub usunięcia wydaje policjant; natomiast na podstawie art. 130a ust. 3 dyspozycję przemieszczenia lub usunięcia pojazdu z drogi, jeśli utrudnia on akcję ratowniczą - wydaje policjant lub KDR. Usuwanie pojazdów oraz prowadzenie parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi należy do zadań własnych powiatu. Właściwy terytorialnie starosta realizuje te zadania przy pomocy powiatowych jednostek organizacyjnych lub powierza ich wykonywanie zgodnie z przepisami o zamówieniach publicznych.

Zgodnie z załącznikiem 2 do zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR, podmiotem wiodącym w zakresie usuwania pojazdów oraz prowadzenia parkingu strzeżonego dla pojazdów usuniętych z drogi jest właściwy terytorialnie starosta, a podmiotami wspomagającymi to działanie – zarządca drogi, PSP oraz Policja.

(dowód: akta kontroli str. 6, 13-45, 120-121, 602-708)

4.4. Systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

⁵⁶ Usuwanie skutków zdarzeń drogowych po zakończeniu akcji ratowniczej przy wykorzystaniu własnych sił i środków lub w przypadku zdarzeń z udziałem środków transportu przewożących towary niebezpieczne – przy wykorzystaniu obowiązku pomocy ze strony sprawcy wypadku lub alternatywnie Starosty Powiatu (organu właściwego ze względu na miejsce powstania odpadów, gospodarującymi odpadami z wypadków).

⁵⁷ Szczegółowe ustalenia i oceny w tym zakresie zawarte zostały w rozdziale III, pkt 2.1 wystąpienia pokontrolnego.

⁵⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 czerwca 2011 r. w sprawie usuwania pojazdów, których używanie może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniających prowadzenie akcji ratowniczej (Dz. U. Nr 143, poz. 846, ze zm.).

Stan
faktyczny

Na zarządzanej przez GDDKiA sieci dróg funkcjonowały następujące systemy elektroniczne, które przeznaczone zostały do sygnalizowania, informowania, powiadamiania i monitorowania:

- Zintegrowany System Osłony Meteorologicznej i Zarządzania Ruchem na odcinku autostrady A4 Wrocław (Bielany) – Sośnica. Przy wykorzystaniu znaków o zmiennej treści system realizuje następujące funkcje: zarządzanie prędkością, zarządzanie ruchem na pasach, kierowanie na trasy alternatywne, informowanie o aktualnych warunkach ruchowych, informowanie o warunkach atmosferycznych;
- System Informacji Autostradowej na odcinku Autostrady A8 (węzeł Wrocław Południe – węzeł Wrocław - Psie Pole). Wdrożony system ITS zapewnia uczestnikom ruchu dostęp do informacji pogodowej, obejmującej ostrzeżenia i komunikaty alarmowe oraz informacje o warunkach pogodowych, za pomocą tablic zmiennej treści;
- system obsługujący odcinek trasy ekspresowej S8 węzeł Konotopa - węzeł Powązkowska. Na system składają się m.in. bramownice, znaki wizualizujące dowolne znaki z grupy znaków drogowych pionowych (zakazu, nakazu i ostrzegawczych), tablice tekstowe wizualizujące, kamery przekazujące obraz w czasie rzeczywistym, czujniki poziomu wody, system osłony meteorologicznej (stacje pogodowe);
- System Zarządzania Ruchem na autostradzie A2 na odcinku Konin – Stryków. System wykorzystuje dane z detektorów, informacje przekazywane przez kierowców, obraz z kamer zlokalizowanych na węzłach i w oparciu o te dane realizuje zgodnie z przyjętymi algorytmami procedury obejmujące zestawy znaków na poszczególnych węzłach;
- System Zarządzania Ruchem w tunelu drogowym Laliki. Przedsięwzięcie obejmuje system znaków zmiennej treści, kamer i czujników w tunelu drogowym i w jego rejonie oraz centrum dyspozytorskie zarządzania tunelem;
- System Zarządzania Ruchem na DK 11 na odcinku Poznań – Kórnik. W ramach przedsięwzięcia droga została wyposażona w system znaków informacyjnych, ostrzegawczych i zakazów zmiennej treści przekazujących informację w czasie rzeczywistym, współpracujący z zespołem stacji pogodowych;
- znaki zmiennej treści przekazujące informację o czasie oczekiwania na przejściach granicznych Dorohusk, Hrebenne, Medyka, Korczowa i Budomierz.

Ponadto zainstalowane zostały pojedyncze urządzenia ITS⁵⁹, nie połączone w systemy.

(dowód: akta kontroli str. 6, 134-135)

Do kompetencji oddziałów GDDKiA należało bezpośrednie zarządzanie, w tym eksploataowanie infrastruktury zlokalizowanej na zarządzanej sieci drogowej. Wspomniany wyżej obowiązek dotyczył również zainstalowanych pojedynczych urządzeń ITS, jak i funkcjonujących elektronicznych systemów zwiększających brd. W trakcie wprowadzania rozwiązań organizacyjnych i technicznych KSZR, w GDDKiA opracowano projekty dokumentów standaryzujących wdrażanie systemów informowania, powiadamiania i monitorowania, instalowanych na zarządzanych drogach, tj.:

- projekt „Instrukcji rozmieszczania klas modułów wdrożeniowych w pasie drogowym” z listopada 2014 r., która stanowiła zbiór zasad, zgodnie z którymi zaplanowano rozmieszczenie klas poszczególnych modułów wdrożeniowych KSZR⁶⁰ na sieci

⁵⁹ Inteligentne systemy transportowe (ITS) – systemy informacyjne i komunikacyjne mające na celu świadczenie usług związanych z różnymi rodzajami transportu i zarządzaniem ruchem oraz pozwalające na lepsze informowanie różnych użytkowników oraz zapewniające bezpieczniejsze, bardziej skoordynowane i „inteligentniejsze” korzystanie z sieci transportowych.

⁶⁰ Podsystemy informatyczne wraz z urządzeniami stanowiące elementy architektury KSZR, w tym m.in. moduły: Przekazywanie informacji i instrukcji dla kierowców (w tym m.in. klasy: zdarzenia, roboty drogowe, utrudnienia, zarządzanie objazdami, czas przejazdu, automatyczne komunikaty radiowe CB, przewożne znaki drogowe); Wyjście do sterowania prędkością i pasami ruchu (w tym klasy: sterowanie prędkością i pasami ruchu, zmienne kierunki pasów ruchu, pasy awaryjne, zarządzanie prędkością i innymi ograniczeniami, przewożne sterowanie ograniczeniami prędkości); Wykrywanie

drogowej zarządzanej przez GDDKiA do 2025 r. Dla poszczególnych klas każdego z 17 wyodrębnionych modułów wdrożeniowych, w tym związanych z przekazywaniem komunikatów poprzez znaki o zmiennej treści, zaproponowane zostały założenia dla ich lokalizacji oraz wytyczne/kryteria dotyczące rzeczywistej potrzeby ich zastosowania;

- projekt dokumentu pt. „Przekazywanie informacji i instrukcji dla kierowców” z 2015 r., w którym określono zasady formułowania komunikatów dla kierowców przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści dedykowane dla jednej usługi i przeznaczone m.in. do wyświetlania informacji o czasach dojazdów i o tunelach, a także poprzez znaki o zmiennej treści dedykowane dla więcej niż jednej usługi, w tym znaki przewoźne i dla odcinków specjalnych, informujące kierowców m.in.: o wypadkach drogowych (w tym odległości od wypadku); ograniczeniu skrajni drogi i robotach drogowych; zatorach, zwężeniu, zamknięciu jezdni, przeszkodach, zanieczyszczeniu nawierzchni (olej), jeździe pod prąd, uszkodzonej infrastrukturze drogowej; wprowadzanych objazdach; lokalnych warunkach pogodowych; śliskiej nawierzchni oraz ograniczeniu widoczności.
- (dowód: akta kontroli str. 6, 136, 284-357, 600-601)

*Ustalone
nieprawidłowości*

Generalny Dyrektor nie wprowadził formalnie do stosowania dwóch opracowanych w GDDKiA projektów instrukcji standaryzujących wdrażanie systemów informowania, powiadamiania i monitorowania, instalowanych na zarządzanych drogach w ramach wprowadzania KSZR. Dotyczyło to projektu „Instrukcji rozmieszczania klas modułów wdrożeniowych w pasie drogowym” z listopada 2014 r., która po zatwierdzeniu miała podlegać aktualizacjom pozwalającym odzwierciedlić założenia do lokalizacji modułów wdrożeniowych, zgodnie z postępem prac nad KSZR i zdobytym doświadczeniem, a także projektu instrukcji z 2015 r. pt. „Przekazywanie informacji i instrukcji dla kierowców”, w którym określono zasady formułowania komunikatów dla kierowców przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści. Jak wyjaśnił Dyrektor DZR, „(...) projekty tych dokumentów mają charakter fakultatywny i z uwagi na brak ich odpowiedników w oficjalnych dokumentach, wprowadzonych do stosowania w GDDKiA, zasady w nich zawarte są stosowane wprost”.

Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „(...) ww. projekty w obecnym kształcie mają charakter zaleceń i rekomendacji, które wynikają z wniosków uzyskanych z dotychczasowych doświadczeń GDDKiA. Są one wykorzystywane przy opracowywaniu opisów przedmiotu zamówienia uwzględniających rozwiązania z obszaru IST, w zakresie dostosowanym do specyfiki danego zamówienia. DZR nadzoruje ten proces, uzgadniając opisy przedmiotu zamówienia/programy funkcjonalno-użytkowe opracowywane przez poszczególne oddziały GDDKiA, działając na podstawie zarządzenia nr 54 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 10 października 2008 r. w sprawie podziału zadań, w zakresie przygotowania i realizacji inwestycji, w ramach GDDKiA”.

(dowód: akta kontroli str. 284-357, 600-601, 976-979, 1002)

Brak formalnego uregulowania zagadnień, obejmujących zasady lokalizacji klas modułów wdrożeniowych, instalowanych w ramach wprowadzania KSZR oraz procedur w zakresie formułowania komunikatów dla kierowców, przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści powoduje, że stosowanie przez jednostki organizacyjne GDDKiA tych rekomendacji ma wyłącznie charakter fakultatywny. Z tego powodu celowym jest pilne wdrożenie opracowanych procedur, tak aby zasady te stanowiły obowiązujący standard postępowania.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,

Ocena częściowa

zdarzeń z dostępnego zasobu danych (w tym m.in. klasy: wykrycie niekontrolowanego zdarzenia takiego jak wypadek, kolizja, awaria pojazdu, zator); Pozyskiwanie danych na potrzeby obliczenia czasu przejazdu; Autostradowa Telefonía Alarmowa + CB; Dane wizyjne (w tym m.in. klasy: podgląd sytuacji na drodze, wideo rejestracja pasa drogowego); Dozowanie wjazdu; Sygnalizacja świetlna; Zbieranie danych pogodowych i o stanie nawierzchni; Przekazywanie informacji o tunelu dla kierowców; Zbieranie danych o ruchu z sieci dróg krajowych.

działalność GDDKiA w zakresie zapewnienia warunków bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

5. Działania GDDKiA w zakresie ustanowienia procedur dotyczących informowania użytkowników dróg o utrudnieniach w ruchu oraz rozładowywania korków i zatorów drogowych

5.1. Procedury, organizacja i działania komórek organizacyjnych GDDKiA odpowiadających za monitorowanie przejezdności dróg, identyfikację zdarzeń drogowych i likwidację ich skutków

- Stan faktyczny Zarządzeniem Nr 10 w sprawie przygotowania do zarządzania kryzysowego⁶¹ określono:
- kategorie utrudnień i zagrożeń mogących spowodować sytuacje kryzysowe na sieci dróg; podział zadań i odpowiedzialności w ramach GDDKiA w zakresie realizacji zadań zarządzania kryzysowego (DZK, DZR, DZDM, oddziały GDDKiA),
 - struktury kierowania zarządzaniem kryzysowym w GDDKiA,
 - komórki organizacyjne GDDKiA uczestniczące w zarządzaniu kryzysowym,
 - obieg informacji na potrzeby realizacji zadań zarządzania kryzysowego,
 - dokumenty obowiązujące w systemie monitorowania sytuacji i reagowania na zaistniałe utrudnienie lub zagrożenie na sieci zarządzanych dróg.

Nadzór nad gromadzeniem i przekazywaniem informacji o przejezdności i warunkach ruchu na zarządzanej sieci dróg należał do kompetencji DZR, natomiast do zadań oddziałów GDDKiA należała m.in. współpraca z innymi zarządcami dróg w zakresie przejezdności dróg krajowych oraz realizacja zadań na rzecz zapewnienia płynności i brd.

Z dniem 17 lutego 2014 r. wdrożono do stosowania przez PID GDDKiA i PID oddziałów GDDKiA procedury dotyczące pozyskiwania, gromadzenia i przekazywania informacji o utrudnieniach na drogach, spowodowanych zdarzeniem drogowym⁶². Szczegółowa analiza tej procedury przedstawiona została w rozdziale III pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

Obowiązujące i projektowane w GDDKiA zasady dotyczące identyfikacji zdarzeń drogowych i likwidacji ich skutków przedstawione zostały w rozdziale III pkt 4.2 i 4.3 wystąpienia pokontrolnego. Ponadto zarządzeniem Nr 47 Generalnego Dyrektora z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie procedury odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem, wprowadzono procedurę podejmowania działań zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego, m.in. w przypadku zwiększenia natężenia ruchu drogowego oraz odpowiedzialność poszczególnych komórek organizacyjnych GDDKiA w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 6, 136, 164-174, 273-283, 437-460)

Sposób identyfikowania i reagowania Generalnego Dyrektora, jako zarządcy sieci autostrad, na zatory i zdarzenia drogowe uregulowany został w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w sprawie sposobu ustalania wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa. Zgodnie z § 4 ust. 2 tego rozporządzenia Generalny Dyrektor terminowo przekazywał ministrowi właściwemu do spraw transportu półroczne sprawozdania z przeprowadzanych analiz oraz działań podejmowanych zgodnie z art. 37a ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.

(dowód: akta kontroli str. 997, 999-1000, 1035-1043)

Generalny Dyrektor nie wykonywał postanowień wynikających z § 4 ust. 1 przywołanego wyżej rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju, polegających na obowiązku

Ustalone
nieprawidłowości

⁶¹ Zarządzenie Nr 10 Generalnego Dyrektora z dnia 18 lutego 2014 roku w sprawie przygotowania GDDKiA do realizacji zadań zarządzania kryzysowego.

⁶² Pismem nr GDDKiA-DZR-WSZ-PID-psz/408/86/14 Zastępcy Generalnego Dyrektora z dnia 17 lutego 2014 r. z załącznikami.

niezwłocznego przedstawiania ministrowi właściwemu do spraw transportu informacji o ustaleniu (stwierdzeniu) wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa.

Ustalono, że PID GDDKiA przekazywał do Zespołu Monitorowania Zagrożeń Biura Bezpieczeństwa Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, w formie wiadomości elektronicznej, wyłącznie informacje na temat przypadków odstąpienia od poboru i przywrócenia poboru opłat. Jak wyjaśnił Generalny Dyrektor „(...) od czasu wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia, GDDKiA nie otrzymała od MliB informacji, iż aktualny sposób przekazywania informacji o wystąpieniu zagrożenia ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa jest niewystarczający”.

(dowód: akta kontroli str. 991-997, 999-1000, 1035-1063)

W ocenie NIK, skutkowało to tym, że minister właściwy do spraw transportu nie posiadał bieżących informacji niezbędnych do sprawowania rzetelnego nadzoru nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych. Obowiązek wykonywania tego nadzoru, przez ministra właściwego do spraw transportu, wynika z art. 10 ust. 1 ustawy - Prawo o ruchu drogowym. W szczególności, z uwagi na brak bieżących informacji o występowaniu zagrożeń brd lub o zdarzeniach zmniejszających stopień tego bezpieczeństwa, organ sprawujący nadzór nad zarządzaniem ruchem na drogach krajowych pozbawiony był kluczowych danych do dokonywania rzetelnych ocen organizacji ruchu w zakresie brd⁶³. Należy zauważyć, że powyższą ocenę podzielił także Minister Infrastruktury i Budownictwa w informacji⁶⁴ pozyskanej w trybie art. 29 ust.1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK.

5.2. Procedury związane z rozładowywaniem korków i zatorów drogowych oraz działania w tym zakresie

Stan
faktyczny

Zgodnie z art. 37a ust. 4a ustawy z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym, Generalny Dyrektor jest zobowiązany do podejmowania działań zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego. W przypadku zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub wystąpienia zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa, w sytuacji zwiększonego natężenia ruchu drogowego może odstąpić od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem.

Zarządzeniem Nr 47 w sprawie odstąpienia od poboru opłat, dyrektorzy oddziałów GDDKiA upoważnieni zostali do podejmowania działań zapewniających bezpieczeństwo ruchu drogowego oraz do podejmowania decyzji o odstąpieniu od poboru i przywróceniu poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem⁶⁵. Zgodnie z procedurą, w przypadku wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa, rozumianego m.in. jako powstanie zatoru drogowego na skutek zdarzenia drogowego, dyrektorzy oddziałów GDDKiA zobowiązani zostali do przeprowadzenia i udokumentowania analizy; czy tendencja tworzenia zatoru drogowego jest rosnąca czy malejąca; czy istnieje możliwość zastosowania innych środków niż odstąpienie od poboru opłat, w szczególności przez wprowadzenie objazdów, zwiększenie obsady na Placu Poboru Opłat (PPO), ręczne wydawanie dokumentów potwierdzających wjazd na autostradę, uruchomienie na PPO pasów o zmiennym kierunku ruchu. W przypadku stwierdzenia takich okoliczności, do kompetencji dyrektora oddziału GDDKiA, w sytuacji braku możliwości zastosowania innych środków, należało podjęcie decyzji o odstąpieniu od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem⁶⁶. Procedura wskazuje precyzyjnie

⁶³ Na podstawie § 3 ust. 2 pkt 1 lit. b rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach i oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177 poz. 1729, ze zm.).

⁶⁴ Pismo DK.4.0810.25.2016.CG z dnia 18 listopada 2016 r.

⁶⁵ „Procedura odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem”, stanowiąca załącznik Nr 1 do przedmiotowego zarządzenia.

⁶⁶ Podjęte decyzje o odstąpieniu od poboru oraz przywróceniu poboru opłat muszą być każdorazowo przekazywane w formie pisemnej m.in. Generalnemu Dyrektorowi.

kryteria warunkujące możliwość podjęcia decyzji o odstąpieniu od poboru opłat.

(dowód: akta kontroli str. 6, 137-138, , 164-174, 273-283)

W porozumieniu z firmą Kapsch, obsługującą pobór opłat na Autostradzie A4 Wrocław – Gliwice oraz A2 Konin – Stryków, w 2013 r. GDDKiA opracowała procedury działania w zakresie neutralizacji/minimalizacji zatorów na PPO. Na ich podstawie zarządca systemu poboru opłat, w zależności od natężenia ruchu, podejmuje działania zaradcze w postaci ręcznego kierowania ruchem. W celu rozładowywania zatorów na zarządzanych drogach nieobjętych poborem opłat GDDKiA podejmowała działania polegające na: udostępnianiu na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl: informacji o utrudnieniach na Mapie warunków drogowych, plików xml zawierających informacje o aktualnych utrudnieniach w ruchu oraz mapy kamer drogowych; udzielaniu informacji o utrudnieniach poprzez Informację drogową (19 111); rozsyłaniu komunikatów o utrudnieniach i ewentualnych objazdach do mediów; przekazywaniu komunikatów poprzez zainstalowane na drogach systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz brd⁶⁷; współpracy jednostek terenowych GDDKiA z Policją i PSP.

W GDDKiA nie wypracowano zasad postępowania w zakresie wsparcia/pomocy dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych i unieruchomionych w długotrwałych zatorach drogowych. Generalny Dyrektor wyjaśnił, że: „zadania z tym związane nie należą do kompetencji zarządców dróg, natomiast uprawnienia w tym zakresie posiadają właściwe terytorialnie jednostki samorządu terytorialnego. Oddziały GDDKiA w celu zmniejszenia zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników dróg, podejmują czynności w postaci informowania o: stanie bieżących utrudnień; utrudnieniach poprzez komunikaty; efektach występujących zdarzeń drogowych i wyznaczonych wspólnie z Policją objazdach; przewidywanym czasie zakończenia utrudnień, możliwości wyboru alternatywnych tras przejazdu, najbliższego zjazdu z drogi i lokalizacji parkingów; lokalizacji punktów pomocy medycznej lub punktów dystrybucji wody pitnej”.

(dowód: akta kontroli str. 6, 137-139)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

NIK nie zgłasza uwag do sposobu uregulowania kwestii związanych z rozładowywaniem zatorów drogowych i działań z tym związanych.

Zastrzeżenia NIK budzi jednak praktyczne stosowanie posiadanych kompetencji przez dyrektorów oddziałów GDDKiA jako zarządców dróg. Dotyczy to w szczególności:

- nieuzasadnionych opóźnień w podejmowaniu decyzji o odstąpieniu od poboru opłat, gdy sytuacja na drodze spełnia ustalone w zarządzeniu przesłanki do podjęcia takiej decyzji,
- niewykorzystywanie możliwości angażowania Policji do kierowania ruchem na zjazdach z autostrad i wyznaczonych objazdach, w celu zwiększenia płynności ruchu oraz
- niewypracowanie praktycznych zasad sprawnego wprowadzania, przy pomocy Policji, tymczasowej organizacji ruchu i wykorzystywania wjazdów i przejazdów awaryjnych, w celu umożliwienia osobom, które utknęły w korkach bądź zatorach drogowych szybsze ich opuszczenie.

5.3. System informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na autostradach i drogach ekspresowych oraz możliwych objazdach

Stan
faktyczny

GDDKiA dysponowała następującymi systemami umożliwiającymi informowanie o aktualnej sytuacji na autostradach i drogach ekspresowych oraz możliwych objazdach: dostępne na stronie internetowej GDDKiA: mapa warunków drogowych, pliki xml zawierające informacje o aktualnych utrudnieniach w ruchu, mapa kamer drogowych; Informacja drogową (19 111); komunikaty o utrudnieniach i ewentualnych objazdach rozsyłane do lokalnych oraz ogólnopolskich mediów przez PID GDDKiA i PID oddziałów GDDKiA; zainstalowane na drogach systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz

⁶⁷ Systemy te wskazane zostały w rozdziale III pkt 4.4 wystąpienia pokontrolnego.

brd⁶⁸.

Zasady formułowania komunikatów dla kierowców przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści zostały określone w projekcie dokumentu z 2015 r. pt. „Przekazywanie informacji i instrukcji dla kierowców”⁶⁹. Natomiast procedury dotyczące sposobu obiegu informacji o utrudnieniach na drogach i obsługi numeru informacji drogowej „19111” zostały wdrożone pismem z-cy Generalnego Dyrektora z dnia 17 lutego 2014 r.⁷⁰

(dowód: akta kontroli str. 6, 141, 164-174, 308-357)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Brak formalnego uregulowania problematyki związanej z formułowaniem komunikatów dla kierowców, przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści powoduje, że stosowanie przez jednostki organizacyjne GDDKiA tych rekomendacji ma wyłącznie charakter fakultatywny⁷¹. Z tego powodu celowe jest, w ocenie NIK, formalne wdrożenie opracowanych procedur, tak aby zasady te stanowiły obowiązujący standard postępowania.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność GDDKiA w zakresie ustanowienia procedur dotyczących informowania użytkowników dróg o utrudnieniach w ruchu i rozładowywania korków i zatorów drogowych.

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o:

- 1) podjęcie działań w celu uzupełnienia brakującej infrastruktury ratowniczej i służącej zapewnieniu brd na wszystkich zarządzanych autostradach;
- 2) zobowiązanie dyrektorów oddziałów GDDKiA do zatwierdzenia opracowanych projektów PDR dla wszystkich zarządzanych odcinków autostrad i dróg ekspresowych oraz do uzupełnienia zatwierdzonych PDR o brakującą dokumentację, obejmującą uzgodnienia PDR z właściwymi terytorialnie komendantami PSP i Policji oraz opinię właściwego terytorialnie wojewody - stosownie do postanowień § 5 ust. 2 i 4 zarządzenia Nr 27 w sprawie PDR oraz rozdziału II pkt 2 lit. d i f załącznika nr 1 do tego zarządzenia;
- 3) nowelizację zarządzenia Nr 28 w sprawie kontroli stanu brd, uwzględniającą wnioski z przeprowadzonych analiz i weryfikacji dotychczas obowiązujących procedur, w celu poprawy zasad organizacji i przeprowadzania kontroli stanu dróg, a w konsekwencji zwiększenia wpływu tych kontroli na poprawę bezpieczeństwa ruchu drogowego;
- 4) uregulowanie zasad lokalizacji klas modułów wdrożeniowych, instalowanych w pasie drogowym oraz procedur w zakresie formułowania komunikatów dla kierowców, przekazywanych poprzez znaki o zmiennej treści;
- 5) wdrożenie rozwiązań organizacyjnych umożliwiających Generalnemu Dyrektorowi wywiązywanie się z obowiązku informowania ministra właściwego do spraw transportu o ustaleniu wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego lub zdarzenia zmniejszającego stopień tego bezpieczeństwa, określonego w § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 24 lipca 2015 r. w przedmiotowej sprawie.

⁶⁸ Systemy te wskazane zostały w rozdziale III pkt 4.4 wystąpienia pokontrolnego.

⁶⁹ Ocena oraz analiza przyczyn i skutków braku zatwierdzenia tych procedur przez Generalnego Dyrektora przedstawiona została w rozdziale III pkt 4.4 wystąpienia pokontrolnego.

⁷⁰ Pismo nr GDDKiA-DZR-WSZ-PID-psz/408/86/14 z-cy Generalnego Dyrektora z dnia 17 lutego 2014 r. z załącznikami. Procedury te zostały szczegółowo przedstawione w rozdziale III pkt 2.2 wystąpienia pokontrolnego.

⁷¹ Szczegółowe ustalenia i oceny w tym zakresie zawarte zostały w rozdziale III, pkt 4.4 wystąpienia pokontrolnego.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad, drugi - do akt kontroli.

*Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń*

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, Generalnemu Dyrektorowi Dróg Krajowych i Autostrad przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków*

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

W przypadku wniesienia zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, termin przedstawienia informacji liczy się od dnia otrzymania uchwały o oddaleniu zastrzeżeń w całości lub zmienionego wystąpienia pokontrolnego.

Warszawa, dnia 18 kwietnia 2017 r.

Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
Najwyższej Izby Kontroli

Marek Bieńkowski

DYREKTOR
Departament Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
z up. *S. - Syl Tomo*

Ton podpis
Wicedyrektor