



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Rzeszowie

LRZ.410.014.06.2016
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 z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ Paweł Adamski, doradca prawny, upoważnienie do kontroli nr LRZ/73/2016 z dnia 12 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Rzeszowie, ul. Legionów 20, 35-959 Rzeszów, dalej „Oddział”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Wiesław Kaczor, Dyrektor Oddziału GDDKiA w Rzeszowie od dnia 1 kwietnia 2007 r. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości,² działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

Oddział, jako podmiot zarządzający drogami krajowymi i autostradą w województwie podkarpackim, opracował i wdrożył procedury niezbędne do zorganizowania i prowadzenia na autostradzie A-4 oraz drodze ekspresowej S-19 skutecznych działań ratowniczych. W Oddziale zostały opracowane, uzgodnione z właściwymi służbami i zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału plany działań ratowniczych dla całego odcinka autostrady A-4, jak również dla dwóch odcinków drogi S-19, pomimo braku obowiązku prawnego opracowania takich planów dla dróg innych niż autostrady płatne.

Zgodnie z przepisami prawa, na etapie prac projektowych, dla wszystkich odcinków autostrady A-4 uzyskano pozytywne uzgodnienia z właściwymi komendantami wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze.

W okresie objętym kontrolą, tj. od 2015 r. do 2016 (I półrocze), w związku z zakończeniem budowy autostrady A-4 na odcinku Rzeszów (węzeł Wschodni) – Jarosław (węzeł Wierzbna), na podstawie art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³ zrealizowane zostały przez właściwe jednostki organizacyjne PSP czynności odbiorowe i wydane stanowiska w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym.

¹ Dz. U z 2015 r., poz. 1066 i z 2016 r., poz. 677

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

³ Dz. U. z 2016, poz. 290 ze zm.

W Oddziale były prowadzone prace nad opracowaniem planów działań ratowniczych dla będących w fazie realizacji, dwóch odcinków drogi S-19.

Opracowane zostały dla autostrady A-4 projekty organizacji ruchu na czas trwania akcji ratowniczych, w tym trasy objazdów, pozwalające na sprawne i skuteczne rozładowanie korków i zatorów.

Zadania w zakresie bieżącego monitorowania i utrzymania stanu infrastruktury autostrady i drogi ekspresowej w stanie zapewniającym bezpieczeństwo ich użytkownikom, realizowane były przez Służbę Liniową, tj. pracowników Oddziału oraz służby Wykonawców, realizujących usługi w ramach systemu „Utrzymaj Standard”.

W Oddziale stale działał Punkt Informacji Drogowej (Punkt ID) zapewniający m.in. bieżący przepływ informacji pomiędzy służbami utrzymania dróg a służbami ratowniczymi, mediami oraz jednostkami administracji rządowej. Dyżurni Punktu ID, w ciągu całej doby udzielali informacji kierowcom o stanie dróg w województwie podkarpackim, a zwłaszcza o ich przejezdności.

Oględziny odcinka autostrady A-4 przebiegającego przez powiat rzeszowski (długości 27,7km) wykazały, że w trakcie projektowania i budowy autostrady spełnionych zostało większość warunków bezpieczeństwa, określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie *przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych*⁴.

Ogólną, pozytywną ocenę Oddziału obniża nieprawidłowość, polegająca na braku na zarządzanym odcinku autostrady A-4 systemu łączności alarmowej (kolumn alarmowych), o których mowa w art. 107 ust. 2 pkt 1 wyżej cytowanego rozporządzenia.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

Opis stanu
faktycznego

1.1 Osoby funkcyjne i komórki organizacyjne Oddziału odpowiedzialne za organizację systemu i ustanowienie procedur dotyczących prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Zgodnie z zarządzeniem 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, za opracowanie Planu działań ratowniczych odpowiada Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji (§ 3).

Zgodnie z Regulaminem organizacyjnym Oddziału z dnia 19 lutego 2015 r.:

- do obowiązków Dyrektora Oddziału należy m.in. zapewnienie właściwej realizacji przedsięwzięć dotyczących zasad i organizacji działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg (§ 1 pkt 10 ppkt 10);
- Zastępca Dyrektora ds. Zarządzania Drogami i Mostami kieruje i nadzoruje zagadnienia związane z zarządzaniem, ochroną i utrzymaniem sieci dróg i drogowych obiektów inżynierskich, bezpieczeństwem ruchu drogowego, zarządzaniem ruchem, zagospodarowaniem przestrzennym oraz zarządzaniem kryzysowym (§ 1 pkt 23);
- do osoby zatrudnionej na Stanowisku do spraw Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych należy koordynacja przedsięwzięć dotyczących

⁴ Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.

zabezpieczenia prowadzenia działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg (§ 20 pkt 2).

Komórkami organizacyjnymi Oddziału, do zakresu działania których należą m.in. sprawy związane z organizacją prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych oraz udziału w nich, jak również sprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego były: Wydział Dróg i Sieci Drogowej, Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego i Zarządzania Ruchem oraz Rejony.

(dowód: akta kontroli str. 4-39, 40-41)

1.2 Analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

Do analizy bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradzie A-4 i drodze ekspresowej S-19 brano pod uwagę dane o zdarzeniach drogowych na nich występujących. Na przedmiotowych drogach, z wyjątkiem odcinka autostrady A-4 Rzeszów Północ – Rzeszów Wschód (ok. 7 km), nie prowadzono klasyfikacji odcinków ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz bezpieczeństwo sieci drogowej.

Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Oddziału Mariusza Błyska, „Powodem takiego stanu rzeczy jest zbyt krótki okres użytkowania przedmiotowych dróg. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury i Rozwoju z dnia 20 października 2015 r. w sprawie dokonywania klasyfikacji odcinków dróg ze względu na koncentrację wypadków śmiertelnych oraz ze względu na bezpieczeństwo sieci drogowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 1845) § 3 ust. 2 okres ten wynosi 3 lata poprzedzające rok, w którym dokonuje się tej klasyfikacji. Powyższe nie dotyczy około 7 km odcinka autostrady A-4 Rzeszów Północ – Rzeszów Wschód oddanego do użytkowania w roku 2012, który został objęty przedmiotową klasyfikacją w roku 2015. W chwili obecnej Oddział oczekuje na wyniki przedmiotowej klasyfikacji. Po otrzymaniu klasyfikacji przedmiotowego odcinka, Oddział podejmie ewentualne działania mające na celu zmniejszenie stopnia zagrożenia i komunikowanie o niebezpieczeństwie użytkowników drogi”.

(dowód: akta kontroli str. 557-561)

Podstawą prowadzonych w Oddziale analiz stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego (BRD) na autostradzie A-4 i drodze ekspresowej S-19 były wyniki audytu i kontroli tych dróg, prowadzonych pod kątem BRD.

Audyt BRD jest formą oceny etapów projektowania, budowy i użytkowania drogi przez audytorów, pod kątem ryzyka wystąpienia zagrożenia wypadkowego wobec wszystkich uczestników ruchu drogowego. Audyt wykonywany jest po zakończeniu każdego z etapów projektowania i eksploatacji drogi.

W okresie objętym kontrolą w Oddziale zostały przeprowadzone audyty:

- dla autostrady A-4:
 - audyt BRD na etapie użytkowania odcinka od km 502+769 do km 537+550 zrealizowany w dniu 15.09.2015 r. Audytorzy zalecili obserwowanie odcinka autostrady pod kątem występowania zdarzeń drogowych a zwłaszcza ich koncentracji oraz analizę pod kątem przyczyn oraz sposobu ich eliminacji;
 - wstępny audyt BRD na etapie przed oddaniem do użytkowania odcinka Rzeszów (węzeł Rzeszów Wschód) – Jarosław (węzeł Wierzbna) od km 581+250 do km 622+450 zrealizowany w dniu 2.06.2016 r. Treść wniosków i zaleceń znajduje się w punkcie C Sprawozdania z przeprowadzonego audytu. Uwagi audytorów dotyczyły głównie oznakowania przedmiotowego odcinka autostrady (zasadności umieszczania znaków, ich czytelności i widoczności). Zwrócono również uwagę na posadowienia i parametry techniczne urządzeń BRD tj. m.in. bramownic, barier energochłonnych. Wskazywano na ograniczanie widoczności przez ekrany dźwiękochłonne czy niewłaściwe zagospodarowanie pasów dzielących przed

przejazdami awaryjnymi. Ostateczny audyt jest w trakcie opracowywania. Przewidywany termin przekazania audytu – 15.09.2016 r.

- dla drogi ekspresowej S-19 audyt BRD na etapie koncepcji programowej wykonany został dla:
 - odcinka od granicy województwa lubelskiego i podkarpackiego do Niska (węzeł Zapacz – bez węzła) zrealizowany w dniu 26.04.2016 r. Zalecono analizę uwag zawartych w częściach C i D Sprawozdania z przeprowadzonego audytu, tj. do ogólnych i szczegółowych rozwiązań zastosowanych przy opracowywaniu koncepcji programowej przedmiotowego odcinka drogi S-19. oraz zastosowanie węzła – wariant 2 (typ karo z dwoma rondami);
 - odcinka od Niska (węzeł Zapacz z węzłem) do węzeł Sokołów Małopolski Północ (z węzłem) zrealizowany w dniu 8.06.2016 r. Zalecono analizę uwag zawartych w częściach C i D Sprawozdania z przeprowadzonego audytu, tj. do ogólnych i szczegółowych rozwiązań zastosowanych przy opracowywaniu koncepcji programowej przedmiotowego odcinka drogi S-19. Audytorzy zalecili również wybór węzła „Nisko Południe” i węzła „Kamień” – typ rondo. Przy wyborze wariantu węzła „Sokołów Małopolski Północ” wziąć pod uwagę geometrie drogi ekspresowej S19 oraz uwarunkowania redukcji pasów ruchu.

W okresie objętym kontrolą, w Oddziale zostały przeprowadzone następujące kontrole BRD:

- dla autostrady A-4 cztery kontrole ogólne:
 - odcinka węzeł Dębica Wschód – węzeł Rzeszów Wschód od km 537+550 do km 581+092. Termin kontroli 18.05.2015 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości;
 - odcinka węzeł Jarosław Zachód – węzeł Korczowa od km 581+250 do km 669+494. Termin kontroli 1.06.2015 r. Kontrola nie wykazała nieprawidłowości;
 - odcinka węzeł Jarosław Zachód – węzeł Korczowa. Termin kontroli 23.06.2016 r. Zalecenie pokontrolne – usunięcie nierówności nawierzchni w obrębie dylatacji;
 - odcinka węzeł Tarnów Północ – węzeł Rzeszów Wschód od km 502+626 do km 581+092. Termin kontroli 3.06.2016 r. Wnioski pokontrolne dotyczyły oznakowania znakami B-33 i A-32;
- dla drogi ekspresowej S-19:
 - odcinka węzeł Świlcza – węzeł Stobierna od km 461+034 do km 472+569 dwie kontrole ogólne w terminach: 25.05.2015 r. i 23.05.2016 r.;
 - pięć odcinków w ramach odcinka od km 461+200 do 467+476 w dniu 27.06.2016 r. Wniosek pokontrolny – zwężenie przekroju w km 646+500 str. lewa – niedostateczne oznakowanie.

W październiku 2015 r. zostały przeprowadzone kontrole prawidłowości zastosowania, wykonania, funkcjonowania i utrzymania wszystkich znaków drogowych, urządzeń sygnalizacji świetlnej, urządzeń sygnalizacji dźwiękowej oraz urządzeń BRD na autostradzie A-4 od km 502+626 do km 669+109 oraz na drodze ekspresowej S-19 od km 461+034 do km 472+569. Kontrole nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 63-92, 283-287)

1.3 Plany działań ratowniczych dla autostrad

W Oddziale, dla przebiegającej przez województwo podkarpackie autostrady A-4, sporządzono i zatwierdzono niżej wymienione plany działań ratowniczych (Plan DR):

1) Plan DR dla odcinka autostrady A-4 o długości 119,7 km tj. od km 502+626 (węzeł Tarnów Północ) do km 622+292 (węzeł Jarosław Zachód). Przedmiotowy odcinek autostrady A-4 przebiega:

- w granicach administracyjnych województwa małopolskiego odcinek długości 13,5 km,

- w granicach administracyjnych województwa podkarpackiego odcinek długości 106,2 km.

W okresie od 22 września do 19 października 2015 r. przedmiotowy Plan DR został uzgodniony z:

- Wojewodą Małopolskim; Małopolskim Komendantem Wojewódzkim Policji; Małopolskim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej;
- Wojewodą Podkarpackim; Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Policji; Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

W dniu 16 grudnia 2015 r. Plan DR został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 41, 93-199)

2) Plan DR dla odcinka autostrady A-4 o długości 47,037 km tj. od km 622+292 (węzeł Jarosław Zachód) do km 669+329 (Korczowa – Granica Państwa). Wyżej wymieniony odcinek autostrady A-4 przebiega w granicach administracyjnych województwa podkarpackiego.

W okresie od 7 do 11 kwietnia 2016 r. przedmiotowy Plan DR został uzgodniony z Wojewodą Podkarpackim, Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Policji oraz Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

W dniu 18 kwietnia 2016 r. Plan DR został zatwierdzony przez Dyrektora Oddziału.

Plany DR zostały opracowane w celu:

- zapewnienia na odcinkach autostrady A-4 objętych planami DR, szybkiego i sprawnego systemu alarmowania w sytuacji zajścia zdarzenia drogowego, pożaru, katastrofy lub innego miejscowego zdarzenia,
- skrócenia czasu dojazdu jednostek ratowniczych do miejsca zdarzenia, szybkiego i pełnego udzielenia pomocy poszkodowanym,
- stworzenia warunków organizacyjnych dla zapewnienia sprawnego współdziałania służb Oddziału z podmiotami ratowniczymi.

(dowód: akta kontroli str. 41, 200-282)

W okresie objętym kontrolą, w Oddziale sporządzone zostały również następujące projekty organizacji ruchu dla odcinków autostrady A-4:

1) „Plan Działań Ratowniczych dla autostrady A-4 na odcinku węzeł Tarnów Północ – węzeł Jarosław Zachód, długości 119,7 km”. Plan zawierał Projekt Organizacji Ruchu, wyznaczający trasy objazdów na czas zamknięcia autostrady. Plan został w dniu 24.11.2015 r. zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Oddziału na czas nieokreślony.

2) „Organizacja ruchu na czas realizacji robót utrzymaniowych oraz działań ratowniczych” dla ww. odcinka autostrady A-4. Plan został w dniu 1.01.2016 r. zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Oddziału na czas nieokreślony.

3) „Organizacja ruchu na czas trwania akcji ratunkowej autostrada A-4 odc. Węzeł Jarosław Zachód – Korczowa (Gr. Państwa)”. Plan został w dniu 7.01.2016 r. zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Oddziału z terminem ważności do dnia 7.01.2017 r.

4) „Projekt objazdów na czas trwania akcji ratunkowej autostrada A-4 odc. węzeł Jarosław Zachód – Korczowa (Gr. Państwa)”. Plan został w dniu 9.03.2016 r. zatwierdzony przez Zastępcę Dyrektora Oddziału, z terminem ważności do dnia 9.03.2017 r.

Wszystkie wyżej wymienione projekty organizacji ruchu zostały pozytywnie zaopiniowane przez Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego Policji w Rzeszowie.

(dowód: akta kontroli str. 299-304, 305-314, 315-328, 329-335)

W kontroli ustalono, iż 9 z 10 odcinków zarządzanej przez Oddział autostrady A-4 (z wyłączeniem odcinka węzeł Rzeszów Wschód (bez węzła) – węzeł Jarosław Zachód

(bez węzła) oddanego do użytkowania w dniu 20.07.2016 r.) oddanych do użytkowania w okresie od 1.08.2012 r. do 30.10.2014 r., do czasu zatwierdzenia wyżej wymienionych Planów DR, było eksploatowane bez takich planów.

Zgodnie z § 98 ust. 3 wyżej cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie powinny być zawarte w Planach DR.

Tryb i zasady opracowania, zatwierdzania i aktualizacji Planu DR uregulowany został w wyżej wymienionym zarządzeniu nr 27 GDDKiA z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie Planów DR.

Odnośnie zasad organizacji działań ratowniczych jakie obowiązywały na wyżej wymienionych 9 odcinkach autostrady A-4 do czasu zatwierdzenia dla nich Planów DR, Zastępca Dyrektora Oddziału Mariusz Błyskał wyjaśnił: „W okresie od oddania do użytkowania poszczególnych odcinków A-4, do zatwierdzenia PDR-ów na autostradzie obowiązywały zasady organizacji działań ratunkowych tożsame z zasadami zawartymi w PDR-ach. Zasady te wynikały z przepisów ogólnych i wewnętrznych oraz regulaminów obowiązujących w GDDKiA. Stosowne przepisy zawarto w umowach z Wykonawcami „Utrzymaj Standard” utrzymującymi poszczególne odcinki oddawane do użytkowania. W szczególności organizacja i zadania podmiotów (komórek organizacyjnych) w Oddziale uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradzie polegały na zabezpieczeniu miejsca zdarzenia przez służby liniowe GDDKiA i Wykonawcy „Utrzymaj Standard” zgodnie z ich kompetencjami i wewnętrznymi regulacjami prawnymi i przepisami o ruchu drogowym, Policji i Państwowej Straży Pożarnej. (...). „Monitorowanie stanu infrastruktury drogowej w Oddziale odbywało się poprzez prowadzenie objazdów wykonywanych przez Służbę Liniową, tj. pracowników GDDKiA z Obwodu Utrzymania Autostrady. (...). Identyfikacja zdarzeń drogowych i reakcja na te zgłoszenia oparta była na działaniu Punktu Informacji Drogowej. Dyżurni PID współpracowali z Rejonami, Obwodami i Wykonawcami utrzymującymi drogi szybkiego ruchu oraz służbami ratowniczymi, mediami i jednostkami administracji państwowej. W ramach obowiązków służbowych, Służba Liniowa zgłaszała do PID-u wykryte podczas objazdów zagrożenia. Analogiczne działania podejmowane były przez pracowników Wykonawców patrolujących drogi w ramach realizacji umów na utrzymanie. Utrudnienia w ruchu były za pośrednictwem programu Utrudnienia umieszczane na stronie internetowej GDDKiA. Przekazywanie komunikatów przez PID odbywało się wg wytycznych Centrali w 14 punktach do adresatów zgodnie z procedurą.”(...) „Likwidacja skutków zdarzeń drogowych i przywrócenie miejsca zdarzenia do eksploatacji odbywały się w oparciu o stosowne przepisy i podpisane umowy na utrzymanie dróg szybkiego ruchu”.

(dowód: akta kontroli str. 557-561)

1.4 Plany działań ratowniczych dla dróg ekspresowych

W okresie objętym kontrolą w Oddziale były kontynuowane i podejmowane dalsze działania na rzecz opracowania Planów DR dla niżej wymienionych odcinków drogi ekspresowej S-19:

- odc. S-19 Stobierna – A-4 Węzeł Rzeszów Wschód, oraz
- odc. A-4 Węzeł Rzeszów Zachód – S-19 Węzeł Świlcza.

Wyżej wymienione odcinki oddane są do użytkowania.

W trakcie niniejszej kontroli NIK, powyższe Plany DR zostały w dniach 5 i 6 września 2016 r. uzgodnione z Wojewodą Podkarpackim, Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Policji oraz Podkarpackim Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej.

W dniu 9 września 2016 r. Plany DR zostały zatwierdzone przez Dyrektora Oddziału.

- odc. S-19 Sokołów Małopolski – Stobierna, oraz

- odc. S-19 Węzeł Świlcza – Kielanówka.

Wyżej wymienione dwa odcinki znajdują się w fazie realizacji. Plany DR dla przedmiotowych odcinków drogi opracowywane są przez ich wykonawców. Oddział przekazał wykonawcom opracowaną i wstępnie uzgodnioną część operacyjną Planów DR.

(dowód: akta kontroli str. 41-42, 336-338, 339-341)

W procesie uzgadniania Planów DR dla drogi ekspresowej S-19 wystąpił przypadek odmowy uzgodnienia przez Komendanta Wojewódzkiego PSP w Rzeszowie.

W dniu 16.10. 2014 r. Kierownik Projektu wystąpił do Komendanta Wojewódzkiego PSP w Rzeszowie o uzgodnienie i zaopiniowanie Planu DR dla odcinka drogi S-19 Węzeł Świlcza – Kielanówka. Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie, pismem z dnia 30.10.2014 r. poinformowała Kierownika Projektu, że „w chwili obecnej brak jest podstaw prawnych uzgodnienia i opiniowania przez Komendantów Wojewódzkich PSP planów dla dróg krajowych innych niż autostrady płatne” i przesłaną dokumentację zwróciła do Oddziału bez uzgodnienia.

Po otrzymaniu przez Oddział informacji z Departamentu Zarządzania Kryzysowego i Przygotowań Obronnych GDDKiA, dotyczącej ustaleń pomiędzy Komendą Główną PSP a Centralą GDDKiA w sprawie uzgadniania Planów DR dla dróg innych niż autostrady płatne, Oddział w dniu 3.11.2015 r. skierował do Komendy Wojewódzkiej PSP w Rzeszowie pismo, o potwierdzenie informacji w sprawie przyjmowania Planów DR do uzgodnienia.

W odpowiedzi, Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie pismem z dnia 10.11.2015 r. poinformowała, że Plany DR, opracowane dla dróg innych niż autostrady płatne, występujące na terenie województwa podkarpackiego, będą przez Komendanta Wojewódzkiego PSP uzgadniane.

(dowód: akta kontroli str. 41-42)

1.5 Uzgodnienia warunków bezpieczeństwa na autostradach z PSP i Policją

Autostrada A-4 na obszarze województwa podkarpackiego, na etapie prac projektowych/przygotowawczych, została podzielona na następujące odcinki:

- a) od Tarnowa (węzeł Krzyż) do Rzeszowa (węzeł Rzeszów Zachodni) – odcinek 1 – km 502+796 do 537+550, (Tarnów – Dębica), długości 34,75 km;
- b) od Tarnowa (węzeł Krzyż) do Rzeszowa (węzeł Rzeszów Zachodni) – odcinek 2 – km 537+550 do 570+300 (Dębica – Rzeszów), długości 32,75 km;
- c) od węzła Rzeszów Zachodni do węzła Rzeszów Centralny, km 570+300 do 574+313, długości 4,01 km;
- d) od węzła Rzeszów Centralny do węzła Rzeszów Wschodni, km 574+300 do 581+250 długości 6,45 km, wraz z budową drogi krajowej S-19, km 467+030 do 468+360;
- e) od Rzeszowa (węzeł Rzeszów Wschodni) do Jarosławia (węzeł Wierzbna), km 581+250 do 621+930, długości 40,68 km;
- f) od Jarosławia do Radymna, km 621+800 do 647+455, długości 25,65 km;
- g) od Radymna do Korczowej – sekcja I - km 647+455 do 664+300, długości 16,84 km;
- h) od Radymna do Korczowej – sekcja II – km 664+300 do 668+837, długości 4,54 km.

Zgodnie z § 98 ust. 2 wyżej cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, na etapie prac projektowych dla wszystkich wyżej wymienionych odcinków autostrady A-4, w zakresie warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez

służby ratownicze, uzyskano pozytywne uzgodnienia z właściwymi komendantami wojewódzkimi PSP i Policji.

Odnosnie odcinka autostrady A-4 Tarnów – Dębica (wyżej: pkt a), Zastępca Podkarpackiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w piśmie z dnia 9.03.2009 r. pozytywnie uzgadniającym rozwiązania projektowe w zakresie warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze podniósł, iż „dokonana analiza potrzeb w zakresie warunków bezpieczeństwa z uwagi na możliwość wystąpienia pożaru lub innego miejscowego zagrożenia wykazała konieczność wykonania w obrębie projektowanego odcinka autostrady parkingu przeznaczanego dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, spełniającego warunki określone w § 161 rozporządzenia Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 43, poz. 430)”.

Parking dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne został wykonany na Obwodzie Utrzymania Autostrady Dębica (OUA) w Żyrakowie.

Przy opiniowaniu wyżej przedstawionego odcinka autostrady A-4, Zastępca Małopolskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w piśmie z dnia 24.04.2009 r. pozytywnie zaopiniowanie założeń projektowych warunkował uwzględnieniem w nich założenia, iż „zgodnie z § 102 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w bramach awaryjnych zapewniony będzie prześwit o wysokości nie mniejszej niż 4,5m w związku z § 14 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 czerwca 2003 r. w sprawie przeciwpożarowego zaopatrzenia w wodę oraz dróg pożarowych (Dz. U. Nr 21, poz. 1139)”.

Warunek powyższy został uwzględniony.

(dowód: akta kontroli str. 288-291, 342-353)

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

W okresie objętym kontrolą, czynności odbiorowe realizowane przez jednostki organizacyjne PSP na podstawie art. 56 ustawy Prawo budowlane, prowadzone były w związku z zakończeniem realizacji inwestycji drogowej pn. „Budowa autostrady A-4 na odcinku Rzeszów węzeł Wschodni – Jarosław węzeł Wierzbna km 581+250,00 – 622+450,00 wraz z niezbędną infrastrukturą techniczną, budowlami i urządzeniami budowlanymi” oraz z zamiarem przystąpienia do jego użytkowania. Zgodnie z właściwością, po przeprowadzeniu czynności kontrolno-rozpoznawczych, komendanci PSP wydali „Stanowiska w zakresie ochrony przeciwpożarowej w sprawie zgodności wykonania obiektu z projektem budowlanym”, i tak:

- w dniu 27.05.2016 r. Komendant Powiatowy PSP w Łąncucie nie wniósł sprzeciwu i uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie przedmiotowych obiektów, tj. węzła Łącut (w km 592+000) w zakresie jezdni A,B,C,D,E, przepustów melioracyjnych PD WŁ2 w km 0+197.57, łącznicy A, PD WŁ 3 w km 0+479.06, łącznicy A, PD WŁ4 w km 0+298.30 łącznicy B, PD WŁ6 w km 0+134.14 łącznicy E, ronda na drodze wojewódzkiej DW 877 wiaduktu WD 67 w ciągu łącznicy „A”;

- w dniu 30.05.2016 r. Komendant Powiatowy PSP w Łąncucie nie wniósł sprzeciwu i uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie odcinków autostradowych od km 592+200 do km 599+700 i km 600+400 do km 602+250 przebiegających przez powiat łąncucki, z wyłączeniem: kolumn alarmowych SOS, ekranów dźwiękochłonnych i ogrodzenia autostrady;

- w dniu 6.06.2016 r. Komendant Miejski PSP w Rzeszowie nie wniósł sprzeciwu i uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie odcinka autostrady na

obszarze powiatu rzeszowskiego, z wyłączeniem: systemu łączności alarmowej, w tym kolumn alarmowych SOS, ekranów dźwiękochłonnych, ogrodzeń w postaci siatki stalowej zabezpieczającej przed przedostaniem się ludzi i zwierząt oraz Miejsc Obsługi Podróżnych (MOP Łukawiec i MOP Palikówka);

- w dniu 15.06.2016 r. Komendant Powiatowy PSP w Przeworsku nie wniósł sprzeciwu i uwag w sprawie uzyskania pozwolenia na użytkowanie odcinków autostradowych: od km 609+000 do km 613+200, od km 614+543 do km 618+800, od km 620+200 do km 621+950, Węzeł Przeworsk w zakresie jezdni A,B,C,D,BC, Węzeł Wierzbna w zakresie jezdni A,C, wiadukt nad autostradą – WD 2 /Zachodnia Obwodnica Przeworska/ na obszarze powiatu przeworskiego z wyłączeniem obiektów znajdujących się w ciągu autostrady kolumn alarmowych SOS, ogrodzenia autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 291, 354-362)

1.7 Organizacja i zadania podmiotów (komórek organizacyjnych) w Oddziale uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Organizację i zadania podmiotów (komórek organizacyjnych) w Oddziale uczestniczących w działaniach ratowniczych na autostradzie A-4 zostały określone w Planach DR. Służby liniowe Oddziału uczestniczące w działaniach ratowniczych, to: Kierownik Służby Liniowej (Kierownik SL) GDDKiA, Kierownik Rejonu GDDKiA oraz Wykonawca utrzymania autostrady w systemie „Utrzymaj Standard” (Wykonawca „US”).

Do zadań wyżej wymienionych służb należało:

- do Kierownika SL:
 - koordynowanie akcji z ramienia GDDKiA na poziomie Obwodu Utrzymania Autostrady;
 - kontrola i nadzór nad realizacją zadań przez Wykonawcę „US”;
 - podejmowanie decyzji o zamknięciu odcinka drogi;
 - podejmowanie decyzji o działaniach Wykonawcy „US”, niewykraczających poza zimowe i letnie /bieżące/ utrzymanie drogi;
 - odbiór pasa drogowego po zakończeniu akcji ratowniczej.
- do Kierownika Rejonu:
 - koordynowanie akcji z ramienia GDDKiA na poziomie Rejonu;
 - kontrola i nadzór nad wszystkimi zasobami Rejonu (sprzęt, materiały, kadra);
 - podejmowanie decyzji o zamknięciu drogi;
 - podejmowanie decyzji o działaniach Wykonawcy „US”.
- do Wykonawcy „US”:
 - oznakowanie zdarzenia;
 - uporządkowanie terenu pasa drogowego po zdarzeniu;
 - rozbieranie barier w przejazdach i wjazdach awaryjnych;
 - zimowe i letnie /bieżące/ utrzymanie drogi;
 - powiadamianie Punktu ID, Kierownika SL, Kierownika Rejonu w przypadku braku kompetencji w zakresie zaistniałego zdarzenia;
 - odbiór pasa drogowego po zakończeniu akcji ratowniczej;
 - przekazanie informacji wg kompetencji, do właściwej rejonowo jednostki Policji, w przypadku konieczności podjęcia decyzji o usunięciu z drogi pojazdu zagrażającego bezpieczeństwu ruchu drogowego, powodującego uszkodzenie drogi lub naruszającego wymagania ochrony środowiska.

(dowód: akta kontroli str. 42-44, 127, 221, 363-367,)

1.8 Warunki bezpieczeństwa na wybranym odcinku autostrady

W trakcie kontroli, w dniu 13 września 2016 r., na podstawie art. 39 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli przeprowadzone zostały oględziny odcinka autostrady A-4, o długości 27,7 km tj. od km 560+900 do km 588+600, przebiegającego przez powiat rzeszowski.

Na przedmiotowym odcinku autostrady A-4, w latach 2015-2016 (I połowa) miały miejsce niżej wymienione wypadki drogowe:

- w dniu 5 maja 2016 r., na 567,7 km – zderzenie pojazdów boczne, jedna osoba lekko ranna;
- w dniu 27 maja 2016 r., na 574,1 km – zderzenie pojazdów tylne, cztery osoby lekko ranne.

Przyczynami obu zdarzeń według Policji, było „niezachowanie bezpiecznej odległości między pojazdami” (zapis w Kartach Zdarzenia Drogowego).

Warunki bezpieczeństwa, jakie powinny spełniać autostrady, zostały określone wyżej cytowanym rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Oględzinami objęto oba kierunki autostrady, tj. kierunek Kraków-strona północna oraz kierunek Lwów-strona południowa. Przedmiotem oględzin był stan infrastruktury ratowniczej autostrady.

Przedmiotowy odcinek autostrady na całej długości i w obu kierunkach był ogrodzony siatką ogrodzeniową o wysokości od 2,2 do 3,0m lub ekranami akustycznymi o wysokości od 3,0 do 8,0m.

Na odcinku autostrady nie stwierdzono znaków drogowych, obiektów mostowych, urządzeń oświetleniowych, których słupy nie zostały osłonięte barierą ochronną (energochłonną).

Nie stwierdzono odcinków autostrady, na których nie było pasów awaryjnych. Szerokość pasów awaryjnych na odcinku autostrady, na którym przeprowadzono oględziny wynosiła 3,00m.

Stwierdzono na autostradzie 9 wjazdów awaryjnych – 4 na kierunku Kraków/strona północna oraz 5 na kierunku Lwów/strona południowa. Wszystkie poddane oględzinom wjazdy awaryjne były wykonane jako bramy metalowe, dwuskrzydłowe, o szerokości nie mniejszej niż 5m, zabezpieczone przed niepożądanym otwarciem zamkiem/rygłem zamykanym na klucz. Zamki/rygle każdej z bram po obu kierunkach, na odcinku od km 560+900 do km 581+000 można było otworzyć kluczem o jednym wzorze. Podobnie zamki/rygle od km 581+000 do km 588+600 można było otworzyć jednym kluczem ale o wzorze innym niż na odcinku poprzednim.

Na odcinku autostrady poddanemu oględzinom stwierdzono 9 przejazdów awaryjnych, usytuowanych w obrębie MOP-ów (Bratkowice I i Łukawiec II), Punkcie Poboru Opłat w km 567+400 oraz w obrębie OUA Rzeszów i węzła Rzeszów Wschód, jak również przy wiaduktach z drogami powiatowymi.

Na wyżej wymienionych przejazdach znajdowały się wyłącznie bariery metalowe, oddzielające oba kierunki autostrady, o konstrukcji pozwalającej na ich demontaż (połączenia klinowe – 8 przejazdów, jeden przejazd po odkręceniu elementów mocujących, bariery metalowe były przesuwane na rolkach). Przejazdy miały długość 70-90m. Każdy przejazd był oznaczony (w obu kierunkach) tabliczkami informacyjnymi o treści: „P.A.” (czarne litery na białym tle). W odległości ok. 500m przed każdym z przejazdów awaryjnych (w obu kierunkach) znajdowały się tabliczki informacyjne o treści: „P.A. 500m”. Każdy przejazd miał podłoże twarde, identyczne jak nawierzchnia jezdni autostrady.

Trzy stanowiska postojowe dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne znajdowały się na kierunku Lwów/strona południowa, na terenie OUA Rzeszów. Stanowiska usytuowane były w odległości ok. 300-400m od budynków Oddziału,

w Mrowli, pod numerem 400. Stanowiska posiadały nawierzchnię utwardzoną, otoczoną z trzech stron krawężnikami. W rogu placu, na którym znajdowały się stanowiska postojowe znajdowała się studzienka, do której mogły być odprowadzane substancje wyciekające z pojazdów znajdujących się na placu. Plac ogrodzony, dozorowany, oświetlony latarniami.

Woda dla działań ratowniczych na autostradzie mogła być pobierana z naturalnego zbiornika wodnego, usytuowanego na kierunku Kraków/strona północna, pikietaż: km 570+300. Dojazd do zbiornika drogą gruntowo-żwirową. Stanowisko do poboru wody ze zbiornika – bezpośrednio z drogi gruntowo-żwirowej. Ponadto na terenie OUA Rzeszów znajdował się punkt poboru wody w postaci dwóch sztucznych zbiorników wody. Na całym odcinku autostrady stwierdzono 15 hydrantów usytuowanych głównie w obrębie MOP-ów, PPO, węzłów drogowych.

Na poddanych oględzinom odcinku autostrady stwierdzono, po obu jej stronach (kierunkach), naprzeciwko, po 17 miejsc pod kolumny do łączności alarmowej. W poddanych oględzinom miejscach pod kolumny do łączności alarmowej takich kolumn nie zainstalowano.

W związku z powyższym, na pytania kontrolera: *Dlaczego na będącym przedmiotem oględzin odcinku autostrady A-4 brak jest kolumn łączności alarmowej? Jaka była podstawa prawna takiego stanu faktycznego?* uczestniczący w oględzinach Zastępca Naczelnika Wydziału Dróg i Sieci Drogowej Oddziału GDDKiA w Rzeszowie Tomasz Buczkowski podał, m.in. że: „Autostrada A-4 będąca w zarządzie GDDKiA Oddział w Rzeszowie, tj. odcinek węzeł Tamów Północ - Korczowa (Granica Państwa) jest odcinkiem, na którym nie jest realizowany pobór opłat od pojazdów poniżej 3,5 t. W związku z powyższym, odcinek ten nie jest aktualnie dostosowywany do standardów autostrady płatnej uregulowanych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Z informacji z Centrali GDDKiA w Warszawie wynika, że zakres i rodzaj prac w ramach dostosowania autostrad, zależne są od stanowiska w sprawie manualnego systemu poboru opłat, co pozostaje w kompetencji ministra właściwego do spraw transportu. Do dnia dzisiejszego GDDKiA nie otrzymała decyzji w przedmiotowym zakresie. W konsekwencji nie jest wyposażona w system urządzeń łączności alarmowej, w zakresie wskazanym w § 3 ust. 1 pkt 2 ww. rozporządzenia”.

(dowód: akta kontroli str. 368-382)

1.9 Organizacja i przebieg działań prowadzonych przez Oddział w odniesieniu do faktycznie zaistniałych zdarzeń

Sposób organizacji i przebieg działań prowadzonych przez Oddział w odniesieniu do zdarzeń na autostradzie A-4 i drodze ekspresowej S-19 ustalono na podstawie 5 niżej wymienionych zdarzeń (droga, data i godzina zdarzenia, pikietaż, rodzaj zdarzenia, poszkodowani):

- a) S-19; 19 marca 2015, godz. 17.45; km 460,8; zderzenie pojazdów;
- godz. 18.15 - zgłoszenie od patrolu służb utrzymaniowych autostrady Wykonawcy „US” do dyżurnego OUA w Rzeszowie;
 - od godz. 18.15 – na miejscu zdarzenia znajdował się patrol służb utrzymaniowych Wykonawcy „US”, Straż Pożarna, Policja i Pogotowie ratunkowe;
 - godz. 18.35 - powiadomienie przez dyżurnego OUA w Rzeszowie dyżurnego Punktu ID oraz Rejonu Dróg GDDKiA w Rzeszowie;
 - nie podejmowano działań informujących użytkowników drogi o utrudnieniach;
 - w czasie akcji, ruchem drogowym kierowała Policja. Nie stwierdzono uszkodzeń infrastruktury drogowej;
 - 19.10 – zakończenie działań – przywrócenie ruchu.

- b) S-19; 18 grudnia 2015 r., godz. 11.15, km, wypadek z pasażerem
- w Oddziale brak było danych o przedmiotowym zdarzeniu (brak zgłoszenia).
- c) A-4; 12 maja 2016 r., godz. 8.25; km 567,7; zderzenie pojazdów
- godz. 8.25 – dokonujący objazdu autostrady Kierownik Służby Liniowej zauważył wypadek i zawiadomił dyżurnego OUA w Rzeszowie. Dokonał również sprawdzenia czy zostały powiadomione Policja, Straż Pożarna, Pogotowie Ratunkowe;
- godz. 8.55 - powiadomiono przez dyżurnego OUA w Rzeszowie, dyżurnego Punktu ID oraz Rejon Dróg GDDKiA w Rzeszowie;
- na miejscu zdarzenia był Kierownik SL, dwa patrole służb utrzymaniowych Wykonawcy „US”, Policja, Straż Pożarna oraz Pogotowie Ratunkowe. Na miejsce zdarzenia został wezwany helikopter Lotniczego Pogotowia Ratunkowego. W I etapie zabezpieczenia wygradzono miejsce zdarzenia pachołkami drogowymi oraz ustawiono dwa pojazdy sygnalizacyjne. W II etapie akcji ratowniczej ustawiono znaki ostrzegawcze zmiennej treści;
- informacje o zdarzeniu były na bieżąco przekazywane do podmiotów zgodnie z wykazem, aktualizowane w programie UtrudnieniaWin oraz mailowo, a następnie umieszczane na stronie internetowej Oddziału, w zakładce „Serwis dla kierowców”;
- patrole Wykonawcy „US” zabezpieczały miejsce zdarzenia i brały udział w porządkowaniu miejsca wypadku. Brak uszkodzeń infrastruktury drogowej;
- godz. 14.20 - zakończenie działań – przywrócenie ruchu.
- d) A-4; 27 maja 2016, godz. 23.23; km 574,1; zderzenie pojazdów
- godz. 23.39 – zgłoszenie od KWP w Rzeszowie do Punktu ID w Rzeszowie z informacją o przyjeździe na miejsce zdarzenia służb medycznych;
- godz. 23.45 – dyżurny Punktu ID w Rzeszowie przekazuje informacje o zdarzeniu dyżurnemu OUA w Rzeszowie. Dyżurny OUA zawiadamia patrol Wykonawcy „US”;
- godz. 23.55 – na miejscu zdarzenia był patrol Wykonawcy „US” i służby ratownicze – Policja, Straż Pożarna i Pogotowie Ratunkowe;
- informacje o zdarzeniu były na bieżąco przekazywane do podmiotów zgodnie z wykazem. Informacje były aktualizowane w programie UtrudnieniaWin, a następnie umieszczane na stronie internetowej Oddziału, w zakładce „Serwis dla kierowców”;
- patrole Wykonawcy „US” zabezpieczały miejsce zdarzenia i brały udział w porządkowaniu miejsca wypadku. Jedna bariera ochronna otarta;
- godz. 3.30 – zakończenie działań – przywrócenie ruchu.
- e) A-4; 28 grudnia 2015, godz. 12.30; km 580,4; zderzenie pojazdów
- godz. 13.00 - zgłoszenie od patrolu Wykonawcy „US” do dyżurnego OUA w Rzeszowie - patrol informuje, że zdarzenie jest kolizją;
- na miejscu zdarzenia był patrol Wykonawcy „US” i służby ratownicze – Policja, Straż Pożarna i Pogotowie Ratunkowe;
- brak danych o działaniach podejmowanych w celu informowania innych użytkowników drogi jak również o czasie zakończenia działań na drodze związanych z przedmiotowym zdarzeniem.

(dowód: akta kontroli str. 383-432)

1.10 Trudności i ograniczenia w realizacji przez Oddział zadań związanych z zapewnieniem warunków do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Do zasadniczych trudności w czasie opracowywania Planów DR należy zaliczyć konieczność współpracy i uzgodnień z wieloma instytucjami, w celu pozyskania niezbędnych danych dla jego sporządzenia jak również aktualizacji. Na przykład

z władzami samorządowymi powiatów, przez które przebiega autostrada i drogi ekspresowe należy uzgodnić dane dotyczące lokalizacji hydrantów, miejsc czerpania wody itp. Czynności te wynikają z procedur administracyjnych i są czasochłonne. W celu usprawnienia tych działań, Oddział planuje wspólnie z Państwową Strażą Pożarną, Podkarpackim Urzędem Wojewódzkim i Policją ćwiczenia aplikacyjne ze wszystkimi służbami oraz przedstawicielami samorządu terytorialnego.

(dowód: akta kontroli str. 292)

Ustalone
nieprawidłowości

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

1. Zarządzany przez Oddział w granicach administracyjnych województwa podkarpackiego odcinek autostrady A-4 nie został w pełni dostosowany do standardów autostrady płatnej, określonych rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych. Użytkowany odcinek autostrady nie został wyposażony w system łączności alarmowej, o którym mowa w art. 107 wyżej cytowanego rozporządzenia.

Autostrada A-4 w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 2002 r. w sprawie autostrad płatnych⁵ jest określona, że będzie budowana i eksploatowana jako płatna. Powyższe rozporządzenie nie determinuje wprost terminu wybudowania lub eksploatacji autostrady, można jednak przyjąć, że w chwili zakończenia budowy i rozpoczęcia jej eksploatacji, wszystkie standardy przewidziane dla autostrady płatnej powinny zostać spełnione.

2. Oddane do użytkowania w okresie od 1.08. 2012 r. do 30.10.2014 r. 9 z 10 odcinków będącej w zarządzie Oddziału autostrady A-4, do czasu zatwierdzenia Planów DR, tj. do 16.12.2015 r. i 18.04.2016 r. było eksploatowane bez takich planów.

Zgodnie z § 98 ust. 3 wyżej cytowanego rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych, wymagania dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradzie powinny być zawarte w Planach DR.

Tryb i zasady opracowania, zatwierdzania i aktualizacji Planu DR uregulowany został zarządzeniem nr 27 GDDKiA z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad. Zgodnie z § 3 zarządzenia za opracowanie Planu działań ratowniczych odpowiada Dyrektor Oddziału Generalnej Dyrekcji.

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

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

⁵ Dz. U. z 2014 r., poz. 45

Zgodnie z § 16 pkt 11 Regulaminu organizacyjnego Oddziału, do zakresu działania Wydziału Dróg i Sieci Drogowej należy m.in. „prowadzenie informacji o stanie przejezdności dróg (Punktu Informacji Drogowej)”.

Zgodnie z Regulaminem prowadzenia Punktu Informacji Drogowej, stanowiącym załącznik do zarządzenia nr 84/2013 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie z dnia 30 grudnia 2013 r. w sprawie nadania Regulaminu prowadzenia Punktu Informacji Drogowej, sprawy związane z organizacją, koordynacją, informacją, sprawozdawczością i kontrolą prowadzi Wydział DiSD Oddziału pod nadzorem zastępcy Dyrektora Oddziału ds. Zarządzania Drogami i Mostami.

(dowód: akta kontroli str. 4-39, 433-437)

2.2 Organizacja i zadania Centrum Zarządzania Ruchem

W Oddziale nie funkcjonuje Centrum Zarządzania Ruchem, którego zadania realizowane były przez Punkt ID.

(dowód: akta kontroli str. 292)

2.3 Organizacja i zadania Punktu Informacji Drogowej

Organizację, zadania i procedury działania Punktu ID w Oddziale regulowały i określały:

- wyżej wymienione zarządzenie nr 84/2013 Dyrektora Oddziału GDDKiA w Rzeszowie z dnia 30 grudnia 2013 r.,
- Plany Działań Ratowniczych, o których mowa w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

Punkt ID zlokalizowany był w siedzibie Oddziału. Stałe dyżury (24 godziny, 7 dni w tygodniu) pełnione były przez osoby przeszkolone w zakresie posługiwania się Planami DR. Osobą odpowiedzialną za kontakty ze służbami ratunkowymi i postępowanie po przyjęciu zgłoszenia o zdarzeniu był wyłącznie dyżurny Punktu ID. Obsadę Punktu ID stanowili pracownicy Wydziału DiSD oraz osoby wyłonione w drodze przetargu na świadczenie usług informacyjnych w Punkcie ID.

Do zadań Punktu ID należało m.in.:

- zapewnienie bezpieczeństwa i komfortu użytkownikom autostrady A-4 całodobowo przez cały rok;
- analizowanie wszystkich dostępnych informacji z systemów autostradowych – meteo, kolumn alarmowych, natężenia ruchu;
- informowanie Wykonawcy „Utrzymuj Standard” o konieczności wjazdu na autostradę służb ratowniczych;
- informowanie pracownika w Rejonie lub Wykonawcy „Utrzymuj Standard” o oznakowaniu obszaru działań ratowniczych w przypadku, gdy objazd powinien być prowadzony również po ustaniu akcji ratowniczej;
- informowanie o potrzebie udostępnienia odpowiednich znaków drogowych niezbędnych do oznakowania miejsca zdarzenia w czasie trwania akcji ratowniczej;
- obsługa awarii, kolizji i wypadków poprzez wzywanie odpowiednich służb po identyfikacji zdarzenia;
- udzielanie informacji użytkownikom drogi o zorganizowanych objazdach, zamknięciu drogi bądź ograniczeniu w użytkowaniu danego odcinka autostrady,
- powiadamianie mediów o utrudnieniach w razie zablokowania lub zamknięcia pasa ruchu na autostradzie;
- dokumentowanie w rejestrze zgłoszeń każdego zdarzenia mającego miejsce na obszarze kontrolowanym.

Do obowiązków dyżurnego Punktu ID należało m.in.

- udzielanie wszystkim zainteresowanym informacji o warunkach przejazdu po zamiejskich odcinkach dróg krajowych na terenie województwa podkarpackiego

i występujących utrudnieniach w ruchu oraz informowanie o punktach informacyjnych dotyczących pozostałej sieci dróg publicznych;

- kontrolowanie opracowanych przez pracowników Rejonów list remontów, prognoz oraz aktualnych warunków przejazdu wynikających ze zmiany warunków pogodowych lub innych, bezpośrednio wysyłanych na stronę internetową GDDKiA;

- znajomość obowiązujących przepisów w zakresie utrzymania dróg oraz przepisów dotyczących ruchu drogowego;

- prowadzenie informacji meteorologicznej;

- słuchanie nadawanych wiadomości radiowych i telewizyjnych i odpowiednie reagowanie w przypadkach krytycznych uwag dotyczących dróg i ruchu drogowego;

- przekazywanie doraźnych dyspozycji i poleceń pracownikom Rejonów Oddziału;

- kierowanie na zagrożony teren pomocy sprzętowej z rezerwy centralnej oraz rezerw terenowych – po uprzednim uzgodnieniu z Dyrektorem Oddziału;

- kontaktowanie się z jednostkami Straży Granicznej, Wojewódzkim Centrum Zarządzania Kryzysowego i KW PSP w celu uzupełnienia i przekazywania informacji otrzymywanych z Rejonów Oddziału;

- znajomość zasad eksploatacji systemów komputerowych funkcjonujących w Punkcie ID;

- odnotowywanie w „Dzienniku Czynności” swojej obecności oraz szczegółowo otrzymywanych lub względnie wydanych w czasie obsługi Punktu ID poleceń.

(dowód: akta kontroli str. 131, 228, 293, 433-437)

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

W okresie objętym kontrolą, w Oddziale nie analizowano reakcji jednostek terenowych GDDKiA na zdarzenia na autostradzie i drogach ekspresowych.

Na powyższą okoliczność, Zastępca Dyrektora Oddziału Aneta Gierlak-Czarnik wyjaśniła, iż realizowane przez służby liniowe (jednostki terenowe GDDKiA) procedury w Planach Działań Ratowniczych zapewniały sprawne działania jednostek terenowych GDDKiA oraz podmiotów zewnętrznych zaangażowanych w te działania. W związku z powyższym nie było dotychczas potrzeby analizowania przez Oddział reakcji jednostek terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 293)

2.5 Organizacja łączności na potrzeby działań na autostradach i drogach ekspresowych

Szczegółowe zasady organizacji łączności zawarte zostały w Planach DR, w rozdziale 5 „Część Operacyjna”. Określone są m.in.:

- procedury przyjmowania zgłoszenia o zdarzeniu drogowym przez służby Oddziału i alarmowania służb ratowniczych PSP, Policji, Państwowego Ratownictwa Medycznego;

- procedury informowania innych podmiotów (Centrum Zarządzania Kryzysowego, Wykonawcę „US”, media).

W wyżej wymienionej części Planów DR zawarte były również wykazy komend PSP, komend Policji i Zespołów Ratownictwa Medycznego, z podziałem na ich obszar działania, adresami i numerami telefonów do stanowisk kierowania, oficerów dyżurnych, central telefonicznych. Wykazane były również Bazy HEMS Lotniczego Pogotowia Ratunkowego w Krakowie i Sanoku, z adresami i telefonami.

Łączność komórek organizacyjnych Oddziału na potrzeby działań w związku ze zdarzeniami drogowymi na autostradzie i drogach ekspresowych odbywała się środkami łączności, którymi są urządzenia telefonii stacjonarnej i komórkowej jak również poprzez wymianę wiadomości pocztą e-mail.

(dowód: akta kontroli str. 108-169, 216-264, 294)

2.6 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, organizacja i zadania podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na autostradzie, zostały przedstawione w rozdziałach 5 „Część operacyjna” Planów DR, o których mowa w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia pokontrolnego. Ponadto w rozdziale 12 Planów DR zawarto informacje dotyczące uzgodnień w zakresie współpracy w czasie prowadzenia działań ratowniczych.

Z organami administracji rządowej i samorządu terytorialnego i ich jednostkami organizacyjnymi, komendami PSP i Policji uzgodniono m.in.:

- dla odcinka autostrady węzeł Tarnów Północ – węzeł Jarosław Zachód:
 - trasy objazdów na czas zamknięcia autostrady na odcinkach międzywęzłowych;
 - usytuowanie parkingów dla pojazdów usuniętych z drogi oraz dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne;
 - obszary działania i dane kontaktowe Lotniczego Pogotowia Ratunkowego;
 - dane dotyczące warunków technicznych i lokalizacji hydrantów.
- dla odcinka autostrady węzeł Jarosław Zachód – Korczowa Granica Państwa:
 - dane dotyczące warunków technicznych i lokalizacji hydrantów;
 - obszary działania służb ratowniczych (PSP, Policji, Państwowego Ratownictwa Medycznego);
 - dane dotyczące lokalizacji parkingów dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, parkingów dla pojazdów usuniętych z drogi, uprawnionych firm holujących pojazdy oraz miejsc utylizacji odpadów.

(dowód: akta kontroli str. 45-52)

W związku z budową i oddaniem do użytkowania w obrębie autostrady A-4 czterech OUA tj. OUA Dębica w Żyrakowie, OUA Rzeszów w Mrowli, OUA Jarosław w Mirocinie i OUA Przemyśl w Skołoszowie, Oddział podejmował działania w celu lokacji w ich pomieszczeniach jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, służb medycznych i pomocy drogowej.

Komendant Wojewódzkiej Policji w Rzeszowie w piśmie z dnia 29.02.2016 r. zwrócił się do Dyrektora Oddziału z prośbą o potwierdzenie, że uzgodnione w wyżej wskazanych OUA lokalizacje dla jednostek Policji będą użytkowane na podstawie umów użyczenia. Wnosił również o podanie rocznych kosztów utrzymania nieruchomości wymienionych w piśmie. Zwrócił się również o niezbędne informacje techniczne dotyczące łącza cyfrowego na potrzeby sieci teleinformatycznej Policji w budynkach OUA.

W odpowiedzi, Zastępca Dyrektora Oddziału poinformował, iż pomieszczenia w OUA Dębica i OUA Jarosław zostaną przekazane na podstawie umów użyczenia a Policja będzie ponosić jedynie koszty utrzymania (energia elektryczna, gaz, woda, kanalizacja) oraz opłaty z tytułu podatku od nieruchomości. Zaznaczył również, iż pomieszczenia w OUA Rzeszów nie będą mogły być użyczone z uwagi na decyzję o lokalizacji w przedmiotowym OUA Centrum Zarządzania Ruchem dla obsługi dróg krajowych w województwie podkarpackim. W kwestii zabezpieczenia przewodowej łączności teleinformatycznej Oddział poinformował, że nie dysponuje na terenie OUA przyłączami, które spełniałyby oczekiwania Policji. Jednakże wskazuje, iż w planach jest podłączenie przyłączy kablowych (światłowodów) do OUA w ramach budowy Krajowego Systemu Zarządzania Ruchem.

(dowód: akta kontroli str. 438-444)

W odpowiedzi na pismo Dyrektora Oddziału z dnia 25.08.2014 r., Podkarpacki Komendant Wojewódzkiej PSP w Rzeszowie pismem z dnia 30.03.2015 r. poinformował, że w sprawie „budynków i pomieszczeń przeznaczonych na potrzeby jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zlokalizowanego w/c A-4 na

OUA w Żyrakowie, Mrowli, Mirocinie i Skołoszowie (...) Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie nie jest zainteresowana wykorzystaniem zaplanowanych pomieszczeń”.

(dowód: akta kontroli str. 445-447)

W odpowiedzi na pismo Wojewody Podkarpackiego z dnia 18.02.2016 r. dotyczącym dyslokacji Zespołów Ratownictwa Medycznego, Oddział pismem z dnia 4.05.2016 r. potwierdził możliwość ich lokacji w OUA Dębica, OUA Rzeszów i OUA Przemyśl. Jednocześnie Oddział poinformował, iż została przeprowadzona analiza możliwości lokalowych na OUA oraz wymagań przesłanych przez służby medyczne, którym w dniu 4.05.2016 złożono pisemne oferty nieodpłatnego użyczenia pomieszczeń w OUA wraz z oszacowaniem kosztów mediów i podatku od nieruchomości. Oferty zostały przesłane do Wojewódzkiej Stacji Pogotowia Ratunkowego w Rzeszowie, Centrum Opieki Medycznej w Jarosławiu oraz Zespołu Opieki Zdrowotnej „Szpital z Uśmiechem” w Dębicy.

(dowód: akta kontroli str. 448-456)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność w badanym obszarze.

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

Opis stanu
faktycznego

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

Zgodnie z pkt 5.8.2 „Zabezpieczenie miejsca zdarzenia” Planów DR, zabezpieczenie miejsca zdarzenia należy do służb patrolowych Wykonawcy „US”. Służby te wyposażone były w komplety znaków drogowych:

- A-34 „wypadek drogowy”;
 - C-9 „nakaz jazdy z prawej strony znaku”;
 - C-10 „nakaz jazdy z lewej strony znaku”;
 - U-20b „zapora drogowa”;
- oraz dodatkowe elementy, takie jak:
- pachołek drogowy;
 - taśma ostrzegawcza (drogowa);
 - pachołek PVC z lampką ostrzegawczą;
 - lampka pulsacyjna ostrzegawcza (czerwona, żółta);
 - worki na piasek do obciążenia składanych podstaw znaków drogowych;
 - płaszcz odblaskowy na pacholki PVC.

Wykonawcy świadczący usługi w ramach systemu „Utrzymaj Standard” dysponowali również sprzętem, który mógł być wykorzystany w czasie prowadzenia działań ratowniczych, jak również po ich zakończeniu. Wykonawcy „US” dysponowali m.in. pojazdami samochodowymi, śmieciarkami, zmiotarkami, kosiarkami, agregatami prądotwórczymi, piłami spalinowymi, ładowarkami, piłami do betonu, zagęszczarkami do betonu, odśnieżarkami, myjkami do znaków, opryskiwaczami. Zgodnie z zapisami Planów DR, w trakcie prowadzenia działań ratowniczych, kierujący działaniami ratowniczymi (Kierujący DR) może przejąć w użytkowanie

nieruchomości i ruchomości na czas niezbędny dla przeprowadzenia działań ratowniczych. Wykorzystane w ten sposób mogą zostać środki transportu, ujęcia wody i inne środki gaśnicze oraz przedmioty i urządzenia przydatne w działaniu ratowniczym.

(dowód: akta kontroli str. 134-143, 233-249, 294-295)

3.2 Ćwiczenia ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych

W okresie objętym kontrolą, w dniu 16 czerwca 2015 r. przeprowadzone zostały ćwiczenia ratownicze na odcinku autostrady A-4 w miejscowości Korczowa, w sąsiedztwie przejścia granicznego. Ćwiczenia zorganizowane zostały z inicjatywy Państwowej Straży Pożarnej.

W ćwiczeniach uczestniczyli pracownicy Oddziału oraz inne służby ratownicze, w tym Policja, Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Ćwiczenia polegały na symulacji dwóch zdarzeń, tj. zderzenia samochodu osobowego z autokarem, na które najechało kolejnych pięć samochodów osobowych oraz najechania samochodu ciężarowego na cysternę, która zatrzymała się przed miejscem pierwszego zdarzenia. Wynikiem tego drugiego zdarzenia był wyciek z cysterny.

Celem wspólnych działań służb ratowniczych i utrzymaniowych było sprawdzenie stanu gotowości w razie wystąpienia prawdziwego zdarzenia na autostradzie.

W czasie ćwiczeń sprawdzono w praktyce procedury ratownicze oraz przetestowano organizację działań ratowniczych, procedury alarmowania, przepływ informacji pomiędzy poszczególnymi służbami.

Do ćwiczeń zostały wykorzystane MOP w Hruszowicach (do koncentracji sił biorących udział w ćwiczeniach) oraz MOP w Chotyńcu (jako miejsce odprowadzenia uszkodzonej cysterny).

(dowód: akta kontroli str. 295, 457-462)

3.3 Komórki organizacyjne Oddziału odpowiadające za szkolenie pracowników biorących udział bądź współpracujących z innymi służbami w działaniach ratowniczych oraz realizacja szkoleń

Zgodnie z wyżej cytowanym zarządzeniem Nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r., Dyrektor Oddziału obowiązany jest do współdziałania ze służbami ratowniczymi oraz podmiotami uczestniczącymi w organizowaniu szkoleń i prowadzenia ćwiczeń sprawdzających na autostradach płatnych oraz na drogach krajowych innych niż autostrady płatne (§ 9).

Do zadań pracownika na Stanowisku do spraw Zarządzania Kryzysowego należało m.in. prowadzenie szkoleń z zakresu zarządzania kryzysowego oraz obronnego (§ 20 pkt 7 Regulaminu organizacyjnego Oddziału).

(dowód: akta kontroli str. 4-39, 295)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości

Ocena częściowa

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

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

Opis stanu
faktycznego

4.1 Działania komórek organizacyjnych Oddziału odpowiadających za systemy i infrastrukturę bezpieczeństwa

System kontroli i nadzoru nad infrastrukturą ratowniczą dróg krajowych (w tym autostrad i dróg ekspresowych) został uregulowany:

- zarządzeniem Nr 56 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 17 listopada 2015 r. w sprawie wytycznych dokonywania objazdów dróg krajowych,
- zarządzeniem Nr 65/2015 Dyrektora Oddziału z dnia 30 grudnia 2015 r. w sprawie ustalenia obowiązków Kierowników Służby Liniowej,
- pismem Zastępcy Dyrektora Oddziału z dnia 22 grudnia 2015 r. dotyczącym harmonogramu objazdu dróg otrzymywanych w modelu wskaźnikowym „Utrzymaj Standard” i „Utrzymanie Obszarowe”,
- w Regulaminie organizacyjnym Oddziału z dnia 19 lutego 2015 r.

W Oddziale za stan infrastruktury bezpieczeństwa odpowiadają Rejony. Prowadzone jest stałe monitorowanie stanu infrastruktury drogowej poprzez wykonywanie, zgodnie z ustalonym harmonogramem, objazdów przez Służbę Liniową, tj. pracowników Oddziału z Obwodu Utrzymania Autostrady. Ponadto autostrada i droga ekspresowa jest pod stałym nadzorem Wykonawców usługi US w ramach wykonywania przez nich umów na kompleksowe utrzymanie. Wszelkie uszkodzenia infrastruktury są odnotowywane w dziennikach Służby Liniowej, dziennikach dyżurnych OUA prowadzonych przez dyżurnych Wykonawców US.

(dowód: akta kontroli str. 4-39, 296, 363-367, 463-465)

4.2 Kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

Audyty i kontrole stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych, w których brali udział pracownicy Oddziału, zostały przedstawione w pkt 1.2 niniejszego wystąpienia pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 63-92, 283-287)

4.3 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

Przywrócenie miejsca zdarzenia drogowego do normalnej eksploatacji (przejezdności) na autostradach i drogach ekspresowych realizowane jest poprzez Wykonawcę „Utrzymaj Standard”. W ramach realizacji umowy Wykonawca „US” ma obowiązek stałej współpracy ze służbami ratowniczymi, pomoc w zabezpieczeniu skutków wypadków i kolizji, zabezpieczenia miejsca zdarzenia do czasu odholowania pojazdu pozostającego na drodze. Ponadto Wykonawca „US” ma obowiązek likwidacji powstałych zagrożeń na drogach np. uprzątnięcia pozostałości po zdarzeniach z drogi oraz naprawę zniszczonych elementów infrastruktury drogowej powstałych podczas wypadku.

Oddział posiada trzy umowy na utrzymanie dróg szybkiego ruchu w systemie „Utrzymaj Standard”:

1. Odcinek autostrady A-4 od węzła Tarnów Północ do węzła Sędziszów (węzła Dębica Wschód) – umowa z 09.03.2015r.
2. Odcinek autostrady A-4 od węzła Dębica Wschód do węzła Rzeszów Wschód, drogi ekspresowej S-19 na odcinku od miejscowości Stobierna do węzła Rzeszów Wschód wraz z odcinkiem drogi krajowej nr 19 od węzła Rzeszów Wschód do granicy miasta Rzeszowa oraz na odcinku od węzła A-4 Rzeszów Zachód do węzła Świlcza – umowa z 26.07.2012r.
3. Odcinek autostrady A-4 od węzła Jarosław Zachód do Korczowej (Granica Państwa) – umowa z 20.03.2013r.

Służby Wykonawcy „US” wyposażone były w sprzęt i materiały pozwalające na przywrócenie miejsca zdarzenia drogowego do normalnej eksploatacji (przejezdności), m.in. w:

- pojazdy patrolowe z niezbędnym kompletem narzędzi;
- brygady robocze;
- schematy i procedury zmiany organizacji ruchu wraz z elementami tej organizacji, w tym m.in.: komplety znaków awaryjnych, przyczepy sygnalizacyjne, zapory drogowe.

Ponadto zasady obowiązujące w zakresie przywrócenia miejsca zdarzenia drogowego do eksploatacji są zawarte w Planach DR, opracowanych dla autostrady.

W zakresie współpracy Oddziału i Wykonawców „US” ze służbami ratowniczymi, w tym PSP i podmiotami biorącymi udział w akcji ratowniczej, zadania wykonywane przez Oddział wraz z podległymi Rejonami Dróg, niezależnie od rodzaju zdarzenia, sprowadzają się do realizacji przedsięwzięć zapewniających przejezdność na administrowanej sieci dróg krajowych lub w razie konieczności podjęcie działań w ramach kompetencji i możliwości zmierzających do odtworzenia tej przejezdności. Do działań tych należy m. in.:

- niezwłoczne przybycie na miejsce zdarzenia, po otrzymaniu powiadomienia od służb ratowniczych lub Policji;
- doraźne oznakowanie miejsca zdarzenia na drodze będącej w administracji Oddziału;
- w razie konieczności, wyłączenie z eksploatacji i oznakowanie miejsca zdarzenia na drodze, we współpracy z odpowiednimi służbami;
- wyznaczanie i oznakowanie objazdów wytypowanego odcinka drogi i obiektów inżynierskich, w zależności od zaistniałej sytuacji - we współpracy z odpowiednimi służbami;
- informowanie uczestników ruchu i zainteresowanych podmiotów o zdarzeniu i wyznaczonych objazdach poprzez Punkt Informacji Drogowej, stronę internetową Oddziału;
- udostępnienie posiadanych sił i środków oraz udzielenie wszelkich innych możliwych form pomocy Kierującemu DR z ramienia PSP w czasie akcji ratowniczej, organizowanej i prowadzonej przez PSP na autostradzie, drodze ekspresowej;
- prowadzenie działań mających na celu przywrócenie ruchu na wyłączonym odcinku drogi, poprzez usuwanie skutków zdarzeń drogowych z wyjątkiem substancji niebezpiecznych lub nierozpoznanych substancji chemicznych;
- przejęcie od Kierującego DR z ramienia PSP: terenu, obiektu i mienia objętego działaniami ratowniczymi, po zakończeniu akcji ratowniczej organizowanej i prowadzonej przez PSP na drodze. Przekazanie terenu ma sformalizowany charakter i następuje poprzez sporządzenie „Protokołu przekazania terenu objętego działaniem ratowniczym”;
- przywrócenie stałej organizacji ruchu po ustąpieniu zdarzenia;
- informowanie poprzez Punkt ID, stronę internetową Oddziału uczestników ruchu i zainteresowanych podmiotów o przywróceniu pierwotnej organizacji ruchu.

Ponadto, zgodnie z przyjętymi zasadami postępowania służb Oddziału, w zakresie przywracania ruchu po zakończeniu działań ratowniczych i przejęciu od kierującego działaniami ratowniczymi terenu działań, pracownicy GDDKiA lub Wykonawcy „US” mają obowiązek zidentyfikować i bezzwłocznie usunąć wszelkie przeszkody i przedmioty w obszarze pasów ruchu i awaryjnych pasów ruchu lub na poboczu, które mogą stanowić zagrożenie dla użytkowników drogi.

W przypadku, gdy przedmioty są zbyt duże lub zbyt ciężkie aby osoby wchodzące w skład patrolu mogły je usunąć własnoręcznie, powiadamiają oni dyżurnego Rejonu lub Wykonawcę „US”, który wysyła niezbędną pomoc. Do czasu usunięcia przeszkody zapewnia się ruch drogowy z zastosowaniem odpowiedniej jego organizacji. Po usunięciu przeszkody, wszystkie elementy czasowej organizacji

ruchu są usuwane. Zidentyfikowane przeszkody na pasie drogowym są usuwane przy zachowaniu szczególnej ostrożności.

Pracownicy Wykonawcy „US” wchodzący w skład patrolu wykonują na miejscu zdarzenia dokumentację fotograficzną następujących elementów infrastruktury drogowej:

- uszkodzenia jakichkolwiek urządzeń drogowych;
- uszkodzenia jakiegokolwiek elementu pasa drogowego (nawierzchnia pasów ruchu i awaryjnych pasów ruchu oraz poboczy);
- uszkodzonych pojazdów biorących udział w zdarzeniu;
- początek i koniec odcinków skomplikowanych zamknięć pasa ruchu wymagających ograniczenia dopuszczalnej prędkości.

Po wykonaniu opisanych wyżej czynności, służby utrzymaniowe mają obowiązek sprawdzenia całego pasa drogowego objętego uprzednio działaniami ratowniczymi i w przypadku braku zagrożeń bezpieczeństwa dla użytkowników drogi - usunąć wszystkie elementy czasowej organizacji ruchu (oznakowanie pionowe, zapory, bariery, sygnalizacja).

(dowód: akta kontroli str. 298, 466-554)

4.4 Usuwanie z autostrady i drogi ekspresowej unieruchomionych pojazdów

Usuwanie z autostrady A-4 i drogi ekspresowej S-19 pojazdów uczestniczących w wypadkach drogowych i unieruchomionych, zgodnie z zakresami odpowiedzialności określonymi w Planach Działań Ratowniczych następowało na polecenie Kierującego DR i Policji. Pojazdy usuwane były przez firmy świadczące usługi w ramach pomocy drogowej. Firmy te posiadały umowy zawarte z właściwymi terenowo starostwami powiatowymi na usuwanie pojazdów i ich utrzymywanie na całodobowych parkingach strzeżonych dla przypadków określonych w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. *Prawo o ruchu drogowym*⁶.

W Planach DR określone zostały nazwy dwunastu firm na obszarze wszystkich powiatów przez obszar których przebiega autostrada A4, świadczących usługi holowania pojazdów, ich adresy, telefony oraz lokalizacje parkingów.

Na obszarze województwa podkarpackiego wyznaczonych zostało również 11 parkingów, na które usuwane są uszkodzone bądź unieruchomione pojazdy przewożące ładunki niebezpieczne.

(dowód: akta kontroli str. 52-54, 119-120, 160-161, 255-256, 270-271)

4.5 Systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

W okresie objętym kontrolą, na autostradzie A-4 oraz drodze ekspresowej S-19 nie funkcjonowały systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego.

(dowód: akta kontroli str. 298)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

⁶ Dz. U. 2012 poz. 1137 j.t. ze zm.

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

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

Monitorowanie stanu infrastruktury drogowej i przejezdności dróg w Oddziale odbywa się poprzez prowadzenie ich objazdów przez Służbę Liniową tj. pracowników GDDKiA z Obwodu Utrzymania Autostrady.

Ponadto autostrada i droga ekspresowa była pod stałym monitoringiem brygad patrolowych Wykonawców „US”. Patrolowanie prowadzone było przez ekipę ze znajomością zagadnień z zakresu oznakowania miejsc niebezpiecznych zgodnie z projektem organizacji ruchu na czas prowadzenia robót oraz likwidacji kolizji drogowych oraz akcji zimowego utrzymania dróg.

W skład brygady patrolowej wchodziło minimum dwie osoby, przemieszczające się samochodem po drodze oraz jedna osoba dyżurująca w biurze OUA przez 24 godziny, 7 dni w tygodniu. Każdy odcinek był patrolowany co ok. dwie godziny pomiędzy 6.00 a 18.00 oraz co ok. cztery godziny, pomiędzy 18.00 a 6.00.

Zadaniem patrolu było:

- patrolowanie drogi łącznie z węzłami i obiektami mostowymi celem sprawdzenia stanu drogi i obiektów inżynierskich pod kątem zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz doraźne usunięcie występujących zagrożeń;
- w okresie zimowym, patrolowanie drogi z przekazywaniem dyżurnemu w OUA prowadzącemu akcję zimowego utrzymania, informacji o stanie nawierzchni. W trudnych warunkach zimowych ciągle patrolowanie dróg;
- bezzwłoczne zabezpieczanie miejsc zdarzeń drogowych lub innych zagrożeń występujących w pasie drogowym poprzez: ustawianie znaków ostrzegawczych, ograniczeń prędkości, wygradzenia zastawami drogowymi, pacholkami lub innymi urządzeniami, zgodnie z zatwierdzonym tymczasowym projektem organizacji ruchu drogowego na czas prowadzenia robót oraz likwidacji kolizji drogowych, przygotowanie dokumentacji fotograficznej;
- powiadomienie odpowiednich służb o zdarzeniu.

Ponadto do zadań patrolu należało:

- usuwanie niebezpiecznych przedmiotów w obszarze pasów ruchu, pasów awaryjnych i na poboczu,
- usuwanie martwych zwierząt z powierzchni drogi i pobocza natychmiast po ich zauważeniu,
- w przypadku postoju pojazdu na pasie awaryjnym, zabezpieczenie miejsca zdarzenia do czasu odholowania. W przypadku, gdy postój jest wynikiem braku paliwa udostępnia się kanister z paliwem (za opłatą);
- wykonywanie robót bieżącego utrzymania drogi.

(dowód: akta kontroli str. 54-55, 463-465, 466-554, 555-556)

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

W przypadkach powstania na autostradzie A-4 korków i zatorów drogowych spowodowanych zdarzeniami drogowymi, przy ich rozładowywaniu, w Oddziale mają zastosowanie procedury określone w Projektach Organizacji Ruchu, opisanych w pkt 1.3 niniejszego wystąpienia.

Projekty Organizacji Ruchu wyznaczały trasy objazdów oraz określały sposób postępowania w przypadkach zamknięcia jednego lub dwóch pasów ruchu, zamknięcia wjazdu na i zjazdu z autostrady na węźle komunikacyjnym. Określone

zostały również zasady postępowania przy zamknięciu wjazdu na autostradę z łącznicy na węźle komunikacyjnym oraz przy czasowym zamknięciu autostrady. Działania mające na celu rozładowanie korków i zatorów na poziomie OUA koordynuje Kierownik SL, zaś działaniami na poziomie Rejonu – Kierownik Rejonu.

Według wyjaśnień złożonych przez Zastępcę Dyrektora Oddziału Mariusza Błyska, Oddział nie ustalił w swoich procedurach zakresu wsparcia i pomocy dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych, gdyż nie leży to w jego kompetencji. Przedmiotowe działania są zadaniami właściwych terytorialnie organów samorządu terytorialnego, jak również Wojewody, zgodnie z ustawą z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym⁷.

(dowód: akta kontroli str. 55-56, 143-156, 250-253)

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

Funkcjonujący w Oddziale system informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na autostradzie i drogach ekspresowych, oparty jest na działaniach podejmowanych przez Punkt Informacji Drogowej.

Po otrzymaniu zgłoszenia i zaalarmowaniu służb ratowniczych (Centrum Powiadamiania Ratunkowego, PSP i Policji) dyżurny Punktu ID powiadamia także:

- dyżurnego Wykonawcy „US” utrzymującego autostradę, na odcinku której doszło do zdarzenia;
- Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego;
- środki masowego przekazu: Radio Rzeszów, Radio VIA, Radio ESKA, Radio RMF FM, Polską Agencję Prasową, Redakcje dzienników prasowych „Nowiny”, „Super Nowości”, Telewizja Rzeszów).

Informując o zdarzeniu powinny zostać zachowane następujące zasady:

1. Bieżące i rzetelne przekazywanie informacji o sytuacji na autostradzie:
 - uczestnikom ruchu;
 - społeczności lokalnej w przypadku rozprzestrzeniania się zagrożenia na sąsiadujące zabudowania;
 - środkom masowego przekazu (radio, prasa, TV);
 - organom administracji samorządowej szczebla gminnego lub powiatowego, w zależności od zaistniałej sytuacji.
2. Przekazanie przez wyznaczoną osobę, Punkтови ID uzgodnionej treści komunikatu z Kierującym DR lub rzecznikiem prasowym KM/KP lub KW PSP.
3. Komunikat zawiera następujące informacje:
 - rodzaj występującego zagrożenia;
 - miejsce zagrożenia;
 - rodzaj i kierunki oraz szybkość rozprzestrzeniania się zagrożenia;
 - wymagane środki ostrożności;
 - w przypadku konieczności ewakuacji należy określić miejsca przemieszczania się ludności, środki transportowe, kolejność ewakuacji.
4. Do przekazania informacji uczestnikom ruchu wykorzystano:
 - lokalne rozgłoszenie radiowe, ze szczególnym uwzględnieniem pasma informacyjnego dla kierowców;
 - punkty wjazdu na autostradę;
 - zmotoryzowane patrole Policji;
 - służby utrzymania autostrady;
 - portal internetowy oraz strona Oddziału.

⁷ Dz. U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590

5. Komunikat dla organów samorządowych zawiera poniższe informacje:
- charakter zdarzenia;
 - udział osób (poszkodowanych) w wypadku;
 - podjęte działania;
 - prognozowany rozwój wydarzeń;
 - zapotrzebowanie materiałowo-techniczne i logistyczne dla służb prowadzących akcję ratowniczą.
- Plany DR dla autostrady A-4 zawierały w części operacyjnej wzory komunikatów dla kierowców:
- o czasowym ograniczeniu ruchu na autostradzie;
 - o czasowym zamknięciu autostrady;
 - dla środków masowego przekazu o sytuacji na autostradzie.
- (dowód: akta kontroli str. 56-58, 130, 162-166, 257-260)

Ustalono
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

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

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o NIK wnoszą o:

- podjęcie przez Oddział działań skutkujących wyposażeniem zarządzanego odcinka autostrady A-4 w system łączności alarmowej, o którym mowa w art. 107 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o 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 Rzeszowie.

Trzebnicko, dnia listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Rzeszowie

Kontroler
Paweł Adamski
Doradca prawny

Dyrektor
Wiesław Motyka

.....
podpis

.....
podpis