



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.010.06.2016

P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

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 Delegatura w Opolu
Kontrolerzy	Kontrolę przeprowadzili, na podstawie art. 2 ust 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : 1. Grażyna Stalska, doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr LOP/50/2016 z dnia 23 sierpnia 2016 r. 2. Krzysztof Rajczyk, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/51/2016 z dnia 1 września 2016 r. (dowód: akta kontroli, str. 1, 101-102)
Jednostka kontrolowana	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Opolu, ul. Niedziałkowskiego 6, kod pocztowy 45-086, nr statystyczny 017511575-00147, zwany w dalszej części niniejszego wystąpienia Oddziałem GDDKiA.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Opolu jest, od dnia 27 października 2014 r., Andrzej Kałużny. (dowód: akta kontroli, str. 2, 643)

II. Ocena kontrolowanej działalności²

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Dyrektora Oddziału GDDKiA w Opolu na rzecz przygotowania warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze na autostradzie.

Powyższą ocenę uzasadnia w szczególności prawidłowa realizacja obowiązków w zakresie ustanowienia zasad i organizacji działań ratowniczych na zarządzanym odcinku autostrady A4, które ujęto w planie działań ratowniczych³.

Współpraca z jednostkami organizacyjnymi innych służb prowadzących działania ratownicze, w tym podejmowanie działań na rzecz wymiany informacji i koordynacji działań pomiędzy tymi służbami, pozwoliła na wypracowanie takich rozwiązań organizacyjnych, które umożliwiły wjazd na autostradę uprzywilejowanym służbom ratowniczym przez otwierane za pomocą pilota bramy przesuwne. Pomimo braku porozumień o zasadach współpracy z jednostkami organizacyjnymi innych służb oraz podmiotami ratowniczymi, współdziałanie z tymi służbami przybrało formę regularnych spotkań w siedzibie Oddziału GDDKiA lub spotkań prowadzonych pod auspicjami Wojewody Opolskiego.

Stan wyposażenia pracowników i współpracowników zarządcy autostrady A4 na terenie woj. opolskiego oraz ich wyszkolenie z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej ofiarom wypadków, umożliwiły zapewnienie bezpieczeństwa na drodze i wsparcie działań ratowniczych.

W celu zapewnienia warunków bezpieczeństwa na zarządzanym odcinku autostrady przeprowadzano kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, a działania jednostki kontrolowanej na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego wspierały również systemy

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

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

³ Dalej: PDR.

elektroniczne umożliwiające w szczególności sygnalizowanie, informowanie, powiadamianie, monitorowanie i sterowanie urządzeniami infrastruktury drogowej w postaci m.in. 22 znaków zmiennej treści⁴.

W Oddziale GDDKiA obowiązywały procedury, w których określono obowiązki w zakresie monitorowania przejezdności dróg, w tym również wyznaczania objazdów i czasowego oznaczania odcinków dróg w celu zapobiegania wypadkom komunikacyjnym oraz procedury przewidujące informowanie użytkowników dróg o wypadkach i zatorach drogowych poprzez ZZT. W procedurach tych nie ustalono zakresu wsparcia dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych i unieruchomionych w wielogodzinnych zatorach drogowych, jak również nie uwzględniono zasad współpracy z Policją. Podejmowane przez zarządcę A4 działania w celu wsparcia osób unieruchomionych w korkach ograniczały się głównie do przekazywania użytkownikom drogi informacji o utrudnieniach, zdarzeniach, objazdach na znakach drogowych i tablicach ZZT. Zastosowanie innego dostępnego środka wsparcia, w postaci czasowego odstąpienia od poboru opłat, było zastosowane w kontrolowanym okresie pięciokrotnie.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że ten środek wsparcia powinien być stosowany bez zbędnej zwłoki w sytuacji, gdy inne zastosowane środki zaradcze nie przyniosły oczekiwanego efektu. Ponadto istotnym jest, aby reakcja na tworzące się zatory i korki i współpraca służb w tym zakresie została z tymi służbami uzgodniona i opierała się na zasadach określonych w PDR.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły przeprowadzania na zarządzanym odcinku A4 kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego z niedochowaniem terminów wynikających z uregulowań wewnętrznych i bez zapewnienia częstotliwości przeprowadzania kontroli wynikającej z obowiązujących przepisów.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki bezpieczeństwa oraz przygotowanie warunków do prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie

1.1. Stan organizacyjno-kadrowy komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przygotowanie warunków do prowadzenia działań ratowniczych

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2016 (I półrocze) w obowiązującym w Oddziale GDDKiA Regulaminie Organizacyjnym⁵ ustanowiono, że *komórki organizacyjne – w zakresie swojego działania – realizują przedsięwzięcia dotyczące zasad, organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg.*

W regulaminie tym zagadnienia związane z bezpieczeństwem ruchu drogowego nadzorował Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami⁶, któremu podlegał m.in. Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych oraz Rejony⁷.

Do zakresu zadań Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należało m.in. prowadzenia Punktu Informacji Drogowej⁸ i realizacja zadania informowania o stanie przejezdności dróg oraz wyznaczania objazdów w sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia. W zakresie obowiązków Naczelnika ww. wydziału wyszczególniono również m.in. obowiązki dotyczące współpracy z właściwymi służbami⁹ w zakresie bezpieczeństwa w ruchu drogowym i usuwania skutków wypadków i kolizji.

Do zakresu zadań Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem należało m.in. określanie potrzeb rzeczowych i finansowych dotyczących zarządzania ruchem drogowym i jego bezpieczeństwa, prowadzenie bazy danych o wypadkach

⁴ Dalej: ZZT.

⁵ Regulamin organizacyjny nadany Oddziałowi GDDKiA zarządzeniem nr 23/2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 30 grudnia 2014 r. i zmieniony zarządzeniem nr 6 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 23 lutego 2015 r.

⁶ Dalej: Zastępca Dyrektora.

⁷ W strukturze organizacyjnej Oddziału GDDKiA utworzono pięć Rejonów (w Brzegu, w Kluczborku, w Kędzierzynie-Koźlu, w Nysie, w Opolu). Obwód utrzymania autostrady podlegał Rejonowi w Brzegu.

⁸ Dalej: PID.

⁹ M.in. z Policją i Państwową Strażą Pożarną (PSP).

drogowych oraz planowanie i monitoring zadań w zakresie poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego. W zakresie obowiązków Naczelnika ww. wydziału wyszczególniono również m.in. obowiązek kontroli i analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego, rozpatrywania wniosków dotyczących bezpieczeństwa ruchu, w tym odcinków autostrad, identyfikacji miejsc niebezpiecznych i zapobiegania powstawania zagrożeń bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na klasyfikację wypadków śmiertelnych, a także obowiązek współpracy w zakresie bezpieczeństwa z Policją i innymi jednostkami.

Do zakresu działań Stanowiska ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych należała m.in. koordynacja przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg.

Współpraca z właściwymi służbami w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego została wyszczególniona również w zadaniach Rejonów, którym powierzono także obowiązki w zakresie likwidacji szkód komunikacyjnych.

Za opracowanie PDR, w którym ustanowiono procedury dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie odpowiadał – stosownie do treści zarządzenia nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA¹⁰ – Dyrektor Oddziału GDDKiA.

Ponadto w jednostce obowiązywał *Plan zarządzania kryzysowego Oddziału GDDKiA*¹¹, w którym m.in. ustanowiono szczegółowe procedury i środki reagowania na zagrożenia, w tym m.in. na katastrofę w ruchu drogowym, tj. na zdarzenie w ruchu lądowym powodujące śmierć i ciężki uszczerbek na zdrowiu lub zagrożenie życia wielu osób.

(dowód: akta kontroli, str. 48-74, 87-96, 109)

W Oddziale GDDKiA organizacja i zadania komórek organizacyjnych uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradach były następujące:

- Rejon Dróg w Brzegu nadzorował działania wykonawcy usługi „Utrzymaj Standard”¹² na autostradzie A4 w ramach umownych obowiązków związanych z usuwaniem skutków nagłych zdarzeń;

- Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem nadzorował organizację ruchu podczas zdarzeń na autostradzie, w tym komunikaty wyświetlane na ZZT;

- Wydział Dróg i Sieci Drogowej nadzorował działania PID, koordynował informacje wyświetlane na ZZT oraz współdziałał z Centrum Zarządzania Kryzysowego¹³ Wojewody Opolskiego;

- Zastępca Dyrektora sprawował nadzór nad usuwaniem skutków zdarzeń drogowych, organizacją objazdów, zamykaniem węzłów drogowych i wdrażaniem procedury zaniechania poboru opłat. Ponadto w okresie od 5 do 24 sierpnia 2015 r. posiadał i na okres od dnia 11 maja do dnia 31 grudnia 2016 r. otrzymał on udzielone przez Dyrektora Oddziału upoważnienie do działania i podejmowania decyzji o odstąpieniu i przywróceniu opłat za przejazd autostradą A4 na odcinku właściwości terytorialnej Oddziału GDDKiA w Opolu¹⁴.

(dowód: akta kontroli, str. 321-322, 328)

1.2. Ustanowienie zasad i organizacji działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Opis stanu faktycznego

PDR sporządzony dla odcinka autostrady A4 od km 193+965 (granica utrzymania pomiędzy Oddziałem GDDKiA i Oddziałem GDDKiA we Wrocławiu) do km 281+686 (granica woj.

¹⁰ Dalej: zarządzenie nr 27.

¹¹ Dokument zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w 2014 r.

¹² Zaberd SA

¹³ Dalej: CZK.

¹⁴ Na podstawie zarządzenia nr 47 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie procedury odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem (dalej: zarządzenie nr 47) do podejmowania decyzji o odstąpieniu i przywróceniu poboru opłat za przejazd autostradą zostali upoważnieni Dyrektorzy Oddziałów GDDKiA, którzy mogli przekazać te uprawnienia na czas określony na rzecz Zastępcy Dyrektora Oddziału GDDKiA stosownym upoważnieniem.

śląskiego i opolskiego), został zatwierdzony przez dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 5 września 2012 r., po uzyskaniu wymaganych opinii i uzgodnień¹⁵.

PDR został zaktualizowany, a aktualizacja ta została zatwierdzona przez dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 8 maja 2015 r. Aktualizacja PDR uzyskała przed jej zatwierdzeniem wymagane opinie i uzgodnienia¹⁶ i wynikała m.in. ze zmian wprowadzonych zarządzeniem nr 44 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 26 września 2014 r. *zmieniającym zarządzenie w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA*¹⁷. W aktualizacji tej wprowadzono zapisy związane z wyeliminowaniem przeszkód uniemożliwiających swobodny wjazd i wyjazd awaryjny służb ratowniczych poprzez zabezpieczenie tych wjazdów/wyjazdów wyłącznie bramami przesuwnymi otwieranymi za pomocą pilota lub, w razie awarii, za pomocą specjalnego klucza. W aktualizacji tej zmieniono także treść pkt 9 pn. *Współpraca administratora autostrady z Policją, PRM i KSRG*, w którym – w wersji przed aktualizacją – zapisano obowiązek administratora autostrady do przeprowadzenia ćwiczeń (nie rzadziej niż raz na trzy lata lub na wniosek stron uzgadniających PDR). W zaktualizowanym PDR, w ww. pkt 9 zamieszczono zapis o obowiązku współdziałania Dyrektora Oddziału GDDKiA ze służbami ratowniczymi oraz podmiotami uczestniczącymi w organizowaniu szkoleń i prowadzenia ćwiczeń sprawdzających na płatnym odcinku autostrady A4 oraz zapisano obowiązek uczestniczenia w organizowanych ćwiczeniach i szkoleniach administratora (jak również firmy działające w jego imieniu) i dzierżawców obiektów¹⁸. Zapis o obowiązku przeprowadzania ćwiczeń przez administratora autostrady A4 został więc zmieniony ww. aktualizacją na obowiązek współdziałania z podmiotami uczestniczącymi w prowadzeniu ćwiczeń sprawdzających.

Do zmiany ww. zapisów zostały zgłoszone uwagi przez Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, który w piśmie z dnia 31 lipca 2014 r. przedstawił stanowisko, aby utrzymać obowiązek organizowania i przeprowadzenia ćwiczeń przez zarządcę autostrady, wskazując na to, jak ważne są ćwiczenia ratownicze dla sprawdzenia przygotowania obiektów i zarządców obiektów autostradowych oraz służb administratora do prowadzenia działań ratowniczych oraz oczekując od Oddziału GDDKiA koordynacji przebiegu takich ćwiczeń.

Pismem z dnia 27 października 2014 r. Zastępca Dyrektora poinformował Opolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, że stanowisko ww. Komendanta *sugerujące, iż do obowiązków właściciela obiektu autostradowego należy organizowanie i prowadzenie ćwiczeń ratowniczych nie znajduje potwierdzenia w przepisach prawa*.

Pismem z dnia 5 lutego 2015 r. Opolski Komendant Wojewódzki PSP zaproponował rezygnację z zapisów PDR dotyczących organizacji ćwiczeń i poinformował, że: (...) *na poziomie centralnym prowadzone są prace zmierzające do zawarcia porozumienia pomiędzy Komendantem Głównym PSP, a Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie współpracy PSP i GDDKiA. W dokumencie tym powinna zostać uregulowana kwestia organizacji ćwiczeń na autostradach (...)*.

(dowód: akta kontroli, str. 4, 107-139, 171-173, 645-726, 936-938)

Na terenie działania kontrolowanej jednostki nie wystąpiły odcinki autostrad i dróg ekspresowych, dla których nie zatwierdzono PDR.

(dowód: akta kontroli, str. 44)

Sposób organizacji i przebieg działań prowadzonych przez Oddział GDDKiA w odniesieniu do pięciu zdarzeń drogowych¹⁹, które zaistniały na terenie działania kontrolowanej jednostki był następujący:

¹⁵ PRD uzgodniono: 1/ w dniu 10 sierpnia 2012 r. z Opolskim Komendantem Wojewódzkim PSP w Opolu, 2/ w dniu 29 sierpnia 2012 r. z Opolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Opolu, 3/ w dniu 14 sierpnia 2012 r. z Opolskim Centrum Ratownictwa Medycznego w Opolu.

¹⁶ Aktualizację PRD uzgodniono: 1/ w dniu 30 marca 2015 r. z Opolskim Komendantem Wojewódzkim PSP w Opolu, 2/ w dniu 20 kwietnia 2015 r. z Opolskim Komendantem Wojewódzkim Policji w Opolu, 3/ w dniu 29 kwietnia 2015 r. z Wojewodą Opolskim.

¹⁷ Tj. zarządzenie nr 27.

¹⁸ Np. Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP).

¹⁹ Najpoważniejsze zdarzenia drogowe (pod względem liczby rannych i zabitych), które miały miejsce na zarządzanym przez Oddział GDDKiA odcinku autostrady w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r.

a/ zdarzenie z dnia 22 czerwca 2015 r., ok. godz. 10.48:

Informacja o zdarzeniu została zgłoszona do PID przez pracownika GDDKiA o godz. 11.05. Na miejsce zdarzenia przybyła karetka pogotowia ratunkowego (o godz. 11.00), Policja (o godz. 11.05), straż pożarna (o godz. 11.10). Patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” z powodu zatoru dotarł na miejsce zdarzenia o godz. 11.20 i zabezpieczył miejsce zdarzenia. Zdarzenie spowodowało utrudnienie polegające na zamknięciu autostrady A4 w kierunku Katowic. Informacja o zdarzeniu pojawiła się na ZYT o godz. 11.34 (procedura 1 *Wypadek – zablokowanie jezdni*) i o godz. 11.43 (procedura 1 *Wypadek – zablokowanie jezdni*). Informacja o zdarzeniu została przekazana przez PID o godz. 15.48²⁰. Na miejscu zabezpieczono ok. 600 l substancji niebezpiecznej (paliwa płynnego), które zmagazynowano w zbiornikach w Obwodzie Utrzymania Autostrady Przylesie, celem neutralizacji. Stwierdzono spalanie nawierzchni bitumicznej na powierzchni ok. 600 m² i wraki spalonych samochodów do usunięcia. Patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” oczyścił nawierzchnię jezdni ze szkła, plastiku i elementów opon. Ruch w kierunku Katowic został uruchomiony ok. godz. 22.40. Informacja o zlikwidowaniu skutków wypadku została przekazana przez PID o godz. 23.02.

b/ zdarzenie z dnia 22 czerwca 2015 r., ok. godz. 11.20:

Informacja o zdarzeniu została zgłoszona do PID przez pracownika GDDKiA o godz. 11.21. Informacja o zdarzeniu pojawiła się na ZYT o godz. 11.34 (procedura 1 *Wypadek – zablokowanie jezdni*) i o godz. 11.43 (procedura 1 *Wypadek – zablokowanie jezdni*).

Na miejsce zdarzenia przybyła karetka pogotowia ratunkowego (o godz. 11.50), Policja (o godz. 11.35) i straż pożarna (o godz. 11.55). Zdarzenie spowodowało utrudnienie polegające na zamknięciu A4 w obu kierunkach. Patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” nie stwierdził uszkodzenia elementów drogowych. Ruch w kierunku Wrocławia został uruchomiony najpierw jednym pasem, a o godz. 16.20 oboma pasami jezdni.

c/ zdarzenie z dnia 4 lipca 2015 r., godz. ok. 10.40:

Dyżurny Obwodu Utrzymania Autostrady Przylesie oraz dyżurny Policji zgłosili zdarzenie drogowe do PID ok. godz. 10.40. W tym czasie na miejsce zdarzenia przybyła karetka pogotowia ratunkowego, śmigłowiec Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Policja, straż pożarna (godzin przybycia poszczególnych służb ratunkowych nie odnotowano). Zdarzenie spowodowało utrudnienie polegające na zamknięciu autostrady A4 w obu kierunkach. Informacja o zdarzeniu pojawiła się na ZYT o godz. 11.07 (procedura 2 *Wypadek – zablokowanie jezdni*). Informacja o zdarzeniu została przekazana przez PID o godz. 11.40²¹. Około godz. 12.00 Policja uruchomiła ruch wahadłowy, lecz ok. 12.30 stwierdzono powstawanie korków na stacjach poboru opłat. Rekomendacja dotycząca czasowego odstąpienia od poboru opłat i ewakuacji ruchu została sporządzona o godz. 13.00, bramki zostały podniesione o godz. 13.47. Rekomendacja o zamknięciu bramek została sporządzona o godz. 15.26, a autostrada została odblokowana na odcinku od węzła Brzeg do węzła Opole Zachód o godz. 15.30. Patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” oczyścił nawierzchnię jezdni ze szkła i plastiku, zlikwidował plamy oleju oraz stwierdził uszkodzenie ok. 200 mb barier energochłonnych od strony pobocza, które zostały naprawione.

d/ zdarzenie z dnia 2 sierpnia 2015 r., godz. ok. 11.20:

Patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” o godz. 11.20 zauważył zdarzenie drogowe i zgłosił je do PID ok. godz. 11.35. W tym czasie na miejsce zdarzenia przybyła karetka pogotowia ratunkowego (o godz. 11.35) i śmigłowiec Lotniczego Pogotowia Ratunkowego, Policja (o godz. 11.50), straż pożarna (o godz. 11.55). Patrol nie stwierdził uszkodzeń jezdni, uszkodzone samochody stanowiły utrudnienie na pasie awaryjnym, a ruch w kierunku Wrocławia odbywał się jednym pasem jezdni. Informacja o zdarzeniu została przekazana przez PID o godz. 11.52²². Informacja o zatorze pojawiła się na ZYT o godz. 12.49 (procedura 10B *Zator – kierunek do Wrocławia*). Informacja o zakończeniu utrudnienia została przekazana przez PID o godz. 13.43. Patrol wykonawcy usługi

²⁰ Informacje przekazano do: CZK, PID Oddział Warszawa, PID Centrala, Centrum Zarządzania Autostradą Kończone, pozostałych oddziałów GDDKiA, Radia ZET, Radia Opole.

²¹ Informacje przekazano do: CZK, PID Oddział Warszawa, PID Centrala, Centrum Zarządzania Autostradą Kończone, pozostałych oddziałów GDDKiA, Radia ZET, Radia Opole.

²² Informacje przekazano do: CZK, PID Oddział Warszawa, PID Centrala, Centrum Zarządzania Autostradą Kończone, pozostałych oddziałów GDDKiA, Radia ZET, Radia Opole.

„Utrzymaj standard” zabezpieczał zdarzenie do godz. 13.30, a do godz. 18.05 wyjeżdżał z Obwodu Utrzymania Autostrady Przylesie celem ustalania długości zatoru w kierunku Wrocławia.

e/ zdarzenie z dnia 22 kwietnia 2016 r., godz. ok. 16.25:

O godz. 15.56 PID poinformował o zakończeniu etapu nr 1 remontu odcinka A4. Około godz. 16.20 patrol wykonawcy usługi „Utrzymaj standard” zauważył zdarzenie drogowe na tzw. „zwężce”, na której drogowcy przygotowywali oznakowanie etapu nr 2 remontu odcinka A4 w okolicach węzła Brzeg i zgłosił je do PID. Zgłoszenia do PID o godz. 16.25 dokonał również dyżurny Komendy Powiatowej Policji w Brzegu. W tym czasie na miejsce zdarzenia przybyła Policja (o godz. 16.30), straż pożarna (o godz. 16.40), karetka pogotowia ratunkowego (o godz. 16.50). Utrudnieniem było zablokowanie pasa wolnego ruchu w kierunku Katowic. Informacja o zdarzeniu drogowym i zatorze nie została uwidoczniiona na ZZT. Informacja o zdarzeniu została przekazana przez PID o godz. 17.49²³. Miejsce zdarzenia oznaczono i ustawiono przyczepkę sygnalizacyjną ze strzałką świetlną. Wykonawca remontowanego odcinka drogi rozpiął separatory na jezdni południowej i skierował ruch pasem szybkim, co spowodowało sprawne rozładowanie zatoru. PID przekazał informację o rozładowaniu zatoru i sprzątaniu nawierzchni jezdni o godz. 18.17 (w wyniku zdarzenia na prawy pas jezdni i pas awaryjny wylała się farba, która została usunięta z powierzchni ok. 200 m²).

(dowód: akta kontroli, str. 944-1015)

Przyczynę przekazania przez PID (w czterech przypadkach²⁴) informacji o zdarzeniu drogowym po upływie co najmniej 60 minut od momentu jej otrzymania Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił następująco: *informacje o zdarzeniach są przekazywane przez PID dwuetapowo. Po otrzymaniu ogólnych danych o zdarzeniu/wypadku informacja jest przekazywana telefonicznie. Dopiero po zebraniu danych o zdarzeniu (...) informacja jest przekazywana drogą e-mailową (...). Zebranie szczegółowych informacji i ich potwierdzenie wymaga dłuższego okresu czasu.*

Przyczynę braku uruchomienia procedury informowania użytkowników dróg o zdarzeniach drogowych na ZZT w przypadku zdarzenia z dnia 2 sierpnia 2015 r. i z dnia 22 kwietnia 2016 r. Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił następująco: *w wyniku zdarzenia z 2 sierpnia 2015 r. nie było żadnych utrudnień w ruchu, pojazdy zostały szybko przesunięte na pobocze i nie zajmowały żadnego pasa ruchu, dlatego nie wprowadzono komunikatów o wypadku (...) Po zdarzeniu drogowym (w dniu 22 kwietnia 2016 r.) komunikatorów o wypadku na ZZT nie można było wyświetlić, gdyż najpierw kierowca jadący w kierunku Katowic natrafił na zwężenie lewostronne (...), a dopiero po kilku kilometrach zmieniał tor jazdy z prawego pasa na lewy (...). Czyli na ZZT w obrębie węzła Brzeg funkcjonowały komunikaty o zawężeniu do jednego pasa ruchu, związanym z prowadzonymi ww. robotami. Należy zaznaczyć, że autostrada była przejezdna jednym pasem ruchu i procedura o wypadku na prawym pasie ruchu nie wnosiłaby zasadniczego nowego elementu informacyjnego.*

(dowód: akta kontroli, str. 1032-1037)

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że trudności i ograniczeń w zakresie realizacji zadań związanych z zapewnieniem przygotowania warunków do prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie A4 w chwili obecnej nie ma ze względu na dostępną infrastrukturę ratowniczą (m.in. wjazdy awaryjne zabezpieczone automatycznie otwieranymi bramami uruchamianymi pilotem, który posiadają ewidencjonowane jednostki biorące udział w akcjach ratowniczych lub otwierane awaryjnie, tj. w razie braku zasilania, ewidencjonowanym kluczem). Zastępca Dyrektora poinformował, że do infrastruktury ratowniczej służby ratownicze od dwóch lat nie zgłaszają żadnych uwag na cyklicznych (co 2-3 miesiące) spotkaniach, a jedyną i istotną trudnością z jaką stale spotyka się GDDKiA jest wyegzekwowanie od pierwszej służby, która przybywa na miejsce wypadku precyzyjnej informacji podanej do PID o lokalizacji zdarzenia, co służby argumentują faktem

²³ Informacje przekazano do: CZK, PID Oddział Warszawa, PID Centrala, Centrum Zarządzania Autostradą Kończyce, pozostałych oddziałów GDDKiA, Radia ZET, Radia Opole.

²⁴ Zdarzenia w dniach: 22 czerwca 2015 r., 4 lipca 2015 r. i 22 kwietnia 2016 r.

konieczności podjęcia natychmiastowych działań ratowniczych, które mają prymat nad funkcją informacyjną. W związku z tym informacja przekazywana jest z opóźnieniem.

(dowód: akta kontroli, str. 327, 338)

1.3. Warunki bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

Opis stanu
faktycznego

Stan bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie A4, analizowany był na cotygodniowych posiedzeniach Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu, w którym udział brali pracownicy Oddziału GDDKiA i przedstawiciele Komendy Wojewódzkiej Policji w Opolu²⁵. Przedmiotem tych posiedzeń, poza oceną projektów organizacji ruchu, była również analiza bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych. Ponadto analizy dotyczące zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom autostrady A4 były przedmiotem cyklicznych spotkań pracowników Oddziału GDDKiA ze służbami ratowniczymi²⁶ i Operatorem Systemu Poboru Opłat²⁷, których w latach 2015-2016 (I półrocze) zorganizowano siedem.

Analizie poddano m.in. kwestię nagminnego parkowania na autostradzie A4 pojazdów ciężarowych w miejscach niedozwolonych, w tym na wjazdach do MOP. Stan taki pracownicy GDDKiA udokumentowali m.in. na terenie powiatu strzeleckiego (MOP Wysoka). Dla zmniejszenia stopnia zagrożenia na tych odcinkach autostrady, informację o zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego przekazano KWP, celem podjęcia działań zmierzających do zwiększenia nadzoru nad ruchem drogowym na autostradzie A4. Analizy dotyczące możliwości likwidacji/zmiany miejsc oznakowania na autostradzie przeprowadzano okresowo z udziałem przedstawicieli Policji dla odcinka autostrady A4 na terenie powiatu brzeskiego, opolskiego, krapkowickiego i strzeleckiego.

Pismem z dnia 20 marca 2015 r. Departament Zarządzania Ruchem GDDKiA przekazał Dyrektorowi Oddziału analizę bezpieczeństwa na drogach krajowych i powstałą w jej efekcie klasyfikację odcinków dróg krajowych o największym lub bardzo dużym ryzyku koncentracji kosztów wypadków oraz bardzo dużym ryzyku gęstości kosztów wypadków²⁸. Obejmowała ona odcinki dróg, na których w latach 2011-2013, na odcinku 400 m, doszło do co najmniej dwóch wypadków (w tym jednego wypadku ze skutkiem śmiertelnym) lub doszło do co najmniej trzech wypadków. W klasyfikacji tej nie ujęto odcinków autostrady A4 zarządzanych przez Oddział GDDKiA.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił: *ponieważ w zestawieniu tym nie znalazł się żaden odcinek autostrady A4 na terenie woj. opolskiego, w okresie 2015-2016 (I półrocze) nie istniała potrzeba przeprowadzania analiz bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie. Wyjaśnił również, że z uwagi na to, że w 2015 r. autostrada A4 nie została zaklasyfikowana do żadnej z najwyższych klas koncentracji kosztów wypadków oraz nie została zaklasyfikowana do najwyższej klasy ryzyka gęstości wypadków, nie dokonywano klasyfikacji odcinków A4 ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej.*

(dowód: akta kontroli, str. 44, 94-100, 373-403, 415, 417, 421-422)

W badanym okresie sporządzono statystykę wypadków na A4 w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 10 kwietnia 2016 r., która obejmowała 35 zdarzeń drogowych z dziewięcioma ofiarami śmiertelnymi i 46 osobami rannymi²⁹.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił: *analiza zdarzeń drogowych na autostradzie A4 nie wykazuje pojawienia się odcinków, które w dłuższym okresie czasu (kilku lat) utrwałyby się jako odcinki gromadzenia się wypadków (...). Zdarzenia te nie są skoncentrowane i zdarzają się na całym odcinku autostrady. Stąd*

²⁵ Dalej: KWP.

²⁶ W spotkaniach brali udział przedstawiciele Komendy Wojewódzkiej PSP w Opolu, KWP, Opolskiego Centrum Ratownictwa Medycznego oraz przedstawiciele innych służb, m.in. Izby Celnej w Opolu, Wojewódzkiego Inspektoratu Transportu Drogowego w Opolu, Urzędu Kontroli Skarbowej w Opolu.

²⁷ Kapsch Telematic Services Spółka z o. o.

²⁸ Klasa ryzyka ustalana w oparciu o koncentrację wypadków z ofiarami śmiertelnymi i koncentrację kosztów wypadków, reprezentująca indywidualne ryzyko uczestnika ruchu drogowego poruszającego się po analizowanej drodze oraz klasa ryzyka gęstości kosztów wypadków ustalana w oparciu o gęstość kosztów wypadków i potencjał redukcji kosztów wypadków, reprezentująca ryzyko społeczne grup uczestników ruchu drogowego.

²⁹ W wykazie tym ujęto 35 wypadków, w tym sześć z ofiarami śmiertelnymi, trzy z ofiarami śmiertelnymi i rannymi oraz 26 z osobami rannymi.

też działania Oddziału GDDKiA zmierzające do zmniejszenia stopnia zagrożenia wystąpienia wypadków śmiertelnych, podejmowane były w zakresie zmian w organizacji ruchu, takich jak ograniczanie prędkości i wyprzedzania na odcinkach z ograniczoną skrajnią poziomą, lub na odcinkach o znacznym pochyleniu. Natomiast w sytuacjach nadzwyczajnych, spowodowanych warunkami atmosferycznymi i warunkami ruchu są wykorzystywane istniejące ZZT.

(dowód: akta kontroli, str. 415, 417, 419-420)

Informacja o niebezpieczeństwie na autostradzie A4 komunikowana była użytkownikom drogi poprzez: ZZT, Regionalny System Ostrzegania³⁰, komunikaty radiowe, stronę internetową (program *Utrudnienia*), informacje telefoniczne udzielane zainteresowanym przez PID.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że podmioty współpracujące są informowane o niebezpieczeństwie na A4 poprzez wymianę korespondencji i cykliczne spotkania z Policją (w ramach pracy Zespołu Oceny Projektów Organizacji Ruchu), a w przypadku sytuacji nadzwyczajnych (wypadek lub inna okoliczność powodująca utrudnienia ruchu) informacja o niebezpieczeństwie kierowana jest z PID telefonicznie do Policji, Wojewody Opolskiego, straży pożarnej oraz poprzez komunikat wysyłany drogą e-mailową do CZK.

(dowód: akta kontroli, str. 417-418)

W latach 2015-2016 (I półrocze) na terenie działania Oddziału GDDKiA nie wystąpiły przypadki dokonywania – na etapie projektowania autostrad – uzgodnienia warunków bezpieczeństwa z PSP i Policją.

(dowód: akta kontroli, str. 3)

W latach 2015-2016 (I półrocze) na terenie działania Oddziału GDDKiA nie wystąpiły przypadki przeprowadzenia – na etapie odbioru odcinków autostrad i dróg ekspresowych – czynności w celu uzyskania stanowiska PSP w sprawie zgodności obiektu budowlanego z projektem budowlanym, gdyż nie były w tym okresie oddawane do użytkowania odcinki autostrad lub dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli, str. 5)

Oględzinami objęto przebiegający przez powiat brzeski odcinek autostrady A4 (obie jezdnie) od km 193+573 do km 207+413, a w szczególności: a/ infrastrukturę i działanie wszystkich dwóch wjazdów awaryjnych i czterech przejazdów awaryjnych występujących na badanym odcinku drogi, b/ działanie sześciu z 16 kolumniek alarmowych, c/ wszystkie hydranty (siedem) i punkt poboru wody dla celów ratowniczych (jeden), d/ położenie dwóch, z czterech znaków A-18B *Zwierzęta dzikie*.

W trakcie oględzin stwierdzono, iż:

- na całym badanym odcinku autostrada była ogrodzona po obu stronach siatką metalową, w której nie stwierdzono ubytków,
- kolumniki alarmowe były wygradzone i zabezpieczone barierkami, a jakość połączenia była dobra; na odcinku pomiędzy kolumnikami alarmowymi umieszczono słupki hektometryczne wskazujące kierunek, w którym znajduje się najbliższa kolumnienka,
- przejazdy awaryjne posiadały nawierzchnię taką jak jezdnia autostrady i zbudowane były z barier energochłonnych zamocowanych na połączeniach śrubowych, które zostały zakonserwowane substancją ułatwiającą odkręcanie,
- wjazdy awaryjne zabezpieczone były bramami wjazdowymi o napędzie elektrycznym uruchamianym zdalnie pilotem; bramy były oznakowane i monitorowane oraz posiadały utwardzony dojazd z obu stron,
- zbiornik wodny dla celów ratowniczych zlokalizowany był na terenie MOP Wierzbnik, a hydranty zlokalizowane były na terenie MOP Jankowice Wielkie (1 szt.) i MOP Wierzbnik (1 szt.), Stacji Poboru Opłat Przylesie (1 szt.) i Obwodu Utrzymania Autostrady Przylesie (4 szt.),
- znaki A-18B *Zwierzęta dzikie* umieszczone były w pasie dzielącym kierunki jazdy, osłoniętym barierą ochronną, a widoczność znaków była bez zastrzeżeń.

³⁰ Dalej: RSO. Informację tę przekazywano użytkownikom posiadającym odpowiednią aplikację w telefonie komórkowym (smartfonie) poprzez komunikat przekazywany do CZK.

Ustalone
nieprawidłowości

Ocena częściowa

Opis stanu
faktycznego

Na badanym odcinku drogi nie zaprojektowano i nie wybudowano stanowisk postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli, str. 103, 344-372)

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

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

2. Wymiana informacji i koordynacja działań pomiędzy Oddziałem GDDKiA a służbami prowadzącymi działania ratownicze

2.1. Organizacja wymiany informacji pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych oraz zakres współpracy

Komórkami organizacyjnymi odpowiadającymi za współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradzie były: Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Rejon w Brzegu, Stanowisko ds. Komunikacji Społecznej oraz Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych.

(dowód: akta kontroli, str. 44, 53, 58)

W Oddziale GDDKiA nie funkcjonowało Centrum Zarządzania Ruchem, a zadania w zakresie zarządzania ruchem wykonywał Wydział Dróg i Sieci Drogowej poprzez PID.

(dowód: akta kontroli, str. 43)

Stosownie do treści § 2 i 4 zarządzenia nr 13/2014 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 7 maja 2014 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych³¹ do zadań PID w odniesieniu do zdarzeń drogowych należało gromadzenie i przekazywanie zainteresowanym informacji m.in. o wypadkach i kolizjach drogowych, w tym w szczególności informacji o rodzaju i miejscu zdarzenia, liczbie rannych i zabitych, rodzaju utrudnienia na drodze i przewidywanym czasie jego trwania oraz rodzaju wprowadzonych ułatwień (np. objazdów, ruchu wahadłowego).

Stosownie do treści Regulaminu PID, stanowiącego załącznik nr 4 ww. zarządzenia, do obowiązków dyżurnego PID należało w szczególności przygotowanie informacji o utrudnieniach na drogach spowodowanych wypadkiem drogowym lub innym zdarzeniem oraz przekazanie tej informacji dyżurnemu PID w Warszawie i wszystkich oddziałach GDDKiA, a także przekazanie tej informacji do CZK oraz wprowadzenie jej do programu *UtrudnieniaWin*. W przypadku powzięcia przez dyżurnego PID informacji o zdarzeniu drogowym wymagającym interwencji służb liniowych, zobowiązany był on do przekazania tej informacji Kierownikowi Rejonu.

Do obowiązków dyżurnego PID należało ponadto m.in. monitorowanie informacji o ruchu drogowym podawanych w mediach, realizowanie obowiązków i uprawnień wynikających z PDR dla autostrady A4, obsługa systemu monitoringu i zarządzania ruchem na autostradzie A4, obejmująca m.in. wprowadzanie określonych procedur na ZZT, kontaktowanie się z jednostkami PSP i Policji oraz CZK.

(dowód: akta kontroli, str. 77-85)

Dyżurny PID dysponował oprogramowaniem wspomagającym zarządzanie odcinkiem autostrady A4 Bielany Wrocławskie – Sośnica. Funkcjonalność tego oprogramowania umożliwia: a/ wprowadzanie procedur na ZZT, b/ podgląd z kamer (49) znajdujących się na pasie autostrady A4, c/ uzyskanie informacji o natężeniu ruchu na autostradzie A4, d/ uzyskanie informacji ze stacji pogodowych.

Dyżurny PID dysponował również elektroniczną mapą sieci dróg województwa opolskiego, oprogramowaniem *UtrudnieniaWin* oraz *ZimaWin*, a w zakresie pozyskiwania i informacji o natężeniu ruchu i zatorach, korzystał również z ogólnodostępnego programu internetowego *Targeo* i *Mapy Google*.

Dokumentacją wspomagającą koordynację działań PID i będącą w dyspozycji dyżurnego był PDR, procedury wprowadzania informacji na ZZT, komunikaty przekazywane do CZK

³¹ Dalej: zarządzenie nr 13/2014.

w celu wprowadzenia ich do RSO, wykazy telefonów kontaktowych m.in. do jednostek terenowych i służb ratunkowych. W dyspozycji dyżurnego były również następujące procedury: a/uruchamiania specjalnych tablic objazdowych, b/przyjmowania zgłoszeń awarii bram na wjazdach awaryjnych w ciągu autostrady A4, c/wjazdów i wyjazdów pojazdów służb ratowniczych, d/odstąpienia i przywrócenia poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem³², e/zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach na drogach krajowych³³, f/przyjmowania zgłoszeń o awarii bram wjazdowych na wjazdach awaryjnych, g/przejazdu pojazdów uprzywilejowanych przez miejsca poboru opłat, h/zasad korzystania z bram na wjazdach awaryjnych, i/organizacji ruchu dla przyczep z mobilnymi ZZT, j/zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych.

(dowód: akta kontroli, str. 44-45, 75-86, 198-296, 306-319, 1026-1032)

Stosownie do treści obowiązujących w GDDKiA *Zasad postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych* organizacja łączności na potrzeby współpracy (pkt 5.2 ww. zasad) przewidywała, że w skład systemu łączności na potrzeby współpracy w ramach działań zarządcy drogi wchodziły: a/podsystem łączności stacjonarnej, b/podsystem łączności telefonii komórkowej, c/podsystem poczty elektronicznej, d/kolumny alarmowe na autostradach.

PID wyposażony był w telefon stacjonarny, fax, telefon komórkowy i radiotelefon oraz posiadał dostęp do internetu. Wydzielony telefon PID alarmowy przeznaczony był do bezpośredniego kontaktu z Zastępcą Dyrektora, a radiotelefon wykorzystywany był wyłącznie do kontaktów z CZK. Środkami łączności z użytkownikami autostrady były również ZZT oraz ogólnopolska infolinia informacji drogowej (nr 19 111).

(dowód: akta kontroli, str. 305, 307-319)

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wskazał następujące sposoby, za pomocą których dyżurny PID może wspierać jednostki GDDKiA i służby ratownicze prowadzące działania w wypadkach i katastrofach drogowych:

- wyświetlanie odpowiednich procedur na ZZT,
- monitorowanie ruchu drogowego na autostradzie, w tym sporządzanie rekomendacji o odstąpieniu od poboru opłat,
- przekazanie polecenia o uruchomieniu procedury specjalnych znaków i tablic objazdowych,
- kierowanie służb liniowych zarządcy drogi do pomocy Policji przy kierowaniu ruchem oraz do zabezpieczenia i ustawiania oznakowania,
- informowanie użytkowników autostrady o zdarzeniu drogowym i o drogach objazdowych.

(dowód: akta kontroli, str. 44-45, 1035-1036)

Reakcje jednostek terenowych GDDKiA na zdarzenia poddawano analizom po każdym zdarzeniu mającym miejsce na autostradzie A4, którego skutki były odczuwalne w postaci zatorów związanych z przeniesieniem ruchu z autostrady na pozostałą sieć dróg, w tym na ulice miast.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że analizę taką wykonuje każdorazowo następnego dnia po zdarzeniu i ma ona formę konsultacji i ocen działań poszczególnych komórek organizacyjnych (w tym PID) oraz sformułowania wniosków z przeprowadzonej akcji. Wskazał on, iż poddane analizie zdarzenia na autostradzie A4 na terenie woj. opolskiego to w szczególności wypadki i kolizje na trasie autostrady przebiegającej przez Górę Św. Anny (z uwagi na wzrastającą liczbę takich zdarzeń) oraz wypadki i kolizje na remontowanych odcinkach autostrady, a sformułowane wnioski z tych analiz, to m.in. zmniejszenie dopuszczalnej prędkości³⁴ i zakaz wyprzedzania dla samochodów ciężarowych na odcinku autostrady przebiegającej przez Górę Św. Anny oraz zastosowanie na czas kolejnych remontów w 2016 r. trwałego rozdzielania kierunków ruchu przy pomocy ciągłych barier stalowych³⁵.

³² Wynikająca z zarządzenia nr 47.

³³ Ww. zarządzenie nr 13/2014.

³⁴ Zmniejszono dopuszczalną prędkość ze 140 km/h do 110 km/h.

³⁵ Dotychczas na czas remontu stosowano rozdzielanie kierunków ruchu przy pomocy znaków U-21 *Tablice kierujące*, co okazało się nieskuteczne, gdyż kierowcy łamali zakaz wyprzedzania i przejeżdżali poza linię

Efektom przeprowadzonej analizy i oceny działań wykonawcy zadania polegającego na kompleksowym utrzymaniu autostrady „Utrzymaj Standard”, w związku ze zdarzeniem z dnia 13 czerwca 2016 r. polegającym na zderzeniu się na autostradzie A4 sześciu samochodów ciężarowych, było naliczenie temu wykonawcy kar umownych w wyniku negatywnej oceny sposobu likwidacji skutków tego zdarzenia i braku dotrzymania standardu utrzymania autostrady.

(dowód: akta kontroli, str. 329-333, 442-446, 481-485)

Współpraca z jednostkami organizacyjnymi innych służb oraz podmiotami ratowniczymi³⁶ w zakresie prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie była prowadzona i przejawiała się m.in. organizowaniem w siedzibie Oddziału GDDKiA cyklicznych spotkań³⁷, których tematem było zapewnienie bezpieczeństwa ruchu pojazdów na autostradzie i Miejscach Poboru Opłat.

W wyniku tej współpracy, począwszy od czerwca 2012 r. podmioty obsługujące system ratownictwa medycznego na opolskim odcinku autostrady A4 otrzymały nieodpłatnie urządzenia pokładowe VIABOX/VIAAUTO przeznaczone dla pojazdów medycznych i policyjnych. Natomiast w sierpniu 2013 r. przekazano piloty i ewidencjonowane klucze³⁸, umożliwiające pojazdom uprzywilejowanym służb ratowniczych, uczestniczącym w akcjach związanych z ratowaniem życia, zdrowia lub mienia albo koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa lub porządku publicznego, dojazd na autostradę A4 z ominięciem stacji poboru opłat.

W I półroczu 2016 r. współpraca z jednostkami organizacyjnymi innych służb oraz podmiotami ratowniczymi dotyczyła w szczególności przygotowań do obsługi komunikacyjnej i ratowniczej Światowych Dni Młodzieży, a działania w tym zakresie prowadzone były pod nadzorem Wojewody Opolskiego w ramach Zespołu ds. Światowych Dni Młodzieży. Jako jedno z głównych zagrożeń związanych z organizacją tego wydarzenia uznano katastrofę w ruchu lądowym z udziałem autobusu z pielgrzymami, a prace ww. zespołu polegały m.in. na rozpatrywaniu możliwych zagrożeń i wypracowaniu metod likwidacji ich skutków.

(dowód: akta kontroli, str. 45, 244-245, 297-304, 338, 373-401, 423-441, 502-507, 644)

Oddział GDDKiA nie zawierał porozumień o współpracy z jednostkami organizacyjnymi innych służb oraz podmiotami ratowniczymi. Wprawdzie przygotowano projekt porozumienia o współpracy z Komendą Wojewódzką PSP w sprawie organizowania szkoleń i prowadzenia ćwiczeń sprawdzających na autostradzie A4, lecz porozumienia takiego nie zawarto.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że ww. porozumienie miało ułatwić zatwierdzenie PDR przez Opolskiego Wojewódzkiego Komendanta PSP, a głównym punktem rozbieżności był podmiot odpowiadający za organizację ćwiczeń sprawdzających. Zastępca Dyrektora wyjaśnił także, że ostatecznie *w toku kolejnych spotkań i konsultacji (...) uzyskano porozumienie w postaci zatwierdzenia PDR³⁹ (...) bez konieczności zawierania dodatkowego porozumienia w sprawie organizacji ćwiczeń sprawdzających.*

(dowód: akta kontroli, str. 334-335, 339-343, 422)

2.2. Organizacja łączności na potrzeby działań na autostradach i drogach ekspresowych.

Opis stanu
faktycznego

Komórki Oddziału GDDKiA (w tym PID) oraz brygady patrolowe i brygady interwencyjne wykonawcy kompleksowego utrzymania autostrady A4, dla celów utrzymania łączności pomiędzy podmiotami na miejscu działań ratowniczych korzystały z telefonii komórkowej. Łączność radiową ograniczono wyłącznie do kontaktów za pośrednictwem CZK.

znaków na przeciwny kierunek. Sytuacja taka była przyczyną wypadku ze skutkiem śmiertelnym w dniu 22 czerwca 2015 r.

³⁶ Opolskie Centrum Ratownictwa Medycznego, KWP, Komenda Wojewódzka PSP w Opolu, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego w Opolu, Izba Celna w Opolu, Śląsko-Małopolski Oddział Straży Granicznej.

³⁷ Spotkania te odbywały się z częstotliwością co 2-3 miesiące, a w okresie od stycznia 2015 r. do czerwca 2016 r. spotkań takich odbyło siedem.

³⁸ Klucze te wykorzystywane są przy awaryjnym otwieraniu bram w razie braku zasilania.

³⁹ Opolski Wojewódzki Komendant PSP zatwierdził PDR (aktualizację) w dniu 30 marca 2015 r.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej, przyczynę braku zapewnienia bezpośredniej łączności radiowej z podmiotami na miejscu działań ratowniczych, w tym z Kierującym Działaniem Ratowniczym⁴⁰ i jednostkami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴¹, wyjaśnił następująco: *łączność radiowa zapewniona pomiędzy PID GDDKiA, a CZK jest łącznością awaryjną, przewidzianą do komunikacji w sytuacjach uznanych przez CZK jako kryzysowe oraz wówczas, kiedy nastąpiła utrata łączności za pomocą telefonów komórkowych. W działaniach interwencyjnych wykonywanych przez GDDKiA dotychczas nie zaistniała konieczność jej użycia. Istniejący system łączności oparty o telefonię komórkową sprawdza się w dotychczasowym działaniu. Oddział GDDKiA nie odnotował wniosków służb ratowniczo-gaśniczych o zmianę lub modyfikację obecnego systemu łączności opartego na telefonii komórkowej. Naczelnik wyjaśnił również, że Oddział GDDKiA oraz służby mu podległe nie są podmiotem działającym na podstawie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴², dlatego też nie występują przesłanki obligujące posiadanie bezpośredniej łączności radiowej z KDR i jednostkami ksrg oraz stwierdził, że Oddział GDDKiA nie podejmował działań związanych z włączeniem do radiowej sieci współdziałania służb biorących bezpośredni i pośredni udział w prowadzeniu działań ratowniczych.*

(dowód: akta kontroli, str. 45, 518-520)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie

3. Wyposażenie Oddziału GDDKiA oraz wyszkolenie pracowników uczestniczących lub prowadzących działania ratownicze na autostradzie

3.1. Stan wyposażenia wykorzystywanego do zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom na drogach oraz do wsparcia działań ratowniczych.

Opis stanu
faktycznego

Wyposażeniem zarządcy drogi do zabezpieczenia pracowników Rejonu były cztery samochody patrolowe wyposażone w radia CB i oznakowane belką świetlną, dwie kamery samochodowe, dwie przyczepy wyposażone w ZZT, automatyczny defibrylator zewnętrzny oraz zestawy narzędzi. Do wsparcia działań ratowniczych wykonawca usługi „Utrzymaj Standard” wyposażony był w samochód samowyladowczy (wywrotkę) lub skrzyniowy o ładowności min. 6 Mg, posypywarkę, szczotkę mechaniczną i sprzęt ręczny (piły, przecinarki, kafar do barier). Ponadto wyposażenie Obwodów Utrzymania Autostrady (dwóch) stanowiły cztery samochody brygady patrolowej i dwa samochody brygady interwencyjnej oznakowane belkami świetlnymi, lampami ostrzegawczymi i znakami aktywnymi, wyposażone w przyczepkę z tablicą ostrzegawczą U-26 (ze znakiem A-14 *Roboty na drodze*), radio CB, telefon komórkowy, GPS. Na wyposażeniu brygady patrolowej i brygady interwencyjnej był również m.in. aparaty fotograficzne, latarki, lornetki, gaśnice, apteczki, komplety znaków, drabiny, sorbent, masa na zimno, narzędzia (młotki, łomy, łopaty, siatka) oraz inny drobny sprzęt (wiadra, szczotki, kłódki, rękawice ochronne). Standardowym wyposażeniem pracowników Oddziału GDDKiA nadzorujących autostradę w imieniu zarządcy drogi oraz pracowników wykonawcy usługi „Utrzymaj Standard” była odzież ochronna poprawiająca bezpieczeństwo tych pracowników na drogach.

(dowód: akta kontroli, str. 45, 323-326)

3.2. Szkolenie pracowników biorących udział bądź współpracujących z innymi służbami w działaniach ratowniczych.

Opis stanu
faktycznego

W Oddziale GDDKiA za koordynację spraw związanych ze szkoleniem pracowników w zakresie realizowanych zadań odpowiadały poszczególne komórki organizacyjne, a całokształt spraw związanych z realizacją Programu Zarządzania Zasobami Ludzkimi

⁴⁰ Dalej: KDR.

⁴¹ Dalej: ksrg.

⁴² Dz. U. Nr 46, poz. 239.

w GDDKiA w zakresie Oddziału, w tym sprawy dotyczące szkoleń pracowników należały do zakresu działania Wydziału Spraw Pracowniczych i Organizacyjnych.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 54-56)

W latach 2015-2016 (I półrocze) pracownicy Oddziału GDDKiA oraz osoby współpracujące, uczestniczyli w szkoleniach poświęconych zagadnieniom udzielania pierwszej pomocy i niesienia pomocy ofiarom wypadków i katastrof. W 2015 r. w szkoleniu „Pierwsza pomoc ofiarom wypadków komunikacyjnych” udział wzięło 26 pracowników i 16 współpracowników, a w I półroczu 2016 r. w szkoleniu tym uczestniczyło 53 pracowników. Udział w szkoleniu zakończony był egzaminem końcowym i wydaniem stosownego certyfikatu. Koszty szkolenia współpracowników zostały poniesione przez zatrudniający te osoby podmiot.

(dowód: akta kontroli, str.6-9)

Przeszkoleniem z zakresu udzielania pierwszej pomocy przedmedycznej ofiarom wypadków objęto w latach 2015-2016 (I półrocze) od 53% do 87% pracowników Rejonów i 3% pracowników biura Oddziału GDDKiA. Szkoleniem tym objęto 100% pracowników Rejonów pracujących w terenie.

Zastępca Dyrektora Oddziału wyjaśnił, że szkolenia przeprowadzone w latach 2015-2016 z ratownictwa drogowego zorganizowano dla wszystkich pracowników biorących bezpośredni udział w pracach na autostradzie. Wyjaśnił także: zakres szkolenia obejmował pomoc poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych zarówno w części teoretycznej, jak i praktycznego udzielenia pomocy z zachowaniem własnego bezpieczeństwa.

(dowód: akta kontroli, str. 320, 335-336)

W latach 2015-2016 (I półrocze) Oddział GDDKiA nie organizował i nie uczestniczył w ćwiczeniach na autostradzie. Zastępca Dyrektora wskazał, jako argument przemawiający za rezygnacją z organizacji takich ćwiczeń, duże natężenie ruchu powodujące zagrożenie bezpieczeństwa ruchu drogowego w postaci ryzyka wystąpienia zdarzeń wtórnych. Wyjaśnił, że dodatkowym utrudnieniem jest wyłączanie jezdni z ruchu powodujące zatory zarówno na autostradzie, jak i pozostałych drogach. Kolejnym argumentem przeciw organizacji tego typu ćwiczeń jest prowadzony od roku 2013 cykliczny remont autostrady na 20 km odcinkach drogi. (...) Wprowadzanie dodatkowych utrudnień w tym okresie zostało uznane za niezasadne.(...) w chwili obecnej na autostradzie A4 na terenie woj. opolskiego ma miejsce tak znacząca liczba zdarzeń różnych kategorii, w trakcie których służby współpracują w zakresie zarówno ratownictwa, jak i usuwania skutków zdarzeń, że nie istnieje potrzeba przeprowadzania dodatkowych ćwiczeń.(...)

(dowód: akta kontroli, str. 335)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

4. Działania na rzecz zapewnienia warunków bezpieczeństwa na autostradzie

Opis stanu
faktycznego

Komórkami organizacyjnymi Oddziału GDDKiA odpowiedzialnymi za system i infrastrukturę bezpieczeństwa na A4 były: Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego, Rejon w Brzegu, wykonawca usługi „Utrzymaj Standard” pod nadzorem Rejonu w Brzegu.

(dowód: akta kontroli, str. 46)

W latach 2015-2016 (I półrocze) Pracownicy Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem Oddziału GDDKiA przeprowadzili następujące kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie A4:

a/ w dniu 11 maja 2015 r., na odcinku od km 193+580 do km 281+670 (kierunek Wrocław i kierunek Katowice) przeprowadzono kontrolę ogólną bezpieczeństwa ruchu drogowego, którą stosownie do treści § 3 pkt 1 zarządzenia nr 28 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 9 czerwca 2014 r. w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego⁴³ przeprowadzać należało do końca maja każdego roku kalendarzowego,

⁴³ Dalej: zarządzenie nr 28.

b/ w dniu 20 października 2015 r., na odcinku od km 193+580 do km 281+670 (kierunek Wrocław i kierunek Katowice) przeprowadzono kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach krajowych, którą stosownie do treści § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem⁴⁴ przeprowadzać należy co najmniej raz na sześć miesięcy.

W wyniku kontroli z 11 maja 2015 r. nie zidentyfikowano defektów, które należało usunąć natychmiast, a do defektów akceptowalnych pod warunkiem podjęcia działań zaliczono m.in. wprowadzenie barier ochronnych zabezpieczających elementy odwodnienia występujące w poboczu, wydłużenie istniejących barier ochronnych od strony najazdowej w celu wykluczenia możliwości kolizji z takim elementem wyposażenia autostrady jak przepusty, studnie, tablice drogowe, wysokie skarpy oraz zaplanowanie działań mających na celu przebudowę autostrady na odcinkach z występującym zawężeniem prawostronnym. Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że: *wymiana barier, jak również dobudowa trzeciego pasa wraz z przebudową autostrady na odcinkach z występującym zawężeniem prawostronnym wymaga zabezpieczenia znacznych środków finansowych oraz działań o charakterze inwestycyjnym. Dotychczasowe analizy wskazują, że koszt takiego przedsięwzięcia na autostradzie na odcinku woj. opolskiego wyniosłby ok. 1,8 mld zł. Wobec faktu, że od 2013 r. prowadzony jest obecnie remont warstwy ścieralnej na autostradzie, który potrwa do roku 2020 i obecnie już stwarza ogromne kłopoty komunikacyjne, tut. Oddział nie zdecydował się na ich powiększanie poprzez kompleksową wymianę barier ochronnych. Aktualnie niezwłocznie wymieniane są bariery ochronne jedynie na odcinkach, które uległy uszkodzeniom w wyniku zdarzeń.*

W wyniku ww. kontroli z dnia 20 października 2015 r. zinventaryzowano elementy infrastruktury bezpieczeństwa wymagające szybkiej wymiany lub modernizacji⁴⁵, zalecono wprowadzenie oznakowania pionowego dotyczące zakazu wyprzedzania przez pojazdy ciężarowe oraz usunięcie znaków B-33 *Ograniczenie prędkości* i B-25 *Zakaz wyprzedzania*. Zalecenia te zrealizowano, a infrastrukturę wymieniono lub zmodernizowano w okresie od marca do czerwca 2016 r.

Pracownicy Rejonu w Brzegu przeprowadzili następujące kontrole „wiosennego przeglądu drogi A4”:

- a/ w dniu 20 kwietnia 2016 r. odcinka A4 na terenie powiatu strzeleckiego,
- b/ w dniu 27 kwietnia 2016 r. odcinka A4 na terenie powiatu brzeskiego,
- c/ w dniu 29 kwietnia 2016 r. odcinka A4 na terenie powiatu krapkowickiego,
- d/ w dniu 5 maja 2016 r. odcinka A4 na terenie powiatu opolskiego.

W wyniku kontroli przeprowadzonej w dniu 5 maja 2016 r. zalecono zlikwidowanie zbędnego oznakowania oraz przestawienie znaku A-18b *Zwierzęta dzikie*. Zalecenia te zrealizowano do dnia 25 maja 2016 r.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że przeprowadzona *po upływie sześciu miesięcy od daty ostatniej kontroli, tj. kontroli jesiennej w dniu 20 października 2015 r., kontrola wiosenna prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego (...)* była kontrolą przeprowadzoną na podstawie § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem.

W innych niż ww. kontrolach stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie, w tym przeprowadzonych przez inne służby, pracownicy Oddziału GDDKiA nie uczestniczyli.

(dowód: akta kontroli, str. 174-197, 402-416, 494-502, 515-516)

Stosownie do treści zawartej przez Oddział GDDKiA umowy, której przedmiotem było kompleksowe utrzymanie autostrady A4 na zarządzanym przez ww. oddział odcinku,

⁴⁴ Dz. U. Nr 177, poz. 1729 ze zm., dalej: rozporządzenie w sprawie warunków zarządzania ruchem.

⁴⁵ Zinventaryzowane elementy wymagające wymiany to m.in. wyblakłe pachołki U-1b, uszkodzony znak C-11 *Nakaz jazdy z prawej lub lewej strony znaku* i znak A-7 *Ustup pierwszeństwa*, wytarte oznakowanie poziome w obrębie węzłów autostradowych.

wykonawca tej umowy⁴⁶ zobowiązany był do bezzwłocznego usuwania rozlanych na autostradzie substancji, a wszystkie odpady – jako ich właściciel – miał obowiązek unieszkodliwić zgodnie z obowiązującymi przepisami. Wykonawca kompleksowego utrzymania autostrady był również odpowiedzialny za dostarczenie zużytych neutralizatorów i sorbentów do właściwych podmiotów w celu ich utylizacji, a za transport odpadów w celu ich utylizacji odpowiadał wskazany przez tego wykonawcę podmiot, z którym posiadał on zawartą umowę.

(dowód: akta kontroli, str. 447-456, 458, 480)

Stosownie do treści ww. umowy z wykonawcą kompleksowego utrzymania autostrady A4 w przypadku postępu na pasie awaryjnym do obowiązków brygady patrolowej należało zabezpieczenie miejsca zdarzenia do czasu przybycia brygady interwencyjnej lub odholowania pojazdu pojazdem holującym, który w ciągu godziny winien zorganizować kierowca unieruchomionego pojazdu. W przeciwnym wypadku pojazd był odholowywany przez dyżurnego Obwodu Utrzymania Autostrady, przy udziale Policji i procedury określonej w PDR. Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił, że nie występowały istotne problemy związane z usuwaniem z pasów awaryjnych unieruchomionych pojazdów.

(dowód: akta kontroli, str. 47, 469, 520)

Na zarządzanym przez Oddział GDDKiA odcinku autostrady A4 działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego wspierały systemy elektroniczne umożliwiające w szczególności sygnalizowanie, informowanie, powiadamianie, monitorowanie i sterowanie urządzeniami infrastruktury drogowej, takimi jak ZYT. Na odcinku tym znajdowały się 22 ZYT, w tym 11 ZYT umieszczonych było nad oboma jezdniami (południową i północną). Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że wyświetlanie treści na ZYT odbywa się na podstawie zatwierdzonego projektu zmiennej organizacji ruchu, zawierającego zbiór procedur z komunikatami na ZYT (...). Procedury przewidują wyświetlanie odpowiednich informacji i odpowiednich znaków drogowych (...) informujących o zagrożeniu bezpieczeństwa ruchu drogowego spowodowanym nagłymi zdarzeniami na drodze (...) lub planowanymi robotami drogowymi. Procedury te nie przewidują dowolności podczas wyświetlania ww. informacji, gdyż zostały ściśle określone w ww. projekcie.

Ponadto ww. Naczelnik wskazał następujące urządzenia i systemy elektroniczne wchodzące w skład infrastruktury drogowej na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanym odcinku A4: a/ stacje pogodowe z dodatkowymi ZYT umieszczonymi obok jezdni autostrady, b/ monitoring prowadzony z wykorzystaniem kamer zainstalowanych w pasie autostrady A4, z dostępem użytkowników do obrazu z kamery poprzez stronę internetową, c/ system kamer monitorujących sytuację na wjazdach awaryjnych (8), dedykowany służbom ratowniczym, d/ system telefonii alarmowej dedykowany użytkownikom autostrady celem wezwania służb ratowniczych za pośrednictwem Centrum Zarządzania Autostradą w Kończycach, e/ system „Utrudnienia”, do którego wprowadzane są informacje o robotach drogowych i wypadkach, które użytkownik drogi może wykorzystać przy planowaniu podróży f/ informacje o utrudnieniach umieszczane w RSO, który generuje komunikaty dla użytkowników aplikacji na smartfonach, g/ tablice objazdowe i przyczepki z mobilnymi ZYT.

(dowód: akta kontroli, str. 46, 492-493)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W I półroczu 2016 r. Oddział GDDKiA nie przeprowadził na zarządzanym odcinku autostrady A4 kontroli ogólnej, którą stosownie do treści § 3 pkt 1 zarządzenia nr 28 zobligowany był przeprowadzić do końca maja każdego roku kalendarzowego.

Pomimo treści *Instrukcji kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego*⁴⁷ obligującej do przeprowadzenia kontroli ogólnej, łącznie z przeglądem drogowym wykonywanym w porze wiosennej, w I półroczu 2016 r. Oddział GDDKiA przeprowadził w dniach 20, 27 i 29 kwietnia oraz w dniu 5 maja 2016 r. jedynie kontrole w ramach wiosennego przeglądu

⁴⁶ Zaber S.A.

⁴⁷ Pkt 3.1.2 ww. instrukcji.

A4 (odpowiednio odcinków autostrady w powiecie strzeleckim, brzeskim, krapkowickim i opolskim).

(dowód: akta kontroli, str. 486-488, 491, 494-498, 523-624)

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że zamiast kontroli ogólnej zostały przeprowadzone kontrole w ww. dniach, podczas których analizowano również stan bezpieczeństwa ruchu drogowego na A4 oraz, że Oddział GDDKiA kontrolę ogólną stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego przeprowadził w oparciu o § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem. Wyjaśnił także: *informuję, że Oddziały GDDKiA po przeprowadzeniu kontroli do końca czerwca 2015 r. zostały zobowiązane do przekazania uwag i wniosków z organizacji przeprowadzenia kontroli, które miały być podstawą do zmiany ww. zarządzenia. (...) na spotkaniu (...) z udziałem naczelników Wydziałów Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem ustalono m.in. że ze względu na znaczne problemy kadrowe przy wykonywaniu kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego, kontrole ogólne w zakresie wyszczególnionym w zarządzeniu nr 28 powinny być wykonywane co trzy lata. Wszyscy obecni na ww. spotkaniu zgłosili potrzebę zmiany zarządzenia nr 28 w tym zakresie. (...) wiosną b.r., oczekując na zmianę zarządzenia, kontrolę ogólną przeprowadzono w oparciu o § 12 ust. 5 rozporządzenia Ministra Infrastruktury.*

(dowód: akta kontroli, str. 491, 512, 516-517)

2. Oddział GDDKiA kontrolę prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego, o której mowa w § 12 ust. 5 rozporządzenia w sprawie warunków zarządzania ruchem przeprowadził w dniu 20 października 2015 r. na całym zarządzanym odcinku A4, a następnie odpowiednio w dniu 20 kwietnia 2016 r. (odcinek A4 w powiecie strzeleckim) oraz w dniach: 27 i 29 kwietnia oraz w dniu 5 maja 2016 r. (odcinki A4 w powiecie brzeskim, krapkowickim i opolskim). Tym samym kontrole te na odcinkach A4 w powiecie brzeskim, krapkowickim i opolskim nie odbyły się z wymaganą przez ww. przepis częstotliwością, tj. co najmniej raz na sześć miesięcy.

(dowód: akta kontroli, str. 491, 512, 516-517)

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że kontrolowanych odcinków dróg jest bardzo dużo oraz, że *ostatnia kontrola jesienna była przeprowadzona w okresie październik-listopad 2015 r. (termin końcowy to 30 listopada), a wiosenna w okresie kwiecień-maj 2016 r. (termin końcowy to 30 maja). Okres 6-miesięczny jest zatem liczony od 30 listopada do 30 maja.* Wyjaśnił także: *chcąc ściśle dochować terminu sześciu miesięcy (...) należałoby je przeprowadzać znacznie wcześniej, tj. kilka tygodni przed upływem terminu. Zastosowanie takiej metody przeprowadzania kontroli spowodowałoby wraz z upływem lat przeprowadzanie kontroli w warunkach do tego niedostosowanych, tj. w warunkach zimowych (...).*

(dowód: akta kontroli: 512, 516)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w powyższym zakresie.

5. Działania Oddziału GDDKiA związane z zapewnieniem sprawnego rozładowywania korków i zatorów drogowych na autostradzie

Opis stanu faktycznego

Monitorowanie przejezdności dróg, identyfikacja zdarzeń i likwidacja ich skutków, w tym rozładowywanie korków i zatorów drogowych to zadania, za które odpowiadały służby liniowe Rejonu Brzeg i PID oraz wykonawca kompleksowego utrzymania autostrady A4, działający w imieniu zarządcy drogi na podstawie zawartej umowy.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił, że w przypadku zdarzeń drogowych wymagających podjęcia decyzji o ewakuacji użytkowników z zablokowanej jezdni autostrady wymagany jest udział na miejscu zdarzenia Zastępcy Dyrektora, Kierownika Rejonu w Brzegu lub jego zastępcy.

(dowód: akta kontroli, str. 1036)

W Oddziale GDDKiA obowiązywała procedura *Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych*. W pkt 2.3 tej procedury zapisano, że obowiązki w zakresie monitorowania przejezdności dróg spoczywają na PID, który gromadzi i przekazuje informacje m.in. związane z przejezdnością dróg i sytuacjami nadzwyczajnymi, *pod którymi rozumie się blokady dróg, klęski żywiołowe*, a działania te są wspierane przez Centra Zarządzania Ruchem zlokalizowane w Strykowie, Lalikach i Bielanych Wrocławskich. W procedurze tej zapisano również obowiązki GDDKiA w zakresie zapewnienia przejezdności i bezpieczeństwa użytkowania dróg, które obejmowały m.in. zamykanie odcinków dróg i wyznaczanie objazdów, czasowe oznaczanie odcinków dróg w celu zapobiegania wypadkom komunikacyjnym, usuwanie przedmiotów ograniczających bezpieczeństwo ruchu drogowego. W pkt 4 ww. procedury opisano zasady postępowania po przyjęciu zgłoszenia o zdarzeniu drogowym. Obowiązki związane z utrzymaniem i likwidacją skutków utrudnień zostały przypisane w ww. procedurze grupom patrolowym i wykonawcy usługi „Utrzymaj Standard”, a pracownikom rejonów i obwodów oraz pracownikom wykonawcy usługi „Utrzymaj Standard” zostały przypisane również obowiązki w zakresie monitorowania warunków ruchu.

(dowód: akta kontroli, str. 47, 313-318)

Długość zatorów na zarządzanym przez Oddział GDDKiA odcinku autostrady A4 monitorowana była:

- bezpośrednio przez służby patrolowe własne i działające na zlecenie,
- poprzez system kamer na autostradzie oraz urządzenia do pomiaru ruchu (o ile urządzenia te obejmowały odcinek autostrady, na którym wystąpił zator),
- poprzez ogólnodostępne dane o natężeniu ruchu drogowego⁴⁸,
- na podstawie informacji uzyskanych od służb ratowniczych, operatora systemu poboru opłat oraz użytkowników dróg.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że czas trwania zatorów przewidywano na podstawie analizy konkretnego zdarzenia i jego skutków, lokalizacji zdarzenia, pory dnia i warunków pogodowych oraz dostępnych w danej sytuacji sił i środków do usuwania skutków zdarzenia.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił, że podejmowane przez Oddział GDDKiA działania w przypadku wystąpienia zatoru polegały na zapobieganiu jego zwiększenia się poprzez wyświetlanie na ZZT informacji dla użytkowników autostrady A4 o występowaniu zatoru oraz o odległości do miejsca występowania zatoru⁴⁹ wraz z zaleceniem opuszczenia autostrady⁵⁰. Wyjaśnił także: *z uwagi na fakt, że długość zatoru zmienia się dynamicznie, poprzez np. występowanie zdarzeń wtórnych, tut. Oddział nie podaje do informacji publicznej czasu trwania zatoru.*

(dowód: akta kontroli, str. 518-521)

W latach 2015-2016 (I półrocze) na autostradzie A4 było co najmniej 12 zdarzeń, dla których oszacowany przez dyżurnego PID przewidywany czas utrudnień wynosił co najmniej 3 godziny, a tendencja tworzenia się zatoru była rosnąca. W okresie tym zgłoszono pięć rekomendacji o zawieszeniu poboru opłat i pobór ten czasowo zawieszono.

Decyzję o zawieszeniu poboru opłat podjęto m.in. w związku z katastrofą budowlaną na A4, która miała miejsce w dniu 1 czerwca 2016 r. ok. godz. 3.25⁵¹ i skutkowałą powstaniem wielokilometrowych/wielogodzinnych zatorów/korków, w których unieruchomione były osoby dotknięte skutkiem tego zdarzenia.

W raporcie z ww. zdarzenia drogowego, przekazanego w dniu 4 czerwca do Centrali GDDKiA, chronologicznie opisano przebieg podejmowanych działań. Przebieg ww. działań był następujący:

- o godz. 3.51 PID przekazał informację o zdarzeniu do CZK, PID Centrali GDDKiA, pozostałych oddziałów GDDKiA, rzecznika prasowego GDDKiA, lokalnych rozgłośni radiowych i poinformował m.in., że przewidywany czas utrudnień potrwa cztery godziny,

⁴⁸ www.targeo.pl, www.google.pl.

⁴⁹ Odległość tą mierzono od ZZT do miejsca zatoru.

⁵⁰ Informacje te podawano na trzech poprzedzających zator węzłach.

⁵¹ Zdarzenie drogowe polegało na czołowym zderzeniu samochodu ciężarowego z podporą konstrukcji, na której zainstalowano ZZT. Na skutek zderzenia podpora konstrukcji została wyrwana wraz z fundamentami i powalona, a kratownica nad jezdnią wraz z zamontowanymi ZZT runęła na jezdnię autostrady (południową).

- o godz. 3.53 i 3.55 wyświetlono na znakach ZTT informacje o wypadku i zalecanym objeździe oraz ograniczeniu prędkości do 110 km⁵²; informacje zostały wyświetlone w odległości 50 km i 29 km od wypadku (jezdni w kierunku Wrocławia) na dwóch węzłach poprzedzających węzeł Opole Południe (21 km od wypadku), na którym został wyświetlony komunikat o obligatoryjnym objeździe w kierunku Wrocławia; analogicznie informacje zostały wyświetlone w odległości 46 km i 31 km od wypadku (jezdni w kierunku Katowic), tj. na dwóch węzłach przed węzłem Opole Zachód, gdzie został wyświetlony komunikat o obligatoryjnym objeździe w kierunku Katowic,
- Zastępca Dyrektora został powiadomiony o zdarzeniu drogowym o godz. ok. 4.00 i ponieważ w zdarzeniu nie było ofiar śmiertelnych - polecił usuwanie skutków tego zdarzenia zgodnie z procedurą wykonawcy usługi „Utrzymaj Standard”,
- ok. 6.00 Zastępca Dyrektora został poinformowany, że ww. wykonawca ocenił, że podjęcie działań grozi narażeniem życia pracowników oraz *dalszym niekontrolowanym zniszczeniem mienia GDDKiA* i dlatego odmówił podjęcia jakichkolwiek działań,
- w godz. pomiędzy 6.00 do 7.30 Zastępca Dyrektora udał się i przebywał na miejscu zdarzenia drogowego, ocenił poziom zniszczeń i zagrożenia oraz uznał, że w jego ocenie zdarzenie drogowe spowodowało katastrofę budowlaną; następnie wezwał na miejsce zdarzenia Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego⁵³ i doprowadził go do tego miejsca poprzez wjazd awaryjny, który wówczas stanowił jedyne miejsce dostępu do autostrady na tym odcinku,
- następnie Zastępca Dyrektora został poinformowany przez wykonawcę usługi „Utrzymaj Standard”, że na miejsce katastrofy został wezwany sprzęt do demontażu konstrukcji, a właściciel samochodu ciężarowego rozpoczął przeładunek towaru (alkoholu spożywczego) do drugiego samochodu ciężarowego, który przybył na miejsce katastrofy i oczekuje na holownik do usunięcia uszkodzonego samochodu ciężarowego będącego w rejonie zagrożenia,
- ok. 9.30 WINB po ocenie uszkodzeń wydał ustną decyzję o rozbiórce konstrukcji,
- o godz. 9.41, przed węzłem Strzelce Opolskie dodatkowo wyświetlono na ZTT komunikat o zalecanym objeździe w kierunku Wrocławia (56 km od wypadku, tj. przed trzecim węzłem poprzedzającym węzeł Opole Południe, na którym wyświetlono komunikat o obligatoryjnym objeździe w kierunku Wrocławia),
- pomiędzy godz. 9.30 a 10.30 przy wsparciu Policji na miejsce zdarzenia został sprowadzony dźwig (18T) wraz z podnośnikami; Zastępca Dyrektora ocenił, że wykonawca nie ma planu demontażu uszkodzonej konstrukcji i brak mu w tym względzie doświadczenia, co było podstawą podjęcia decyzji o wstrzymaniu działań i wezwaniu na miejsce zdarzenia Naczelnika Wydziału Mostów i „mostowego” inspektora nadzoru Oddziału GDDKiA celem oceny stanu naprężenia konstrukcji oraz opracowania planu jego demontażu; ww. osoby oceniły, że do demontażu konstrukcji potrzebne są dwa dźwigi i dwa podnośniki,
- o godz. 10.33 PID przekazał informację do CZK, PID Centrali GDDKiA, pozostałych oddziałów GDDKiA, rzecznika prasowego GDDKiA, lokalnych rozgłośni radiowych, w której poinformował, że *utrudnienie jeszcze potrwa kilka godzin*,
- ok. 12.30, po potwierdzeniu przez wykonawcę, że zamówiony dodatkowy dźwig dotrze na miejsce zdarzenia za ok. 15 minut Zastępca Dyrektora udał się do Opola w celu oceny sytuacji na drogach objazdowych i stwierdził, że ze względu na jedyny możliwy objazd zamkniętego odcinka A4 prowadzony przez Opole utworzyły się w całym mieście i na wszystkich drogach dojazdowych w promieniu 10 km zatory paraliżujące ruch,
- w godz. od 13.00 do 16.00 trwał demontaż uszkodzonej konstrukcji, który ze względów bezpieczeństwa odbywał się w trybie „element za elementem”,
- w godz. od 14 do 15.30 Zastępca Dyrektora uczestniczył w zwołanym w trybie pilnym posiedzeniu sztabu kryzysowego Wojewody Opolskiego, na którym przedstawił ocenę sytuacji w zakresie tworzących się zatorów na drogach dojazdowych do Opola i na A4, a Wojewoda Opolski wskazał na potrzebę podniesienia bramek wyjazdowych z węzłów „Opole Zachód” i „Opole Południe”

⁵² Procedurę wyświetlenia informacji na ZTT w kierunku Wrocławia powtórzono o 7.26, gdyż stwierdzono nieprawidłowo wyświetlone objazdy.

⁵³ Dalej: WINB.

- o godz. 14.25 -14.35 rekomendowano zaniechanie poboru opłat na ww. dwóch węzłach i pobór opłat wstrzymano,
 - po zakończeniu ww. spotkania Zastępca Dyrektora udał się na węzeł „Opole Południe” i stwierdził, że pomimo podniesionych bramek ruch pojazdów odbywał się bardzo wolno z powodu blokowania obu pasów ruchu przez pojazdy ciężarowe oraz włączenia zjazdu z autostrady do DK 45 na wlocie podporządkowanym i ok. 16.25 poprosił Policję o regulację ruchu na wlocie do DK 45,
 - w godz. od. 16.30 do 17.30 Zastępca Dyrektora stwierdził na miejscu zdarzenia zakończenie przeładunku towaru, usunięcie pojazdów i innych elementów na jezdni oraz dokonał odbioru miejsca zdarzenia i stwierdził możliwość dopuszczenia jezdni do ruchu,
 - w godz. 17.30 – 17.35 dopuszczono ruch na obu jezdniach i przywrócono pobór opłat,
 - o godz. 18.03 PID przekazał informację do CZK, PID Centrali GDDKiA, pozostałych oddziałów GDDKiA, rzecznika prasowego GDDKiA, lokalnych rozgłośni radiowych, w której poinformował, że zarówno w kierunku Wrocławia jak i Katowic ruch został „puszczony”.
- (dowód: akta kontroli, str. 1043-1048)

W informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego potwierdził, że w dniu 1 czerwca 2016 r. ok. godz. 13.00 Wojewoda Opolski, mając na uwadze trudną sytuację na opolskim odcinku A4, poprosił o pilne spotkanie Komendanta Wojewódzkiego Policji, Komendanta Wojewódzkiego PSP i dyrektora Oddziału GDDKiA i m.in. zaproponował dyrektorowi Oddziału GDDKiA podniesienie bramek oraz wydawanie wody dla podróżnych.

Decyzja o zawieszeniu poboru opłat została podjęta po ok. 11 godzinach od zdarzenia przez Zastępcę Dyrektora, który wyjaśnił: *z analizy tras zatorów wynika, że na skutek zamknięcia odcinka autostrady i skierowania objazdu przez miasto Opole doszło do nałożenia się intensywnego źródłowego ruchu miejskiego z ruchem objazdowym na poziomie 40 tys. pojazdów na dobę. W wyniku czego doszło do paraliżu komunikacyjnego w Opolu i okolicach. W tych warunkach na posiedzeniu sztabu kryzysowego o godz. 14 przedstawiłem wojewodzie swoją ocenę sytuacji, w której dowodziłem, że zaniechanie poboru opłat na autostradzie nie poprawi znacząco sytuacji, ponieważ w mieście nie ma już miejsca na dodatkowy zwiększony napływ pojazdów z ruchu tranzytowego.(...) Jednakże ta ocena sytuacji nie została zaakceptowana, co skutkowało moją rekomendacją dla zaniechania poboru opłat wydaną przeze mnie osobiście na tym posiedzeniu około godz. 14.20. Nie przypominam sobie, abym na tym posiedzeniu uzależniał „podniesienie bramek” od decyzji Dyrektora Generalnego GDDKiA w Warszawie (...). Procedura zaniechania poboru opłat „przechodzi” przez Warszawę (via operator Systemu Poboru Opłat – firma Kapsch) i może potrwać do 40 minut od chwili wydania przeze mnie polecenia zaniechania poboru. W tym przypadku od momentu wydania polecenia do potwierdzenia wstrzymania poboru opłat upłynęło ok. 15 minut.*

Zastępca Dyrektora wyjaśnił także, że nadzorował jednocześnie dwa obszary działań: jeden związany z postępowaniem na miejscu katastrofy i drugi związany z monitorowaniem utrudnień związanych z przeniesieniem ruchu z autostrady na drogi lokalne. Podkreślił, że *oczywiste jest, że więcej uwagi musiałem poświęcić na zapewnienie bezpiecznego demontażu konstrukcji i jak najszybsze oddanie autostrady do ruchu, ponieważ tylko to dawało możliwość usunięcia utrudnień. Jakiegokolwiek inne działania zmierzające do likwidacji zatorów w mojej ocenie były bezskuteczne (...) przeniesienie ruchu z autostrady na drogi lokalne jest zdarzeniem tak rozległym, że jego likwidacja poprzez proste działania polegające na zaniechaniu poboru opłat jest niewystarczająca. Jednakże udając się na posiedzenie sztabu kryzysowego oraz posiadając informacje o zatorach z godz. 13 rozważałem zaniechanie poboru opłat jako działanie pomocnicze, nie wynikające z zagrożenia bezpieczeństwa ruchu drogowego (ponieważ takie nie istniało), ale będące próbą upłynnienia ruchu na autostradzie. Mając jednak na względzie informacje o planowanym zakończeniu demontażu konstrukcji ok. 17.00, przedstawiając Wojewodzie Opolskiemu moją ocenę sytuacji zaznaczyłem, że zaniechanie poboru opłat w niewielkim stopniu wpłynie na poprawę warunków ruchu w mieście i okolicach (...) Wojewoda nie podzielił mojej oceny i - jako nadzorujący działania sztabu kryzysowego - miał prawo wydać mi polecenie w zakresie rekomendacji do zaniechania poboru opłat.(...) Samo zaniechanie*

poboru opłat - aby było skuteczne – wymagało dodatkowego wsparcia Policji w zakresie regulacji ruchu na wylocie z autostrady. Wsparcie Policji otrzymałem, ale skutek był taki, że poprawiono w niewielkim stopniu płynność na autostradzie, a pogorszo w mieście pozwalając na zwiększony napływ pojazdów z autostrady.

Zastępca Dyrektora poinformował, że ww. katastrofa budowlana podlegała szczegółowej analizie i wyciągnięto z niej wnioski. Wyjaśnił: kierując całą akcją starałem się dochować najwyższej staranności i kierowałem się w swoich decyzjach przede wszystkim zapewnieniem bezpieczeństwa podległych mi osób. (...) Miałem świadomość ciężkiej odpowiedzialności i konsekwencji ewentualnego błędu w podejmowanych decyzjach. W mojej ocenie, po analizie zdarzenia, w tych konkretnych warunkach (...) nie istniała możliwość skrócenia czasu zamknięcia autostrady. W przyszłości jednak, można wymagać od Wykonawcy⁵⁴ zawarcia umowy z podwykonawcą dysponującym ciężkimi dźwigami, sprzętem oraz personelem posiadającym doświadczenie i umiejętności bezpiecznego demontażu tego typu konstrukcji wraz z wymaganym czasem podstawienia sprzętu na autostradę (...) z punktu widzenia utrudnień dla kierowców planuję wprowadzenie procedury informacyjnej wyświetlanej na ZTT podającej sekwencyjnie odległość do wypadku oraz zatoru, na zmianę z informacją o zalecanym zjeździe (...) Konieczne jest wsparcie Policji w zakresie regulacji ruchu z autostrady, która posiada wlot podporządkowany do drogi krajowej. Dopiero wówczas procedura zaniechania poboru opłat przynosi pożądany efekt opróżnienia autostrady z zatoru (...).

W sprawie przyczyny wyświetlania w dniu 1 czerwca 2016 r. na tablicach ZTT informacji o zalecanym objeździe zamiast informacji o objeździe Zastępca Dyrektora wyjaśnił: ww. komunikaty zostały wprowadzone zgodnie z zatwierdzonym projektem organizacji ruchu. Obligatoryjny objazd można wyświetlić jedynie przed ostatnim węzłem przed zamknięciem drogi, gdyż ustanowione stacjonarne oznakowanie na trasach alternatywnych kieruje z powrotem na autostradę, na kolejny najbliższy węzeł (...).

W sprawie przyczyny braku podawania na ZTT i mobilnych ZTT w dniu 1 czerwca 2016 r. za ile km rozpoczyna się zator i jaka jest jego długość Zastępca Dyrektora wyjaśnił: specyfikacje techniczne dla ZTT oraz całego systemu nie pozwalają na podanie długości zatoru oraz wyświetlenie jednoczesnej informacji o wypadku i zatorze (...), rozważając możliwość wyświetlenia komunikatu o długości zatoru ostatecznie uznano, że w przypadku zdarzeń nagłych nie potrafimy pozyskać precyzyjnej i ciągłej informacji o długości zatoru i wobec tego nie zdecydowano się na jej wprowadzenie do procedury (...). Odnosnie mobilnych ZTT będących w posiadaniu Oddziału GDDKiA informujemy, że projekt zmiennej organizacji ruchu dla tych znaków został zatwierdzony w dniu 21 czerwca 2016 r i do tego czasu nie można było z nich korzystać (...). Wykonawca usługi „Utrzymaj Standard” nie miał obowiązku posiadania takich przyczep, a nie można było też zastosować przyczep firmy SKANSKA, gdyż zdarzenie z 1 czerwca 2016 r. nie miało żadnego związku z prowadzonym w tym czasie remontem autostrady.

W sprawie podejmowania w dniu 1 czerwca 2016 r. działań w celu poinformowania osób unieruchomionych w korkach/zatorach o sytuacji na drodze Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że informacji udzielał PID oraz, że informacje podano w systemie utrudnienia, które wyświetlane są na stronie internetowej GDDKiA. Dodał: osoby, które znalazły się na zamkniętym odcinku drogi zostały z niego wypuszczone, natomiast osoby znajdujące się w zatorze przed Stacją Poboru Opłat nie wymagały pomocy, gdyż czas oczekiwania na przejazd wynosił od 1 do 2 godzin.

W sprawie przyczyny braku zmiany w dniu 1 czerwca 2016 r. organizacji ruchu na wjeździe na DK 45 Zastępca Dyrektora wyjaśnił: GDDKiA nie posiada uprawnień do regulacji ruchu oraz wskazał, że poprosił Naczelnika Wydziału Ruchu Drogowego Policji w Opolu o wysłanie patrolu motocyklowego do regulacji ruchu na wlocie do DK 45 i wsparcie takie otrzymał.

W sprawie przyczyny braku uruchomienia w dniu 1 czerwca 2016 r. przejazdów awaryjnych, wjazdów i zjazdów technicznych w celu rozładowania korków Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że przejazdy te przeznaczone są dla służb ratowniczych, a zarządca drogi wykorzystuje je dla celów ewakuacji unieruchomionych użytkowników z zamkniętego odcinka drogi oraz, że ze względów bezpieczeństwa i z uwagi na to, że drogi te nie są przystosowane do ruchu

⁵⁴ Wykonawca kompleksowego utrzymania autostrady A4.

pojazdów ciężarowych, zarządca drogi nie używa ich dla celów poprawy płynności ruchu na odcinku autostrady, gdzie ruch się odbywa.

(dowód: akta kontroli, str. 625-640, 939-941, 1016-1025, 1039-1064)

Użytkownicy autostrad byli informowani o utrudnieniach na drodze (remontach) poprzez lokalne stacje radiowe i telewizyjne oraz portale internetowe⁵⁵. Informacje o terminach rozpoczęcia prac remontowych i ich zakończeniu przekazywane były również lokalnej prasie przez Oddział GDDKiA zarówno w trakcie organizowanych konferencji prasowych jak i w ramach bieżącej współpracy. O planowanych remontach i zaleceniach dotyczących poruszania się po drodze w ich trakcie informowano również poprzez stronę internetową GDDKiA oraz na portalach społecznościowych⁵⁶.

Naczelnik Wydziału Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem wyjaśnił: *planując działania mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo na autostradzie (...) do mediów lokalnych wysyłane są komunikaty na kilka dni przed planowanym utrudnieniem (...) organizowane są konferencje prasowe, na których przekazywane są zalecenia dla kierowców dotyczące bezpiecznego korzystania z drogi w trakcie prac remontowych. Pokłosiem tych konferencji (...) są publikacje w prasie i audycje w radio i telewizji oraz artykuły na portalach internetowych (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 10-42, 418)

W dniu 14 września 2015 r. kolegium doradcze Wojewody Opolskiego przekazało Oddziałowi GDDKiA rekomendacje z dnia 19 sierpnia 2015 r. na okoliczność prowadzenia remontów A4, które m.in. dotyczyły wprowadzenia mobilnych ZZT na samochodach, informujących o powstałym korku, a usytuowanych w miejscu umożliwiającym zjazd z autostrady.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że inicjatorem i autorem ww. rekomendacji był Oddział GDDKiA oraz, że rekomendacje te były efektem wniosków wyciągniętych przez Oddział po dotychczas zrealizowanych remontach autostrady i miały na celu podniesienie poziomu bezpieczeństwa użytkowników w okresie prowadzonych robót. Wyjaśnił także: *rekomendacje dotyczyły prowadzenia remontów autostrady A4 i podczas remontu w roku 2016 wykonywanego przez firmę SKANSKA zostały wdrożone. Wykonawca posiadał 2 szt. mobilnych ZZT, na których wyświetlany był komunikat „jazda na suwak” oraz informacja o zatorze. Zastosowano trwałe rozdzielenie kierunków ruchu przy pomocy stałowych barier (...), przeprowadzono szeroką kampanię informacyjną dotyczącą planowanego remontu autostrady (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 641-642, 1050-1051)

W czasie rzeczywistym informacje o utrudnieniach na autostradzie podawane były poprzez mobilne tablice (ZZT). Informacja o zdarzeniu i odległości zatoru od ZZT podawana była na ww. tablicach umiejscowionych na trzech poprzedzających zdarzenie węzłach. Podejmowane były również działania doraźne polegające na informowaniu użytkowników dróg o zatorach na A4 za pośrednictwem mediów (radio). Oddział GDDKiA dysponował również programem „UtrudnieniaWin”, za pomocą którego wprowadzał informacje o planowanych robotach drogowych, wypadkach i zdarzeniach na A4. Wprowadzone do tego programu dane zamieszczane były na stronie internetowej GDDKiA, w serwisie dla kierowców (zakładka „Lista utrudnień”). Program ten nie posiadał jednakże funkcji informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na autostradzie A4 oraz informowania w czasie rzeczywistym o długości zatoru i przewidywanym czasie jego trwania.

Przyczyny braku możliwości informowania o zatorach, jego długości i przewidywanym czasie jego trwania Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił następująco: *informacja w czasie rzeczywistym o długości zatoru wymaga istotnych nakładów inwestycyjnych w infrastrukturę związaną z systemem zarządzania ruchem. Konieczna byłaby instalacja kamer wysokiej rozdzielczości rozmieszczonych w miejscach lokalizacji telefonicznych kolumn alarmowych, obejmująca swoim zasięgiem cały odcinek autostrady, wraz z inteligentnym oprogramowaniem wykrywającym brak ruchu pojazdów na danym odcinku (także w nocy). Dodatkowo wymagałoby to rozbudowy PID-u o stanowisko do monitorowania sytuacji w tym aspekcie i przekazywania informacji na znaki zmiennej treści.*

⁵⁵ Np. www.24opole.pl.

⁵⁶ Facebook, Tweeter.

Szacunkowy koszt budowy takiego systemu na odcinku autostrady w woj. opolskim był przedmiotem analizy tutaj. Oddziału i został określony na poziomie 3-4 mln zł. Aby system był wystarczająco funkcjonalny i użyteczny dla kierowców, powinien również obejmować drogi objazdowe. Jednocześnie problem ten jest przedmiotem analizy na szczęblu GDDKiA w ramach budowy Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem.

(dowód: akta kontroli, str. 47, 78, 518-521)

Zasady informowania w zakresie ZZT uregulowane były w Oddziale GDDKiA procedurą zarządzania ruchem na autostradzie A4 stanowiącą zestawienie schematów wyświetlania komunikatów na ZZT. Procedura ta została opracowana w grudniu 2008 r., a zmieniona została aneksem ze stycznia 2010 r.⁵⁷ oraz zmianami wprowadzonymi w czerwcu 2012 r.⁵⁸. W lipcu 2016 r. opracowano *Projekt organizacji ruchu dla systemu zarządzania ruchem autostrady A4 na odcinku Bielany Wrocławskie – Gliwice Sośnica*, który z dniem 1 września 2016 r. wprowadził nowe procedury do systemu zarządzania ruchem na ww. odcinku A4. Procedury te objęły 47 komunikatów uruchamianych na ZZT w przypadku: zdarzeń drogowych (procedura od nr 1 do nr 5), robót drogowych (procedura od nr 6 do nr 10), utrudnień mających charakter losowy np. w zakresie panujących trudnych warunków drogowych (procedura od nr 11 do nr 16), warunków pogodowych (procedura od nr 20 do nr 23), zamknięcia węzła (procedura od nr 27 do nr 38), komunikatów dodatkowych, wykorzystywanych w przypadku rzadko występujących zdarzeń⁵⁹ (procedura od nr 40 do nr 47). W dokumencie tym zapisano, że stanowi on zbiór najważniejszych procedur, jednakże w uzasadnionych przypadkach dopuszcza się tworzenie dowolnych procedur przy wykorzystaniu znaków drogowych i komunikatów zgodnych z przepisami o ruchu drogowym. W stosunku do poprzednich zasad informowania na ZZT w zakresie działań na rzecz rozładowywania korków i zatorów wprowadzono do ww. procedur 1, 1a, 1b, 2, 2a, 2b, oprócz dotychczas podawanej informacji o wypadku „za x km”, również informację o zatorze. Zastępca Kierownika Rejonu w Brzegu wyjaśnił, że przyczyną podawania na ZZT liczby km do wypadku, bez wskazywania liczby km do zatoru jest brak technicznych możliwości podawania obu informacji na jednej tablicy ZZT.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił ponadto: *zarządca drogi nie posiada technicznych możliwości, aby precyzyjnie w czasie rzeczywistym, aktualizować informacje o zatorze i aby ta informacja była prawdziwa. Stąd po analizach możliwości i wiarygodności wyświetlania informacji o zatorze zarządca uznał, że łączna informacja o wypadku i zatorze z podaniem odległości od zdarzenia (...) jest najbardziej optymalna dla użytkowników, ponieważ odpowiednio wcześniej są informowani o istnieniu zatoru spowodowanego zdarzeniem. Stosowana jest również modyfikacja tego komunikatu, w którym podaje się długość zatoru, ale dotyczy ona wyłącznie obszaru prowadzenia robót remontowych, kiedy informacje o zatorze są bardziej wiarygodne (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 728-935, 942-943, 1037-1038)

Za uruchomienie procedury na ZZT na opolskim odcinku A4 odpowiedzialny był:

- dyżurny PID, który działał na wniosek przybyłego na miejsce nagłego zdarzenia koordynatora działań ze strony wykonawcy kompleksowego utrzymania autostrady,
- kierownik Rejonu w Brzegu, w przypadku planowanych robót drogowych.

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej wyjaśnił: *oddział nie posiada imiennie wyznaczonych osób do podejmowania decyzji o uruchomieniu procedur na ZZT.*

W procedurze wyświetlania komunikatów o zatorach na ZZT nie zostały określone parametry, tj. długość zatoru i przewidywany czas jego trwania, po przekroczeniu których procedura byłaby uruchomiona.

Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami wyjaśnił: *decyzja o ich wyświetleniu należy do dyżurnego PID lub koordynatora usuwania skutków zdarzenia (...), który podejmuje ją na podstawie zebranych z kilku źródeł informacji (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 727, 1016-1024)

⁵⁷ Aneks ten zawierał 34 procedury (schematy wyświetlania).

⁵⁸ Zmiana polegała na wprowadzeniu wyświetlenia komunikatu o zalecanym objeździe na ZZT znajdującym się przed trzecim węzłem poprzedzającym zdarzenie (tzw. węzłem i-2).

⁵⁹ M.in. procedura „Zwierzęta na drodze”, „Pieszy na drodze”, „Przeszkoda na drodze”.

W istniejących procedurach nie ustalono zakresu wsparcia dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych i unieruchomionych w wielogodzinnych zatorach drogowych, jak również nie uwzględniono zasad współpracy z Policją. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że wsparcie dla osób unieruchomionych w korkach *jest realizowane na bieżąco w zależności od oceny sytuacji, potrzeb i możliwości zarządcy drogi*, a współpraca z Policją *jest realizowana na bieżąco w zależności od oceny sytuacji, potrzeb i możliwości operacyjnych Policji* oraz dodał: *obecne zasady współpracy (...) moim zdaniem nie wymagają dalszych proceduralnych uregulowań*.

W przypadku ww. zdarzenia z dnia 1 czerwca 2016 r. wydawanie wody pitnej zostało zorganizowane przez służby Wojewody Opolskiego oraz Powiatowe Centra Zarządzania Kryzysowego w Krapkowicach i w Opolu.

Zastępca Dyrektora wyjaśnił: *nie istnieją żadne przepisy wskazujące na konieczność zaopatrywania w wodę użytkowników na autostradzie. Nie znane mi są takie uregulowania w żadnym kraju w Europie. Działania zarządcy w tym zakresie polegają natomiast na kampaniach informacyjnych zalecających użytkownikom zadbanie we własnym zakresie o swoje potrzeby w trakcie podróży autostradą (...). Żaden zarządca drogi nie zakłada, że powinien być przygotowany na wydawanie wody w każdym miejscu potencjalnego zaistnienia wypadku. Takie przygotowanie wymagałoby od zarządcy poniesienia niewspółmiernych kosztów w stosunku do zamierzonych efektów. Dotyczy to konieczności zapewnienia odpowiedniej liczby patroli wyposażonych w wodę pitną i funkcjonujących w trybie pracy, a nie dyżuru. Jednak Oddział GDDKiA w Opolu, nabywając kolejne doświadczenia w trakcie prowadzonych na autostradzie robót i utrudnień z nimi związanych, od dwóch lat zapewnia zaopatrzenie w wodę pitną i toalety przenośne na odcinku prowadzonych remontów, gdzie obserwowano stałe pojawianie się zatorów. Koszty i logistyka tego przedsięwzięcia zostały przeniesione na wykonawcę robót (...).*

(dowód: akta kontroli, str. 625-627, 1018-1025)

W informacji uzyskanej w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o NIK Dyrektor Wydziału Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Opolskiego Urzędu Wojewódzkiego poinformował, że w związku z katastrofą budowlaną na A4 w dniu 1 czerwca 2016 r. na posiedzeniu Wojewódzkiego Zespołu Zarządzania Kryzysowego w Opolu w dniu 6 czerwca 2016 r. sformułowano zalecenie w stosunku do Oddziału GDDKiA, aby rozważyć możliwość informowania podróżnych o istniejących zatorach na bramkach (dodatkowo oprócz informacji na ZZT). Zastępca Dyrektora wyjaśnił: *w trakcie posiedzenia sztabu kryzysowego u Wojewody Opolskiego były rozważane różne warianty poprawy sytuacji, m.in. informowanie podróżnych na bramkach o zatorze/wypadku. Wyjaśniłem, że opolski Oddział GDDKiA już posiada i wykorzystuje taki system informacji (...) na węźle „Opole Zachód” i „Opole Południe”. (...) Biorąc pod uwagę skuteczność tego typu informacji nie widzę możliwości zastosowania go w innej formie lub miejscu, zważywszy na płynność i bezpieczeństwo ruchu drogowego.*

(dowód: akta kontroli, str. 628-640, 1018-1023)

Analiza skutków zdarzenia z dnia 1 czerwca 2016 r. spowodowała wyżej opisaną modyfikację procedury wyświetlania informacji na ZZT poprzez dodanie sekwencji o zatorze. W związku z ww. zdarzeniem nie wprowadzono w Oddziale GDDKiA procedury na okoliczność katastrofy budowlanej mającej miejsce na autostradzie A4. Zastępca Dyrektora wyjaśnił, że katastrofa ta była pierwszym tego typu zdarzeniem w Polsce na „autostradzie pod ruchem” oraz, że procedura postępowania na wypadek katastrofy budowlanej jest uregulowana przepisami prawa budowlanego. Dodał również: *likwidacja skutków katastrofy budowlanej z 1 czerwca 2016 r. trwała 14 godzin i droga została oddana do ruchu (...). Jest to zasługą wszystkich podmiotów biorących udział w usuwaniu skutków tego zdarzenia. Zastępca Dyrektora poinformował również, że główny wniosek, jaki został wyciągnięty z katastrofy budowlanej z 1 czerwca 2016 r. dotyczy natychmiastowego przekazania prowadzenia dalszych działań Wydziałowi Zarządzania Kryzysowego pod nadzorem Wojewody Opolskiego, celem zapewnienia właściwej ich koordynacji i uzyskania wzajemnego wsparcia odpowiednich służb.*

(dowód: akta kontroli, str. 1018-1024)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że dokonana analiza działań podejmowanych w związku ze zdarzeniem drogowym z dnia 1 czerwca 2016 r. i jego skutkami w postaci wielogodzinnych zatorów i korków wskazuje, że celowym byłoby podjęcie działań, zapewniających szybsze reagowanie na tworzące się zatory i lepszą koordynację takich działań z innymi służbami (w tym zwłaszcza z Policją). Dlatego też w ocenie NIK, działania poszczególnych służb w zakresie przeciwdziałania korkom/zatorom i współpracę pomiędzy służbami w tym zakresie należałoby uszczegółowić, uzgodnić, a następnie ująć w treści PDR⁶⁰. Najwyższa Izba Kontroli zwraca również uwagę, że w sytuacji czasowego odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą, istotnym jest, aby zastosowanie takiego środka zaradczego przez zarządcę drogi następowało bez zbędnej zwłoki. W konsekwencji wymusza to rzetelne prowadzenie bieżącej analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego, której udokumentowane wyniki powinny stanowić podstawę do podjęcia stosownej w tym zakresie decyzji, zgodnie z wymaganiami 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 bezpieczeństwa⁶¹, jak i zarządzenia nr 47 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 lipca 2015 r. w sprawie procedury odstąpienia od poboru opłat za przejazd autostradą lub jej odcinkiem.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia, że Oddział GDDKiA podejmował prawidłowe działania na rzecz informowania użytkowników dróg o utrudnieniach na autostradzie A4, w tym o remontach i zatorach drogowych, pomimo iż działania te nie w każdym przypadku przynosiły zamierzony efekt w postaci skrócenia takich zatorów i sprawnego ich rozładowania. W ocenie NIK lepszą realizację działań w tym zakresie może zapewnić ściślejsza współpraca z innymi służbami, w tym z Policją oraz uregulowanie zasad współpracy w tym zakresie w PDR. Ponadto istotnym jest, aby umowa pomiędzy zarządcą autostrady i wykonawcą kompleksowego utrzymania autostrady A4 gwarantowała dostępność w wymaganym czasie potrzebnego sprzętu specjalistycznego oraz doświadczonego personelu do likwidacji skutków każdego rodzaju zdarzenia drogowego.

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 podjęcie działań organizacyjnych zapewniających przeprowadzanie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanym odcinku A4 z częstotliwością wynikającą z obowiązujących przepisów i w terminach wynikających z uregulowań wewnętrznych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

⁶⁰ W dotychczasowej treści PDR (w pkt 9 *Współpraca administratora autostrady z Policją, PRM i KSRG*) nie ujęto zasad współpracy ww. podmiotów na rzecz sprawnego rozładowania korków i zatorów drogowych na autostradzie.

⁶¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1063.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

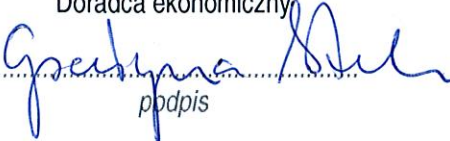
Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 14 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwagi i wykonania wniosku pokontrolnego oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

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.

Opole, dnia 29 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Kontroler:
Grażyna Stalska
Doradca ekonomiczny


.....
podpis

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu


.....
podpis

