



Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych 2015 - 2016 (I połowa)

Najwyższa Izba Kontroli

Warszawa, sierpień 2017 r.

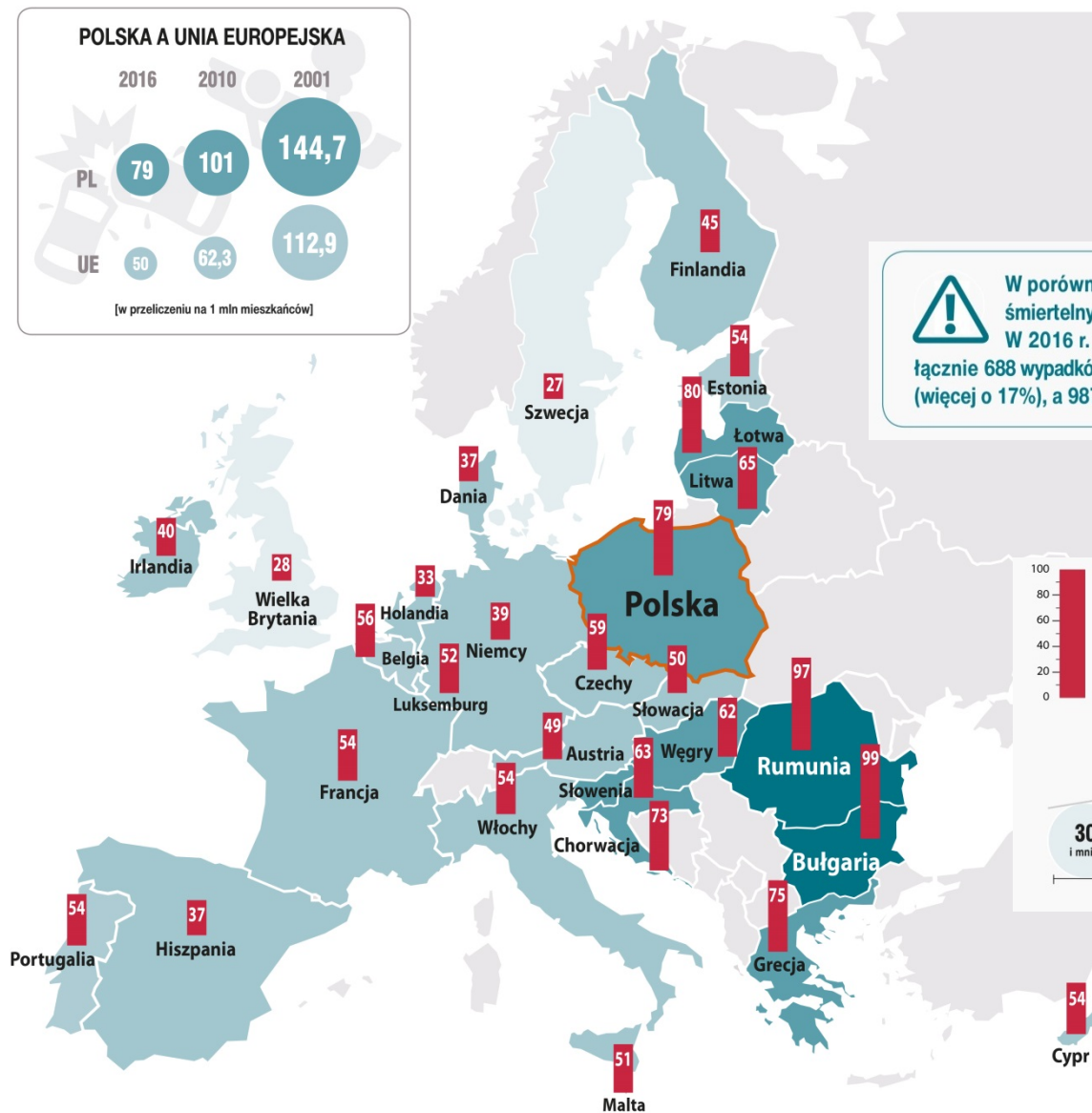
01 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?



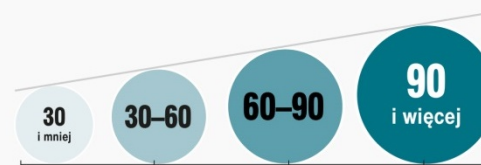
OFIARY ŚMIERTELNE WYPADKÓW DROGOWYCH W KRAJACH UE W 2016 R.



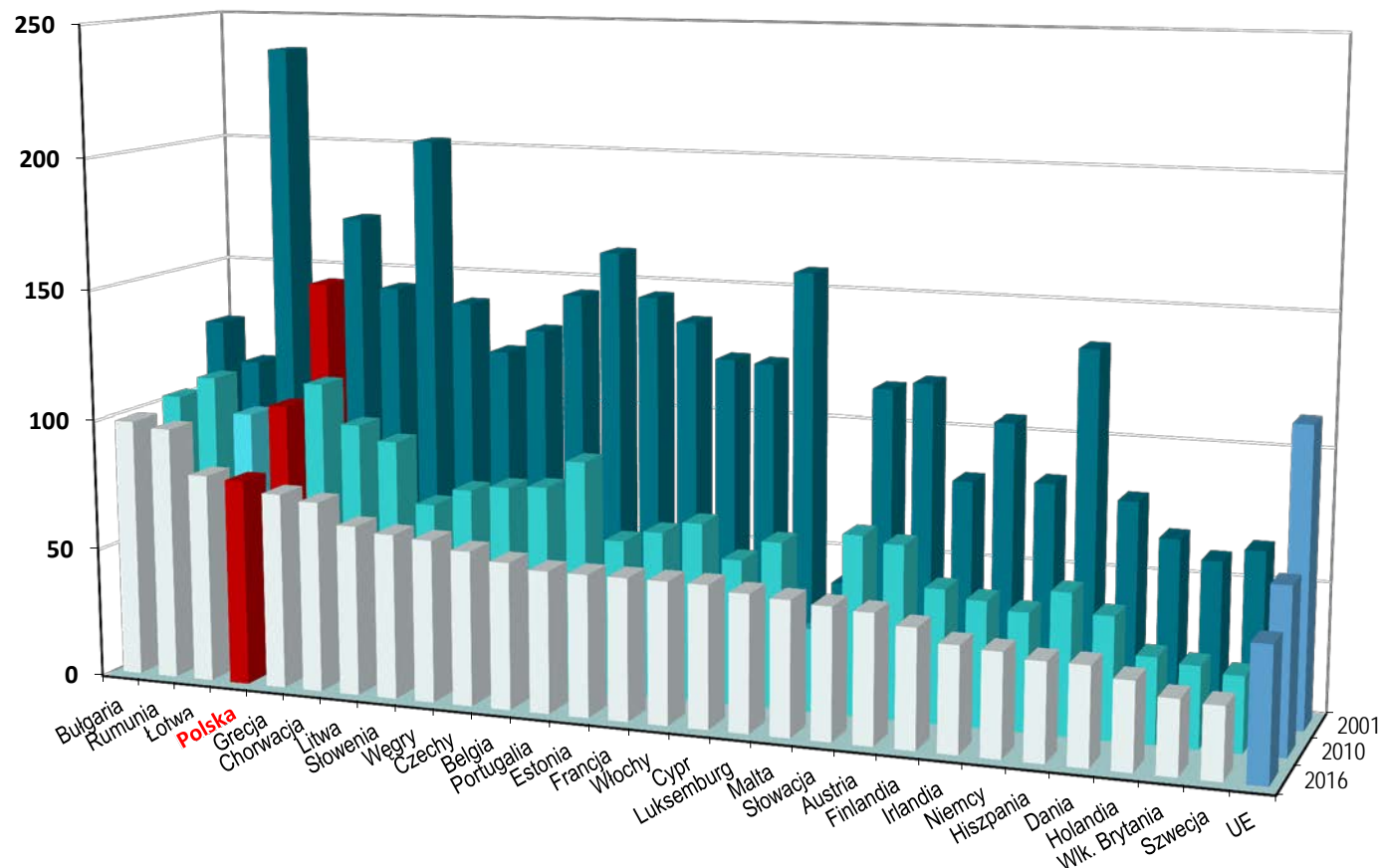
W porównaniu do innych krajów Unii Europejskiej, liczba wypadków śmiertelnych na polskich drogach jest ciągle jedną z najwyższych. W 2016 r. na autostradach i drogach ekspresowych miało miejsce łącznie 688 wypadków (w porównaniu do 2015 r. – więcej o 8%), w których zginęło 120 osób (więcej o 17%), a 987 zostało rannych (więcej o 10%).



liczba ofiar śmiertelnych w 2016 r. na 1 mln mieszkańców

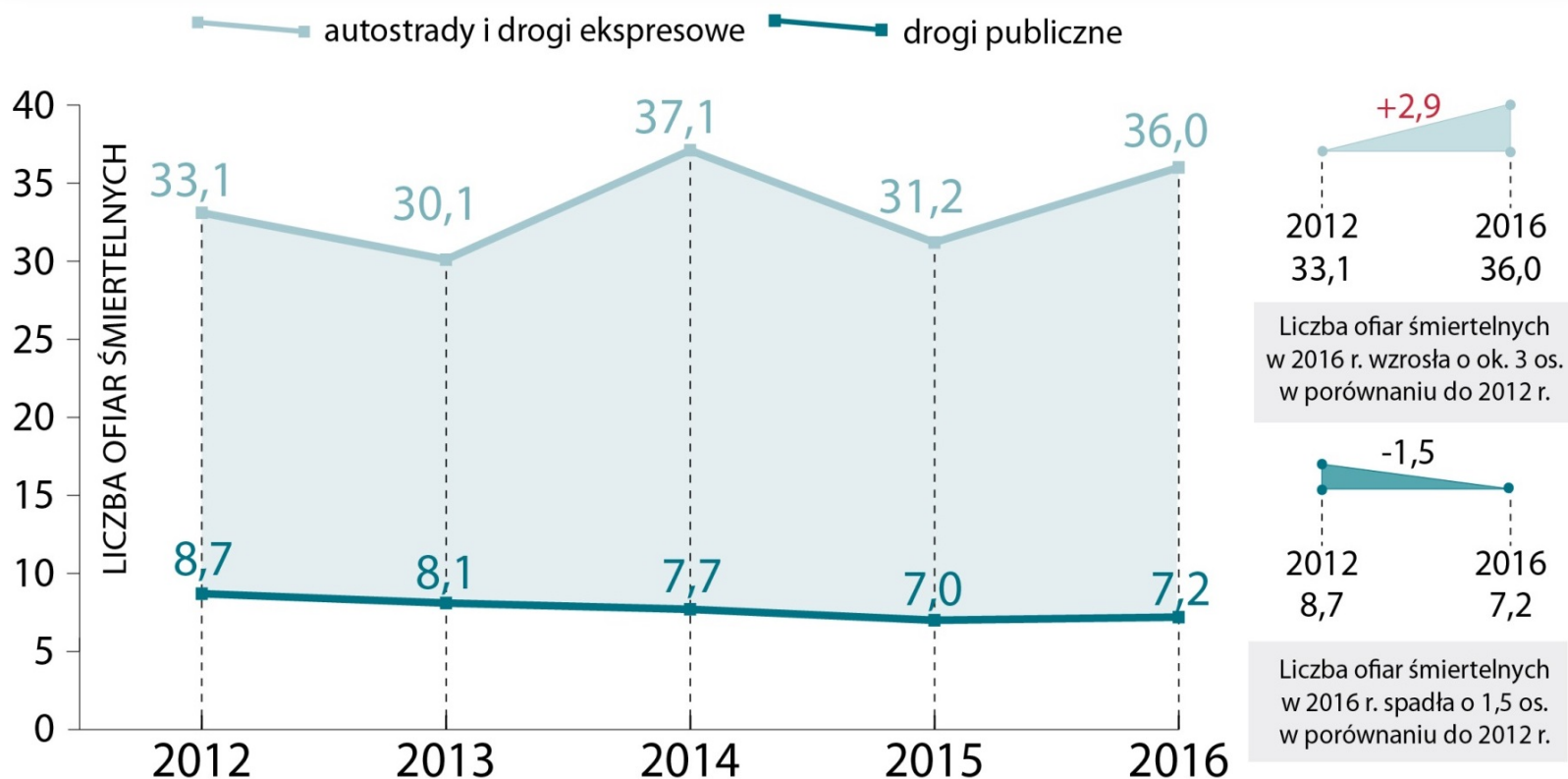


Dlaczego podjęliśmy kontrolę? Liczba ofiar śmiertelnych wypadków drogowych w Polsce i innych krajach UE w latach 2001-2016 [na 1 mln mieszkańców]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej opublikowanych 28.03.2017 r. [http://ec.europa.eu/poland/news/170328_drogi_pl].

Dlaczego podjęliśmy kontrolę? Liczba ofiar śmiertelnych wypadków w Polsce w latach 2012 - 2016 [na 1.000 km dróg]



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie danych KGP i GUS.

04 Dlaczego podjęliśmy kontrolę?

Charakterystyka wypadków na autostradach i drogach ekspresowych:

- wypadki na autostradach i drogach ekspresowych niejednokrotnie mają charakter katastrof w ruchu lądowym, w których uczestniczy wiele osób i pojazdów i których skutkiem są liczne ofiary i zniszczenia;
- konieczność szybkiego użycia znacznych i wyspecjalizowanych sił i środków oraz zapewnienia właściwej koordynacji ich działań;
- dotarcie do miejsca zdarzenia służb ratowniczych jest utrudnione.

Jest to sytuacja zdecydowanie różna od zdarzeń i działań na innych drogach, zwłaszcza lokalnych.

Sieć autostrad i dróg ekspresowych wymaga więc sprawnie funkcjonującego systemu ratowniczego, który jest warunkiem koniecznym udzielenia niezbędnej pomocy ofiarom wypadków drogowych oraz osobom dotkniętym skutkami tych wypadków.

05 Co kontrolowaliśmy?

Czy obowiązujące w Polsce rozwiązania organizacyjne gwarantują sprawne i skoordynowane prowadzenie działań ratowniczych w przypadku wystąpienia zdarzeń drogowych na autostradach oraz drogach ekspresowych?

W szczególności:

- Czy procedury dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych są spójne i pozwalają na sprawne prowadzenie działań?
- Czy stworzono rozwiązania umożliwiające sprawną wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze?
- Czy wyposażenie służb oraz wyszkolenie ratowników pozwala na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych?
- Czy podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi stworzyły warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych?
- Czy podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi bądź inne służby w sytuacji utrudnień w ruchu skutecznie informowały użytkowników i sprawnie rozładowały korki i zatory?

06 Kogo kontrolowaliśmy?

- 16 jednostek systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne, w tym Ministerstwo Zdrowia, osiem urzędów wojewódzkich, sześciu dysponentów zespołów ratownictwa medycznego i Lotnicze Pogotowie Ratunkowe
- 15 jednostek Państwowej Straży Pożarnej, w tym: Komendę Główną PSP, osiem komend wojewódzkich PSP oraz sześć komend powiatowych i miejskich PSP
- 15 jednostek Policji, w tym: Komendę Główną Policji, osiem komend wojewódzkich Policji oraz sześć komend powiatowych i miejskich Policji
- 11 jednostek organizacyjnych zarządzających drogami, w tym Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (centrala w Warszawie), osiem oddziałów wojewódzkich GDDKiA i dwóch prywatnych koncesjonariuszy zarządzających autostradami płatnymi

- ogółem 57 jednostek

07 Kto zrealizował kontrolę?

W kontroli, koordynowanej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego, wzięło udział 58 kontrolerów z 8 jednostek organizacyjnych NIK.

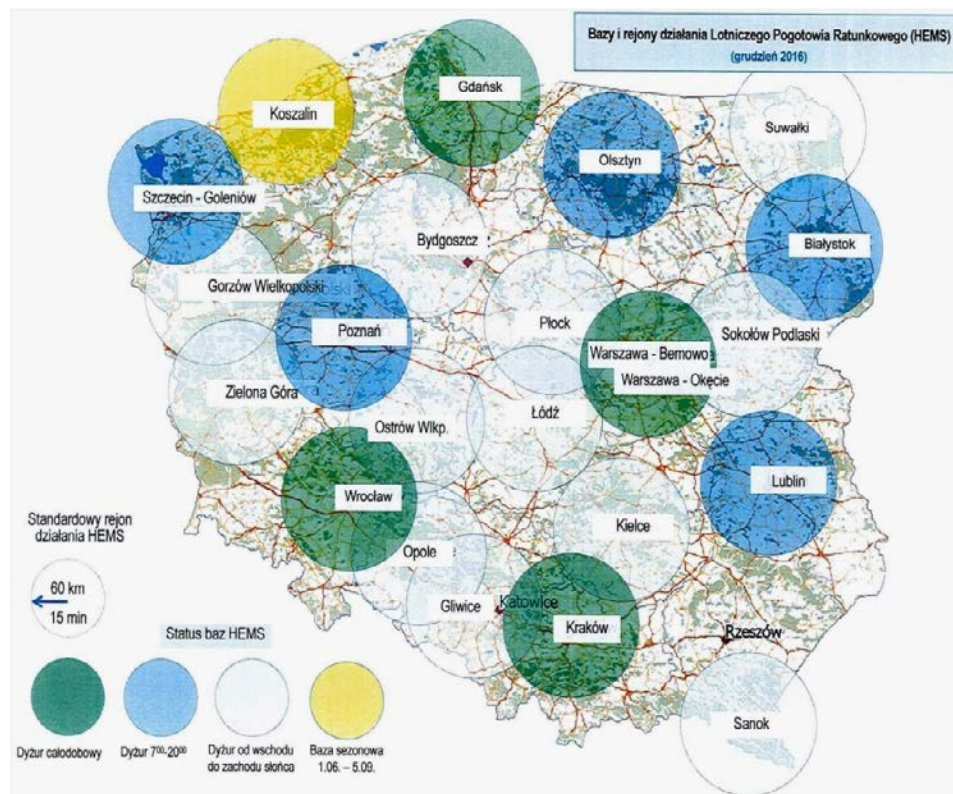
Kontrolę przeprowadzono w okresie od 16 sierpnia 2016 r. do 20 stycznia 2017 r.



Źródło: Opracowanie własne NIK.

08 Stwierdzony stan - organizacja działań ratowniczych

- procedury dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych były zasadniczo spójne i pozwalały na ich sprawne prowadzenie;
- wdrożono lokalne rozwiązania umożliwiające wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy służbami prowadzącymi działania ratownicze, jednak nadal brak jest w tym zakresie rozwiązań systemowych;



Źródło: Opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych i <http://ssc.siskom.waw.pl/>.

09 Stwierdzony stan – warunki prowadzenia działań

- podmioty zarządzające autostradami i drogami ekspresowymi stworzyły, na większości z nich, warunki niezbędne dla prowadzenia skutecznych działań ratowniczych;
- wyposażenie służb oraz wyszkolenie ratowników i funkcjonariuszy pozwala, w większości wypadków, na skuteczne prowadzenie lub wspieranie działań ratowniczych.



Średni samochód ratownictwa technicznego PSP.

Źródło: KG PSP.

010 Stwierdzony stan - nieprawidłowości

W trakcie kontroli stwierdzono szereg nieprawidłowości mogących utrudniać organizację i prowadzenie działań ratowniczych oraz negatywnie wpływać na bezpieczeństwo użytkowników autostrad i dróg ekspresowych.

Najważniejsze z nich to:

- w okresie objętym kontrolą, nie dla wszystkich odcinków autostrad zarządzanych przez Generalną Dyрекcję Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA) funkcjonowały plany działań ratowniczych;



Zator na autostradzie A4 w województwie opolskim (1 czerwca 2016 r.). Przez zator z wielkim trudem przedziera się karetka pogotowia jadąca na sygnale.

Autostrada A4.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

11 Stwierdzony stan - nieprawidłowości

- niewdrożenie przez dysponentów Zespołów Ratownictwa Medycznego (ZRM) procedur postępowania na wypadek zdarzeń mnogich/masowych;
- niewdrożenie Systemu Wsparcia Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego;
- opóźnienia w organizacji Skoncentrowanych Dyspozytorni Medycznych;
- niepodejmowanie działań celem ograniczenia liczby przypadków przekraczania, określonych ustawowo, czasów dotarcia ZRM na miejsce zdarzenia;



Skoncentrowana Dyspozytorna Medyczna w Gorzowie Wielkopolskim.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

12 Stwierdzony stan - nieprawidłowości

- nieprowadzenie analiz niezbędnych do doskonalenia procedur działania i podnoszenia sprawności służb;
- brak cyfrowego systemu łączności radiowej dla służb ratowniczych;
- eksploatawanie autostrad nieposiadających pełnej infrastruktury wspierającej działania ratownicze;



Autostrada A1, na odcinku Tuszyn - Piotrków Trybunalski – brak barier ochronnych, ogrodzenia, wjazdów i przejazdów awaryjnych.

Autostrada A1.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

13 Stwierdzony stan - nieprawidłowości

- niski poziom przeszkolenia policjantów ruchu drogowego w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy oraz niewystarczający poziom przeszkolenia specjalistycznego w zakresie ruchu drogowego;
- nieprzeszkolenie części strażaków w zakresie działań ratowniczych w odniesieniu do zdarzeń mnogich i masowych oraz współdziałania z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym;
- brak skutecznych działań w celu ograniczenia konsekwencji zdarzeń drogowych dla osób nieuczestniczących w nich bezpośrednio.



Autostrada A4
w województwie opolskim
– zator w wyniku wypadku
powstałego w dniu 1 czerwca
2016 r.

Autostrada A4.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

14 Ocena ogólna

W Polsce stworzono rozwiązania prawne, organizacyjne i infrastrukturalne umożliwiające sprawne prowadzenie działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Niemniej jednak, biorąc pod uwagę stwierdzone nieprawidłowości, konieczne jest, w ocenie NIK, dalsze doskonalenie istniejących rozwiązań, w szczególności w zakresie przygotowania poszczególnych podmiotów do realizacji zadań oraz zapewnienia właściwej współpracy pomiędzy nimi.

- Do Prezesa Rady Ministrów o podjęcie działań w celu:
 - zapewnienia właściwego nadzoru nad wdrażaniem Systemu Wsparcia Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, w szczególności w zakresie koordynacji działań prowadzonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Zdrowia;
 - przeprowadzenia szerokiej akcji edukacyjnej na temat zasad użytkowania i zachowania się na autostradzie i drodze ekspresowej, w szczególności w zakresie przygotowania się do podróży oraz stosowania się do nowo wprowadzanych rozwiązań w zakresie ruchu drogowego (np. „korytarz życia”);
 - podjęcia działań legislacyjnych w celu rozwiązania sporu kompetencyjnego pomiędzy Państwową Strażą Pożarną a zarządcami dróg w zakresie przywracania ich przejezdności po zdarzeniach drogowych.

16 Wnioski

- Do Ministra Zdrowia o podjęcie działań w celu:
 - wprowadzenia systemu monitorowania działań jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego (PRM) i zapewnienia wymaganej jakości usług ratowniczych przez te podmioty.
 - umożliwienia zawierania umów przez Narodowy Fundusz Zdrowia z dysponentami ZRM, tak aby pozwalały one finansowanie udziału ZRM w ćwiczeniach ratowniczych.
- do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o podjęcie działań w celu:
 - wsparcia przedsięwzięć organizacyjnych Policji na rzecz upowszechnienia szkoleń policjantów w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, w szczególności dla policjantów ruchu drogowego;
 - wsparcia przedsięwzięć organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej i Policji w zakresie pełnego, zgodnie z normatywami, wyposażenia w pojazdy ratowniczo-gaśnicze i patrolowe.

- Do Ministra Infrastruktury i Budownictwa o podjęcie działań w celu:
 - wsparcia działań Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad w zakresie przeprowadzenia audytu na wszystkich autostradach i drogach ekspresowych, w celu zidentyfikowania braków w drogowej infrastrukturze ratowniczej i infrastrukturze wspierającej działania ratownicze oraz ich usunięcia;
 - prawnego uregulowania obowiązku sporządzania przez zarządców dróg planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych oraz systematycznej aktualizacji sporządzonych planów;
 - rozważenia wprowadzenia obowiązku sporządzania planów działań ratowniczych dla dróg krajowych.

NIK zauważa, że brak centralnego organu koordynującego działania jednostek Państwowego Ratownictwa Medycznego komplikuje współpracę ze służbami scentralizowanymi (Policja, PSP, GDDKiA) w zakresie ujednoczenia sposobu działania na terenie kraju, w tym organizację wspólnych ćwiczeń, oraz utrudnia zachowanie jednolitości działania, szkolenia i procedur działania dyspozytorów medycznych.

W opinii NIK zadania te powinien realizować Minister Zdrowia.

19 Dobre praktyki - lądowiska (miejsca) gminne dla LPR

W 2009 r. LPR zainicjowało i przy pomocy MSWiA rozpoczęło akcję wyznaczania i – w miarę możliwości – przygotowania lądowisk dla śmigłowców LPR w każdej gminie (docelowo). Lądowisko takie umożliwia przekazanie pacjenta przez naziemny ZRM i odtransportowanie go śmigłowcem do szpitala.

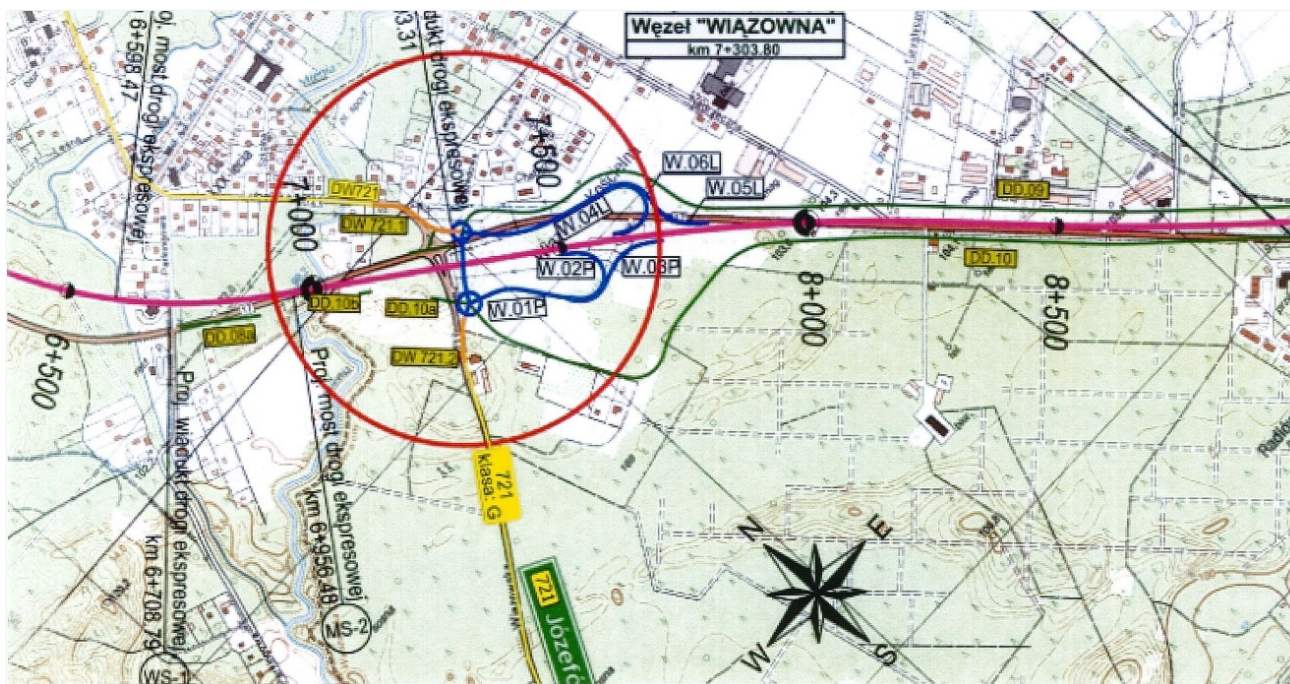


Śmigłowiec Eurocopter EC135 w barwach LPR z bazy w Zielonej Górze.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.

20 Dobre praktyki - opracowanie PDR dla dróg ekspresowych

Obowiązek opracowania planów działań ratowniczych dla autostrad płatnych wynika z § 98 ust. 3 rozporządzenia w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dla autostrad płatnych. Plan taki nie jest jednak wymagany dla dróg ekspresowych. W GDDKiA opracowano PDR dla wszystkich dróg ekspresowych.



Mapa Węzła WIAZOWNA – fragment PDR dla drogi ekspresowej S17 Warszawa-Lublin.

Źródło: Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad.

21 Dobre praktyki – trasy alternatywne w Zachodniopomorskiem



GDDKiA – Oddział w Szczecinie, we współpracy z Urzędem Marszałkowskim Województwa Zachodniopomorskiego i KWP w Szczecinie wyznaczyła trasy dojazdu nad morze, alternatywne do najczęściej uczęszczanych dróg: A6, S3, DK3 i DK11.



Mapa dla kierowców i tablica informacyjna.

Źródło: Materiały kontrolne NIK.



22 Dobre praktyki - sterowane zdalnie bramy na Opolszczyźnie

Wjazdy awaryjne na autostradzie A4 na Opolszczyźnie zabezpieczone były bramami wjazdowymi o napędzie elektrycznym uruchamianym zdalnie pilotami sterującymi.

Zostały w nie wyposażone również służby ratownicze i Policja.

Bramy były oznakowane i monitorowane oraz posiadały utwardzony dojazd z obu stron.

Obok węzła Opole-Zachód, przy Stacji Poboru Opłat Prądy, wybudowano także przejazd dla służb ratowniczych tzw. „by-pass”, który z obu stron jest zabezpieczony zaporami sterowanymi elektrycznie i otwieranymi zdalnie, łączący A4 i DK46.



Wjazdy i zjazdy awaryjne z DK 46 na A4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie materiałów kontrolnych NIK i www.google.pl/maps/.

23 Działania po kontroli

W 57 wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do kierowników kontrolowanych jednostek zawarto oceny kontrolowanej działalności, w tym: 15 ocen pozytywnych, 39 ocen pozytywnych, mimo stwierdzonych nieprawidłowości i 3 oceny opisowe.

Adresaci wystąpień pokontrolnych poinformowali NIK o zrealizowaniu 48 (59%) wniosków oraz o podjęciu działań w celu realizacji pozostałych 34 (41%) wniosków.



Autostrada A4 w rejonie węzła Rzeszów-Wschód - demontaż bariery klinowej na terenie przejazdu awaryjnego

Źródło: Materiały kontrolne NIK.



Najwyższa Izba Kontroli

Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego