

ADAM KONIECZNY
st. bryg. PSP

ORGANIZACJA DZIAŁAŃ RATOWNICZYCH PODCZAS ZDARZEŃ DROGOWYCH

WSTĘP

Wypadki i katastrofy drogowe zaliczane są do zdarzeń technicznych charakteryzujących się największą liczbą osób poszkodowanych, w tym ofiar śmiertelnych. Zmniejszenie liczby ofiar wśród użytkowników dróg to jeden z podstawowych elementów poprawy ogólnych parametrów systemu transportowego oraz zaspokojenia potrzeb i oczekiwań obywateli Unii Europejskiej¹. Pojęcie wypadku drogowego definiuje kodeks karny² w art. 177 — jako zdarzenie drogowe w związku z ruchem przynajmniej jednego pojazdu, w wyniku którego osoba poniosła śmierć lub jest ranna³. Pojęcie wypadku można znaleźć również w zarządzeniu Komendanta Głównego Policji⁴, które określa wypadek jako zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą ofiary w ludziach, w tym także u sprawcy tego zdarzenia, bez względu na sposób zakończenia sprawy. Katastrofą zaś jest zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą śmierć człowieka lub wystąpił ciężki uszczerbek na zdrowiu wielu osób⁵. Przytoczę jeszcze pojęcie kolizji drogowej, mianowicie jest to zdarzenie drogowe, które pociągnęło za sobą wyłącznie straty materialne, a w wyniku którego osoby w nim uczestniczące nie ponoszą śmierci ani nie doznają urazów⁶.

¹ R. Socha, *Bezpieczeństwo na lądzie, morzu i w powietrzu w XXI*, red. J. Zboina, Józefów 2014, s. 53.

² Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 1137 (dalej: k.k.).

³ Art. 177 k.k.

⁴ Zarządzenie nr 635 Komendanta Głównego Policji z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie metod i form prowadzenia przez Policję statystyki zdarzeń drogowych.

⁵ Art. 173 k.k.

⁶ Art. 86 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1094 ze zm. (dalej: k.w.), art. 98 k.w. lub 97 k.w. w zw. z art. 39 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm. (dalej: p.r.d.).

Od 1 stycznia 2015 r. do końca czerwca 2016 r. jedynie na terenie województwa dolnośląskiego odnotowano 7391 interwencji, w których uczestniczyły zastępy jednostek ochrony przeciwpożarowej. W liczbie tej uwzględniono 758 strażackich interwencji na autostradach i drogach ekspresowych Dolnego Śląska⁷.

Zdarzenia drogowe zgodnie z przepisem art. 2 pkt 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej⁸ klasyfikowane są jako inne miejscowe zagrożenia. Zdarzenie takie wynika z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody, stanowiących zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub usunięcie jego skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Tutaj należy zwrócić uwagę, że zdarzenie drogowe (kolizja samochodów) bez pojawienia się oznak pożaru klasyfikowane jest jako inne miejscowe zagrożenie. W przypadku pojawienia się płomieni (zwarcie instalacji elektrycznej, zapłon uwolnionego paliwa itp.) klasyfikowane będzie już jako pożar.

Niesienie pomocy ofiarom zdarzeń drogowych wymaga działań prewencyjnych i organizacji działań ratowniczych. Jednym z uczestników akcji ratowniczej obok policji, pogotowia ratunkowego i zarządców dróg są jednostki ochrony przeciwpożarowej. Regulacja prawna udziału tych jednostek w akcjach ratowniczych na drogach zawarta jest w wielu aktach prawnych. Wymienić tu należałoby choćby ustawę o ochronie przeciwpożarowej, ustawę o odpadach⁹, rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniami ratowniczymi¹⁰, rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹¹ oraz zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach, zatwierdzone przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w listopadzie 2012 r. Tak duża liczba aktów normatywnych reguluje w zasadzie działalność przede wszystkim jednostek ochrony przeciwpożarowej jako uczestnika akcji. Pozostali uczestnicy akcji, jak choćby policja, pogotowie ratunkowe czy zarządca drogi, działają oprócz przepisów wspólnych, także na podstawie swoich „branżowych” przepisów. Ustalenia wymaga, czy mimo tak licznej regulacji prawnej zapewnione są warunki pozwalające na skuteczne przeprowadzanie akcji ratowniczych, czy zapewniona jest jej odpowiednia koordynacja, odpowiednie kierowanie, skuteczność działania ratowników, tak aby w maksymalny sposób pomóc ofiarom wypadków. Jednym z ważniejszych problemów jest także skrócenie cza-

⁷ Wyniki badań własnych dotyczących działań Państwowej Straży Pożarnej (dalej: PSP).

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 191 ze zm. (dalej: u.o.p.).

⁹ Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach, Dz.U. z 2013 r., poz. 21 ze zm. (dalej: u.o.).

¹⁰ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniami ratowniczymi, Dz.U. Nr 54, poz. 259 (dalej: r.k.d.r.).

¹¹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. Nr 46, poz. 239.

su dojazdu do zdarzeń służb ratowniczych, obecność na miejscu zarządców dróg z ustaleniem zakresu zadań i współpracy, usuwanie odpadów powypadkowych, a w zasadzie jednoznaczne określenie podmiotu odpowiedzialnego za te działania.

OBOWIĄZKI WŁAŚCICIELA LUB ZARZĄDCY DROGI (MIEJSCA ZDARZENIA)

Miejszem zdarzenia w przypadku wypadków i katastrof drogowych są drogi, które biorąc pod uwagę właściciela, podzielić można na publiczne i prywatne, przy czym te ostatnie niezmiernie rzadko są miejscem, gdzie występuje wypadek lub katastrofa¹². Drogi publiczne, zgodnie z przepisami ustawy o drogach publicznych¹³ ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- 1) drogi krajowe,
- 2) drogi wojewódzkie,
- 3) drogi powiatowe,
- 4) drogi gminne.

Drogi krajowe stanowią własność skarbu państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu województwa, powiatu lub gminy¹⁴.

Zgodnie z art. 4 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej właściciel lub zarządca terenu, jakim jest droga, zobowiązany jest zapewnić osobom przebywającym na terenie bezpieczeństwo i możliwość ewakuacji¹⁵ oraz przygotować teren do prowadzenia akcji ratowniczej¹⁶. Jest to podstawowy, ustawowy obowiązek właściciela lub zarządcy drogi. W przypadku przygotowania terenu do realizacji działań ratowniczych obowiązek ten prowadzą jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej i w głównej mierze polega on m.in. na przygotowaniu operacyjnym. Przygotowanie operacyjne polega zaś na organizacji sił i środków ochrony przeciwpożarowej w celu zachowania gotowości operacyjnej polegającej na dyspozycyjności potencjału sił ratowniczych mających wykwalifikowanych ratowników oraz odpowiednie, znormalizowane wyposażenie techniczne umożliwiające realizację działań ratowniczych, w tym przypadku na drogach.

Właściciel terenu, zgodnie z art. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, zobowiązany jest przewidzieć wszystkie możliwe zagrożenia mogące wystąpić podczas funkcjonowania obiektu, w tym przypadku eksploatacji dróg. Katastrofy dro-

¹² Wyniki badań własnych dotyczących działań Państwowej Straży Pożarnej.

¹³ Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 460 ze zm. (dalej: u.d.p.).

¹⁴ Art. 2a, ust. 1 i 2 u.d.p.

¹⁵ Art. 4. ust. 1 pkt 4 u.o.p.

¹⁶ Art. 4. ust. 1, 5 u.o.p.

gowe, wypadki i inne zdarzenia na drogach są dominującym zagrożeniem podczas ich eksploatacji, co w głównej mierze powodowane jest przez rozwój cywilizacyjny. Sytuacja ta generuje ustawowy obowiązek właściciela, który musi analizować prawdopodobne zagrożenia, zapewniając jednocześnie bezpieczeństwo ruchu drogowego i przygotować teren (drogę) do prowadzenia akcji ratowniczej. Należy zwrócić uwagę na obowiązek prowadzenia interwencyjnych prac porządkowych i ochrony drogi — działań mających na celu niedopuszczenie do przedwczesnego zniszczenia drogi, obniżenia klasy drogi, ograniczenia jej funkcji, niewłaściwego jej użytkowania oraz pogorszenia warunków bezpieczeństwa ruchu w myśl art. 4 pkt 21 ustawy o drogach publicznych. Wszystkie te działania mają zasadnicze znaczenie dla bezpieczeństwa, ponieważ usuwają przesłanki wszystkich groźnych zdarzeń. Zgodnie z art. 10 ust. 3 ustawy Prawo o ruchu drogowym Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zarządza ruchem na drogach krajowych. Na drogach wojewódzkich ruchem zaś zarządza marszałek województwa. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury¹⁷ działania zarządzania ruchem realizowane są przez podejmowanie czynności organizacyjno-technicznych, w szczególności nadzór i analizę istniejącej organizacji ruchu w zakresie bezpieczeństwa ruchu i jego efektywności. Na zarządzanie ruchem składają się cztery podstawowe działania:

- planowanie,
- organizowanie,
- kontrolowanie,
- kierowanie¹⁸.

Zarządzanie ruchem zaliczane jest do jednej z ośmiu podstawowych kategorii systemów informacji i sterowania ruchem (TICS — Transport Information and Control Systems). Stąd też w oparciu o normę ISO/TR 14813-2:2000 E wśród działań składających się na zarządzanie ruchem można dodatkowo wymienić:

- zarządzanie zdarzeniami,
- zarządzanie popytem,
- nadzór,
- zarządzanie utrzymaniem infrastruktury drogowej¹⁹.

Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej jest to stosowanie w cyklu życia obiektu drogowego procedur polegających na:

- systematycznej identyfikacji zagrożeń na drogach,
- szacowaniu ewentualnych skutków dla uczestników ruchu drogowego,
- stosowaniu działań eliminujących zidentyfikowane zagrożenia lub zmniejszających ich skutki.

¹⁷ § 2.1.g rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 23 września 2003 r. w sprawie szczegółowych warunków zarządzania ruchem na drogach oraz wykonywania nadzoru nad tym zarządzaniem, Dz.U. 2003 Nr 177, poz. 1729.

¹⁸ J. Bohatkiewicz, *Zarządzanie ruchem drogowym — wizja czy konieczna zmiana podejścia?*, „Zeszyty Naukowe SITK w Krakowie” 65, 2005.

¹⁹ R. Socha, *op. cit.*, s. 53–54.

Zarządzanie bezpieczeństwem infrastruktury drogowej wchodzi w skład zarządzania bezpieczeństwem jako systematycznego podejścia do bezpieczeństwa ruchu drogowego polegającego na działaniach prewencyjnych, wpływających na unikanie wypadków drogowych, i ochronnych, umożliwiających redukcję liczby ofiar, jeżeli do wypadku dojdzie²⁰.

Przepisy przeciwpożarowe i branżowe dla zarządców dróg jednoznacznie określiły, jak widać, obowiązki w zakresie odpowiedzialności i przygotowania dróg na rzecz bezpieczeństwa.

Zarządca drogi jest służbą, która jest ustawowo zobowiązana do swojej obecności podczas wszystkich zdarzeń w ramach jej kompetencji. Zgodnie z zasadami postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach, które realizują swoje zadania zgodnie z ustawą o drogach publicznych, do zadań służb drogowych należy:

- utrzymanie drogi, chodników, drogowych obiektów inżynierskich, urządzeń zabezpieczających ruch i innych urządzeń związanych z drogą;
- realizacja zadań w zakresie inżynierii ruchu;
- koordynacja robót w pasie drogowym;
- przeprowadzanie okresowych kontroli stanów dróg i drogowych obiektów inżynierskich;
- wykonywanie robót interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających;
- przeciwdziałanie niszczeniu dróg przez ich uczestników;
- przeciwdziałanie niekorzystnym przeobrażeniom środowiska mogącym powstać lub powstającym w wyniku budowy lub utrzymania dróg;
- wprowadzanie ograniczeń lub zamykanie dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu oraz organizowanie objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia²¹.

Utrzymanie dróg oznacza wykonywanie robót konserwacyjnych, porządkowych i innych, zmierzających do zwiększenia bezpieczeństwa i wygody ruchu, w tym także odśnieżanie i zwalczanie śliskości zimowej.

UCZESTNICZY AKCJI RATOWNICZEJ I PROWADZENIE DZIAŁAŃ RATOWNICZYCH

Wszystkie służby biorące udział w akcji ratowniczej na drogach mają ściśle określone czynności do wykonania. Podczas prowadzenia działań ratowniczych czynności realizowane są równocześnie, natomiast po ich zakończeniu — na zasadzie wzajemnej współpracy.

²⁰ K. Jamroz *et al.*, *Zwiększanie potencjału na rzecz bezpieczeństwa ruchu drogowego — oparte na ryzyku metody zarządzania bezpieczeństwem infrastruktury drogowej*, Politechnika Gdańska, Wydział Inżynierii Lądowej, Katedra Inżynierii Drogowej, s. 9.

²¹ Art. 20 u.d.p.

Zgodnie z pragmatyką organizacji i realizacji działań ratowniczych oraz aktualnym stanem prawnym kierowanie rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia pierwszych jednostek ochrony przeciwpożarowej. Uprawnienia w tym względzie, zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniami ratowniczymi, dają możliwości podejmowania przez kierującego działaniami ratowniczymi suwerennych decyzji dotyczących:

- zarządzenia ewakuacji ludzi i mienia,
- wstrzymania komunikacji w ruchu lądowym, w szczególności: zapewnienia właściwego ustawienia i eksploatacji sprzętu ratowniczego, zapewnienia dróg komunikacyjnych na potrzeby działania ratowniczego, eliminacji zagrożeń powodowanych przez środki komunikacji²².

Niezbędnym uzupełnieniem powyższych uregulowań są zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach, zatwierdzone przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w listopadzie 2012 r. Regulują one postępowanie kierującego działaniami ratowniczymi, które ustają z chwilą udzielenia kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom poszkodowanym na miejscu zdarzenia lub przekazaniem ich zespołowi państwowego ratownictwa medycznego, osobie wykonującej zawód medyczny w zakładzie opieki zdrowotnej. Dodatkowo znormalizowano wymóg zabezpieczenia uszkodzonego pojazdu w sposób niepowodujący dalszych, pośrednich zagrożeń, a także przekazanie terenu objętego działaniem ratowniczym zarządcy drogi, a w przypadku nieobecności na miejscu zdarzenia — zgłoszenia tego faktu do właściwego terytorialnie stanowiska kierowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego²³.

Podczas zdarzenia drogowego policja realizuje zadania w zakresie zabezpieczenia terenu oraz współpracy w organizacji ewentualnych objazdów lub bezpiecznego spowolnienia ruchu drogowego w rejonie prowadzonych działań ratowniczych. Obowiązki policji podczas zdarzeń na drogach znormalizowane są w oparciu o uprawnienia wynikające z ustawy o Policji²⁴, ustawy Prawo o ruchu drogowym oraz wytycznych Komendanta Głównego Policji²⁵. Do ustawowych zadań należy:

- czuwanie nad bezpieczeństwem i porządkiem ruchu na drogach, kierowanie ruchem i jego kontrolowanie;
- usuwanie pojazdów, jeżeli utrudniają prowadzenie akcji ratowniczej;

²² § 1.1 r.k.d.r.

²³ Zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach, zatwierdzone przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w listopadzie 2012 r., s. 9–13.

²⁴ Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 355 ze zm.

²⁵ Wytyczne nr 3 Komendanta Głównego Policji z 5 lipca 2007 r. w sprawie postępowania policjantów na miejscu zdarzenia drogowego.

— wprowadzenie tymczasowych ograniczeń lub zakazów ruchu w przypadku zdarzeń, w wyniku których może nastąpić zagrożenie dla bezpieczeństwa ruchu drogowego, życia lub zdrowia osób lub możliwość wystąpienia szkód materialnych w znacznym rozmiarze z wyznaczeniem niezbędnych objazdów.

Zarządca drogi ma status służby ustawowo zobowiązanej w ramach swojej kompetencji do obecności podczas wszystkich zdarzeń. Obowiązki właściciela terenu (drogi) podczas zdarzeń drogowych wynikają z ustawy o drogach publicznych. Oprócz obecności przedstawiciela na miejscu akcji ratowniczej zarządca zobowiązany jest do wykonywania zadań interwencyjnych, utrzymaniowych i zabezpieczających, a także wprowadzania ograniczeń lub zamykania dróg i drogowych obiektów inżynierskich dla ruchu, organizowania objazdów drogami różnej kategorii, gdy występuje bezpośrednie zagrożenie bezpieczeństwa osób lub mienia²⁶.

POJAWIAJĄCE SIĘ PROBLEMY

Z formalnego punktu widzenia istnieją więc niezbędne uregulowania prawne precyzujące zadania i obowiązki poszczególnych służb podczas prowadzonej akcji ratowniczej. Bywa jednak, że formalnoprawne zapisy to jedno, a życie jednak to zgoda coś innego.

Istotnym elementem zdarzeń drogowych są związane z nimi, nierzadkie następstwa, przypadki powstania zagrożeń, a raczej ich kwalifikacja. Mnogość definicji zagrożenia powoduje różnorodność interpretacji przez zarządców dróg takich przypadków, to zaś bywa przyczyną rozmaitych zakłóceń we współpracy służb. Jest to problem istotny, ponieważ wpływa w sposób bezpośredni na poziom bezpieczeństwa, a także na koszty prowadzonych działań ratowniczych.

Tutaj należy zwrócić uwagę na problem definicji w interpretacji zagrożenia chemiczno-ekologicznego, a w szczególności takiego zakwalifikowania przez niektórych zarządców dróg wycieku substancji ropopochodnych ze zbiornika paliwa lub silnika o większych rozmiarach niż w wyniku wypadku lub kolizji drogowej. Dotyczy to plam substancji ropopochodnych wpływających na obniżenie poziomu przyczepności pojazdów na drogach publicznych. Sytuacja taka powoduje znaczny wzrost ryzyka poślizgu pojazdu, a w konsekwencji katastrofy drogowej. W myśl ustawowego obowiązku właściciela odnoszącego się do przygotowania terenu w celu realizacji akcji ratowniczej i zapewnienia bezpieczeństwa w ruchu drogowym to po stronie zarządcy leży właściwe zabezpieczenie, uwzględniając wyciek substancji ropopochodnych z pojazdu, niepoprzedzone kolizją, wypadkiem i katastrofą, jako zdarzenie wynikłe z normalnej eksploatacji drogi. Nieścisłość interpretacji dotyczy zastosowania § 16 ust. 1 rozporządzenia Ministra

²⁶ Art. 20 pkt 4, 11 i 14 u.d.p.

Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zgodnie z którym zagrożenia chemiczno-ekologiczne dotyczą katastrof i zdarzeń z udziałem substancji niebezpiecznej podczas transportu, produkcji i magazynowania surowców chemicznych i innych czynników zdefiniowanych w art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach²⁷.

Kolejnym problemem jest odbiór przez zarządcę drogi odpadów z wypadków zdefiniowanych w art. 3 ust. 1 poz. 13 ustawy o odpadach, a także sam przyjazd na miejsce zdarzenia. Zakwalifikowanie tego rodzaju zdarzeń do zagrożeń o charakterze chemiczno-ekologicznym zdaniem niektórych zarządców wykracza poza kompetencje służb drogowych. Problem współpracy w tym zakresie między służbami ratowniczymi i zarządcami dróg rozszerza się w mniejszym lub większym stopniu na terenie całego kraju i może mieć podstawy finansowe. Biorąc pod uwagę rozmiar zdarzeń, czas ich usuwania — średnio 1,5 godziny na jedno zdarzenie — użycie materiałów sorpcyjnych oraz dyspozycyjność osób, sprzętu, w tym jego amortyzacja, generują koszty²⁸.

W przypadku substancji ropopochodnych na drogach, zgodnie ze stanowiskiem Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska we Wrocławiu, oddział w Legnicy²⁹, który jest kompetentny do oceny sytuacji i występującego zagrożenia, zdarzenia te nie są zagrożeniem chemiczno-ekologicznym, pod warunkiem zabezpieczenia przed przedostaniem się zanieczyszczonych wód opadowych do gleby. Film substancji ropopochodnej nie stanowi zatem zagrożenia dla środowiska poza oczywiście śliskością nawierzchni, natomiast jest to zanieczyszczenie powstające w wyniku eksploatacji drogi. Obowiązek usuwania odpadów ciąży również na zarządcy drogi, ponieważ powstał w wyniku eksploatacji drogi.

Funkcjonujące do września 2016 r. rozporządzenie Ministra Środowiska w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi³⁰, w którym określono wartości dopuszczalnych stężeń w glebie lub ziemi substancji ropopochodnych w terenie komunikacyjnym (grupa C), pokazuje, że są one znacznie wyższe niż w pozostałych przypadkach. Tolerowane są tym samym pewne przekroczenia zanieczyszczenia gleby z uwagi na charakter terenu. Podobnie jest w nowym rozporządzeniu Ministra Środowiska w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczeń powierzchni ziemi³¹.

²⁷ Ustawa z dnia 25 lutego 2011 r. o substancjach chemicznych i ich mieszaninach, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1203.

²⁸ Wyniki badań własnych dotyczących działań Państwowej Straży Pożarnej.

²⁹ Pismo WIOŚ/o Legnica nr DL-DI.7021.404.2013 z 15.07.2015 r.

³⁰ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 9 września 2002 r. w sprawie standardów jakości gleby oraz standardów jakości ziemi, Dz.U. Nr 165, poz. 1359.

³¹ Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 1 września 2016 r. w sprawie sposobu prowadzenia oceny zanieczyszczenia powierzchni ziemi, Dz.U. 2016, poz. 1395.

Kolejny problem to brak szybko rozbieralnych barier energochłonnych rozdzielających pasy jezdni, które powinny dać możliwość szybszego dojechania służb ratowniczych bez konieczności ich cięcia lub rozkręcania.

RÓŻNICE W WEWNĘTRZNYCH WYTYCZNYCH ZARZĄDCÓW DRÓG I JEDNOSTEK OCHRONY PRZECIWOŻAROWEJ DOTYCZĄCYCH WSPÓŁPRACY

Problem współpracy rozwiązywany jest z różnym skutkiem w innych województwach, podpisane zostały porozumienia pomiędzy Państwową Strażą Pożarną i Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), na zasadzie wzajemnego wspierania się z uzgodnieniem wiodącego charakteru służb drogowych przy realizacji podobnych zdarzeń. Dzięki takiemu podejściu można we właściwy sposób ocenić poziom zagrożeń, podejścia do realizacji obowiązków wynikających z przygotowania terenu do akcji i zapewnienia bezpieczeństwa w ramach normalnej eksploatacji dróg, jak również kalkulacji kosztów funkcjonowania podmiotów w sposób globalny. Mimo zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zasad, interpretacji Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska, wyroku Sądu Najwyższego, nie ma obecnie sztywnych zasad w obrębie kraju, które jednoznacznie wskazują, że:

- do zadań pracowników odpowiedniej jednostki organizacyjnej sprawującej obowiązki zarządcy drogi należy utrzymanie szosy w należyтым stanie technicznym i jej ochrona;

- praca jednostki organizacyjnej sprawującej zarząd drogi powinna być tak zorganizowana, żeby miała ona możliwość odpowiednio szybkiego stwierdzenia wystąpienia zagrożenia bezpieczeństwa na drodze i podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia;

- pracownicy zarządcy drogi mają obowiązek usunięcia plamy oleju z jezdni, a przed dokonaniem tego, zamknięcia drogi dla ruchu oraz wytyczenia objazdu, gdyż rozlany olej stwarza zagrożenie bezpieczeństwa dla osób i mienia³².

Kolejnym argumentem przemawiającym za koniecznością uregulowania tej kwestii jest kontrola Komendanta Miejskiego PSP we Wrocławiu, którą przeprowadziło Ministerstwo Spraw Wewnętrznych w lutym 2015 r. w zakresie prowadzenia działań ratowniczych na drogach³³. W wystąpieniu pokontrolnym za nieprawidłowość uznano wykorzystanie zasobów kadrowych jednostek ochrony przeciwpożarowej do związywania lub neutralizacji substancji niebezpiecznych w zdarzeniach drogowych, w których obowiązek przywrócenia bezpiecznego ruchu na drodze

³² Wyrok Sądu Najwyższego, sygn. II CKN 1374/00.

³³ Wystąpienie pokontrolne Ministerstwa Spraw Wewnętrznych z lutego 2015 r. w zakresie prowadzenia działań ratowniczych na drogach przez Komendanta Miejskiego PSP we Wrocławiu.

należał do zarządców dróg. W zdarzeniach tych za nieprawidłowe uznano również podejmowanie przez funkcjonariuszy kierujących działaniami ratowniczymi decyzji o wykonywaniu przez jednostki ratowniczo-gaśnicze robót porządkowych polegających na uprzątnięciu z drogi odpadów powypadkowych. Działania takie powodowały obniżenie gotowości operacyjnej danej jednostki. Kierujący działaniami ratowniczymi w tym momencie postępował dla dobra podróżujących drogą i motywowany był koniecznością szybkiego przywrócenia ruchu.

Tymczasem zarządca drogi prezentuje stanowisko zgoła odmienne. W opracowanych zasadach prowadzenia działań na drogach w zakresie usuwania odpadów zarządca drogi twierdzi, iż mimo że jest właścicielem terenu, to nie został upoważniony do usuwania odpadów niebezpiecznych oraz odpadów z wypadków, które powstały podczas prowadzenia akcji ratowniczej lub gaśniczej, a tym samym do gospodarowania nimi. Dlaczego? Bo, jak utrzymuje, nie ma wymaganych uprawnień i możliwości organizacyjno-technicznych.

Obowiązek ten, czytamy dalej w wewnętrznych wytycznych wojewódzkiego oddziału GDDKiA, ustawowo należy do jednostek ratownictwa chemicznego działającego w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, właściciela odpadów (sprawcy wypadku) oraz do właściwego terytorialnie starosty i regionalnego dyrektora ochrony środowiska. Oddział zarządcy drogi wspiera działania Policji oraz kierującego działaniami ratowniczymi (jako organów uprawnionych) w egzekwowaniu od starosty na podstawie wydanej mu dyspozycji obowiązku usunięcia z administrowanego pasa drogowego pojazdów, które mogą zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi ruchu drogowego albo utrudniać prowadzenie akcji ratowniczej.

W świetle powyższego oraz definicji posiadacza odpadów zawartej w art. 3 ust. 1 pkt 19 ustawy o odpadach nie ulega wątpliwości, iż obok wytwórcy odpadów posiadaczem odpadów w przypadku dróg krajowych jest GDDKiA: „Za posiadacza odpadów rozumie się wytwórcę odpadów lub osobę fizyczną, osobę prawną oraz jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej, będące w posiadaniu odpadów”. Dodatkowo ustawa o odpadach nie zawiera definicji pojęcia „władającego powierzchnią ziemi”. Pojęcie takie wprowadza ustawa Prawo ochrony środowiska³⁴, która w art. 3 pkt 44 przez pojęcie władającego powierzchnią ziemi rozumie właściciela nieruchomości.

Powyższy przedmiot sporu kompetencyjnego jest również elementem wielu interpelacji poselskich, wystąpień w tej sprawie Ministra Spraw Wewnętrznych³⁵

³⁴ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 672 ze zm.

³⁵ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych — z upoważnienia ministra — na interpelację nr 18634 w sprawie zasad postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach.

z 2013 r. i opinii prawnych Związku Powiatów Polskich³⁶. Jest też przedmiotem zakłóceń i sporów kompetencyjnych na szczeblu powiatowym i wojewódzkim.

WNIOSKI

Czy zatem można spodziewać się jednoznacznego rozwiązania tego problemu? Jest na to szansa, ponieważ w drugiej połowie 2016 r. Państwowa Straż Pożarna zostanie skontrolowana przez Najwyższą Izbę Kontroli właśnie w tym zakresie. Należy zatem oczekiwać, że wyniki tej kontroli przyczynią się do sprecyzowania obowiązków właścicieli terenu, jak również do lepszej współpracy wszystkich służb biorących udział w zdarzeniach na drogach. Taka współpraca musi być jednoznacznie określona i doprecyzowana zarówno w zakresie przygotowania i utrzymania drogi, jak i usuwania zagrożeń oraz ich skutków. Tylko wówczas możliwy jest dalszy wzrost bezpieczeństwa na polskich drogach.

Pragmatyka organizacji działań ratowniczo-gaśniczych na drogach definiuje bezwzględne priorytety w ich realizacji, a mianowicie:

- czas dojazdu do zdarzenia służb realizujących i współpracujących podczas działań ratowniczych oraz podmiotów współpracujących;

- profesjonalna realizacja działań ratowniczych, w tym zabezpieczenie terenu akcji w aspekcie organizacyjnym i technicznym;

- współpraca wszystkich służb i podmiotów biorących udział w zabezpieczeniu, realizacji działań ratowniczych oraz usuwaniu skutków zdarzeń drogowych.

Rozwiązaniem docelowym powinno być jednolite dla całego kraju uregulowanie wspólnych zasad organizacji działań ratowniczych na drogach publicznych, w szczególności autostradach i drogach ekspresowych. Uzgodnienia na szczeblu wojewódzkim powinny dotyczyć lokalnych uwarunkowań, które zostałyby uszczegółowione, jak na przykład przejazdu przez bramki na autostradach.

Należy przede wszystkim doprowadzić do odpowiedzialności właściciela autostrady i drogi ekspresowej za bezpieczeństwo na autostradzie, w tym jej patrolowanie z niezbędnym wyposażeniem do ewentualnych prac interwencyjnych oraz ćwiczeniami i ułatwieniami dla służb ratowniczych. Problemy braku obecności zarządców podczas zdarzeń, kwalifikowanie plam substancji ropopochodnych wynikających z normalnej eksploatacji dróg do zagrożeń chemiczno-ekologicznych, odbiór odpadów powypadkowych i inne problemy nie mogą stanowić sporów, które wpływają na poziom bezpieczeństwa. Chodzi o współpracę wszystkich służb, określenie, do którego momentu obecność zastępów jednostek ochrony przeciwpożarowej jest konieczna, i wzajemne wspieranie się i rozwiązywanie

³⁶ Interpelacja nr 24711 do Ministra Infrastruktury i Rozwoju w sprawie obowiązku starostów określonego w dokumencie GDDKiA z 9 grudnia 2013 r. pn. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych” w świetle obowiązujących przepisów.

problemów, jak chociażby brak szybko rozbieralnych barier energochłonnych na pasie rozdzielającym jezdnie. Rozkręcanie, cięcie takiej infrastruktury to nawet kilkadziesiąt minut tak bardzo potrzebnych podczas ratowania życia. Rozwiązanie powyższych problemów wpłynie na poprawę bezpieczeństwa na polskich drogach, skrócenie czasu prowadzonych działań oraz komfort dla kierujących działaniami ratowniczymi.

RESCUE OPERATIONS DURING ROAD INCIDENTS

Summary

The Polish law regulations determine the rescue operations during road incidents in many aspects. These provisions relate to the obligations of the owner and manager of the road on which the incident took place. These provisions also include the obligations of the participant of the rescue action. Special regulations apply to chemical and environmental dangers.