



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.11.2016
P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

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 Rzeszowie
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , Jacek Wolan – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LRZ/91/2016 z dnia 6 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie, ul. Mogilska 25, kod pocztowy 31-542 Kraków, zwana w dalszej części niniejszego wystąpienia „Oddziałem GDDKiA” lub „GDDKiA Kraków”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie jest od dnia 5 marca 2014 r. Pan Tomasz Pałasiński. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia² - mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działania Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Krakowie na rzecz przygotowania warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze na autostradzie A4 oraz drogach ekspresowych. GDDKiA Kraków stworzyła warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych na zarządzanych odcinkach autostrady A4 i dróg ekspresowych, a w sytuacjach utrudnień w ruchu skutecznie informowała użytkowników o miejscach ich występowania, celem rozładowywania korków i zatorów na drogach.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia stan organizacyjno-kadrowy komórek organizacyjnych GDDKiA Kraków, odpowiedzialnych za przygotowanie warunków do prowadzenia działań ratowniczych na nadzorowanej autostradzie oraz drogach ekspresowych. Wyznaczone zostały osoby funkcyjne i komórki organizacyjne Oddziału GDDKiA odpowiedzialne za organizację systemu i ustanowienie procedur dotyczących prowadzenia działań ratowniczych na tych drogach.

Na dzień zakończenia kontroli dla wszystkich odcinków autostrady A4 i dróg ekspresowych będących w zarządzie GDDKiA Kraków, ustanowione były zasady i organizacja działań ratowniczych, w tym plany działań ratowniczych, które były uzgodnione z PSP i Policją.

W ocenie NIK prawidłowo przebiegała wymiana informacji i koordynacja działań pomiędzy Oddziałem GDDKiA a służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych, a także realizacja zadań przez Punkt Informacji Drogowej w Oddziale GDDKiA.

¹ Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2015 r. poz. 1096, ze zm.).

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

NIK pozytywnie ocenia stan wyposażenia wykorzystywanego do zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom na drogach oraz do wsparcia działań ratowniczych jak również realizację szkoleń pracowników biorących udział bądź współpracujących z innymi służbami w działaniach ratowniczych.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania Oddziału GDDKiA zapewniające bezpieczeństwo na autostradzie i drogach ekspresowych, w szczególności w zakresie usuwania z jezdni autostrady i drogi ekspresowej materiałów, które zanieczyściły jezdnię, w wyniku zdarzenia na drodze, oraz jej oczyszczenia w celu zapewnienia przejezdności a także usuwania unieruchomionych pojazdów.

Jako dobrą praktykę w tym zakresie, należy wskazać uzgodnienia zawarte pomiędzy Oddziałem GDDKiA a Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej, regulujące postępowanie w przypadku konieczności usunięcia z jezdni materiałów, które zanieczyściły drogę w wyniku zdarzenia na drodze oraz potrzeby oczyszczenia jej nawierzchni w celu zapewnienia przejezdności.

W ocenie NIK GDDKiA Kraków prawidłowo realizowała zadania związane z zapewnieniem sprawnego rozładowywania korków i zatorów drogowych na autostradzie lub drodze ekspresowej poprzez monitorowanie przejezdności dróg, identyfikację zdarzeń drogowych i likwidację ich skutków.

Stwierdzono w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

1. Braku zatwierdzonych planów działań ratowniczych na odcinku na odcinku autostrady A4 od węzła Balice do węzła Tarnów Północ przed dniem 22 czerwca 2016 r. – co było niezgodne z przepisem § 98 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.
2. Braku łączności alarmowej zapewniającej osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady (na kontrolowanym odcinku autostrady A4 od węzła Biezanów do węzła Tarnów Północ), możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby – co było niezgodne z przepisem § 107 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych³.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż wprowadzone ograniczenia na odcinku autostrady A4 w miejscowości Staniątka, gdzie planowany był punkt poboru opłat, mogą powodować utrudnienia w ruchu pojazdów, dlatego wskazanym jest dostosowanie tego odcinka drogi do warunków jakim powinna odpowiadać droga tej kategorii.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Warunki bezpieczeństwa oraz przygotowanie warunków do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

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

³ Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.

▪ **Osoby funkcyjne i komórki organizacyjne oddziału GDDKiA odpowiedzialne za organizację systemu i ustanowienie procedur dotyczących prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach**

Odpowiedzialnym za właściwą realizację przedsięwzięć dotyczących zasad i organizacji działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg krajowych zgodnie z § 1 pkt. 11 ppkt. 10 Zarządzenia Nr 2 Dyrektora Oddziału GDDKiA z dnia 18.02.2015 r. w sprawie zmiany Regulaminu Organizacyjnego GDDKiA Oddział w Krakowie jest Dyrektor Oddziału GDDKiA.

Dyrektor Oddziału GDDKiA zgodnie z Zarządzeniem Nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31.05.2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad odpowiada za opracowanie planu działań ratowniczych.

Dyrektor Oddziału GDDKiA realizuje powierzone zadania poprzez podległe komórki organizacyjne wyszczególnione w § 1 pkt. 9. Regulaminu Organizacyjnego.

Do każdej z komórek organizacyjnych zgodnie z § 1 pkt. 32 p.pkt. 8) Regulaminu Organizacyjnego, w zakresie swojego działania należy m.in. realizacja przedsięwzięcia dotyczącego zasad, organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg. Koordynacja przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg zgodnie z § 20 pkt. 1 ppkt. i) Regulaminu Organizacyjnego należy do Stanowiska ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych.

Zasady i organizacja działań ratowniczych (w tym udział zarządcy dróg krajowych w tych działaniach) na zarządzanych przez Oddział autostradzie i drogach ekspresowych zostały określone w opracowanych Planach Działań Ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 4-38)

▪ **Organizacja i zadania podmiotów (komórek organizacyjnych) w oddziale GDDKiA uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych**

Organizacja i zadania podmiotów (komórek organizacyjnych) w Oddziale GDDKiA w Krakowie uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradzie przedstawiona została w Planach Działań Ratowniczych w rozdziale 5 „Część operacyjna planu”. Informacje o zdarzeniach drogowych przyjmowane są przez Punkt Informacji Drogowej (PID), a także przez służby liniowe (obwody drogowe, rejony GDDKiA oraz wykonawców tj. brygady interwencyjne). Do ich zadań należy w pierwszej kolejności powiadamianie służb ratowniczych, a także w razie konieczności Centra Zarządzania Kryzysowego oraz media. PID po otrzymaniu informacji o zdarzeniu, zbiera informacje na temat zdarzenia tj. nr drogi, miejsce zdarzenia (miejscowość, węzeł, pikietaż itp.), rodzaj zdarzenia, liczbę uszkodzanych, liczbę i rodzaj uszkodzeń (infrastruktury drogowej i pojazdów), przewidywany czas trwania utrudnień, rodzaj wprowadzonych ułatwień w ruchu (objazdy, ruch wahadłowy itp.). Dyżurny PID, o zaistniałym zdarzeniu, powiadamia brygadę interwencyjną oraz osoby funkcyjne GDDKiA Kraków (zależnie od skutków zdarzenia), powiadamia PID Centrali GDDKiA (gdy zdarzenie powoduje utrudnienia w ruchu), wprowadza informację o utrudnieniu do oprogramowania dedykowanego do gromadzenia informacji o utrudnieniach), monitoruje przebieg usuwania skutków zdarzenia (m.in. poprzez kontakt z Policją, PSP, Centrami Zarządzania Kryzysowego oraz pracownikami GDDKiA i brygadami interwencyjnymi).

Zakresy kompetencji i zadań podmiotów zaangażowanych w działania ratownicze przedstawia także „Siatka kompetencyjna (zadaniowa) dotycząca realizacji działań ratowniczych” zamieszczona w Planie Działań Ratowniczych w pkt. 6.6. Wskazano w niej

podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych działań ratowniczych w zależności od rodzaju zdarzenia/zagrożenia, np.

- katastrofa, wypadek, kolizja, pożar – odpowiedzialny podmiot wiodący (PSP), - podmioty wspomagające (GDDKiA, Policja, służby ratownictwa medycznego, a także inspekcje ochrony środowiska i sanitarne itp. – w zależności od rodzaju zagrożenia), podmiot koordynujący (wojewoda, starosta, wójt),
- zabezpieczenie miejsca zdarzenia, ocena zaistniałej sytuacji i podjęcie działań - – odpowiedzialny podmiot wiodący (Policja), - podmioty wspomagające (GDDKiA, PSP, służby ratownictwa medycznego),
- zdarzenia powodujące utrudnienia w ruchu, ocena stanu nawierzchni, przywrócenie ruchu – odpowiedzialny podmiot wiodący (GDDKiA), - podmioty wspomagające (PSP, Policja, służby ratownictwa medycznego), podmiot koordynujący (wojewoda, starosta, wójt).

(dowód: akta kontroli str. 39-331)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

*Opis stanu
faktycznego*

▪ Plany działań ratowniczych dla autostrad

Ustalono, że dla całego odcinka autostrady A4 zarządzanego przez Oddział GDDKiA w Krakowie (tj. na odcinku od węzła Balice do węzła Tarnów Północ) sporządzone zostały plany działań ratowniczych p.n.:

- 1) Plan Działów Ratowniczych dla autostrady A4, od km 400+871 (węzeł Balice I) do km 444+834 (węzeł Targowisko) oraz dla dróg: dk94h (od 05.08.2016r. jako S52) w. Modlnica – w. Modlniczka od km 0+000 do km 2+488; S7 w. Modlniczka – w. Balice I od km 669+691 do km 673+171; S7c w. Rybitwy – w. Bieżanów od km 0+000 do km 2+710 – zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 22.06.2016 r.;
- 2) Plan Działów Ratowniczych (PDR) dla autostrady A4, od km 444+834 (węzeł Targowisko) do km 502+626 (węzeł Tarnów Północ) – zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 22.06.2016 r.

Poszczególne odcinki autostrady A4 zostały oddane do ruchu w latach:

- | | |
|--|------------|
| - odcinek w. Balice – w. Kraków Tyniec | - 1988 r., |
| - odcinek w. Kraków Tyniec – w. Kraków Skawina | - 1993 r., |
| - odcinek w. Kraków Skawina – w. Kraków Południe | - 1995 r., |
| - odcinek w. Kraków Południe – w. Kraków Wieliczka | - 2003 r., |
| - odcinek Kraków Wieliczka – w. Targowisko | - 2009 r., |
| - odcinek w. Targowisko – w. Tarnów Północ | - 2012 r. |

Jak wynika z przedstawionego zestawienia, PDR dla poszczególnych odcinków autostrady zatwierdzono po: 28 latach odcinek w. Balice – w. Kraków Tyniec; 23 latach odcinek w. Kraków Tyniec – w. Kraków Skawina; 21 latach - odcinek w. Kraków Skawina – w. Kraków Południe; 13 latach odcinek w. Kraków Południe – w. Kraków Wieliczka; 7 latach odcinek Kraków Wieliczka – w. Targowisko; 4 latach odcinek w. Targowisko – w. Tarnów Północ.

Na etapie uzgadniania PDR nie wystąpiły przypadki odmowy uzgodnienia planów ze strony Komendy Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej (uzgodniono w dniu 14.06.2016 r.), Komendy Wojewódzkiej Policji (uzgodniono w dniu 20.06.2016 r.), Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego (uzgodniono w dniu 21.06.2016 r.).

Zgodnie z przepisem § 98 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia

2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie powinny być zawarte w planach działań ratowniczych.

W ocenie NIK, brak zatwierdzonych Planów na wymienionych wyżej odcinkach autostrady A4 utrudniał sprawne działanie służb ratowniczych na autostradzie przed 22 czerwca 2016 r.
(dowód: akta kontroli str. 39-331; 428-435; 448-452)

W złożonych wyjaśnieniach dotyczących obowiązujących zasad organizacji działań ratowniczych na odcinkach autostrady i dróg ekspresowych, do czasu zatwierdzenia planu tych działań, Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że „zgodnie z Rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych w § 98 ust. 3 określono, że plany działań ratowniczych zawierające wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych dotyczą autostrad płatnych. Aktami prawnymi stanowiącymi podstawę opracowania planu działań ratowniczych są:

- 1) Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych oraz Krajowym Funduszu Drogowym (Dz. U.2012.931 z późn. zm.);
- 2) Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U.2002.12.116 z późn. zm.);
- 3) Zarządzenie 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 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

Zasady współpracy, organizacji i zadania podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych przed datą zatwierdzenia Planów były analogiczne i zgodne z procedurami zawartymi w zatwierdzonych Planach Działań Ratowniczych (w części operacyjnej planu) bez ich formalnego usankcjonowania. Plany Działań Ratowniczych stanowią dokument formalizujący dotychczasowe działania służb i zarządcy dróg krajowych”.

(dowód: akta kontroli str. 332-335)

NIK nie podziela wyżej przedstawionych opinii, gdyż nie wszystkie służby były w posiadaniu uzgadnianych planów działań ratowniczych. PDR były uzgodnione z PSP, Policją oraz z Małopolskim Urzędem Wojewódzkim dopiero w czerwcu 2016 r.

▪ Plany działań ratowniczych dla dróg ekspresowych

Dla wszystkich odcinków drogi ekspresowej S7 oraz S52 zarządzanych przez GDDKiA w Krakowie tj.: od węzła Modlnica do węzła Modlniczka, od węzła Modlniczka do węzła Balice, od węzła Rybitwy do węzła Biechanów oraz od węzła Myślenice do węzła Lubień sporządzono 2 plany działań ratowniczych p.n.:

- 1) Plan Działań Ratowniczych dla autostrady A4, od km 400+871 (węzeł Balice I) do km 444+834 (węzeł Targowisko) oraz dla dróg: dk94h (od 05.08.2016r. jako S52) w. Modlnica – w. Modlniczka od km 0+000 do km 2+488; S7 w. Modlniczka – w. Balice I od km 669+691 do km 673+171; S7c w. Rybitwy – w. Biechanów od km 0+000 do km 2+710 – zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 22.06.2016 r.;
- 2) Plan Działań Ratowniczych dla dróg: dk7 w. Głogoczów – Myślenice od km 684+100 do km 697+845; S-7b Myślenice – Lubień od km 0+000 do km 15+669; dk7 Lubień – Chyżne od km 713+272 do km 763+728; dk28 Skomielna Biała – Mszana Dolna od km 64+754 do km 77+919; dk47 Rabka-Zdrój – Zakopane od km 0+000 do km 39+745; dk49 Nowy Targ – Jurgów od km 0+000 do km 23+970; dk49a Nowy Targ od km 0+000 do km 0+170 – zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału GDDKiA w dniu 22.06.2016 r.

(dowód: akta kontroli str. 39-331)

▪ **Organizacja i przebieg działań prowadzonych przez oddział GDDKiA w odniesieniu do faktycznie zaistniałych zdarzeń**

Na podstawie 8 dokumentacji opisujących działania GDDKiA O/Kraków na autostradzie A4, w związku ze zdarzeniami jakie miały miejsce w kontrolowanym okresie, ustalono, że dokumentacja poszczególnych zdarzeń zawiera:

- dane osobowe dyżurnego i datę;
- identyfikator zdarzenia (Lp.);
- źródło informacji o zdarzeniu (czas przyjęcia zgłoszenia - godzina, minuta) przez dyżurnego;
- dane identyfikacyjne zdarzenia (tj. miejsce zdarzenia - nr drogi, pikietaż, miejscowość);
- rodzaj zgłoszenia (kolizja, wypadek, zwierzyzna, elementy obce w pasie drogowym);
- opis zdarzenia (w tym uczestnicy zdarzenia, zaobserwowane przeszkody itp.);
- skutki zdarzenia (m.in. utrudnienia w ruchu);
- godzina zakończenia;
- uwagi (m.in. zgłoszenia o utrudnieniach w ruchu przez CB, tablice zmiennej treści, media);

Do dokumentacji zdarzeń załączono m.in. wyznaczone trasy objazdu, zauważone usterki, braki, uszkodzenia i ich lokalizacja, zlecenia pokontrolne i terminy realizacji, protokoły na okoliczność wprowadzenia czasowej organizacji ruchu, dokumentację fotograficzną. Dołączono również dokumentację o zgłoszeniu szkody do ubezpieczyciela oraz o wykonanych robotach.

Przykładowo dokumentacja zdarzenia z dnia 8 czerwca 2015 r. zawiera:

- a) Dziennik Dyżurów – dyżurny pod nr 3083 o godz. 12.30 odnotował zgłoszenie przez Policję Autostradową wypadku na autostradzie A4, pikietaż 411+100, węzeł Kraków Skawina;
 - opis zdarzenia – zderzenie dwóch TIR ów i blokada jezdni w kierunku Katowic;
 - skutki zdarzenia – zablokowana jezdnia w kierunku Katowic, uszkodzenie bariery na długości 70 m, wygrozdzenie w kierunku Rzeszowa lewego pasa ruchu, korek 9 km, kierowanie objazdu przez Policję, w miejscu zdarzenia z racji dużych uszkodzeń wprowadzono tymczasowe ograniczenie ruchu do 60 km/h;
 - uwagi – poinformowani: lotnisko w Balicach, informacje o zdarzeniu wprowadzono do UtrWin i na tablice zmiennej treści, podano komunikat CB oraz udzielono informacji mediom;
 - godzina zakończenia 16.40;
- b) „Kartotekę zdarzenia”, która zawiera – data objazdu (8.06.2015 r.), imię i nazwisko osoby kontrolującej (Kierownik Służby Liniowej), trasę objazdu, opis miejsca wypadku (zauważone usterki, braki i uszkodzenia oraz ich lokalizację – zniszczenie bariery ochronnej i ogrodzenia na długości 60 m) a także ilość osób i sprzętu zaangażowanego w trakcie zabezpieczenia wypadku (16 osób i 7 samochodów – m.in. do zamknięcia jezdni, do rozładunku i oczyszczenia miejsca wypadku, do ustawienia czasowej organizacji ruchu);
- c) protokół wprowadzenia czasowej organizacji ruchu w ciągu autostrady A4 (obowiązujący do czasu naprawy barier), podpisany przez Kierownika Służby Liniowej Oddziału GDDKiA oraz przez Komendanta Komisariatu Autostradowego Policji;
- d) dokumentacja fotograficzna wypadku i uszkodzeń;
- e) zgłoszenie szkody do firmy ubezpieczeniowej;
- f) protokół odbioru robót (naprawy powstałych w wyniku zdarzenia uszkodzeń), faktura wykonawcy robót, dokumentacja fotograficzna naprawionych elementów.

(dowód: akta kontroli str. 336-427; 585)

• **Trudności i ograniczenia w realizacji zadań związanych z zapewnieniem przygotowania zarządcy drogi do prowadzenia działań na autostradach i drogach ekspresowych**

Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że „podczas realizacji zadań dotyczących zapewnienia i przygotowania warunków

do prowadzenia działań ratowniczych na drogach szybkiego ruchu w kontrolowanym okresie od 01.01.2015 r. do 30.06.2016 r. występowały nieliczne trudności i ograniczenia wynikające przede wszystkim z różnej interpretacji przepisów prawa co do roli poszczególnych służb podczas prowadzonych działań ratowniczych.

Kwestie współpracy z kierującymi działaniami ratowniczymi były przedmiotem analizy, którą GDDKiA przeprowadziła w roku 2013, gdzie dostrzeżono potrzebę wzmocnienia współpracy z kierującą działaniami ratowniczymi Państwową Strażą Pożarną (PSP), w szczególności w zakresie działań podejmowanych podczas zdarzeń drogowych na drogach krajowych. GDDKiA dążąc do wypracowania zasad współdziałania zgodnych z charakterem pracy takich służb jak PSP przygotowała we współpracy z przedstawicielami Komendy Głównej PSP oraz Komendy Głównej Policji projekt dokumentu pn. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”. Projekt powyższego dokumentu został wstępnie uzgodniony przez PSP, jednak wielokrotne zmiany aktów prawnych, w szczególności Ustawy z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (Dz. U. z 2013 r., poz. 21, z późn. zmianami) nie doprowadziły do ostatecznego zatwierdzenia.

Pomimo to w ramach współpracy, PSP, jak również GDDKiA, podejmowały podczas zaistniałych zdarzeń drogowych działania zgodne z zawartymi w ww. projekcie zapisami. Ponadto, na podstawie § 98 ust. 3 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 roku w sprawie przepisów techniczno – budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, z późn. zmianami), wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie we współdziałaniu m.in. z PSP zostały zawarte w planach działań ratowniczych. Zasady opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zostały określone w Zarządzeniu nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 roku oraz w tekście jednolitym Zarządzenia nr 44 z dnia 26 września 2014 roku.

Niezależnie od powyższego należy wskazać, że działania zarządcy dróg krajowych oraz PSP podczas zdarzeń drogowych na sieci dróg krajowych były i są niezmiennie realizowane w oparciu o powszechnie obowiązujące przepisy prawa nakładające na ww. podmioty określone obowiązki w ramach realizowanych przez nie zadań ustawowych, w szczególności przez Ustawę z dnia 21 marca 1985 roku o drogach publicznych (tj. Dz. U. z 2015 r., poz. 460, z późn. zmianami), Ustawę z dnia 21 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (tj. Dz. U. z 2009 roku, Nr 178, poz. 1380, z późn. zmianami) oraz Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (Dz. U. z 2011 roku, Nr 46, poz. 239).

(dowód: akta kontroli str. 332-335)

1.3. Warunki bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

Opis stanu
faktycznego

▪ Analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

Zgodnie z Zarządzeniem Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad nr 28 z 2014 r. „w sprawie kontroli stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego” dla całej sieci drogowej (w tym autostrad i dróg ekspresowych) wykonywana jest przez Oddział raz w roku kontrola szczegółowa dla wytypowanych przez Centralę na podstawie klasyfikacji wykonanej w oparciu o Rozporządzenie Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20.10.2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej odcinków dróg krajowych. Klasyfikacja powstaje w oparciu o zdarzenia drogowe z ostatnich 3 lat i rozpatruje się

drogową w odcinkach, dla których poziom akceptacji ryzyka zagrożeń wypadkami w miarach: koncentracji wypadków śmiertelnych lub gęstości kosztów wypadków, został określony jako ryzyko "nieakceptowane". Z tak wyznaczonej sieci drogowej, do kontroli szczegółowej typowane są odcinki, dla których na długości 400 m doszło do co najmniej 2 wypadków, w tym 1 wypadku śmiertelnego, bądź do co najmniej 3 wypadków.

W roku 2015 dla autostrady A4 i drogi ekspresowej S7 nie sklasyfikowano odcinków o koncentracji zdarzeń drogowych.

W roku 2016 sklasyfikowano odcinek na autostradzie A4 w km 400+800 – 428+200 i wytypowano go do szczegółowej kontroli. W dniach 11-12.08.2016r. przeprowadzono kontrolę szczegółową odcinka nie stwierdzając nieprawidłowości mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo ruchu drogowego i wymagających podjęcia działań przez zarządcę drogi. Głównymi przyczynami powstawania zdarzeń na drogach były zachowania kierowców.

Ustalono, że w okresie objętym kontrolą, innych analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych - oprócz wymienionych analiz dokonywanych w oparciu o cyt. wyżej rozporządzenie MliR, GDDKiA O/Kraków nie dokonywała.

(dowód: akta kontroli str. 436-452)

▪ **Uzgodnienia warunków bezpieczeństwa na autostradach z PSP i Policją**

Oddział nie posiada dokumentów archiwalnych dotyczących dokonywanych uzgodnień warunków bezpieczeństwa w odniesieniu do obowiązujących na okres projektowania poszczególnych odcinków autostrad przepisów prawa.

Dla odcinka autostrady A4 w. Targowisko – w. Tarnów Północ na etapie projektowania przedłożono do opiniowania uzgodnienia warunków bezpieczeństwa z Państwową Strażą Pożarną i Policją:

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej pismem znak: WZ.5560/1/10 z dnia 18.03.2010r. (załącznik nr 5 do pisma) pozytywnie zaopiniowała wniosek Wykonawcy dotyczący rozwiązań związanych z bezpieczeństwem z uwagi na możliwość wystąpienia pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia na ww. odcinku, zgodnie z § 98 ust. 2 pkt. 1 oraz § 106 ust. 2 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002r. w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12 poz. 116) w zakresie:

- a) Warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze,
- b) Zaopatrzenia wodnego do celów ratowniczych w pasie drogowym autostrady.

Komenda Wojewódzka PSP wniosła jednocześnie uwagę o konieczności podjęcia działań mających na celu zlokalizowanie w rejonie przedmiotowego odcinka autostrady parkingu, na który będą usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 sierpnia 2003r. w sprawie parkingów, na które są usuwane pojazdy przewożące towary niebezpieczne (Dz. U. Nr 161, poz. 1567).

Ustalono, że na odcinku autostrady A4 w. Targowisko – w. Tarnów Północ zaprojektowano i wybudowano łącznie 4 miejsca postojowe dla pojazdów przewożących towary niebezpieczne.

Komenda Wojewódzka Policji w Krakowie pismem znak: AR-0151-85/08/AK z dnia 28.10.2008 r. nie zajęła stanowiska w sprawie informując, że zgodnie z zapisami § 7 ust. 2 pkt. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem (Dz. U. Nr 177 z 2003r. poz. 1729) opiniowaniu Komendanta Wojewódzkiego Policji podlegają projekty organizacji ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 39-331; 428-435)

▪ **Czynności odbiorowe autostrad i dróg ekspresowych przeprowadzone przez jednostki organizacyjne PSP na podstawie art. 56 ustawy Prawo budowlane**

W okresie objętym kontrolą tj. od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. w GDDKiA O/Kraków, nie dokonywano czynności odbiorowych zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. Prawo budowlane⁴, ponieważ wszystkie odcinki autostrad i dróg ekspresowych będących w administracji krakowskiego Oddziału GDDKiA były oddane do ruchu, przed wymienionym okresem.

(dowód: akta kontroli str. 447)

▪ **Warunki bezpieczeństwa na wybranym odcinku autostrady**

W dniach 5 i 20 października 2016 r. dokonano oględzin odcinka autostrady A4 od węzła Biechanów do węzła Tarnów Północ (w obu kierunkach jazdy) – pikietaż km od 429 do 501, w wyniku których ustalono, że:

- wjazdy awaryjne – na wybranym odcinku zlokalizowanych zostało łącznie 16 wjazdów awaryjnych, w tym 8 zlokalizowanych było przy MOP (po 4 wjazdy dla lewej i prawej jezdni; pikietaż km – 434, 450, 470, 492) oraz 8 wjazdów bezpośrednio na autostradę (3 po lewej stronie jezdni – pikietaż km 437+300, 462+380, 479+140 i 5 po prawej stronie jezdni – pikietaż km 437+300, 460+350, 462+380, 472+650, 479+140).

Na wjazdach awaryjnych bezpośrednio na autostradę, w miejscu połączenia z jezdnią autostrady, nie było żadnych obiektów i urządzeń, z wyjątkiem barier ochronnych o łatwo rozbieralnej konstrukcji.

Wjazdy awaryjne na MOP oprócz bram (w tym 2 na MOP Kłaj i Stanisławice, otwierane pilotem lub kodem – udostępnione dla uprawnionych służb), posiadały dodatkowe rampy.

Wszystkie bramy na wjazdy awaryjne były zamknięte, a ich szerokość była większa niż 3,6 m. Ustalono, że były one odpowiednio oznakowane i zabezpieczone przed przedostaniem się na pas autostrady osobom nieupoważnionym;

- przejazdy awaryjne – w pasie dzielącym jezdnie autostrady A4 na odcinku od węzła Biechanów do węzła Tarnów Północ zlokalizowanych było 24 przejazdy awaryjne na jezdnię przeznaczoną dla przeciwnego kierunku ruchu, z tego 24 nie przekraczało odstępu 4 km. Przejazdy awaryjne posiadały konstrukcję nawierzchni taką jak jezdnie autostrady i były ukształtowane w sposób umożliwiający przejazd pojazdów, a także zapewniały sprawne odprowadzenie wody powierzchniowej.

Długość przejazdów była większa niż 75 m. Na przejazdach awaryjnych nie było umieszczonych żadnych obiektów i urządzeń, z wyjątkiem barier ochronnych o łatwo rozbieralnej konstrukcji (z których 24 było łączonych klinowo). Klinowo łączony jest odcinek bariery szybkorozbieralnej o długości około 8-20 metrów, pozostała długość bariery PA jest demontowalna za pomocą śrub. W trakcie oględzin wszystkie przejazdy awaryjne były zamknięte i odpowiednio oznakowane (PA).

- obecność na autostradzie obiektów niepożądanych – ustalono, że na całej długości badanego odcinka A4, pas drogowy autostrady był ogrodzony (po obu stronach) w sposób skutecznie uniemożliwiający dostanie się na drogę ludzi bądź zwierząt;
- lokalizacja obiektów i urządzeń – obiekty i urządzenia umieszczone w pasie dzielącym – tj. podpory obiektów mostowych, słupy oświetleniowe i inne urządzenia, były osłonięte barierą ochronną.

W trakcie oględzin w dniu 5 października 2016 r. ustalono, że 7 znaków drogowych umieszczonych w pasie dzielącym (znak: A-6d: km 468+0, 501+9; znak A-32: km 493+6, 494+9, 497+2, 497+8; znak B-42: km 433+6) nie było osłoniętych barierą ochronną co naruszało przepis §22 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002

⁴ Dz.U.2016.290 j.t. ze zm.

r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych (Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.).

W trakcie oględzin w dniu 20 października 2016 r. ustalono, że ww. 7 znaków drogowych umieszczonych w pasie dzielącym, przeniesione zostały w miejsca osłonięte barierą ochronną;

- pas awaryjny autostrady – na całej długości badanego odcinka A4 pobocze autostrady tj. pas awaryjny wynosił min. 3 m a gruntowe pobocze ok. 1,3 m;
- łączność alarmowa – na całej długości badanego odcinka A4 brak było łączności alarmowej (kolumny alarmowe). Na badanym odcinku przygotowano miejsca do montażu kolumn alarmowych (przy gruntowym poboczu autostrady po obu stronach autostrady naprzeciwko siebie w odstępach nie większych niż 2 km), jednak ich nie umieszczono;
- stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne – na badanym odcinku A4 zlokalizowanych jest 4 MOP kat. II/III (kat. II Stanisławice – pikietaż 449+380 P, kat. III Kłaj – pikietaż 449+280 L, kat. III Komorów – pikietaż 492+080 P, kat. II Rudka – pikietaż 492+080 L). Na każdym były po dwa stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, które usytuowane były w odległości nie mniejszej niż 30 m od budynków i urządzeń przeznaczonych dla uczestników ruchu, a także od stanowisk postojowych dla innych pojazdów.

Ukształtowanie stanowisk postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne uniemożliwiało rozprzestrzenianie się ewentualnego rozlewiska materiałów niebezpiecznych poza ich teren, a do tych stanowisk postojowych doprowadzony był dojazd o parametrach technicznych określonych w przepisach odrębnych dotyczących dróg pożarowych.

Ustalono, że na tablicach informacyjnych poprzedzających zjazd z autostrady na wymienione MOP-y kat. II/III, nie zamieszczono informacji o zlokalizowanych na ich terenie stanowiskach postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

- zaopatrzenie wodne – na badanym odcinku A4 w pasie drogowym autostrady, zlokalizowanych zostało 13 otwartych zbiorników i jeden zbiornik zamknięty (przy węźle Brzesko) wodnych dla celów ratowniczych. Wielkość i rodzaj zaopatrzenia wodnego była ustalona z Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej w Krakowie.

Ustalono także, iż węzły komunikacyjne (Kraków Bieżanów, Targowisko, Bochnia, Brzesko, Tarnów Zachód, Tarnów Północ) na objętym oględzinami odcinku autostrady A4, są monitorowane, a obraz z kamer przekazywany jest bezpośrednio do pomieszczenia dyżurki Punktu Informacji Drogowej (GDDKiA O/Kraków), w którym pełniony jest stały dyżur (24 h na dobę). Pełniący dyżur na możliwość bezpośredniego reagowania na zaobserwowane zdarzenia na monitorowanych odcinkach i powiadania odpowiednich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo na autostradzie.

(dowód: akta kontroli str. 453-455)

Zgodnie z przepisem § 107 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych - *łączność alarmowa powinna zapewniać osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby (§ 107 ust. 1), kolumny alarmowe powinny być umieszczone w szczególności przy gruntowym poboczu autostrady po obu stronach autostrady naprzeciwko siebie w odstępach nie większych niż 2 km (§ 107 ust. 2 pkt 1)⁵.*

W złożonych wyjaśnieniach Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że:

„Obowiązek wyposażenia autostrady płatnej w system łączności alarmowej wynika bezpośrednio z zapisów Rozporządzenia z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów

⁵ Dz. U. Nr 12, poz. 116, ze zm.

techniczno - budowlanych dotyczących autostrad płatnych, gdzie w § 107 określono warunki przygotowania łączności alarmowej zapewniającej osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady płatnej możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby.

Odcinek autostrady A4 na terenie województwa małopolskiego nie jest autostradą płatną. Pojazdy poniżej 3,5 tony zwolnione są z obowiązku dokonywania płatności na rzecz przejazdu autostradą. W chwili obecnej na przedmiotowym odcinku obowiązuje opłata w ramach Krajowego Systemu Poboru Opłat Elektronicznych viaTOLL dla pojazdów powyżej 3,5 tony w tym również dla autobusów”.

(dowód: akta kontroli str. 332-335)

NIK nie podziela przedstawionego wyżej stanowiska, ponieważ – zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych⁶, autostrada A4 została wybudowana jako płatna, co oznacza, że powinna spełniać wymogi wyżej powołanego rozporządzenia MI w sprawie autostrad płatnych w zakresie wyposażenia tych autostrad w ratowniczą infrastrukturę drogową.

Obowiązek wyposażenia drogi klasy A w urządzenia łączności alarmowej wynika także z przepisu §10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie⁷.

Wyjaśniając brak zamieszczenia na tablicach informacyjnych poprzedzających zjazd z autostrady (na odcinku od węzła Bieżanów do węzła Tarnów Północ) na MOP-y kat. II, informacji o zlokalizowanych na ich terenie stanowiskach postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że:

„Obowiązujące przepisy nie przewidują możliwości pokazywania na „zbiorczych tablicach informacyjnych o obiektach dla podróżnych” informacji o miejscach parkingowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne. Ustawione na autostradzie A4 „zbiorcze tablice informacyjne o obiektach dla podróżnych” informują o głównych funkcjach danego MOP-u między innymi takich jak: stacje paliw, restauracje i parkingi poprzez umieszczenie na nich znaków jedynie z grupy D (znaki informacyjne).

Szczegółowe warunki techniczne dla znaków i sygnałów drogowych nie przewidują montażu tabliczek T-23h samodzielnie, ponieważ dedykowane są one znakom B-33. Wspomniane wyżej Rozporządzenie dopuszcza możliwość umieszczenia na znaku D-18 symbolu pojazdu barwy białej zgodnego z tabliczką T-23h w przypadku gdy parking przeznaczony jest do postoju tylko i wyłącznie dla tego rodzaju pojazdów.

Należy zwrócić uwagę, że kierowcy pojazdów przewożących materiały niebezpieczne to wąska grupa kierowców zawodowych, którzy przed rozpoczęciem podróży, w sposób profesjonalny ją planują wraz z miejscem wypoczynku. Do tuł. Oddziału nie wpływały wnioski przewoźników lub służb np. ITD dotyczące nieprawidłowego lub niepełnego oznakowania MOP”.

(dowód: akta kontroli str. 332-335)

Ustalono, że w miejscu planowanego punktu poboru opłat na autostradzie A4 w miejscowości Staniątka, wprowadzono ograniczenie prędkości do 100 km/h, a w ciągu jezdni zlokalizowano kanały odprowadzające wodę.

(dowód: akta kontroli str. 456-457)

Wyjaśniając, Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że:

⁶ Dz. U. z 2014 r. poz. 45

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 124 j.t.

„W ramach budowy autostrady A4 na odcinku Węzeł Biezanów - Węzeł Targowisko w miejscowości Staniątka od km 436+457 do km 437+502, wybudowano odcinek autostrady z dostosowaniem planowanego dla potrzeb funkcjonowania szlakowego Placu Poboru Opłat (PPO). Plac Poboru Opłat wykonany został w części z betonu cementowego z poszerzeniami z betonu bitumicznego. Odwodnienie PPO stanowi system poprzecznych i podłużnych sieci kanalizacyjnych i podłużnych ścieków korytkowych otwartych na krawężniach Placu Poboru Opłat. Geometria na przedmiotowym odcinku autostrady zgodna z warunkami technicznymi, odbiega od przekrojów typowych autostrady, z tego też powodu dla obecnej eksploatacji odcinka jako ciągu głównego wprowadzono ograniczenie prędkości do 100 km/h.

Stan elementów odwodnienia liniowego jest na bieżąco monitorowany podczas codziennych objazdów autostrady A4 przez pracowników Rejonu Kraków. W przypadku ujawnienia mechanicznego uszkodzenia np. korytek odwodnienia liniowego dokonywana jest ich wymiana.

W związku z decyzją o odstąpieniu od wykorzystania docelowo PPO Staniątka pod punkt manualnego poboru opłat, Oddział w bieżącym roku wykonał dokumentację techniczną remontu odcinka objętego PPO polegającego na dostosowaniu go do parametrów głównego ciągu autostrady. W roku 2017 planowana jest realizacja przedmiotowego zamierzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 332-335)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Brak zatwierdzonych planów działań ratowniczych na odcinku na odcinku autostrady A4 od węzła Balice do węzła Tarnów Północ przed dniem 22 czerwca 2016 r. – co było niezgodne z przepisem § 98 ust. 3 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.
2. Brak łączności alarmowej zapewniającej osobom znajdującym się w pasie drogowym autostrady (na kontrolowanym odcinku autostrady A4 od węzła Biezanów do węzła Tarnów Północ), możliwość wezwania pomocy w ciągu całej doby – co było niezgodne z przepisem § 107 ust. 1 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych oraz z przepisem §10 ust. 2 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie.

Uwagi dotyczące
badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, iż wprowadzone ograniczenia na odcinku autostrady w miejscowości Staniątka, gdzie planowany był punkt poboru opłat, mogą powodować utrudnienia w ruchu pojazdów na tym odcinku.

NIK wskazuje również, że umieszczenie na tablicach informacyjnych poprzedzających zjazdy z autostrady na MOP-y II, informacji o zlokalizowanych na ich terenie stanowiskach postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, zwiększy bezpieczeństwo przewożonych towarów niebezpiecznych, gdyż przewoźnicy takich towarów będą zatrzymywać się w miejscach do tego wyznaczonych, a nie – z uwagi na wpływający dopuszczalny czas ich poruszania się po drogach, w miejscach przypadkowych.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości oraz uwag, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym 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

Opis stanu faktycznego

- **Działania komórek organizacyjnych Oddziału GDDKiA odpowiadających za współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych**

Wykaz komórek organizacyjnych Oddziału GDDKiA odpowiadających za współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze na drogach szybkiego ruchu został przedstawiony w Planach Działań Ratowniczych dla autostrady A4 oraz drogi ekspresowej S7 w rozdziale 5 „Część operacyjna planu” na schemacie dotyczącym przepływu informacji oraz w wykazie osób i w zakresie ich odpowiedzialności.

Zgodnie ze schematem, komórkami organizacyjnymi Oddziału GDDKiA odpowiedzialnymi za współpracę i wymianę informacji są:

- Punkt Informacji Drogowej Oddziału GDDKiA w Krakowie w zakresie przepływu informacji dotyczących zdarzeń drogowych bądź innych utrudnień wpływających na bezpieczeństwo i płynność ruchu oraz w zakresie dysponowania brygadami interwencyjnymi i zespołami interwencyjnymi dla celów współpracy w działaniach ratowniczych w ramach umów na utrzymanie dróg oraz umów na utrzymanie elementów infrastruktury znajdującej się w pasie dróg krajowych (szczegółowy zakres obowiązków dyżurnego PID podano w punkcie 5.1 PDR);
- Rejony Dróg Krajowych wraz z podległymi Obwodami Drogowymi w zakresie przekazu informacji z/do PID, współpracy ze służbami odpowiedzialnymi za prowadzenie działań ratowniczych oraz wykonawcami utrzymania dróg, którzy dysponują brygadami interwencyjnymi prowadzącymi działania w terenie.

(dowód: akta kontroli str. 4-38; 39-331; 458-461)

Ustalono, że Oddział GDDKiA w Krakowie nie posiada Centrum Zarządzania Ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 458-461)

- **Organizacja i zadania Punktu Informacji Drogowej w oddziale GDDKiA**

Organizacja i zadania Punktu Informacji Drogowej w Oddziale GDDKiA w Krakowie wynikają z zapisów wewnętrznych aktów prawnych:

1. Zarządzenie Nr 55 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 08.10.2008r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych.
2. Zarządzenia nr 17/2008 Dyrektora Oddziału w Krakowie GDDKiA z dnia 27.10.2008r. w sprawie zasad prowadzenia obsługi Punktu Informacji Drogowej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie.
3. Planów Działań Ratowniczych w części operacyjnej planu zawierających następujące procedury i schematy powiadamiania:
 - a. Procedura przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym przez służby zarządzania

- drogami szybkiego ruchu i alarmowania służb ratowniczych,
- b. Procedura informowania innych podmiotów (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, środki masowego przekazu: radio, prasa, TV),
- c. Schemat przepływu informacji oraz wykaz osób i zakres ich odpowiedzialności.

Dyżurni PID w podczas swojej pracy mają do dyspozycji poza ogólnodostępnymi programami (np. GoogleMaps, Targeo) specjalistyczne oprogramowanie teleinformatyczne (m.in. program „Utrudnienia”) umożliwiające przekaz bieżących informacji o utrudnieniach na drogach spowodowanych zarówno robotami jak i zdarzeniami. Przepływ informacji odbywa się poprzez połączenia telekomunikacyjne oraz poprzez pocztę elektroniczną (np. informacje o utrudnieniach, zdarzeniach na drogach).

Systemami wspomagającymi pracę PID w zakresie bieżącej sytuacji na drogach są: system informacji o czasie przejazdu na drodze krajowej nr 7 oraz 47 (odc. Kraków – Zakopane), system kamer drogowych (m.in. na węzłach autostrady A4), system osłony meteorologicznej oraz system stacji pomiarowych.

W posiadaniu Punktu Informacji Drogowej znajduje się pełna dokumentacja wspomagająca koordynację działań: Operaty Zimowego Utrzymania Dróg, Operaty Punktu Informacji Drogowej, Plany Działań Ratowniczych - zawierające wykaz kontaktów do służb ratowniczych, jednostek samorządowych, wykonawców, pracowników zarządcy dróg oraz inne istotne informacje niezbędne do prowadzenia Punktu Informacji Drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 458-461; 462-475)

▪ Analizy reakcji jednostek terenowych GDDKiA na zdarzenia na autostradach i drogach ekspresowych

Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, podała, że „analiza reakcji jednostek terenowych GDDKiA na zdarzenia z udziałem wielu osób i pojazdów nie należy do zadań zarządcy drogi krajowej. Działania zarządcy drogi (jednostek terenowych) podczas zdarzeń drogowych to współuczestnictwo w działaniach poprzez prawidłowe oznakowanie i zabezpieczenie miejsca zdarzenia, współpraca ze służbami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych mające na celu doprowadzenie stanu nawierzchni i elementów drogi do użytkowania bądź w przypadku znaczących zniszczeń oznakowania infrastruktury do czasu wykonania naprawy.

Reakcję jednostek terenowych GDDKiA (tj. wyłonionych w drodze zamówienia publicznego tzw. brygad interwencyjnych) określają wymagania określone przez Oddział jako maksymalny czas reakcji na podjęcie na wezwanie działań terenie w terminie nie dłuższym niż 1 godzina (dla autostrady A4). Właściwą reakcją jednostki terenowej jako współuczestniczącej w działaniach ratowniczych stanowi każdorazowo spełnienie wymagania w zakresie: dyspozycyjności brygady, dojazdu na miejsce zdarzenia, zabezpieczenia miejsca zagrożenia, wykonania wszystkich czynności towarzyszących wykonaniu usługi (np. uprzątnięcie drobnych elementów stwarzających zagrożenie bezpieczeństwa ruchu, zamykanie bram i furtek ogrodzenia oraz przejazdów awaryjnych po zakończonych działaniach ratowniczych).

Ustalono, że analiza Oddziału GDDKiA w zakresie reakcji jednostek sprowadza się do kontroli prawidłowości realizacji usługi co jest podstawą odbioru i rozliczenia robót”.

Stwierdzono, że w roku 2015 było podjętych 270 działań, których czas reakcji wynosił od kilku do 55 min. (średni czas reakcji ok. 25-30 min.). W roku 2016 było 365 podjętych działań, których czas reakcji wynosił od kilku do 50 min. (średni czas reakcji ok. 25-30 min.).

(dowód: akta kontroli str. 447; 458-461)

▪ Współpraca z jednostkami organizacyjnymi innych służb i podmiotami ratowniczymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi w zakresie organizacji

i prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Zasady współpracy, organizacji i zadania podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na drogach szybkiego ruchu po uzgodnieniu z tymi podmiotami zostały przedstawione m.in. w:

- 1) Planie Działań Ratowniczych dla autostrady A4, od km 400+871 (węzeł Balice I) do km 444+834 (węzeł Targowisko) oraz dla dróg: dk94h w. Modlnica – w. Modlniczka od km 0+000 do km 2+488; S7 w. Modlniczka – w. Balice I od km 669+691 do km 673+171; S7c w. Rybitwy – w. Bieżanów od km 0+000 do km 2+710 -- w rozdziałach 5 i 6 „Części operacyjnej planu”,
- 2) Planie Działań Ratowniczych dla autostrady A4, od km 444+834 (węzeł Targowisko) do km 502+626 (węzeł Tarnów Północ) -- w rozdziałach 5 i 6 „Części operacyjnej planu”,
- 3) Planie Działań Ratowniczych dla dróg: dk7 w. Głogoczków – Myślenice od km 684+100 do km 697+845; S-7b Myślenice – Lubień od km 0+000 do km 15+669; dk7 Lubień – Chyżne od km 713+272 do km 763+728; dk28 Skomielna Biała – Mszana Dolna od km 64+754 do km 77+919; dk47 Rabka-Zdrój – Zakopane od km 0+000 do km 39+745; dk49 Nowy Targ – Jurgów od km 0+000 do km 23+970; dk49a Nowy Targ od km 0+000 do km 0+170 -- w rozdziałach 5 i 6 „Części operacyjnej planu”.

Likwidacja skutków zdarzeń drogowych i przywrócenie miejsca zdarzenia do eksploatacji, odbywa się w oparciu o zatwierdzone Plany Działań Ratowniczych (PDR). W przypadku skoordynowanych działań służb ratowniczych ze służbami drogowymi dochodzi do spisania protokolarnego zakończenia działań. Natomiast w przypadku działań ratowniczych prowadzonych wyłącznie przez służby ratownicze bez udziału służb zarządcy drogi, po zakończeniu działań miejsce zdarzenia zostaje oddane do eksploatacji po powiadomieniu Punktu Informacji Drogowej GDDKiA; a w przypadku wcześniejszego zakończenia działań przez służby ratownicze oraz wcześniejszym opuszczeniem miejsca zdarzenia przez te służby, następuje kontynuacja działań przez zarządcę dróg do czasu przywrócenia miejsca zdarzenia do eksploatacji.

Stwierdzono, że w okresie objętym kontrolą nie wystąpiły zdarzenia drogowe wymagające współpracy zarządcy drogi z innymi podmiotami (np. Lasy Państwowe, inspekcje ochrony środowiska lub sanitarna). W przypadku zaistnienia zdarzeń, które będą wymagały udziału i podjęcia czynności przez takie podmioty (jednostki), współpraca z nimi przewidziana jest w Planie Działań Ratowniczych (w punkcie 6.6) - realizowana na podstawie tabeli kompetencji dotyczącej realizacji działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 447; 458-461)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

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

System łączności na potrzeby współpracy w ramach prowadzonych działań zarządcy drogi stanowi integralną część infrastruktury telekomunikacyjnej wykorzystywanej do zapewnienia codziennego funkcjonowania urzędu. W skład tego systemu wchodzi:

- podsystem łączności stacjonarnej,
- podsystem łączności telefonii komórkowej,
- podsystem poczty elektronicznej.

Podsystem łączności stacjonarnej jest podstawowym systemem łączności w GDDKiA. Podsystem łączności telefonii komórkowej jest alternatywnym systemem łączności w GDDKiA na potrzeby kierowania urzędem. Kierownicy komórek organizacyjnych i wyznaczone osoby korzystają z urządzeń działających w systemie poczty elektronicznej.

W godzinach pracy urzędów – stała łączność telefoniczna odbywa się w oparciu o telefony stacjonarne i komórkowe. Poza godzinami pracy urzędu – łączność na bazie telefonów komórkowych.

Utrzymywanie łączności radiowej pomiędzy poszczególnymi podmiotami na miejscu działań ratowniczych odbywa się wyłącznie za pośrednictwem centrów dyspozytorskich służb ratowniczych bez możliwości bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 458-461)

*Ustalone
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

3. Wyposażenie Oddziału GDDKiA oraz wyszkolenie pracowników uczestniczących bądź prowadzących działania ratownicze na autostradach i drogach

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

*Opis stanu
faktycznego*

▪ System wyposażania w sprzęt i wyposażenie wykorzystywane do zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom na drogach oraz do wsparcia działań ratowniczych

Pracownicy GDDKiA, w zależności od rodzaju i warunków wykonywanych czynności wyposażani są w środki ochrony indywidualnej, odzież i obuwie robocze oraz środki higieny osobistej.

Pracownicy wykonujący czynności w obszarze pasa drogowego lub pracujący pod ruchem otrzymują wyposażenie stosownie do wykonywanych czynności związanych z zajmowanym stanowiskiem i występującymi zagrożeniami: - kamizelki ostrzegawcze wydawane są zgodnie z bieżącymi potrzebami; - kurtki ocieplone ostrzegawcze, ubrania robocze ocieplone, czapki ocieplone, buty ocieplone, buty gumowo-filcowe wydawane są co trzy okresy zimowe; - ubrania robocze letnie corocznie, buty letnie z ochroną palców, podeszwą antyprzebiciową co dwa okresy letnie; - płaszcze przeciwdeszczowe, hełmy ochronne, buty gumowe, rękawice robocze, ochraniacze stóp i na golenie, przyłbice na hełm dla pilarza w miarę potrzeb wynikających ze stopnia zużycia.

Wymiana zużytego wyposażenia prowadzona jest corocznie, zgodnie z występującymi potrzebami.

Samochody GDDKiA O/Kraków: - 43 samochody patrolowe osobowe; - 15 samochodów ciężarowych (w tym: 9 dostawczych, 4 UNIMOG-i, 2 SUPRY) przystosowanych do wykonywania na drodze prac porządkowych lub remontowych, które wyposażone są w urządzenia bezpieczeństwa ruchu służące do zabezpieczenia i oznakowania miejsca robót (m.in. zespolone lampy ostrzegawcze ze światłem żółtym błyskowym, a w razie potrzeby dodatkowo w podwieszoną lampę roboczą do oświetlenia pobocza, przyczepki sygnalizacyjne, zapory drogowe, znaki pionowe i inne urządzenia bezpieczeństwa ruchu).

(dowód: akta kontroli str. 476)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

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

Opis stanu
faktycznego

- **Komórki organizacyjne oddziału GDDKiA odpowiadające za szkolenie pracowników biorących udział bądź współpracujących z innymi służbami w działaniach ratowniczych oraz realizacja szkoleń**

Ustalono, że szkoleniami w Oddziale GDDKiA zajmuje się Wydział Spraw Pracowniczych i Organizacyjnych. W sprawach konkretnych szkoleń merytorycznych włączają się poszczególne wydziały bądź stanowiska odpowiedzialne za daną tematykę. Za szkolenia z zakresu zarządzania kryzysowego i obronnego odpowiada Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych, za szkolenia z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy odpowiada Stanowisko ds. BHP i ppoż., za szkolenia z zakresu działania Punktu Informacji Drogowej odpowiada Wydział Dróg i Sieci Drogowej.

Szkolenia dotyczące zagadnień BHP i ppoż. nie mają charakteru specjalistycznych szkoleń związanych z działaniami służb ratowniczych. Szkoleniami objęci byli wszyscy pracownicy GDDKiA Kraków. W roku 2016 przeszkolono w zakresie BHP i ppoż. 33 osoby, w zakresie pierwszej pomocy przedmedycznej w wymiarze 6 godz. lekcyjnych – 14 osób.

W tematyce wymienionych szkoleń uwzględnione były - oprócz takich zagadnień jak prawo pracy, ogólne przepisy BHP, wypadki przy pracy, ergonomię na stanowisku pracy, ochronę zdrowia - również ratownictwo medyczne, ochronę przeciwpożarową, zasady postępowania w razie wypadku w czasie pracy i w sytuacjach zagrożeń występujących przy budowach dróg i mostów, przy pracach w pasie drogowym pod ruchem.

Za szkolenia z zakresu działania Punktu Informacji Drogowej odpowiada Wydział Dróg i Sieci Drogowej. W ramach obowiązującej umowy na świadczenie usług związanych z obsługą Punktu Informacji Drogowej w Oddziale GDDKiA w Krakowie zostało przeszkolonych 5 pracowników.

(dowód: akta kontroli str. 4-38; 477)

- **Ćwiczenia ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych**

W okresie objętym kontrolą Oddział GDDKiA nie uczestniczył w ćwiczeniach ratowniczych organizowanych przez służby odpowiedzialne za prowadzenie działań ratowniczych. Gotowość do ich udziału przez GDDKiA potwierdza korespondencja Oddziału m.in. z Komendą Wojewódzką PSP oraz Małopolskim Urzędem Wojewódzkim w sprawie planowanych w danym roku szkoleń i zasadności udziału w nich zarządcy drogi.

Jak podała Pani Agnieszka Wachowska - Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA w Krakowie, „z 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 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad (tekst ujednolicony w Zarządzeniu nr 44 z dnia 26 września 2014 r.) wynika obowiązek współdziałania Dyrektora Oddziału Generalnej Dyrekcji ze służbami ratowniczymi prowadzącymi akcję ratowniczą na drogach krajowych, w zakresie wyznaczonym przez obowiązujące uwarunkowania prawne. Jednocześnie przepis art. 1 pkt. 5 Ustawy

przeciwpozarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r. (Dz. U. z 2009r. nr 178, poz. 1380 ze zmianami [Ratownictwo Państwowe]) stanowiący, że:

1. właściciel budynku, obiektu budowlanego lub terenu, zapewniając ich ochronę przeciwpozarową, jest obowiązany: /.../.

5) przygotować budynek, obiekt budowlany lub teren do prowadzenia akcji ratowniczej, nie stanowi podstawy do realizacji przez właściciela obiektu (w tym przypadku GDDKiA) obowiązku organizacji ćwiczeń na autostradzie lub drodze ekspresowej. Z powyższego zapisu wynika, że przedłożony do uzgodnienia Plan Działań Ratowniczych na A4 i S7 jest potwierdzeniem spełnienia przez właściciela (GDDKiA) obowiązku przygotowania obiektu budowlanego – dróg szybkiego ruchu do prowadzenia akcji ratowniczej.

Reasumując należy stwierdzić, że organizowanie i prowadzenie ćwiczeń ratowniczych nie leży w kompetencji właściciela obiektu tj. zarządcy drogi”.

(dowód: akta kontroli str. 478-525)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

▪ Działania komórek organizacyjnych oddziału GDDKiA odpowiadających za systemy i infrastrukturę bezpieczeństwa

Komórkami organizacyjnymi w Oddziale GDDKiA odpowiedzialnymi za systemy i infrastrukturę bezpieczeństwa są m.in.: Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem, Stanowisko ds. Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych, Rejony Dróg oraz wykonawcy kompleksowego utrzymania dróg działający na zlecenie Oddziału.

Głównym działaniem na rzecz właściwego utrzymania infrastruktury dróg krajowych jest monitorowanie stanu infrastruktury realizowane poprzez bieżące objazdy dróg krajowych. Objazdy mają na celu wizualną ocenę stanu technicznego dróg w tym: drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń oraz elementów stanowiących całość techniczno – użytkową, a także urządzeń BRD, odwodnienia, stałego i tymczasowego oznakowania poziomego i pionowego, kontrolę jakości świadczonych na drogach usług, ochronę pasa drogowego. Zlokalizowanie i usunięcie nieprawidłowości i zagrożeń przyczynia się do zapewnienie odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa.

Bieżące (codzienne objazdy) komórek terenowych tj. Rejonów Dróg wykonywane są zgodnie z Zarządzeniem Nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych oraz na polecenie Zastępcy Dyrektora Oddziału (zwiększenie częstotliwości objazdów). Wszelkie uszkodzenia infrastruktury (w tym również wpływające na bezpieczeństwo) odnotowywane są w dziennikach objazdów Służby Liniowej i na bieżąco usuwane przez wykonawców bieżącego utrzymania na zlecenie właściwego Rejonu.

Wydział BRD i Zarządzania Ruchem wraz z właściwymi Rejonami (koncesjonariuszem) realizuje działania kontrolne wynikające z §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 zarządzaniem⁸, co najmniej raz na 6 miesięcy. Kontrole obejmują sprawdzenie prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń bezpieczeństwa ruchu drogowego umieszczonych na drogach.

W okresie 01.01.2015 r. – 30.06.2016 r. miały miejsce 3 kontrole dla odcinka A4 oraz dla dróg ekspresowych:

- kontrole za I półrocze 2015r. przeprowadzone w dniach 11.05.2015 r., 14-15.05.2015 r., 26.05.2015 r. – kontrole zostały przeprowadzone w ramach kontroli ogólnych BRD,
 - a) kontrola przeprowadzona w dniu 11.05.2015r. nie zawierała zaleceń;
 - b) zalecenia z kontroli przeprowadzonej w dniach 14-15.05.2015 r. zostały zawarte w Raporcie Kontroli Ogólnej BRD, w którym nie stwierdzono defektów mogących spowodować duże zagrożenia w bezpieczeństwie ruchu drogowego,
 - usterki zawarte w pkt. 1, 2, 3, 6, 7 (zabezpieczenia betonowego muru oporowego, zakotwiczenie bariery stalowej) nie zostały wprowadzone z uwagi na niewysoki poziom zagrożenia stwierdzonych defektów i ich akceptowalną klasę ryzyka. Prace zaplanowano na rok 2017,
 - usterki zawarte w pkt. 4, 9 zostały wprowadzone (uzupełnienie elementów odblaskowych),
 - usterki zawarte w pkt. 5, 8 (brak prowadzenia na łuku poziomym) nie zostały wprowadzone z uwagi na brak możliwości technicznych i średni poziom zagrożenia. Po konsultacji z KWP WRD odstąpiono od realizacji zaleceń.
 - c) zalecenia z kontroli przeprowadzonej w dniu 26.05.2015 r. zostały zawarte w Raporcie Kontroli Ogólnej BRD w którym nie stwierdzono defektów mogących spowodować duże zagrożenia w bezpieczeństwie ruchu drogowego,
 - usterki zawarte w pkt. 6,9,10,12,13,15,16,17,18 (m.in. podcinka i redukcja koron drzew, remont nawierzchni warstwy ścieralnej, zmiana lokalizacji tablicy E-1a, wymiana tarcz znaków U-4a i U-3a, montaż elementów odblaskowych na barierach, wydłużenie linii ciągłej o 100 mb) - zostały zrealizowane,
 - usterka zawarta w pkt. 4 została zrealizowana częściowo, znaki B-2 zostały wymienione i podniesione, natomiast odstąpiono od ustawienia znaków C-2, z uwagi na brak prawnego uzasadnienia tego rozwiązania,
 - usterki zawarte w pkt. 1 (uzupełnienie znaków U-15b i U4a) zostały zrealizowane,
 - usterki zawarte w pkt. 2, 3, 5, 7, 8, 14 (wydłużenie barier energochłonnych), w trakcie realizacji do końca 2016 r.,
 - usterka zawarta w pkt. 11 (montaż osłon przeciwoślnieńowych) nie została zrealizowana - analiza zasadności podczas nocnych objazdów nie potwierdziła konieczności ustawienia urządzeń,
- kontrole za II półrocze 2015r. przeprowadzone w dniach 17.09.2015 r., 21.09.2015 r., 19.10.2015 r.,
 - a) zalecenia z kontroli przeprowadzonej w dniu 17.09.2015 r. zawarte w protokole nr 441/50/2015 zostały usunięte (dostawienie drogowaskazu E-3).
 - b) zalecenia z kontroli przeprowadzonej w dniu 21.09.2015 r. zawarte w protokole nr 441/51/2015 (uzupełnienie tablic U-3) zostały usunięte.
 - c) kontrola przeprowadzona w dniu 19.10.2015 r. nie zawierała zaleceń.
- kontrole za I półrocze 2016 r. przeprowadzone w dniach 04.05.2016 r., 06.05.2016 r.
 - a) kontrola przeprowadzona w dniu 04.05.2016 r. nie zawierała zaleceń, zawierała jedynie sugestię dotyczącą budowy chodnika,
 - b) zalecenia z kontroli przeprowadzonej w dniu 06.05.2016 r. zawarte w protokole nr 441/3/2016 (usunięcie tablicy typu E, wymiana znaków B-33 i D-14, wydłużyć pasy

⁸ Dz. U. Nr 177 poz. 1729 ze zm.

włóczyły) zostały usunięte.

(dowód: akta kontroli str. 436-446; 526-572; 580-584)

▪ **Usuwanie z jezdni autostrady i drogi ekspresowej materiałów (w tym ropopochodnych), które zanieczyściły jezdnię, w wyniku zdarzenia na drodze, oraz jej oczyszczenia w celu zapewnienia przejezdności**

W przypadku konieczności usunięcia z jezdni drogi krajowej materiałów, które zanieczyściły drogę w wyniku zdarzenia na drodze oraz potrzeby oczyszczenia jej nawierzchni w celu zapewnienia przejezdności wzywane są brygady interwencyjne zarządcy drogi krajowej. Działania zarządcy drogi w zakresie podjęcia czynności na drodze realizowane są po uprzednim przekazaniu protokołu od Kierującego Działaniami Ratowniczymi o braku szkodliwości materiałów znajdujących się na jezdni dla środowiska i mienia lub nie stanowiących zagrożenia bezpieczeństwa zdrowia i życia dla ludzi, co zostało uregulowane stosownymi notatkami służbowymi spisnymi w dniu 4 grudnia 2015 r. podczas spotkania pomiędzy GDDKiA Oddział w Krakowie a Komendą Wojewódzką Państwowej Straży Pożarnej. Na taką okoliczność zostały przewidziane 3 scenariusze:

- neutralizacja substancji wyciekłej z uszkodzonego bądź niezabezpieczonego pojazdu znanego sprawcy – działania prowadzone w całości przez Straż Pożarną wraz z usunięciem sorbentu i zneutralizowanej substancji z miejsca zdarzenia;
- stwierdzenie szkodliwości substancji dla życia, zdrowia, środowiska lub mienia w przypadku nieznanego sprawcy – działania podejmowane przez Straż Pożarną wraz z usunięciem sorbentu i zneutralizowanej substancji z miejsca zdarzenia;
- stwierdzenie braku szkodliwości substancji dla życia, zdrowia, środowiska lub mienia w przypadku nieznanego sprawcy – protokolarnie przekazanie miejsca zdarzenia przez Straż Pożarną i podjęcie czynności związanych z usunięciem substancji przez zarządcę drogi.

Każda inna sytuacja z materiałami na jezdni, które nie stanowią zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzi bądź zagrożenia dla środowiska przewiduje oczyszczenie jezdni i doprowadzenie do przejezdności drogi krajowej siłami własnymi poprzez polecenie wykonania wydane brygadzie interwencyjnej przez pracownika GDDKiA bądź dyżurnego PID.

(dowód: akta kontroli str. 529-533; 573-575)

▪ **Usuwanie z autostrady i drogi ekspresowej unieruchomionych pojazdów**

Procedura usunięcia pojazdu unieruchomionego podczas zdarzenia określona została w Planach Działań Ratowniczych, uzgodnionych ze służbami ratowniczymi, w których to dokumentach zawarto poniższe zapisy zgodne z obowiązującymi przepisami.

W Planach Działań Ratowniczych zostały zawarte następujące zapisy:

- w punkcie 5.3.2 Planu Działań Ratowniczych został przedstawiony „... Wykaz jednostek organizacyjnych współpracujących (szczególnie wojewódzkiego oraz szczególnie powiatowego)...”.
- w punkcie 6.4 Planu Działań Ratowniczych wskazano w podpunkcie 8), że do obowiązków Policji należy m.in. „... wzywanie na miejsce wypadku pomocy drogowej wg obowiązujących w tym zakresie procedur w celu usunięcia uszkodzonych pojazdów i ich elementów ...”.

W związku z powyższym pojazdy uczestniczące w wypadkach drogowych usuwane są z drogi na polecenie Policji zgodnie z ich zakresem odpowiedzialności określonym w punkcie 6.4.

Usuwanie pojazdów następuje poprzez firmy mające umowy podpisane z właściwym terenowo Starostwem powiatowym na usuwanie pojazdów i utrzymywanie ich na całodobowych parkingach strzeżonych, dla przypadków określonych w art. 130a, ust. 1 i 2 ustawy z dnia 20 czerwca 1997r. Prawo o ruchu drogowym.

Pojazd unieruchomiony przez awarię lub inne zjawisko jest często zabezpieczany przez zadysponowaną przez zarządcę dróg krajowych brygadę interwencyjną do czasu usunięcia pojazdu przez użytkownika bądź wezwaną przez niego pomoc drogową. W okresie objętym kontrolą, zarejestrowano (na terenie autostrady A4 oraz odcinków dróg ekspresowych S7) 159 zdarzeń wymagających zabezpieczenia przez brygady interwencyjne. Zabezpieczenie pojazdu odbywa się poprzez ustawienie przyczepki sygnalizacyjnych nadających sygnały świetlne celem zachowania maksymalnego bezpieczeństwa ruchu drogowego na drogach szybkiego ruchu.

(dowód: akta kontroli str. 39-331; 476; 529-533)

▪ **Systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego**

GDDKiA Oddział w Krakowie posiada rozbudowany system wizyjny składający się z kilkudziesięciu kamer przekazujących obraz w czasie rzeczywistym z możliwością obrotu i dokonywania zbliżeń kamery. Uzupełnieniem kamer obrotowych są również kamery stałe zamontowane w newralgicznych miejscach na drogach krajowych. Dzięki podglądowi z kamer dyżurny Punktu Informacji Drogowej ma możliwość obserwacji płynności ruchu oraz reagowania w przypadku nieprawidłowych zachowań lub niebezpiecznych zdarzeń. W okresie zimowym istnieje możliwość zadysponowania dodatkowego sprzętu w przypadku zauważenia istotnych anomalii. Systemami wspomagającymi zarządzanie są również stacje meteorologiczne oraz tablice zmiennej treści, na których istnieje możliwość podania informacji użytkownikom dróg dotyczących utrudnień w ruchu. W krakowskim Oddziale działa system informowania kierowców o czasie przejazdu drogą krajową od Krakowa do Zakopanego poprzez nadawanie stosownych komunikatów na tablicach zmiennej treści, na stronie internetowej, na aplikacji na smartfona lub poprzez nagłaśnianie na kanałach CB radio. CB radio działa również na autostradzie A4 oraz drodze ekspresowej S7. GDDKiA działa również na stronie internetowej, gdzie użytkownicy dróg mogą poprzez interaktywną mapę dowiedzieć się o wszystkich utrudnieniach związanych z robotami drogowymi lub zdarzeniami na drogach krajowych.

Informacja o zdarzeniach drogowych (wypadki / kolizje lub planowe roboty) wyświetlane są na tablicach zmiennej treści na podstawie zatwierdzonego przez Oddział dokumentu p.n. „Schematy komunikatów wyświetlanych na tablicach zmiennej treści w ciągu dróg krajowych woj. małopolskiego oraz zasady ich wyświetlania”. Na autostradzie A4 zlokalizowanych zostało 11 znaków zmiennej treści, a na drogach ekspresowych 11 (droga S7).

(dowód: akta kontroli str. 529-533; 576-579)

*Ustalono
nieprawidłowości*

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu faktycznego

▪ Organizacja monitorowania przejezdności dróg, identyfikacji zdarzeń drogowych i likwidacji ich skutków

Monitorowanie stanu infrastruktury drogowej odbywa się poprzez prowadzenie objazdów dokonywanych przez Służby Liniowe w Rejonach. Objazdy te wykonywane są zgodnie z Zarządzeniem Nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych oraz poleceniem Zastępcy Dyrektora Oddziału, dotyczącym ustalenia częstotliwości objazdów. Wszelkie ewentualne uszkodzenia infrastruktury odnotowywane są w dziennikach objazdów a następnie podejmowane są działania zmierzające do ich likwidacji.

Identyfikacja zdarzeń drogowych i reakcja na te zgłoszenia, oparta jest na działaniu Punktu Informacji Drogowej (PID). Dyżurni PID pracują w systemie 24 godzinnym 7 dni w tygodniu przez cały rok. Dyżur jest pełniony w siedzibie Oddziału przy ul. Mogilskiej 25. Do obowiązków Dyżurnego PID w ww. zakresie należy między innymi:

1. Udzielanie wszystkim zainteresowanym informacji o warunkach przejazdu po zamiejskich odcinkach dróg krajowych na terenie województwa małopolskiego i występujących utrudnieniach w ruchu oraz informowanie o punktach informacyjnych dotyczących pozostałej sieci dróg publicznych;
2. Kontrolowanie prognoz oraz aktualnych warunków przejazdu wynikających ze zmiany warunków pogodowych lub innych, bezpośrednio wysyłanych na stronę internetową GDDKiA;
3. Słuchanie nadawanych wiadomości radiowych i telewizyjnych oraz odpowiednie reagowanie w przypadkach krytycznych uwag dotyczących dróg i ruchu drogowego;
4. Przekazywanie doraźnych dyspozycji i poleceń brygadam interwencyjnym działających na zlecenie Oddziału GDDKiA;
5. Kontaktowanie się z jednostkami Straży Granicznej, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego i KW PSP w celu uzupełnienia i przekazywania informacji otrzymywanych z Rejonów Oddziału w Krakowie GDDKiA;
6. Odnotowywanie w Dzienniku Dyżurów swojej obecności oraz szczegółowo otrzymywanych, względnie wydanych w czasie obsługi PID poleceń.

Dyżurni PID współpracują z Rejonami, Obwodami i wykonawcami utrzymującymi drogi szybkiego ruchu oraz służbami ratowniczymi, mediami i jednostkami administracji państwowej. W ramach obowiązków służbowych Służba Liniowa zgłasza do PID-u wykryte podczas objazdów dróg zagrożenia. W zależności od sytuacji i zaistniałego zdarzenia podejmowane są stosowne czynności określone w ww. dokumentach tj. Zarządzeniach i PDR-ach. W przypadku zdarzeń/zagrożeń, w których konieczne jest zaangażowanie służb ratowniczych (PSP, Policji, PRM) obowiązkowo wdrażane są procedury zwarte w PDR-ach. Wszelkie utrudnienia w ruchu są za pośrednictwem programu Utrudnienia umieszczane na stronie internetowej GDDKiA.

Likwidacja skutków zdarzeń drogowych i przywrócenie miejsca zdarzenia do eksploatacji, odbywa się w oparciu o zatwierdzone Plany Działań Ratowniczych (PDR) i podpisane umowy na utrzymanie dróg. Służby ratownicze prowadzące akcję zgodnie z zapisami: Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz Rozporządzenia MSWiA z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo - gaśniczego w zakresie m.in. organizowania i prowadzenia działań z zakresu: gaszenia pożarów, ratownictwa technicznego, ratownictwa chemicznego i ekologicznego, w tym związanie lub neutralizacja substancji niebezpiecznych, po ich

zakończeniu przekazują miejsce zdarzenia zarządcy drogi. Podczas akcji w przypadkach uszkodzenia infrastruktury drogowej zarządca drogi prowadzi działania polegające na wykonaniu robót porządkowych mających na celu identyfikację i bezzwłoczne usunięcie z pasów ruchu lub pobocza wszelkich przeszkód (przedmiotów) mogących stanowić zagrożenie dla użytkowników drogi (usuwanie zniszczonych elementów infrastruktury drogowej).

Pracownicy wykonawców utrzymujących autostrady i drogi ekspresowe są wyposażeni w urządzenia, sprzęt i materiały pozwalające na przywrócenie miejsca zdarzenia do eksploatacji.

(dowód: akta kontroli str. 39-331; 526-528; 586-560)

▪ **Procedury związane z rozładowywania korków i zatorów drogowych oraz działania w tym zakresie**

W przypadku zdarzeń drogowych wymagających zmiany organizacji ruchu, stosowane są procedury opisane w Planach Działań Ratowniczych dla autostrady A4 oraz drogi ekspresowej S7 w rozdziale 5 „Część operacyjna planu” w punkcie 5.8.4, dot. zmiany organizacji ruchu. W podanym punkcie znajdują się informacje na temat okoliczności wprowadzenia zmian organizacji ruchu oraz prowadzonych czynności.

Koordinacją działań z ramienia GDDKiA zajmuje się Kierownik Służby Liniowej. Działania z poziomu Rejonu, prowadzone są przez Kierownika Rejonu. Cały zakres odpowiedzialności służb liniowych znajduje się w pkt. 5.4 oraz pkt. 6.6 PDR.

Zakres odpowiedzialności jednostek Policji w przypadku występowania utrudnień na drodze, został opisany w pkt. 6.4 PDR.

W zakresie działań na rzecz minimalizacji utrudnień w tym rozładowywania i zapobiegania zatorom drogowym w Oddziale funkcjonuje system zbierania i przekazywania informacji o sytuacji na zarządzanej sieci dróg, który realizowany jest poprzez Punkt Informacji Drogowej GDDKiA.

Ustalono – zarówno na podstawie obowiązujących zarządzeń jak i przebiegu postępowania w poddanych analizie zdarzeniach drogowych, że Punkt Informacji Drogowej w celu zmniejszenia zagrożenia bezpieczeństwa użytkowników dróg, podejmuje następujące czynności:

- informowanie o stanie bieżących utrudnień na drogach;
- wyprzedzające informowanie o utrudnieniach poprzez komunikaty, w tym również, w zależności od występowania, przy użyciu tablic zmiennej treści oraz poprzez lokalne media;
- informowanie o skutkach występujących zdarzeń drogowych i wyznaczonych, wspólnie z Policją objazdach;
- informowanie o przewidywanym czasie zakończenia utrudnień (jeśli taką informację posiada od KDR, Policji, służb liniowych itp.);
- informowanie o możliwości wyboru alternatywnych tras przejazdu;
- informowanie o możliwości najbliższego zjazdu z drogi;
- informowanie o lokalizacji parkingów / Miejsc Obsługi Podróżnych;
- informowanie o lokalizacji punktów pomocy medycznej lub punktów dystrybucji wody pitnej, w przypadku zlokalizowania ich przez jednostki terytorialne lub zarządcę drogi;
- podejmowanie współpracy z Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego oraz w ramach działań w terenie, ze służbami ratunkowymi, celem likwidacji skutków zdarzeń i zabezpieczenia pasa drogowego oraz przyspieszenia zakończenia utrudnień.

Ww. czynności realizowane są za pośrednictwem systemów informatycznych oraz urządzeń ITS wspomagających zarządzanie ruchem tj. poprzez:

- udostępnianie informacji o utrudnieniu na „mapie warunków drogowych” dostępnej na stronie internetowej www.gddkia.gov.pl;

- udostępnianie plików .xml zawierających informacje o aktualnych utrudnieniach w ruchu do pobrania na www.gddkia.gov.pl - dla podmiotów zewnętrznych (dostawcy usług mapowych i nawigacyjnych);
- udostępnianie „mapy kamer drogowych” na www.gddkia.gov.pl;
- udzielenie informacji o utrudnieniach poprzez Informację drogową 19111;
- rozsyłanie Komunikatów o utrudnieniach i ewentualnych objazdach do lokalnych i ogólnopolskich mediów przez PID GDDKiA Kraków;
- współpraca jednostek terenowych GDDKiA Kraków ze służbami: Policja, PSP, i inne;
- zainstalowany system informacji o podróży na odcinku Kraków – Zakopane z podaniem informacji na tablicach zmiennej treści oraz na stronie internetowej www.nadrodze.info.

W przypadku powzięcia informacji o wystąpieniu zdarzenia lub zatoru drogowego, służby GDDKiA Kraków analizują i dokumentują przyczyny i skutki wystąpienia zatoru drogowego oraz monitorują tendencję jego dalszego przebiegu (rosnąca / malejąca).

Ustalono, że GDDKiA Kraków nie opracowywała „formalnych” analiz, a wnioski z ww. analiz były wdrażane na bieżąco (np. zmiana oznakowania, ograniczenia w ruchu itp.) umożliwiające przywrócenie normalnego ruchu na drogach.

Oddział GDDKiA Kraków opracował trasy objazdu dróg w razie częściowego i całkowitego zamknięcia dróg szybkiego ruchu, które zostały uzgodnione z właściwymi zarządcami dróg. Schematy ww. objazdów dróg są częścią składową Planów Działań Ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 39-331; 336-427; 476; 585; 586-601)

▪ **System informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na autostradzie i drogach ekspresowych i możliwych objazdach**

Istniejący w Oddziale system informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na drogach szybkiego ruchu i możliwych objazdach oparty jest na działaniu Punktu Informacji Drogowej (PID), na podstawie:

1. Zarządzenia Nr 55 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 8.10.2008 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych.
2. Zarządzenia nr 17/2008 Dyrektora Oddziału w Krakowie GDDKiA z dnia 27.10.2008 r. w sprawie zasad prowadzenia obsługi Punktu Informacji Drogowej w Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Krakowie.
3. Planów Działań Ratowniczych zawierających następujące procedury i schematy powiadamia:
 - a) Procedura przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym przez służby zarządzania autostradą i alarmowania służb ratowniczych;
 - b) Procedura informowania innych podmiotów (Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego Małopolskiego Urzędu Wojewódzkiego, środki masowego przekazu: radio, prasa, TV);
 - c) Schemat przepływu informacji oraz wykaz osób i zakres ich odpowiedzialności.

Zasady obiegu informacji o utrudnieniach zostały uregulowane wytycznymi dot. sposobu obiegu informacji i obsługi numeru informacji drogowej 19111 pismem numer GDDKiA-DZR-WSZ-PID-psz/408/86/14 z dnia 17 lutego 2014 r.

Użytkownicy dróg byli informowani o utrudnieniach na drodze za pomocą: znaków zmiennej treści (na autostradzie A4 zlokalizowanych zostało 11 znaków zmiennej treści, na drodze ekspresowej S7 - 11 znaków; a także system informacji o czasie przejazdu na drodze krajowej nr 7 oraz 47 na odcinku Kraków – Zakopane), ogólnodostępnymi programami na stronie internetowej, na aplikacji na smartfona, nagłaśnianie na kanałach CB radia. GDDKiA Kraków informowania również środki masowego przekazu: radio, prasa, TV o występujących utrudnieniach na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 39-331; 462-475; 585; 586-601)

Ustalono
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w badanym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski
pokontrolne

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

1. Zapewnienie łączności alarmowej w pasie drogowym autostrady A4 – zgodnie z przepisem § 107 ust. 1 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.
2. Poprawę warunków drogowych na odcinku autostrady A4 w miejscowości Staniątka, gdzie planowany był punkt poboru opłat.
3. Rozważenie umieszczenia na tablicach informacyjnych poprzedzających zjazd z autostrady na MOP-y kat. II, informacji o zlokalizowanych na ich terenie stanowiskach postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach: jeden dla Pana Dyrektora, drugi - do akt kontroli.

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK, przysługuje Panu Dyrektorowi 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 Rzeszowie.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

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

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

Rzeszów, dnia grudnia 2016 r.

Kontroler

Jacek Wolan
Główny specjalista kontroli państwowej

Dyrektor
Delegatury NIK w Rzeszowie
Wiesław Motyka