



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Zielonej Górze

LZG.410.009.01.2016

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 Zielonej Górze
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ , Krzysztof Hofman – starszy inspektor k.p., upoważnienie do kontroli nr LZG/46/2016 z dnia 16 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Zielonej Górze., ul. Westerplatte 31, 65-950 Zielona Góra, nr statystyczny 017511575-00090, zwany w dalszej części niniejszego wystąpienia „Oddziałem”.
Kierownik jednostki kontrolowanej	Dyrektorem Oddziału Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Zielonej Górze jest od dnia 1 sierpnia 2008 r. Przemysław Hamera. (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie², mimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze w zakresie organizacji i przygotowania do działań ratowniczych na lubuskich odcinkach drogi ekspresowej S-3 w latach 2015-2016 (I połowa).

Pozytywną ocenę uzasadnia:

- przypisanie zadań z zakresu współdziałania ze służbami ratowniczymi i eliminowania skutków zdarzeń drogowych podmiotom realizującym te działania w imieniu Oddziału, w tym podległym służbom terenowym, obsłudze Punktu Informacji Drogowej (PID) oraz w ramach umów z podmiotami realizującymi zadania w zakresie bieżącego utrzymania dróg zawartych w formule „Utrzymaj Standard”;
- zapewnienie poprzez PID stałej, dostępnej 24 godziny informacji o stanie bezpieczeństwa i utrudnieniach na drodze ekspresowej S3 oraz przygotowanie gotowych schematów objazdów drogami lokalnymi, w przypadkach wystąpienia utrudnień na drodze ekspresowej S3;
- zapewnienie patroli monitorujących stan bezpieczeństwa i przejezdności zarządzanych odcinków drogi ekspresowej S3;
- sporządzenie i uzgodnienie ze służbami ratowniczymi i Policją planów działań ratowniczych (PDR) dla wszystkich zarządzanych odcinków drogi ekspresowej S3;
- sporządzanie okresowych analiz stanu bezpieczeństwa na drogach województwa, w tym na autostradzie i drodze ekspresowej;
- efektywna współpraca z Policją w zakresie niezbędnych przedsięwzięć zmierzających do poprawy bezpieczeństwa w ruchu drogowym na drodze ekspresowej S-3, w tym:

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.

- wyznaczanie na przebudowywanym odcinku drogi S3 dodatkowych miejsc dla Policji w celu umożliwienia kontroli ruchu drogowego;
 - wspólne wizje lokalne i komisje po zdarzeniach drogowych skutkujące działaniami w celu poprawienia stanu bezpieczeństwa na najbardziej niebezpiecznych odcinkach drogi S3 (m.in. zmiana oznakowania tych odcinków drogi);
 - opracowanie i uzgodnienie z Policją projektów czasowej i zmiennej organizacji ruchu na wypadek wystąpienia utrudnień w ruchu w związku ze zdarzeniami drogowymi;
- współpraca ze służbami ratowniczymi w obszarze bezpieczeństwa ruchu drogowego, w tym udział we wspólnych ćwiczeniach ratowniczych, udostępnienie tym służbom kluczy do przejazdów awaryjnych i technicznych oraz przekazywanie informacji o zdarzeniach drogowych i utrudnieniach w ruchu;
 - podejmowanie w uzgodnieniu z Policją działań przeciwdziałających powstawaniu korków i zatorów na drodze ekspresowej S3 (schematy działania przewidujące kierowanie ruchu na objazdy przed węzłami drogowymi poprzedzającymi odcinki, na których miało miejsce zdarzenie drogowe utrudniające lub eliminujące czasowo przejezdność drogi);
 - wypracowanie i uzgodnienie w II kwartale 2016 roku zasad współdziałania ze Strażą Pożarną (pomimo trwającego wcześniej sporu kompetencyjnego) w zakresie odbierania miejsca zdarzenia po zakończeniu działań ratowniczych oraz usuwania odpadów powypadkowych.

Na obniżenie oceny ogólnej wpływ miały:

- brak zapewnienia realnego współdziałania ze służbami ratowniczymi na miejscu zdarzenia po godzinach pracy Oddziału (przebudowywany odcinek drogi S3 między Sulechowem a Nową Solą);
- przestrzeganie nie w pełnym zakresie obowiązujących w Oddziale procedur działania dotyczących dokumentowania i reagowania na zdarzenia drogowe przez obsługę PID i podległe służby terenowe oraz Wykonawców „Utrzymaj Standard”.

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

Opis stanu faktycznego

Zapewnienie właściwej realizacji przedsięwzięć dotyczących zasad i organizacji działań ratowniczych na zarządzanej sieci dróg należało w kontrolowanym okresie do obowiązków Dyrektora Oddziału³, natomiast realizacja zadań dotyczących zasad, organizacji i prowadzenia działań ratowniczych przypisana została w sposób ogólny wszystkim komórkom organizacyjnym Oddziału, stosownie do zakresu ich działania. Zarządzeniem nr 5/2015 z 20 lutego 2015 r. Dyrektor Oddziału wprowadził zmiany do Regulaminu Organizacyjnego⁴ przypisując od 1 marca 2015 roku koordynację przedsięwzięć dotyczących zabezpieczenia prowadzenia działań ratowniczych, w wypadkach wystąpienia sytuacji kryzysowych, do zakresu działania jednoosobowego stanowiska do spraw zarządzania kryzysowego

³ Zgodnie z Regulaminem Organizacyjnym Oddziału (§ 1 pkt.10) wprowadzonym w życie zarządzeniem Dyrektora GDDKiA w Zielonej Górze nr 38/2014 z 9 grudnia 2014 r. (obowiązującym od 1 stycznia 2015 roku).

⁴ Zmiany te obowiązywały od 1 marca 2015 r.

i przygotowań obronnych Oddziału (komórka Z-5)⁵. Zadania związane z tym obszarem konsultowane były z pozostałymi komórkami Oddziału.

(dowód: akta kontroli str. 4-30, 372-374, 441-442, 468-469)

Do zadań ośmioosobowego Wydziału Dróg i Sieci Drogowej (Wydział DiSD) należało m.in. prowadzenie informacji o stanie przejezdności dróg (PID). Wydział ten odpowiedzialny był ponadto za: monitorowanie i realizowanie zadań związanych z utrzymaniem dróg, wprowadzanie ograniczeń bądź zamykanie dróg dla ruchu oraz wyznaczanie objazdów drogami różnej kategorii, w przypadku wystąpienia bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa osób lub mienia, a także kontrole, analizy i oceny stanu dróg oraz koordynacja robót w pasie drogowym.

Z kolei trzyosobowy Wydział Bezpieczeństwa Ruchu Drogowego (Wydział BRD) w swojej kompetencji miał m.in. prowadzenie bazy danych o wypadkach drogowych, planowanie i monitoring zadań programu poprawy bezpieczeństwa ruchu drogowego oraz okresową kontrolę autostrad w zakresie zgodności budowy i eksploatacji z udzieloną koncesją, warunkami umowy koncesyjnej i obowiązującymi przepisami w zakresie zarządzania ruchem i bezpieczeństwa ruchu drogowego. Współpracę z właściwymi służbami, w szczególności Policją i Strażą Pożarną, w zakresie bezpieczeństwa ruchu drogowego i zarządzania drogami oraz utrzymanie zaplecza techniczno-materiałowego z utrzymaniem i obsługą sprzętu technicznego do utrzymania dróg, środków transportu i łączności, zaliczono natomiast do zadań Rejonów Drogowych, których obsada nie przekraczała w badanym okresie 3 osób.

(dowód: akta kontroli str. 4-30, 1162-1172)

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

*Opis stanu
faktycznego*

W kontrolowanym okresie Oddział nie zarządzał żadnym odcinkiem autostrady⁶, zarządzał natomiast odcinkami drogi ekspresowej S3 o łącznej długości całkowitej 290,619 km (na długości 181,485 km bez drugiej jezdni) od węzła Myślibórz do węzła Nowa Sól (z wyłączeniem obwodnicy Międzyrzecza – odcinek o długości 4+737 km).

(dowód: akta kontroli str.31-34, 1149)

Z uwagi na brak wydania przez Generalnego Dyrektora GDDKiA zarządzenia wdrażającego zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg, w latach 2015-2016 (I połowa) nie stosowano ogólnych wytycznych (uregulowań) w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 35-69,340)

Wewnętrzne regulacje Oddziału różnicowały zakres działań pracowników Oddziału, w zależności od tego czy zdarzenie wystąpiło w godzinach, czy poza godzinami pracy Oddziału. Zakres i sposób reagowania przez pracowników Oddziału na zdarzenia drogowe uzależniony był także od tego, czy na wybranym odcinku drogi ekspresowej operował dostępny 24 godziny na dobę Wykonawca kompleksowej umowy utrzymaniowej⁷, czy też nie zlecono takiej usługi⁸. Współdziałanie po godzinach pracy Oddziału ograniczono do wymiany informacji poprzez PID, a pracownicy Rejonów i Obwodów Drogowych udawali się na miejsce zdarzenia tylko wówczas, gdy otrzymali poprzez PID informacje o uszkodzeniach infrastruktury drogowej lub na wezwanie KDR.

(dowód: akta kontroli str. 298-335,574-576, 1162-1172)

⁵ Zmiana dot. § 20 pkt.2 Regulaminu Organizacyjnego Oddziału.

⁶ Odcinek drogi krajowej od granicy państwa (Olszyna) do Krzyżowej według ewidencji GDDKiA posiada status drogi głównej ruchu przyspieszonego (GP), natomiast odcinek autostrady A2 od granicy państwa (Świecko) do granicy województwa lubuskiego (Trzciel) jest zarządzany przez koncesjonariusza „Autostrada Wielkopolska II S.A.”.

⁷ Tak zwany „Wykonawca Utrzymaj Standard”.

⁸ Odcinek S3 między Sulechowem a Nową Solą.

Współdziałanie ze służbami ratowniczymi w kontrolowanym okresie polegało przede wszystkim na wymianie informacji poprzez PID, który w zależności od uzyskanych informacji o zdarzeniu drogowym i jego skutkach, informował Centralę PID w Warszawie i służby ratownicze, a ponadto miał obowiązek poinformowania służb liniowych w Rejonach Drogowych lub służb podmiotów z którymi Oddział posiadał zawarte umowy utrzymaniowe typu „Utrzymaj Standard”. Na odcinkach, na których operowały ww. służby, podmiotom tym zlecono m.in.:

- prowadzenie pełnej dokumentacji zdarzeń drogowych;
- prowadzenie działań interwencyjnych związanych z likwidacją wszelkich zagrożeń na drodze;
- prowadzenie ciągłego monitoringu pozwalającego na likwidację na drodze w określonym przez Oddział czasie wszelkich zagrożeń (m.in. żywych i martwych zwierząt oraz uszkodzonych elementów drogi zagrażających użytkownikom).

Do zadań i obowiązków Wykonawców „Utrzymaj Standard” zaliczono ponadto:

- stałą współpracę ze służbami ratowniczymi, zarządcami dróg innych niż krajowe i przedstawicielem Oddziału, w tym bezzwłoczne informowanie PID oraz odpowiednich służb ratowniczych o zaistniałych zdarzeniach zgodnie z PDR;
- przyjmowanie i weryfikację zgłoszeń przekazywanych przez PID, służby ratownicze, uczestników ruchu drogowego oraz zarządców dróg innych niż krajowe;
- bezzwłoczne zabezpieczanie miejsc zdarzeń drogowych lub innych zagrożeń występujących w pasie drogowym, zgodnie z zatwierdzonym czasowym projektem organizacji ruchu;
- pomoc w zabezpieczeniu skutków wypadków i kolizji oraz w razie konieczności uczestnictwo w odbiorze pasa drogowego, zgodnie z otrzymanym od Oddziału pełnomocnictwem;
- sporządzanie, w przypadku zdarzenia drogowego dokumentacji fotograficznej i opisowej, uszkodzonej lub zniszczonej infrastruktury drogowej (według opracowanych wzorów).

(dowód: akta kontroli str. 196-335)

Na przebudowywanym odcinku drogi S3 od Sulechowa do Nowej Soli pracownicy Rejonów Drogowych, zgodnie z dyspozycjami Dyrekcji Oddziału, do kwietnia 2016 roku udawali się na miejsce zdarzenia tylko w przypadkach, gdy PID otrzymał i przekazał informację o uszkodzeniach infrastruktury drogowej. Dyrektor Oddziału w piśmie z 7 sierpnia 2015 roku, skierowanym do kierowników podległych Rejonów Drogowych, przedstawił sposób postępowania służby liniowej dotyczący współpracy z PSP przy usuwaniu substancji niebezpiecznych z drogi. W piśmie tym wskazano na dwa tryby działania: w godzinach pracy i po godzinach pracy, zaznaczając, że poza godzinami pracy Rejonu pracownik służby liniowej nie udaje się na miejsce zdarzenia w przypadku braku uszkodzenia infrastruktury drogowej. Natomiast podpisanie protokołu przejęcia terenu po zakończeniu działań ratowniczych w obu trybach uzależniono od zawarcia w protokole sporządzanym przez KDR zapisu o braku lub usunięciu przez służby ratownicze zagrożenia chemicznego lub ekologicznego. Dodatkowo w piśmie z dnia 7 stycznia 2016 roku zasady te uzupełniono o działania podejmowane w przypadku odmowy usuwania przez PSP substancji niebezpiecznych (m.in. plam oleju i innych płynów eksploatacyjnych z uszkodzonych pojazdów). Ostatecznie w drugim kwartale 2016 roku Oddział uzgodnił z KW PSP w Gorzowie Wlkp. zasady współdziałania, uwzględniające m.in. zakres i sposób realizowania czynności neutralizowania substancji wyciekłych z uszkodzonych pojazdów oraz warunki i okoliczności przejmowania miejsca zdarzenia po zakończeniu działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 297, 574-586, 1149)

W zarządzeniach Dyrektora Oddziału nr 06/2013 z 02.04.2013 r. oraz nr 20/2015 z 02.11.2015 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych wskazano Wydział Dróg jako komórkę organizacyjną właściwą w zakresie gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach ruchu na drogach krajowych, prowadzącą PID. W załączniku nr 4 do ww. Zarządzenia zawarto Regulamin prowadzenia PID, w którym zapisano, że jego obsadę stanowią przeszkoleni pracownicy firmy wyłonionej w drodze przetargu zgodnie z harmonogramem dyżurów zatwierdzonym przez Oddział. Z kolei w załączniku nr 2 opisano zasady prowadzenia PID w przypadku występowania utrudnień na drogach spowodowanych wypadkiem drogowym i innymi zdarzeniami. W załączniku tym wskazano m.in. zakres informacji, którą PID powinien przekazać do Centrali PID w Warszawie i wprowadzono obowiązek powiadamiania Kierownika Rejonu lub wskazanego przez niego innego pracownika Rejonu GDDKiA w sytuacjach, gdy konieczna jest pomoc służby drogowej.

(dowód: akta kontroli str. 298-335)

W kontrolowanym okresie Oddział posiadał cztery PDR opracowane w latach 2014-2016 dla wszystkich zarządzanych odcinków drogi S3:

- PDR nr 1 opracowany przez firmę MALDROBUD w 2014 roku dla odcinka od węzła Międzyrzecz Południe km 136+000 do węzła Sulechów km 178+000;
- PDR nr 2 opracowany przez firmę POL-DRÓG w 2015 roku dla odcinka od węzła Myślibórz km 54+012 do węzła Skwierzyna Zachód km 111+113;
- PDR nr 3 opracowany przez firmę BIG w 2015 roku dla odcinka od węzła Skwierzyna Zachód km 111+113 do węzła Świebodzin Północ km 150+600;
- PDR nr 4 opracowany przez pracowników Oddziału w 2016 roku dla odcinka od węzła Sulechów km 273+085 do węzła Nowa Sól km 308+610⁹.

(dowód: akta kontroli str. 71-72, 75-195)

Wyżej wymienione PDR zostały zaopiniowane i uzgodnione z KWP i KW PSP w Gorzowie Wlkp., a także z Wydziałem Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Lubuskiego Urzędu Wojewódzkiego (Wydział BiZK LUW). Obowiązek dokonywania systematycznej analizy PDR w celu jego aktualizacji (nie rzadziej niż raz na trzy lata po uzgodnieniu z Oddziałem) sędowano na Wykonawców umów zawartych w formule „Utrzymaj Standard”.

(dowód: akta kontroli str. 75-195)

Badanie dokumentacji pięciu zdarzeń drogowych, które miały miejsce w badanym okresie na odcinku drogi S3 od Sulechowa do Nowej Soli¹⁰ wykazało, że:

- PID Oddziału nie używał identyfikatorów zdarzeń drogowych¹¹;
- występowały rozbieżności w zakresie danych dotyczących tego samego zdarzenia wewnątrz dokumentacji przetwarzanej w PID oraz względem danych zawartych w rejestrze zdarzeń drogowych prowadzonym przez Wydział BRD (dotyczyły one m.in. czasu zgłoszenia¹²; podmiotu dokonującego zgłoszenia¹³, pikietażu¹⁴, liczby

⁹ Rozwiązania tego planu, zatwierdzonego w marcu 2016 r., będą obowiązywały po zakończeniu przebudowy tego odcinka (przewidywane w 2017 r.).

¹⁰ Odcinek, na którym współdziałanie ze służbami ratowniczymi w związku ze zdarzeniami drogowymi realizowane było przez pracowników podległego Oddziałowi Rejonu Drogowego w Nowej Soli.

¹¹ Identyfikatory były nadane w rejestrze zdarzeń drogowych prowadzonym przez Wydział BRD.

¹² Np. w dokumentacji zdarzenia z 8 maja 2015 r. na drodze S3 km 285+400 dyżurny PID przyjął zgłoszenie o zdarzeniu o godz. 11:01 a do Centrali PID, mediów i służb Wojewody Lubuskiego przekazał informację, że zdarzenie miało miejsce około godziny 11:10. Podobnie w dokumentacji zdarzenia z 16 lipca 2015 r. na odcinku drogi S3 km 295+300 PID przesłał informację, że zdarzenie miało miejsce około 17:20 a przyjął informację o zdarzeniu o godz. 16:51.

pojazdów uczestniczących w zdarzeniu¹⁵, liczby osób poszkodowanych¹⁶);

- zarządca drogi nie zadysponował żadnych zasobów do czynnego współdziałania na miejscu zdarzenia na czas prowadzenia działań ratowniczych oraz bezpośrednio po zakończeniu tych działań, w związku z czym służby liniowe Oddziału nie prowadziły żadnych działań na miejscu zdarzenia oraz nie odbierały terenu po zakończeniu akcji ratowniczej od KDR;
- dyżurni PID co do zasady informowali służby ratownicze o zdarzeniu w przypadku otrzymania zgłoszenia od innego podmiotu niż te służby¹⁷;
- dyżurni PID informowali na bieżąco użytkowników drogi o utrudnieniach w ruchu zarówno poprzez udzielenie informacji na zapytania telefoniczne jak i w formie cyklicznie sporządzanych i przekazywanych (do Centrali PID, Wydziału Zarządzania Kryzysowego LUW i mediów) komunikatów i meldunków o sytuacji na drogach;
- czas zakończenia działań ratowniczych i moment przywrócenia ruchu dyżurni PID odnotowywali na podstawie informacji telefonicznej przekazywanej przez KDR lub Policję.

(dowód: akta kontroli str. 700-747, 809)

W przypadku zdarzenia z 16 lipca 2015 roku (odcinek drogi S3 km 295+300) stwierdzono, że PID przyjął informację o zdarzeniu od użytkownika drogi o godzinie 16:51 i nie odnotował informacji o tym, czy służby ratownicze zostały poinformowane o zdarzeniu. Odnotowano natomiast potwierdzenie zgłoszenia o godzinie 16:57 (źródło informacji KMP w Zielonej Górze) oraz telefon do KMP w Zielonej Górze o godzinie 17:21. Pracownicy PID nie zweryfikowali faktu poinformowania służb ratowniczych o zdarzeniu w trakcie przyjmowania zgłoszenia od użytkownika drogi (brak wpisu dyżurnego PID w dzienniku czynności) lub natychmiast po przyjęciu zgłoszenia¹⁸. Instrukcje działania PID nie zawierały obowiązku niezwłocznego weryfikowania faktu poinformowania służb ratowniczych o zdarzeniu drogowym w przypadkach, gdy informacja o zdarzeniu została zgłoszona do PID przez inny podmiot niż służby ratownicze lub Policja (np. przez użytkownika drogi).

(dowód: akta kontroli str. 734-740, 305-306, 312-313)

Naczelnik Wydziału Dróg i Sieci Drogowej¹⁹ wyjaśniła, że pracownicy PID mieli obowiązek pozyskiwania wszelkich i kompletnych informacji od zgłaszającego, bez względu na to kto dokonuje zgłoszenia. W okresie objętym kontrolą obowiązku weryfikacji poinformowania służb ratowniczych nie sformułowano wprost w przypadkach, gdy zgłaszającym nie jest Policja lub służby ratownicze. Dodała, że widząc taką potrzebę zostanie opracowana nowa procedura lub uzupełniona aktualna na potrzeby takich przypadków.

(dowód: akta kontroli str. 367)

¹³ Np. w dokumentacji zdarzenia z 16 lipca 2015 r. na odcinku drogi S3 km 295+300 PID przesłał informację, że informacje o zdarzeniu uzyskano od KMP w Zielonej Górze a w Dzienniku Czynności PID odnotowano przyjęcie zgłoszenia od użytkownika drogi.

¹⁴ W dokumentacji zdarzeń z 8 maja, 9 maja, 15 czerwca 2015 r. oraz 7 lutego 2016 r. dane PID różniły się od danych zawartych w rejestrze zdarzeń prowadzonym w Wydziale BRD (od 100 do 700 metrów).

¹⁵ W dokumentacji zdarzenia z 8 maja 2015 r. PID odnotował trzy pojazdy uczestniczące w zdarzeniu a według rejestru Wydziału BRD dwa pojazdy natomiast w dokumentacji zdarzenia z dnia 9 maja 2015 r. wystąpiła sytuacja odwrotna. Także w dokumentacji zdarzenia z 16 lipca 2015 r. wystąpiły różnice: według PID w zdarzeniu uczestniczyły dwa pojazdy a według rejestru Wydziału BRD trzy.

¹⁶ Np. w dokumentacji zdarzenia z dnia 16 lipca 2015 r. na odcinku drogi S3 km 295+300. PID nie odnotował rannych ani zabitych a w rejestrze Wydziału BRD odnotowano 4 osoby ranne.

¹⁷ Wyjątkiem była dokumentacja zdarzenia z dnia 16 lipca 2015 r. na odcinku drogi S3 km 295+300 (dyżurny PID po 30 minutach od odnotowania zgłoszenia od użytkownika drogi wykonał telefon do KMP w Zielonej Górze natomiast nie odnotowano telefonu do służb ratowniczych).

¹⁸ Mogłoby to potencjalnie wpłynąć na opóźnienie podjęcia działań ratowniczych.

¹⁹ Odpowiedziany m.in. za nadzór nad PID i opracowanie instrukcji postępowania PID.

Badanie dokumentacji trzech zdarzeń drogowych na odcinkach drogi ekspresowej S3, na których w kontrolowanym okresie zadania związane z reagowaniem na zdarzenia drogowe²⁰ zlecono podmiotom zewnętrznym (Wykonawcy umów utrzymaniowych w formule „Utrzymaj Standard”), wykazało, że:

- służby liniowe tych podmiotów realizowały w imieniu zarządcy drogi działania w zakresie współdziałania ze służbami ratowniczymi i były obecne na miejscu zdarzenia;
- służby liniowe Wykonawcy „Utrzymaj Standard” lub GDDKiA co do zasady informowały PID o zdarzeniach drogowych (stwierdzono jednak przypadek braku przekazania informacji o zdarzeniu do PID²¹ oraz przypadek przekazania tej informacji z ponad trzygodzinnym opóźnieniem²²);
- służby liniowe Wykonawcy „Utrzymaj Standard” dokonywały odbioru miejsca zdarzenia po zakończeniu działań ratowniczych oraz dokonywały uprzątnięcia miejsca zdarzenia lub jego zabezpieczenia, gdy naprawa następowała w późniejszym terminie.

(dowód: akta kontroli str. 757-808)

Dyrektor Oddziału w kontrolowanym okresie wskazał na następujące trudności i ograniczenia jednostek GDDKiA w realizacji zadań związanych z zapewnieniem prowadzenia działań na autostradach i drogach ekspresowych:

- brak precyzyjnego wskazania w obowiązujących przepisach roli i zadań zarządcy drogi w związku z prowadzeniem akcji ratowniczej i usuwaniu skutków zdarzeń drogowych, co prowadziło do sporów interpretacyjnych lub wątpliwości co do zakresu działań za które odpowiada zarządca drogi przede wszystkim na etapie usuwania skutków zdarzenia drogowego po zakończeniu działań ratowniczych (m.in. kwestia usuwania plam oleju, czy uszkodzonych pojazdów z pasa drogowego);
- zatrudnienie służb liniowych w Rejonach i Obwodach drogowych odpowiedzialnych za działania operacyjne w terenie na tych samych zasadach co pozostałych pracowników Oddziału realizujących działania z zakresu administrowania, kontroli i nadzoru, co skutkowało brakiem możliwości natychmiastowego reagowania na zdarzenia drogowe i trudnościami w rozliczeniu czasu pracy osób pełniących dyżury po godzinach pracy Oddziału (7:00 – 15:00)²³;
- brak podstaw prawnych do przeszkolenia pracowników służb liniowych oraz do zakupu sprzętu technicznego i środków do usuwania materiałów niebezpiecznych (plamy oleju i inne płyny eksploatacyjne z uszkodzonych pojazdów).

(dowód: akta kontroli str. 70)

1.3. Warunki bezpieczeństwa na autostradach i drogach ekspresowych

Opis stanu
faktycznego

Analizy stanu bezpieczeństwa ruchu drogowego na autostradach i drogach ekspresowych

²⁰ W tym m.in. udanie się na miejsce zdarzenia, współdziałanie ze służbami ratowniczymi i odebranie terenu od KDR oraz działania po zakończeniu akcji ratowniczej, posprzątanie miejsca zdarzenia, neutralizacja wyciekłych płynów eksploatacyjnych, określenie zakresu uszkodzeń infrastruktury drogowej wraz z jej naprawą lub zabezpieczeniem w przypadkach gdy nie było możliwości natychmiastowej naprawy itp.).

²¹ Wyjątkiem było zdarzenie z 26 sierpnia 2015 roku na odcinku S3 Międzyrzecz-Sulechów (km 172+900), które nie zostało zgłoszone ani przez Wykonawcę „Utrzymaj Standard” ani służby GDDKiA i nie zostało ono odnotowane w PID. Obwód Drogowy w Sulechowie poinformował natomiast o zdarzeniu Komisariat Policji w Sulechowie.

²² Zdarzenie z 30 września 2015 roku według dokumentacji służb liniowych miało miejsce około 12:30 natomiast dyżurny PID odnotował zgłoszenie o tym zdarzeniu dopiero o godzinie 15:36.

²³ Aktualnie wszyscy pracownicy Oddziału zatrudnieni są na zasadach wynikających z ustawy o służbie cywilnej.

Wydział BRD prowadził bazę danych o wypadkach drogowych na podstawie wytycznych z Centrali GDDKiA oraz zbiorczych danych przekazanych w formie tabelarycznych zestawień²⁴ (dane uzyskane od Policji Centrala GDDKiA przekazywała do Oddziału). Wydział ten sporządził analizę wypadków na sieci dróg krajowych i autostrad administrowanych przez Oddział za 2015 rok, zestawiając dane statystyczne dotyczące m.in. statystyki poszkodowanych oraz kosztów zdarzeń z tego okresu w ujęciu porównawczym do roku 2014.

(dowód: akta kontroli str. 699, 809-832)

W kontrolowanym okresie Wydział BRD Oddziału przeprowadzał kontrole BRD na lubuskim odcinku autostrady A2 i kierował raporty w tym zakresie do zarządzającej tym odcinkiem Autostrady Wielkopolskiej II S.A.

(dowód: akta kontroli str. 833-844)

Oddział prowadził ponadto na zarządzanych przez siebie odcinkach dróg kontrole ogólne i szczegółowe BRD (w warunkach dziennych i nocnych), w tym także na odcinkach drogi ekspresowej S3:

- od km 151+168 do km 176+686 oraz od km 272+356 do km 308+610²⁵;
- od km 54+012 do km 81+942; od km 92+171 do km 130+026; od km 134+429 do km 151+168²⁶;
- od km 291+422 do km 304+805²⁷;
- od km 272+650 do km 286+043²⁸;
- od km 272+356 do km 308+610²⁹;
- od km 8+500 do km 9+700³⁰;
- od km 272+650 do km 286+043³¹;
- od km 286+043 do km 299+350³²;
- od km 299+350 do km 316+640³³.

Ponadto 17 maja 2016 roku Wydział BRD Oddziału przeprowadził kontrolę specjalną dotyczącą analizy bezpieczeństwa w miejscu zdarzenia z dużą ilością ofiar na odcinku DK S3 w km 167+500.

(dowód: akta kontroli str. 868-1008)

W raportach dotyczących ww. odcinków drogi S3 zamieszczano m.in. informacje dotyczące zdarzeń drogowych z krótkim opisem okoliczności i grup ryzyka i odniesieniem do miejsc koncentracji wypadków i statystyką ich skutków. W raportach tych sporządzano także rekomendacje, które częściowo zostały już zrealizowane w ramach bieżącego utrzymania dróg, natomiast część zaleceń jest nadal w trakcie realizacji (trwają procedury przetargowe lub opracowanie dokumentów dotyczących zmiany organizacji ruchu). Wnioski zawarte w raportach zostały omówione z pracownikami Rejonów Drogowych w I kwartale 2015 roku, a następnie w II kwartale 2015 roku Rejony ustosunkowywały się do uwag, a Dyrektor Oddziału w grudniu 2015 roku poinformował Rejony o uwagach i zaleceniach związanych z realizacją rekomendacji Wydziału BRD.

(dowód: akta kontroli str. 654-658, 845-1008)

²⁴ Oddział nie otrzymywał kart zdarzeń drogowych ani od Policji ani z Centrali GDDKiA.

²⁵ Raporty kontroli Ogólnej BRD 441/12/2015 z 29.05.2015 r. oraz 441/14/2016 z 23.05.2016 r.

²⁶ Raporty kontroli Ogólnej BRD 441/7/2015 z 18.05.2015 r. oraz 441/35/2016 z 02.06.2016 r.

²⁷ Raport kontroli szczegółowej BRD 441/13/2015 z 17.06.2015 r.

²⁸ Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD 441/31/2015 – roboty drogowe z 22.10.2015 r.

²⁹ Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD o/ZG.Z-2.441.38.2015 – roboty drogowe w warunkach nocnych z 21.12.2015 r.

³⁰ Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD 441/5/2015 – roboty drogowe z 23.04.2015 r.

³¹ Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD 441/3/2016 – roboty drogowe z 23.03.2016 r.

³² Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD 441/4/2016 – roboty drogowe z 23.03.2016 r.

³³ Raport kontroli Specjalnej pod kątem BRD 441/5/2016 – roboty drogowe z 23.03.2016 r.

Uzgodnienia warunków bezpieczeństwa na drodze ekspresowej S3 z PSP i Policją

W lipcu 2015 roku Oddział zaakceptował wnioski i ustalenia zawarte w protokole z wizji lokalnej z udziałem KMP w Zielonej Górze na odcinku drogi S3 pomiędzy miejscowościami Zawada-Zielona Góra dotyczące wprowadzenia elementów separujących kierunki ruchu oraz wprowadzenia znaków z aktywną sygnalizacją ostrzegawczą. Separacja kierunków ruchu miała nastąpić etapowo w ramach wprowadzanych czasowych organizacji ruchu, natomiast w celu poinformowania uczestników ruchu drogowego o utrudnieniach i zagrożeniach występujących w okresie prowadzenia robót drogowych wprowadzono tablice wczesno-ostrzegawcze ze znakami A-14 „roboty na drodze” i A-33 „zator drogowy” wraz z błyskowymi sygnalizatorami wczesnego ostrzegania przez cały czas trwania robót. Tablice zostały umieszczone w odległości ok. 30 km i 2 km od frontu robót po obu stronach odcinka objętego inwestycją.

(dowód: akta kontroli str. 591-594)

Oddział w związku z wprowadzonymi czasowymi organizacjami ruchu na przebudowywanym odcinku drogi S3 organizował spotkania z udziałem KMP w Zielonej Górze i przedstawiciela Wykonawcy prac w celu wytypowania i przygotowania miejsc umożliwiających prowadzenie kontroli i nadzoru ruchu drogowego przez funkcjonariuszy Policji³⁴.

(dowód: akta kontroli str. 595-609)

Ponadto, w związku z zaistnieniem zdarzeń drogowych na drodze ekspresowej S3 oraz wnioskami użytkowników dróg, Oddział uczestniczył w badanym okresie we wspólnych komisjach i wizjach lokalnych z przedstawicielami KWP w Gorzowie Wlkp., KPP w Nowej Soli i KMP w Zielonej Górze w celu poprawy stanu bezpieczeństwa na tych odcinkach drogi ekspresowej. W wyniku wspólnych ustaleń wprowadzano dodatkowe oznakowanie a także wymieniano elementy nie spełniające parametrów techniczno-użytkowych i uzupełniano braki w infrastrukturze BRD. W maju 2016 roku w miejscu zdarzenia z dużą liczbą ofiar (km 163+000) przeprowadzono wspólnie z Policją kontrolę specjalną, w wyniku której wnioskowano o jak najszybsze wybudowanie miejsc obsługi podróżnych w ciągu drogi S3³⁵.

(dowód: akta kontroli str. 610-626)

W sierpniu 2016 roku Oddział po uzyskaniu pozytywnej opinii KWP w Gorzowie Wlkp. zatwierdził projekt zmiany stałej organizacji ruchu polegający na poprawie BRD w ciągu drogi ekspresowej S3 na odcinku Międzyrzecz – Sulechów w miejscach wyznaczonych do prowadzenia cyklicznych kontroli BRD

(dowód: akta kontroli str. 627-653)

Wyniki ww. analiz, jak również opracowane i zatwierdzone projekty czasowej i zmiennej organizacji ruchu zostały przekazane Policji i do Rejonów Drogowych (z dyspozycją przekazania ich do Wykonawców „Utrzymaj Standard”)³⁶.

(dowód: akta kontroli str. 659-681)

W kontrolowanym okresie nie dokonywano na obszarze właściwości Oddziału odbiorów odcinków autostrad lub dróg ekspresowych. Czynności takie miały miejsce po raz ostatni w 2013 r. i 2014 roku. Wykonawcy robót budowlanych każdorazowo informowali właściwe jednostki PSP o planowanym przystąpieniu do użytkowania wykonanych elementów drogi ekspresowej S3.

³⁴ Na odcinku II budowy drugiej jezdni drogi S3 od km 286+043 do km 299+350 w lipcu 2016 roku a na odcinku III budowy drugiej jezdni drogi S3 od km 299+350 do km 316+640 w czerwcu 2016 roku.

³⁵ Oddział podejmował działania w tym zakresie, jednak dotychczas nie wybudowano i nie oddano do użytkowania tego typu obiektów na tym odcinku drogi S3.

³⁶ Zatwierdzony w styczniu 2016 roku projekt czasowej organizacji ruchu był omawiany na spotkaniu z przedstawicielami PSP w czerwcu 2016 roku, natomiast przekazano go do KW PSP w Gorzowie Wlkp. w dniu 3 października 2016 roku.

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

1. Sposób organizacji pracy służb GDDKiA nie gwarantował w kontrolowanym okresie efektywnego udziału przedstawiciela zarządcy drogi w trakcie prowadzenia działań ratowniczych oraz po ich zakończeniu w odniesieniu do zdarzeń drogowych na odcinku drogi ekspresowej S3 z Sulechowa do Nowej Soli po godzinach pracy Oddziału. W toku kontroli stwierdzono pięć przypadków, w których Oddział nie zapewnił współdziałania ze służbami ratowniczymi na miejscu zdarzenia po godzinach pracy Rejonu w Nowej Soli³⁷. Udział przedstawiciela zarządcy ograniczony został w tych przypadkach do wymiany informacji poprzez PID. W konsekwencji przedstawiciela zarządcy drogi nie było na miejscu zdarzenia i nie wspierali oni działań ratowniczych, a także po ich zakończeniu nie odebrali terenu od KDR i nie uczestniczyli w podjęciu decyzji o przywróceniu ruchu po usunięciu skutków zdarzenia. Ponadto w trzech z pięciu ww. przypadków nie ustalono zakresu uszkodzeń infrastruktury drogowej bezpośrednio po zdarzeniu, co warunkowało obowiązek udania się dyżurnego pracownika w Obwodzie lub Rejonie Drogowym na miejsce zdarzenia. Fakty te zostały ustalone dopiero w dniach następujących po tych zdarzeniach przez dyżurne patrole w Rejonie. Powyższe miało niewątpliwie wpływ na warunki bezpieczeństwa prowadzonych działań ratowniczych, gdyż zarówno Policja jak i Straż Pożarna dysponuje jedynie podstawowym oznakowaniem zabezpieczającym miejsce zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 700-747)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że wynikało to przede wszystkim ze sposobu funkcjonowania służb liniowych (praca w systemie od 7:00 do 15:00), ale również z niewielkiej obsady Rejonów i Obwodów Drogowych (nie przekracza ona trzech osób) obsługującej także poza drogą ekspresową S3 również pozostałe drogi pozostające w zarządzie Oddziału. Dodał, że zakres współpracy ze służbami ratowniczymi nie jest jednoznacznie ustalony i GDDKiA prowadzi aktualnie z Komendą Główną PSP prace nad stworzeniem jednolitych zasad działania w zakresie prowadzenia działań ratowniczych na drogach krajowych. Oddział w kontrolowanym okresie opierał się na wykładni zawartej w odpowiedzi Sekretarza Stanu w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 7 maja 2012 roku na interpelację poselską. Z wykładni tej wynikało, że PSP lub inne jednostki działające w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym w ramach działania ratowniczego w trakcie zdarzenia drogowego zobowiązane są do neutralizacji, a także usuwania substancji niebezpiecznych z drogi. Dyrektor Oddziału podkreślił, że zarządca drogi krajowej nie jest służbą pracującą w systemie 24-godzinny.

(dowód: akta kontroli str. 355-366,368-376)

Zdaniem NIK, niezależnie od wskazywanych w ww. wyjaśnieniach okoliczności i uwarunkowań systemowych, zarządca drogi nie może ograniczać swojej aktywności jedynie do przypadków, w których występują uszkodzenia infrastruktury drogowej, gdyż jako podmiot odpowiedzialny za bezpieczeństwo na zarządzanym odcinku drogi z natury rzeczy winien aktywnie uczestniczyć w każdej fazie reagowania na zdarzenia drogowe, w tym również w fazie prowadzenia działań ratowniczych poprzez realne wspieranie służb ratowniczych także na miejscu zdarzenia drogowego i to niezależnie od stanu infrastruktury drogowej.

2. W wyniku badania dokumentacji, dotyczącej pięciu zdarzeń drogowych na odcinku drogi S3 od Sulechowa do Nowej Soli i trzech zdarzeń na odcinkach drogi S3, na których

³⁷ Opisane w dalszej części wystąpienia zdarzenia na przebudowywanym odcinku drogi S3 pomiędzy Sulechowem a Nową Solą.

reagują na zdarzenia całodobowo dostępni Wykonawcy umów utrzymaniowych³⁸ oraz działań podjętych przez przedstawicieli Oddziału, ustalono, że podmioty te nie dokumentowały w pełni rzetelnie okoliczności dotyczących ww. zdarzeń i nie realizowały w pełnym zakresie procedur wynikających z opracowanych instrukcji postępowania obsługi PID oraz zarządzeń Dyrektora Oddziału³⁹. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku zgłoszenia zdarzenia do PID⁴⁰,
- przekazania do PID informacji o zdarzeniu z ponad trzygodzinnym opóźnieniem⁴¹,
- błędnej adnotacji o godzinie zdarzenia w dokumentach przetwarzanych przez PID⁴²,
- przypadkach braku przekazania przez PID informacji o zdarzeniach do służb liniowych Oddziału pomimo występowania uszkodzeń w infrastrukturze drogowej⁴³,
- braku sporządzenia przez PID kart zdarzenia drogowego⁴⁴.

Obowiązek wypełnienia karty zdarzenia drogowego oraz odnotowywania przez PID informacji o zdarzeniu i wskazania godziny powiadomienia kierownika rejonu lub upoważnionej przez niego osoby wynikał z treści pkt 3 zał. 1b oraz zał. 4 pkt lit.k) i pkt 5 lit a) i f) zał. 5 do Zarządzenia Dyrektora Oddziału Nr 06/2013 z 2 kwietnia 2013 roku. Z kolei obowiązek Wykonawcy obsługującego odcinek drogi S3 między Międzyrzeczem, a Sulechovem dotyczący niezwłocznego informowania o zaistniałych na drogach zdarzeniach drogowych wynikał z § 3 pkt 12) zawartej z Oddziałem umowy nr Z1/175/2013 zawartej 17 grudnia 2013 roku.

(dowód: akta kontroli str. 219, 320, 322-324, 332-333, 700-747, 757-756)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że powodem ww. nieprawidłowości był m.in. fakt, że PID nie otrzymał informacji od służb liniowych oraz w innych przypadkach otrzymywał niepełne informacje od zgłaszających. Dodał, że PID stara się uzyskać informacje o zdarzeniu od Policji i Straży Pożarnej, a część danych dotyczących okoliczności zdarzeń drogowych była uzupełniana w trakcie trwania działań.

(dowód: akta kontroli str. 336-341, 355-359, 368-376)

Zdaniem NIK, niezależnie od powyższych okoliczności, Oddział winien zapewnić pełną rzetelność danych dotyczących zdarzeń drogowych przetwarzanych przez PID i komórki organizacyjne Oddziału, gdyż od nich zależy czy podległe służby terenowe podejmą właściwe działania zgodnie z wewnętrznymi regulacjami Oddziału.

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK wskazuje na potrzebę uzupełnienia funkcjonujących procedur w PID o postanowienia dotyczące wprowadzenie obowiązku niezwłocznego weryfikowania faktu poinformowania służb ratowniczych o zdarzeniu drogowym w przypadkach, gdy informacja o zdarzeniu została zgłoszona do PID przez inny podmiot niż służby ratownicze lub Policja (np. przez użytkownika drogi)⁴⁵.

³⁸ Badaniem objęto po jednym zdarzeniu na odcinkach podległych trzem Wykonawcom umów utrzymaniowych typu „Utrzymaj Standard” (odcinek S3 od węzła Myślibórz do węzła Skwierzyna Zachód, odcinek S3 od węzła Skwierzyna Zachód do węzła Świebodzin Północ oraz odcinek od węzła Międzyrzecz Południe do węzła Sulechów).

³⁹ Zarządzenia Dyrektora Oddziału nr 06/2013 z 02.04.2013 r. oraz Nr 20/2015 z 02.11.2015 r. w sprawie organizacji oraz zasad gromadzenia i przekazywania informacji o warunkach na drogach krajowych.

⁴⁰ Zdarzenie z 26 sierpnia 2015 r. na odcinku S3 Międzyrzecz-Sulechów (km 172+900).

⁴¹ Zdarzenie z 30 września 2015 r. na odcinku S3 Myślibórz-Skwierzyna (km 71+200).

⁴² Zdarzenie z 8 maja 2015 r. na odcinku S3 Sulechów-Nowa Sól (km 285+400) oraz zdarzenie z 30 września 2015 r. na odcinku S3 Myślibórz-Skwierzyna (km 71+200).

⁴³ Zdarzenia na odcinku S3 Sulechów-Nowa Sól (z 8 maja 2015 r. km 285+400 oraz z 16 lipca 2015 r. km 295+300).

⁴⁴ W siedmiu z ośmiu badanych przypadków (w jednym przypadku PID nie otrzymał zgłoszenia o zdarzeniu od służb terenowych).

⁴⁵ Brak obowiązku weryfikacji w obecnie obowiązujących procedurach stwierdzono w trakcie badania dokumentacji zdarzenia z 16 lipca 2015 roku (odcinek drogi S3 km 295+300).

W ocenie NIK, w Oddziale stworzono warunki do współdziałania ze służbami ratowniczymi przy prowadzeniu działań ratowniczych na zarządzanych odcinkach drogi ekspresowej S3, przy czym na przebudowywanym odcinku drogi S3 między Sulechowem a Nową Solą nie zapewniono realnego współdziałania ze służbami ratowniczymi na miejscu zdarzenia po godzinach pracy Oddziału (7:00-15:00). Oddział nie zapewnił również pełnej rzetelności w dokumentowaniu zdarzeń drogowych przez obsługę PID oraz pełnego przestrzegania opracowanych w oddziale procedur (m.in. w zakresie obowiązku sporządzania kart zdarzeń drogowych oraz niezwłocznego zgłaszania zdarzenia do PID przez służby terenowe Oddziału). Pozytywnie należy ocenić działania Oddziału, podjęte we współpracy z Policją i Strażą Pożarną, w zakresie zapewnienia warunków bezpieczeństwa na drodze S3 (m.in. opracowane i zatwierdzone plany działań ratowniczych dla wszystkich odcinków ww. drogi ekspresowej pozostających w zarządzie Oddziału oraz opracowane projekty czasowej i zmiennej organizacji ruchu).

Zdaniem NIK, za przykład dobrej praktyki należy uznać, prowadzenie przez Oddział (niezależnie od kontroli obowiązkowych) dodatkowych wspólnych komisji i wizji lokalnych przez przedstawicieli Oddziału i jednostek Policji, zarówno prewencyjnych dotyczących oceny stanu bezpieczeństwa wybranych odcinków drogi ekspresowej S3, jak i po zdarzeniach drogowych w celu wdrożenia wniosków skutkujących poprawą stanu BRD w tych miejscach.

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 drodze ekspresowej S3 oraz zakres współpracy

Opis stanu
faktycznego

Koordynacja działań i wymiana informacji pomiędzy Oddziałem GDDKiA a służbami prowadzącymi działania ratownicze odbywała się w kontrolowanym okresie przede wszystkim poprzez PID. W przypadku zdarzeń, które miały miejsce w godzinach pracy Oddziału oraz zdarzeń na odcinkach, na których funkcjonowały całodobowe dyżury Wykonawców kompleksowych umów utrzymaniowych, w działania te włączane były również te podmioty i w niektórych przypadkach także pracownicy Rejonów Drogowych (o ile wystąpiły uszkodzenia infrastruktury drogowej i zostali wezwani do uczestniczenia w działaniach ratowniczych).

(dowód: akta kontroli str. 196-197, 1162-1172)

Na terenie właściwości Oddziału w kontrolowanym okresie nie funkcjonowało Centrum Zarządzania Ruchem, funkcjonował natomiast Punkt Informacji Drogowej, obsługiwany przez zewnętrzny podmiot na podstawie umowy z dnia 2 lipca 2013 r. Zgodnie z zawartą umową do obowiązków Wykonawcy należała obsługa i prowadzenie PID przez 24 godziny na dobę w okresie 36 miesięcy zgodnie z zatwierdzonym przez Oddział harmonogramem. PID prowadził całodobowe dyżury w systemie 12 godzinnym⁴⁶. Do obowiązków pracowników obsługujących PID należało m.in.:

- znajomość bieżącej sytuacji na drogach, ze szczególnym uwzględnieniem warunków ruchu, występujących utrudnień i zagrożeń;
- odnotowywanie wszystkich otrzymywanych lub udzielonych informacji w czasie obsługi PID w dzienniku czynności;
- w przypadkach powzięcia informacji o zdarzeniu na drodze wymagającym interwencji

⁴⁶ W badanym okresie obsługę PID w Oddziale stanowiło sześciu pracowników.

służb drogowych przekazanie jej Kierownikowi danego Rejonu i dalsze monitorowanie poprzez zbieranie, rejestrowanie (zapisywanie) i przekazywanie wszelkich informacji kierownikom Rejonów, Wydziałowi Dróg oraz innym zainteresowanym.

(dowód: akta kontroli str. 270-335)

W kontrolowanym okresie Wydział Dróg i Sieci Drogowej prowadził analizy reakcji jednostek terenowych GDDKiA na zdarzenia na drodze ekspresowej S3 przede wszystkim pod kątem współdziałania ze Strażą Pożarną i problemów związanych z koniecznością dokonania protokolarnego odbioru miejsca zdarzenia po zakończeniu działań ratowniczych oraz usuwania odpadów powypadkowych, w tym plam oleju i innych płynów eksploatacyjnych z uszkodzonych pojazdów⁴⁷. Wynikiem tych analiz było wydanie tym jednostkom dodatkowych instrukcji postępowania w ww. zakresie. Przeprowadzane kontrole kompleksowego wykonania umów przez Wykonawców „Utrzymaj Standard” oraz kontrole bieżące sposobu funkcjonowania PID nie wykazały naruszenia zasad i przyjętych procedur przez kontrolowane podmioty.

(dowód: akta kontroli str. 362-366, 418-436, 443-444, 470-539, 578-579)

W ramach współpracy w zakresie organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych przedstawiciele Oddziału uczestniczyli w czerwcu 2016 roku w ćwiczeniach zorganizowanych i przeprowadzonych przez PSP na odcinku drogi S3 pomiędzy węzłami Gorzów Północ-Mysłibórz. Ponadto, Wydział BRD Oddziału przesłał do KWP w Gorzowie Wlkp. do użytku służbowego zaktualizowane mapy z siecią dróg krajowych administrowanych przez Oddział (w formacie pdf).

(dowód: akta kontroli str. 350-352, 1040-1069)

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

Oddział dysponował na potrzeby działań na autostradach i drogach ekspresowych środkami łączności w postaci telefonów komórkowych. Kontakt z pracownikami Rejonów i Obwodów Drogowych zapewniono ponadto poprzez telefonię stacjonarną oraz sieć Internet (poczta elektroniczna). Oddział w kontrolowanym okresie nie posiadał możliwości współdziałania ze służbami ratowniczymi poprzez wspólny kanał łączności radiowej. Na wyposażeniu Rejonów i PID pozostawały wprawdzie CB-radia, jednak były one wykorzystywane głównie do nasłuchu i wychwytywania informacji o sytuacji na zarządzanych drogach.

(dowód: akta kontroli str. 558-573, 1162-1172)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

*Uwaga dotycząca
badanej działalności*

NIK zwraca uwagę, na zasadność podjęcia działań w celu zapewnienia dostępu do wspólnego kanału komunikacji (np. radiowego) ze służbami ratowniczymi (przede wszystkim z KDR) i Policją na miejscu zdarzenia. Brak takiej łączności może utrudniać efektywne współdziałanie z tymi podmiotami w trakcie prowadzenia działań ratowniczych. Powyższe może być szczególnie istotne w przypadku zdarzeń masowych z dużą ilością poszkodowanych (np. katastrof drogowych).

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Oddział poprzez PID zapewnił możliwość całodobowej wymiany informacji i koordynacji działań pomiędzy Oddziałem a służbami prowadzącymi działania ratownicze. Poza przebudowywanym odcinkiem drogi ekspresowej S3 między Sulechowem a Nową Solą, Oddział zapewnił również możliwość całodobowej wymiany informacji i koordynacji działań na miejscu zdarzenia (m.in. poprzez podmioty zewnętrzne realizujące obowiązki w zakresie bieżącego utrzymania powierzonych odcinków drogi S3). W ocenie NIK, obecne rozwiązania

⁴⁷ Oddział do kwietnia 2016 roku w Rejonach i Obwodach nie posiadał materiałów i wyposażenia do neutralizacji tych substancji.

nie gwarantują jednakże pełnej skuteczności i sprawności działań w przypadkach wystąpienia zdarzeń masowych i kryzysowych, gdyż w razie awarii sieci operatora zewnętrznego Oddział nie posiada możliwości wymiany informacji w oparciu o niezależny kanał łączności.

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

W kontrolowanym okresie zabezpieczenie kadr, sprzętu i wyposażenia wykorzystywanego w Oddziale do zapewnienia bezpieczeństwa pracownikom na drogach oraz do wsparcia działań ratowniczych oparto o zasoby własne i zasoby podmiotów zewnętrznych realizujących prace utrzymaniowe.

Na trzech odcinkach drogi S3 od węzła Myślibórz do Sulechowa zgodnie z PDR zasobami dysponowali Wykonawcy umów kompleksowego utrzymania dróg. Dysponowali oni materiałami i wyposażeniem w postaci m.in:

- samochodów patrolowych i dostawczych;
- przyczepek sygnalizacyjnych;
- przyczep ciężarowych oraz przyczep zabezpieczających U-26;
- zestawów oznakowania pionowego;
- telefonów komórkowych, CB-radia i krótkofalówek⁴⁸;
- aparatów fotograficznych;
- elektrycznych ładowarek do soli;
- materiałów do usuwania śliskości nawierzchni drogi i do neutralizacji substancji wyciekłych z pojazdów (sól, chlorek wapnia, sorbent).

Ponadto w podległych Oddziałowi Rejonach i Obwodach drogowych na tych odcinkach drogi S3 dostępne były:

- służby liniowe: trzy osoby w Rejonie Nowa Sól oraz pięć osób w Rejonie Gorzów Wlkp. (trzy w Obwodzie w Międzyrzeczu oraz dwie w Obwodzie Baczyna);
- osiem pojazdów patrolowych: trzy w Rejonie Nowa Sól oraz pięć w Rejonie Gorzów Wlkp. (dwa w Obwodzie w Międzyrzeczu oraz trzy w Obwodzie Baczyna);
- trzy przyczepki sygnalizacyjne: jedna w Rejonie Gorzów Wlkp. (znaki zmiennej treści) oraz dwie w Rejonie Nowa Sól (lekka przyczepka zmiennej treści i przyczepka zamykająca).

Odcinek od węzła Sulechów do Nowej Soli utrzymywany był w systemie zleconym na podstawie umów z Wykonawcami. Do dyspozycji Obwodu Drogowego w Nowej Soli pozostawały:

- trzy przyczepki sygnalizacyjne (w tym jedna o zmiennej treści),
- samochód dostawczy VW T5, oraz cztery samochody patrolowe.

Dostępny personel służb liniowych stanowiły trzy osoby Obwodu Drogowego Nowa Sól pracujące etatowo od 7:00 do 15:00 (dostępne na wezwanie KDR po godzinach pracy).

⁴⁸ Służby liniowe Wykonawcy Utrzymaj Standard – BIG.

Osoby te dokonywały ponadto raz dziennie w dni wolne od pracy objazdów dróg. Ponadto do 24 godzinnej dyspozycji na podstawie umowy Z12/271/2012 zawartej 31 grudnia 2012 roku⁴⁹ pozostawała także brygada interwencyjna w składzie dwóch osób z samochodem dostawczym (obsługująca wszystkie drogi w Rejonie Nowa Sól zarządzane przez Oddział GDDKiA).

(dowód: akta kontroli str.558-573)

Do kwietnia 2016 roku Oddział nie dysponował środkami i materiałami do neutralizowania pozostałych po zdarzeniach drogowych plam oleju i innych substancji z uszkodzonych pojazdów⁵⁰.

(dowód: akta kontroli str.558-573)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że zakres obowiązków i kompetencji GDDKiA jako zarządcy drogi nie jest jednoznacznie określony w ustawie o drogach publicznych, w związku z czym w jego ocenie występowały i nadal występują wątpliwości co do wyraźnej podstawy prawnej m.in. w odniesieniu do neutralizowania substancji ropopochodnych po zdarzeniach drogowych. W związku z powyższym w Oddziale przyjęto sposób postępowania określony w piśmie znak o/ZG-Z1.1.4202.128.1.hw.2015 z dnia 7 sierpnia 2015 roku. Decyzję o zakupie wyposażenia służącego do neutralizowania wyciekłych na drogę substancji podjęto w 2016 roku, wobec nasilających się przypadków odmowy wykonania tych czynności przez Straż Pożarną.

(dowód: akta kontroli str. 355-366)

Służby liniowe na potrzeby zapewnienia bezpieczeństwa udziału w działaniach ratowniczych wyposażone były w środki ochrony osobistej (kamizelki ostrzegawcze, kurtki z elementami odblaskowymi) i latarki.

(dowód: akta kontroli str. 562)

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

W badanym okresie w Oddziale zrealizowano jedno szkolenie z zakresu organizacji i przygotowania do działań ratowniczych. W czerwcu 2016 roku przeszkolono 48 pracowników Rejonów w zakresie kierowania ruchem. Ponadto pracowników PID przeszkolono (w październiku 2013 r.) w zakresie standardów zimowego utrzymania dróg krajowych w sezonie 2013/2014 oraz obsługi programu ZimaWin, UtrudnieniaWin i innych programów wspomagających pracę PID.

(dowód: akta kontroli str. 557)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił m.in., że *Oddział dysponuje ograniczonymi środkami na szkolenia i realizuje je w miarę posiadanych możliwości (...).*

(dowód: akta kontroli str. 336-341, 1162-1172)

W badanym okresie pracownicy Oddziału uczestniczyli (na zasadzie przygotowania i zabezpieczenia miejsca ćwiczeń) w ćwiczeniach ratowniczych pn. *Doskonalenie współdziałania służb ratowniczych podczas wypadków komunikacyjnych na drogach szybkiego ruchu* zainicjowanych przez KW PSP w Gorzowie Wlkp. na odcinku S3 pomiędzy węzłami Gorzów Północ- Myślibórz. Do zadań Oddziału i firmy POLDRÓG jako Wykonawcy „Utrzymaj Standard” należała organizacja i wykonanie przełożenia ruchu między jezdniami do

⁴⁹Umowa na roboty, dostawy i usługi w zakresie bieżącego utrzymania dróg administrowanych przez GDDKiA Oddział w Zielonej Górze w latach 2013-2016 w podziale na pięć części (część nr 2 Rejon Nowa Sól).

⁵⁰ Na odcinkach drogi S3, gdzie działali Wykonawcy „Utrzymaj Standard” to te podmioty zajmowały się we własnym zakresie przywróceniem bezpiecznego stanu drogi, natomiast na przebudowywanym odcinku między Sulechowem a Nową Solą służby terenowe Oddziału musiały każdorazowo w przypadku wystąpienia takiej konieczności zlecać usługę neutralizacji podmiotom zewnętrznym na zasadzie odrębnego zlecenia.

przejazdu awaryjnego w pasie rozdziału 77+300 do 76+300 (jezdnia w kierunku Szczecina), zabezpieczenie i oznakowanie miejsca ćwiczeń, przygotowanie kilkunastu miejsc parkingowych na OUS Baczyna oraz przygotowanie miejsca omówienia ćwiczeń (hala garażowa z ustawionymi stołami). W ćwiczeniu uczestniczyli: KW PSP i KM PSP w Gorzowie Wlkp., KW PSP w Szczecinie/ KP PSP Myślibórz, PRM Myślibórz, KWP w Szczecinie i KWP w Gorzowie Wlkp. oraz SPWSPR w Gorzowie Wlkp. (PRM - minimum dwa zespoły ratownictwa medycznego). Po ćwiczeniach nie sformułowano wniosków dotyczących sposobu działania zarządcy drogi.

(dowód: akta kontroli str. 1040-1069)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że ćwiczenia ratownicze są inicjowane przez służby ratownicze w ramach ksrg (zarządców dróg nie włączono do tego systemu), a Oddział zgodnie z potrzebami służb ratowniczych i Zarządzeniem Dyrektora Generalnego GDDKiA Nr 27 z 2013 roku umożliwia ich przeprowadzenie⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 368-376)

Ustalono
nieprawidłowości

Uwaga dotycząca
badanej działalności

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

Zdaniem NIK, mając na uwadze skalę i zakres nieprawidłowości opisanych w pierwszym obszarze niniejszego wystąpienia pokontrolnego, należy zapewnić właściwym merytorycznie pracownikom Oddziału oraz PID odpowiednie przeszkolenie z zakresu przygotowania i wspierania działań ratowniczych oraz reagowania na skutki zdarzeń drogowych, a także obowiązków w Oddziale procedur w tym obszarze.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, stan wyposażenia podległych Oddziałowi służb terenowych (w tym wykonawców umów utrzymaniowych) i obsługi PID pozwalał na sprawne współdziałania przy usuwaniu skutków zdarzeń drogowych na lubuskich odcinkach drogi ekspresowej S3. Wprawdzie do kwietnia 2016 r. – wskutek rozbieżności interpretacyjnych i sporu kompetencyjnego ze Strażą Pożarną – Oddział nie dysponował środkami i materiałami do chemicznego neutralizowania miejsc powypadkowych, jednak po uzgodnieniu zasad współdziałania w tym obszarze wyeliminowano te braki. Za niewystarczający należy natomiast uznać dotychczasowy stan wyszkolenia zaangażowanych w realizację ww. zadań kadr Oddziału oraz PID, co w konsekwencji nie gwarantowało w pełni prawidłowego wykonywania tych zadań.

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

Opis stanu
faktycznego

W styczniu 2016 roku Oddział po uzgodnieniu z KWP w Gorzowie Wlkp. przesłał do Rejonów Drogowych w Nowej Soli, w Gorzowie Wlkp. i w Żarach (z poleceniem przekazania ich w celu stosowania Wykonawcom „Utrzymaj Standard” i przygotowania zestawów oznakowania) projekt czasowej organizacji ruchu, przewidujący przeniesienie ruchu pojazdów na drugą jezdnię drogi dwujezdniowej, w związku z zaistnieniem zdarzenia drogowego, przy wykorzystaniu przejazdu awaryjnego. Przedmiotowy projekt został również wysłany do KW PSP w Gorzowie Wlkp.⁵².

(dowód: akta kontroli str. 659-669)

W czerwcu 2016 roku Oddział przesłał do KWP w Gorzowie Wlkp. opracowanie dotyczące „Zestawienia gęstości wypadków na drogach krajowych administrowanych przez GDDKiA Oddział w Zielonej Górze za okres 2011-2015” oraz poinformował oplanowanych działaniach

⁵¹ Zarządzenie Nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 roku w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad.

⁵² W dniu 3 października 2016 roku.

w celu poprawy bezpieczeństwa w miejscach o dużej koncentracji zdarzeń drogowych. Zaproponowano w nim m.in. zorganizowanie wspólnych komisji BRD oraz przeprowadzenie kampanii pomiaru prędkości (24 godzinny pomiar parametrów ruchu drogowego)⁵³.

(dowód: akta kontroli str. 856-867)

W dniu 21 lipca 2016 roku w Oddziale zatwierdzono Projekt zmiennej organizacji ruchu (Procedury oraz komunikaty dla przewoźnych znaków zmiennej treści wykorzystywanych przez służby drogowe na drodze ekspresowej S3).

(dowód: akta kontroli str. 375,549, 1148-1159)

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

Usuwanie z jezdni autostrady i drogi ekspresowej odpadków powypadkowych, w tym substancji ropopochodnych, które zanieczyściły jezdnię, w wyniku zdarzenia na drodze oraz jej oczyszczenia w celu zapewnienia przejezdności należało w kontrolowanym okresie, co do zasady, do służb Wykonawców „Utrzymaj Standard” lub pracowników Oddziału⁵⁴. W 2015 roku trwał w tym zakresie spór kompetencyjny ze Strażą Pożarną, gdyż zdaniem Oddziału neutralizacja substancji niebezpiecznych (do jakich Oddział zaliczał m.in. plamy substancji ropopochodnych) należała do zadań jednostek PSP. Efektem tego był m.in. fakt, iż do kwietnia 2016 roku służby liniowe w Rejonach i Obwodach nie dysponowały materiałami do neutralizacji tych substancji⁵⁵. W Oddziale stworzono ponadto specjalną instrukcję dla służb liniowych na wypadek stwierdzenia odmowy wykonywania tych działań ze strony Straży Pożarnej, przewidującą informowanie o tym fakcie służb wojewody lubuskiego. Nie było to jednak spójne z zapisami zawartymi w PDR, opracowanym przez firmę BIG ze Świebodzina dla odcinka drogi S3 od węzła Skwierzyna Zachód do węzła Świebodzin Północ⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 97-195, 558-586)

Stan uległ zmianie po spotkaniach z przedstawicielami PSP w drugim kwartale 2016 roku. Obecnie Oddział realizuje obowiązki w zakresie uprzątnięcia z drogi wyciekłych z uszkodzonych pojazdów substancji po potwierdzeniu przez Straż Pożarną w protokole przekazania terenu faktu braku lub usunięcia zagrożenia chemicznego lub ekologicznego.

(dowód: akta kontroli str. 585-586)

Usuwanie z autostrady i drogi ekspresowej unieruchomionych pojazdów

Oddział nie posiadał w kontrolowanym okresie jednolitych zasad dotyczących usuwania z autostrady i drogi ekspresowej unieruchomionych pojazdów. W zatwierdzonym PDR dla odcinka od węzła Międzyrzecz Południe do węzła Sulechów⁵⁷ zadanie to przypisano służbom starosty właściwego ze względu na miejsce zdarzenia⁵⁸, natomiast w pozostałych PDR⁵⁹ zadania te przypisano wprost służbom Wykonawcy „Utrzymaj Standard”. Na przebudowywanym odcinku drogi S3 od Sulechowa do Nowej Soli⁶⁰ zadanie to realizowały

⁵³ Pismo z 3 czerwca 2016 r. znak O.ZG.Z-2.440.23.2016.ab.

⁵⁴ Jedynie w PDR opracowanym przez firmę MALDROBUD dla odcinka od Międzyrzecza do Sulechowa.

⁵⁵ Na skutek odmowy usuwania przez PSP rozlanych na jezdni plam oleju w kwietniu 2016 roku Oddział zakupił 3060 kg sorbentu i 20 litrów koncentratu do odtłuszczania. W opinii Dyrekcji Oddziału wobec braku jednoznacznego przypisania tego zadania służbom zarządcy, brak było podstaw prawnych do wydatkowania środków na zakup tych materiałów i podjęto tę decyzję w drodze wyjątku z uwagi na konieczność zapewnienia bezpieczeństwa użytkownikom dróg.

⁵⁶ W punkcie 5.4 wyraźnie zapisano, że przedstawiciel zarządcy drogi ma na żądanie KDR dysponować na miejsce konieczny sprzęt specjalistyczny oraz środki techniczne w tym sorbenty i neutralizatory.

⁵⁷ PDR opracowany przez firmę MALDROBUD z Myśliborza.

⁵⁸ W kontrolowanym okresie nie było jednak sytuacji zgłaszania do Starosty wniosków w sprawie usunięcia odpadów.

⁵⁹ PDR opracowane przez firmy BIG, POLDRÓG i pracowników Oddziału GDDKiA w Zielonej Górze.

⁶⁰ Po zakończeniu robót budowlanych i wyłonieniu Wykonawcy „Utrzymaj Standard” zadanie to przejdzie na ten podmiot.

z kolei na zlecenie Oddziału firmy zewnętrzne. W praktyce następowało to jednak tylko wówczas, gdy właściciel uszkodzonego pojazdu nie zlecił jego usunięcia we własnym zakresie lub nie zleciła tego Policja w związku z prowadzonym dochodem.

(dowód: akta kontroli str. 97-195)

Dyrektor Oddziału wyjaśnił, że różnice dotyczące zakresu działań i sposobu uregulowania usuwania odpadów powypadkowych (pojazdów i substancji wyciekłych z uszkodzonych pojazdów) były wynikiem powstawania poszczególnych dokumentów w różnym okresie i zasady te ulegały modyfikacjom. Obecnie opracowane PDR, sporządzone przez Oddział, zawierają jednolite zapisy w zakresie prowadzonych działań.

(dowód: akta kontroli str. 368-372)

Systemy elektroniczne wspierające działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego

Na drodze S3 brak jest stacjonarnych systemów wspomagających zarządzanie ruchem. Występują na niej jedynie stacje meteo ostrzegające o warunkach atmosferycznych oraz kamery internetowe (www.traxelektronik.pl) w wybranych punktach drogi⁶¹. Oddział nie dysponował w kontrolowanym okresie elektronicznymi systemami wspierającymi działania na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego na zarządzanych odcinkach drogi ekspresowej S3. Od 2016 roku Oddział posiada natomiast dwie przyczepki z tablicami zmiennej treści, umożliwiającymi ustawienie ich przed węzłami drogowymi w celu ograniczenia możliwości narastania zatorów lub korków związanych ze zdarzeniami drogowymi. W czerwcu 2016 roku opracowano także procedurę ich uruchamiania⁶². Oddział nie posiada wyposażenia pozwalającego na monitorowanie i analizowanie stanu korków i zatorów⁶³. W razie zgłoszenia takich informacji do PID, uruchamia on pracownika w Rejonie lub Obwodzie drogowym, który poprzez objazd stwierdza wystąpienie obniżenia bezpieczeństwa w postaci korków i zatorów.

(dowód: akta kontroli str. 374-376, 1009)

*Ustalono
nieprawidłowości*

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

*Uwagi dotyczące
badanej działalności*

1. Zdaniem NIK, w celu poprawy warunków bezpieczeństwa na drodze ekspresowej, w tym bieżącego monitorowania stanu przejezdności, zasadnym byłoby podjęcie działań na rzecz poprawy infrastruktury drogowej o stacjonarne systemy wspomagające zarządzanie ruchem oraz pozwalające na monitorowanie i analizowanie stanu korków i zatorów.

2. NIK zwraca również uwagę na potrzebę rozważenia – po zakończeniu robót całości lubuskiego odcinka drogi ekspresowej S-3 – wprowadzenia jednolitego PDR dla tej drogi.

Ocena cząstkowa

W ocenie NIK, Oddział zapewniał – w miarę posiadanych możliwości technicznych i przyznanych uprawnień – warunki bezpieczeństwa na zarządzanych odcinkach drogi ekspresowej S-3. W szczególności, w sytuacjach tego wymagających, opracowywano i przysyłało do właściwych organów projekty zmiany organizacji ruchu, a także prowadzono wspólnie z Policją działania na rzecz poprawy bezpieczeństwa na drogach. Pomimo rozbieżności interpretacyjnych i sporów kompetencyjnych wypracowano zasady współdziałania ze Strażą Pożarną w zakresie odbioru miejsca zdarzenia po zakończeniu działań ratowniczych (w tym usuwania odpadów powypadkowych).

⁶¹ Na lubuskich odcinkach drogi ekspresowej S3 rozmieszczono ponadto 16 tablic zawierających numery kontaktowe do PID Oddziału i PID Centrali GDDKiA.

⁶² W kontrolowanym okresie nie zaistniała konieczność wykorzystania tych urządzeń.

⁶³ Wykorzystuje w tym celu patrol drogowe i dodatkowo monitoruje sytuację przez istniejące kamery, aplikację GoogleMaps a także informacje od użytkowników dróg i innych służb.

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

Opis stanu
faktycznego

System informowania w czasie rzeczywistym o sytuacji na drodze ekspresowej S3 oraz możliwych objazdach oparto w Oddziale na PID, który dysponował bieżącymi informacjami o przejezdności dróg. System ten wspierały także cykliczne patrole służb terenowych Oddziału w Rejonach i Obwodach drogowych oraz służb Wykonawców „Utrzymaj Standard” oraz dostęp do kamer internetowych na wybranych fragmentach drogi S3. Informacje o utrudnieniach były także zamieszczane na stronie internetowej GDDKiA (Centrali i Oddziału). PID Oddziału udzielał również odpowiedzi na zapytania użytkowników dróg⁶⁴ oraz przekazywał mediom i służbom wojewody lubuskiego cykliczne komunikaty o sytuacji na drogach. Posiadane przyczepki sygnalizacyjne wykorzystano w badanym okresie do ww. celów głównie w miejscach prowadzenia robót drogowych. Zadania kierowania ruchu na wyznaczone objazdy realizowała natomiast przede wszystkim Policja.

(dowód: akta kontroli str. 370-376, 1009)

Oddział, w styczniu 2016 roku zatwierdził procedurę czasowej organizacji ruchu przewidującą możliwość przeniesienia ruchu pojazdów na drugą jezdnię drogi dwujezdniowej, w związku z zaistnieniem zdarzenia drogowego. Ponadto w Oddziale opracowano stałe schematy na potrzeby udzielenia pomocy kierowcom, którzy zwrócili się do PID o informacje na temat alternatywnych tras przejazdu (w uzgodnieniu z zarządcami tych dróg). W przypadkach konieczności wyznaczenia objazdów w związku z zablokowaniem drogi S3 w wyniku zdarzeń drogowych Oddział wspólnie z Policją przed węzłami poprzedzającymi zablokowany odcinek drogi kierował ruch na lokalne drogi alternatywne.

W kontrolowanym okresie nie opracowano natomiast zasad/procedur dotyczących wsparcia dla osób uwięzionych w korkach i zatorach drogowych.

(dowód: akta kontroli str. 549-556, 659-681, 1150-1172)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Uwaga dotycząca
badanej działalności

NIK zwraca uwagę na potrzebę opracowania zasad wsparcia osób uwięzionych w korkach i zatorach drogowych, w tym zwłaszcza dzieci, chorych i osób starszych. Powyższe może być szczególnie istotne w przypadkach zdarzeń masowych z dużą liczbą osób poszkodowanych (np. przy karambolach), co wiąże się zazwyczaj z wydłużeniem czasu trwania utrudnień. Obecnie stosowane zasady kierowania ruchu na objazdy na węzłach poprzedzających odcinek na którym nastąpiło zdarzenie drogowe mogą okazać się niewystarczające względem pojazdów, które już utknęły w korku lub zatorze drogowym.

Ocena częściowa

Przyjęty w Oddziale sposób postępowania na wypadek wystąpienia utrudnień w ruchu drogowym, uwzględniał potrzebę przeciwdziałania ich narastaniu oraz konieczność ich rozładowania (kierowanie ruchu na trasy alternatywne), a informowanie użytkowników dróg w czasie rzeczywistym o utrudnieniach zapewniono poprzez zamieszczanie informacji na stronie internetowej oraz poprzez PID. Przyjęte zasady nie odnosiły się natomiast do działań ukierunkowanych na pomoc użytkownikom dróg którzy w związku ze zdarzeniem drogowym utknęli na drodze bez możliwości skorzystania z drogi alternatywnej.

⁶⁴ Na drodze ekspresowej S3 rozmieszczono xxx tablic zawierających informacje o numerach kontaktowych do PID Oddziału i PID Centrali GDDKiA.

IV. Wnioski

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:

Wnioski
pokontrolne

1. Zapewnienie realnego wspierania służb ratowniczych na miejscu zdarzenia drogowego i to niezależnie od faktu uszkodzenia infrastruktury drogowej.
2. Rzetelne dokumentowanie informacji o zdarzeniach drogowych oraz zapewnienie zgodności działań podległych jednostek z obowiązującymi w Oddziale regulacjami.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo
zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Zielonej Górze.

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 30 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.

Zielona Góra, dnia 22 listopada 2016 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Zielonej Górze

Wicedyrektor
Włodzimierz Stobrawa

Kontroler
Krzysztof Hofman
starszy inspektor kontroli państwowej

Krzysztof Hofman
podpis

W. Stobrawa
podpis

Projekt wystąpienia pokontrolnego odpowiada
wymogom określonym w art. 53 ustawy o NIK

Kontroler nadzorujący kontrolę.....

Doradca prawny.....

Zielona Góra, dnia 22.11.2016

Na podstawie art.35c ust.1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli prostuje się oczywistą omyłkę pisarską na stronie dwudziestej niniejszego wystąpienia pokontrolnego, poprzez zmianę fragmentu treści przepisu nr 64: zapis „xxx tablic” zastępuje się zapisem „16 tablic”.

Data sprostowania 9 lutego 2017r.

st. inspektor k.p. Krzysztof Hofman

Krzysztof Hofman