



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Ewa Polkowska

KPB.410.005.03.2016

P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

<i>Numer i tytuł kontroli</i>	P/16/037 – Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego
<i>Kontrolerzy</i>	Kontrolę przeprowadzili na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli ¹ : - Tomasz Szczęsny - doradca ekonomiczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/26/2016 z 1 września 2016 r., - Anna Walęcka-Brząkała – starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/35/2016 z 12 września 2016 r., - Janusz Sękowski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/24/2016 z 1 września 2016 r., - Zbigniew Włodarczyk – główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr KPB/18/2016 z 1 września 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1-8)
<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej (dalej: KG PSP), 00-463 Warszawa, ul. Podchorążych 38.
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej jest od 22 grudnia 2015 r. nadbrygadier Leszek Suski. Poprzednio, w okresie od 3 stycznia 2008 r. do 21 grudnia 2015 r. Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej był generał brygadier Wiesław Leśniakiewicz. (dowód: akta kontroli str. 1105-1107)
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.

II. Ocena kontrolowanej działalności

<i>Ocena ogólna</i>	W ocenie Najwyższej Izby Kontroli², działania podejmowane przez Komendanta Głównego PSP umożliwiały sprawne prowadzenie, przez podległe mu jednostki, działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Działania te były realizowane w ramach aktywności PSP oraz podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Ustanowione przez Komendanta Głównego PSP uregulowania, dotyczące w szczególności prowadzenia działań ratowniczych, tworzyły ramy dla prawidłowej i sprawnej realizacji zadań związanych ze zdarzeniami na autostradach i drogach ekspresowych. NIK pozytywnie ocenia działania Komendanta Głównego PSP w celu ustalenia zbiorczego planu sieci jednostek systemu ratowniczo-gaśniczego³ (dalej: ksrgr). Dotyczyły one m.in. włączenia do ksrgr jednostek ochrony przeciwpożarowej położonych w pobliżu, użytkowanej lub planowanej do wybudowania, autostrady lub
---------------------	--

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. W przypadku, jeżeli sformułowanie oceny ogólnej według ww. skali, nie dawałoby prawdziwego obrazu funkcjonowania kontrolowanej jednostki w zakresie objętym kontrolą, stosuje się ocenę opisową.

³ System zdefiniowany w art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2016 r., poz. 191 ze zm.), dalej zwanej również „ustawą o ochronie przeciwpożarowej”.

drogi ekspresowej. W ocenie NIK, świadczy to o właściwym rozpoznaniu możliwych zagrożeń związanych ze stałą rozbudową sieci autostrad i dróg ekspresowych. NIK zwraca jednakże uwagę na różnice w interpretacji, przez jednostki terenowe PSP, przepisu § 8 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴ (dalej: rozporządzenie o ksr), określającego czasy przybycia sił i środków podmiotów ratowniczych oraz określenia wielkości obszaru chronionego. Brak jednolitości w interpretacji ww. przepisu może powodować znaczne rozbieżności w analizach zabezpieczenia operacyjnego powiatów.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę Komendanta Głównego PSP z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad, w szczególności w zakresie objęcia przez właściwych komendantów PSP procedurą uzgodnieniową planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych.

W wyniku kontroli nie stwierdzono nieprawidłowości w zakresie organizacji przez Komendanta Głównego PSP systemu alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania jednostek ksr w ramach działań ratowniczych. Zastrzeżenia NIK dotyczyły ewidencjonowania w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (SWD PSP)⁵ niektórych danych dotyczących zdarzeń, do których w okresie objętym kontrolą doszło na autostradach i drogach ekspresowych. Stwierdzone błędy (np. brak bądź nieprecyzyjne dane nt. numerów autostrad i dróg ekspresowych, nierealne wartości prędkości), zostały usunięte w trakcie kontroli i nie miały istotnego wpływu na prowadzenie działań ratowniczych. NIK zauważa przy tym, że z uwagi na brak w systemie tzw. reguł walidacyjnych i weryfikacyjnych, które umożliwiłyby automatyczną weryfikację poprawności wybranych danych, stwierdzone błędy mogą się powtarzać. Podkreślenia wymaga fakt, iż w KG PSP trwały prace nad stworzeniem nowego systemu, w którym przewiduje się zastosowanie tych funkcjonalności.

Pomimo stwierdzonych braków w zakresie wyposażenia w sprzęt (w tym w samochody), w odniesieniu do ustalonego normatywu, nie stwierdzono, aby którakolwiek jednostka ratowniczo-gaśnicza PSP nie była w stanie podjąć czynności ratowniczych z zakresu ratownictwa technicznego na poziomie podstawowym z powodu tych braków. Komendant Główny PSP podejmował działania w celu poprawy stanu wyposażenia, w szczególności zmierzające do uzyskania dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

W opinii Najwyższej Izby Kontroli stan wyszkolenia strażaków zarówno Państwowej, jak i Ochotniczej Straży Pożarnej umożliwiał prawidłową realizację czynności ratownictwa technicznego i medycznego (w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy) w związku ze zdarzeniami drogowymi.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Procedury dotyczące zasad i organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

1.1. Organizacja ksr na terenie kraju

1.1.1. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej, to integralna część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmująca, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej (dalej: JOP), inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które

*Opis stanu
faktycznego*

⁴ Dz. U. Nr 46, poz. 239.

⁵ System, którego parametry funkcjonalne, sposób funkcjonowania w sytuacjach awaryjnych oraz sposób utrzymania określiło rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1723).

dobrowolnie, w drodze umowy cywilnoprawnej, zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji ksrg oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny PSP. Organizatorem oraz bazą, na której opiera się ksrg jest Państwowa Straż Pożarna z całym zapleczem kadrowym, sprzętowym i logistycznym. Wszystkie jednostki organizacyjne PSP na terenie kraju zostały automatycznie włączone do ksrg, natomiast inne jednostki ochrony przeciwpożarowej⁶ mogą być włączone do ksrg po spełnieniu warunków określonych w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁷.

(dowód: akta kontroli str. 108-216)

Spełnienie wymogów określonych w ww. rozporządzeniu stanowiło podstawowe kryterium włączania jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP) do ksrg i podlegało monitorowaniu przez wyodrębnione w strukturze KG PSP Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Zgodnie z § 2 ust. 1 ww. rozporządzenia do ksrg może zostać włączona jednostka, która⁸:

- posiada co najmniej jeden średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy, co najmniej 12 wyszkolonych ratowników, skuteczny system łączności powiadamiania i alarmowania oraz urządzenia łączności dostosowane do sieci radiowej systemu,
- pozostaje w gotowości do podejmowania działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 1029-1075)

Kwestia lokalizacji danej jednostki ochrony przeciwpożarowej w pobliżu, użytkowanej lub planowanej, autostrady lub drogi ekspresowej nie miały bezpośredniego wpływu na włączenie jednostki do ksrg, natomiast stanowiły jeden z elementów analizy zagrożenia i wskazywane były w uzasadnieniach wniosków tych jednostek o włączenie do ksrg. W okresie objętym kontrolą złożono 27 wniosków, w uzasadnieniu których przedstawiono informację o lokalizacji jednostki w pobliżu autostrady lub drogi ekspresowej.

(dowód: akta kontroli str. 324, 395-397, 662-721)

1.1.2. Na podstawie danych przekazywanych przez komendy wojewódzkie PSP raz w roku, według stanu na 31 grudnia, w KG PSP opracowywano tabelaryczne zestawienia dotyczące wyposażenia jednostek OSP włączonych do ksrg, co stanowiło podstawowy element monitorowania potencjału OSP. Ponadto, Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL) przygotowywało co dwa lata „Analizę potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do ksrg”⁹. Nie stwierdzono, aby, według stanu na 31 grudnia 2015 r., jakkolwiek włączona do ksrg jednostka OSP nie spełniała wymogów określonych w rozporządzeniu z 15 września 2014 r. Także w przypadku jednostek OSP włączonych do ksrg w I półroczu 2016 r., każda z nich spełniała wymagane kryteria.

(dowód: akta kontroli str. 108-216, 505)

Według stanu na 30 czerwca 2016 r., przy uwzględnieniu 5 szkolnych jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, łączna liczba podmiotów ksrg wynosiła 4.924, w tym:

⁶ Na przykład: ochotnicze straże pożarne (dalej: OSP), zakładowe straże pożarne (dalej: ZSP), zakładowe służby ratownicze (dalej: ZSR), gminne zawodowe straże pożarne, powiatowe/miejskie/zawodowe straże pożarne, terenowe służby ratownicze oraz inne jednostki ratownicze.

⁷ Dz. U. poz. 1317.

⁸ W „Analizie potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” z 2010 r. określony został także oczekiwany standard wyposażenia, umożliwiający realizację przez OSP samodzielnych działań ratowniczych. Uwzględnione zostały w nim także m.in. następujące elementy wyposażenia: aparaty oddechowe nadciśnieniowe (co najmniej 4 szt.), hydrauliczne narzędzia ratownicze (co najmniej jeden zestaw), radiotelefon nasobny (co najmniej 2 szt.) i zestaw R1 (co najmniej 1 szt.).

⁹ Ostatnia analiza została zatwierdzona przez Komendanta Głównego PSP w marcu 2016 r.

- 501 jednostek PSP,
- 4.237 jednostek OSP (spośród 16.012 ogółem OSP),
- 186 innych jednostek ochrony przeciwpożarowej, a także współdziałających w akcjach ratowniczych (np. zakładowe straże pożarne, wojskowe straże pożarne i terenowe służby ratownicze).

(dowód: akta kontroli str. 321-323, 390-392)

1.1.3. Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁰, do zadań Komendanta Głównego PSP należy ustalenie zbiorczego planu sieci podmiotów ksrq. Zgodnie z § 4 ust. 1 pkt. 3 rozporządzenia o ksrq, organizacja ksrq przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, na obszarze powiatu, obejmuje ustalenie sieci podmiotów ksrq i obszarów przez nie chronionych. W latach 2011-2014 obowiązywała, zatwierdzona przez Komendanta Głównego PSP, „Metodyka budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego”, której celem było określenie akceptowalnego poziomu zabezpieczenia operacyjnego w gminie. Wynikiem końcowym ww. analizy było opracowanie zbiorczego planu sieci jednostek, cyklicznie raz na cztery lata. Ww. metodyka została przedstawiona i przekazana komendantom podległych jednostek na odprawie z udziałem zastępców komendantów wojewódzkich PSP i naczelników wydziałów operacyjnych komend wojewódzkich PSP.

(dowód: akta kontroli str. 323-325, 1308-1311)

Ze względu na prowadzone prace obejmujące modyfikację metodyki z 2011 r. i docelowe opracowanie nowej metodyki¹¹, Komendant Główny PSP na lata 2015-2016 przyjął jednoroczne zbiorcze plany sieci podmiotów ksrq. Głównym kryterium dotyczącym włączania OSP do ksrq były wnioski wynikające z analizy zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatów i województw, jak również wyniki analizy realizacji planu za lata 2011-2014.

Zgodnie z zatwierdzonymi przez Komendanta Głównego PSP zbiorczymi planami sieci podmiotów ksrq na lata 2015-2016:

- w 2015 r. planowane było i faktycznie włączono do ksrq 164 jednostki OSP,
- w 2016 r. planowane było włączenie do ksrq 166 jednostek OSP.

(dowód: akta kontroli str. 399-404, 1308-1310)

W procesie ustalania zbiorczego planu sieci na ww. lata uczestniczyli komendanci jednostek PSP, którzy zostali zobowiązani do przedłożenia propozycji planowanych do włączenia do ksrq jednostek OSP. Kryteria włączenia tych jednostek do ksrq określił Komendant Główny PSP. Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że w procesie wskazywania jednostek OSP planowanych do włączenia do ksrq istotna była m.in. znajomość własnego terenu działania i występujących na nim zagrożeń. Przy ustalaniu zbiorczego planu sieci ksrq na lata 2015-2016 wykorzystano analizy zawarte w metodyce opracowanej w 2011 r.

(dowód: akta kontroli str. 1308-1310, 1325-1329)

Komendant Główny PSP, ustalając zbiorczy plan sieci podmiotów ksrq, przyjął założenie niezmienności ilości jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, co w konsekwencji spowodowało, iż rozbudowa sieci odbywała się poprzez włączanie do systemu kolejnych jednostek OSP. Dodatkowym elementem było uwzględnienie przewidywanej, zadeklarowanej przez jednostki OSP, gotowości do realizacji na poziomie podstawowym działań ratowniczych w wybranych dziedzinach ratownictwa.

Analiza sieci OSP, zgodnie z metodyką z 2011 r., została poprzedzona jednolitym

¹⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.

¹¹ „Metodyka budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” została zatwierdzona przez Komendanta Głównego PSP w październiku 2016 r.

badaniem na poziomie KG PSP niektórych parametrów operacyjnych w odniesieniu do każdej gminy w Polsce, co skutkowało wskazaniem przez komendantów powiatowych i wojewódzkich PSP jednostek OSP koniecznych do włączenia do ksrq. Rozmieszczenie sieci autostrad i dróg ekspresowych było jednym z elementów uwzględnionych w metodyce, mających wpływ na poziom zabezpieczenia operacyjnego gmin. Obszary dojazdów jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP i OSP ksrq zostały obliczone dla sieci dróg, na podstawie map otrzymanych z Głównego Urzędu Geodezji i Kartografii, przy założeniu uśrednionej prędkości dojazdu na autostradach i drogach ekspresowych ustalonej na 60 km/h.

(dowód: akta kontroli str. 324)

Przeprowadzone przez KG PSP badanie rzeczywistego czasu podjęcia interwencji pozwoliło stwierdzić, że średnio w kraju w ponad 88% przypadków czas dojazdu był krótszy niż 15 minut i wahał się dla poszczególnych gmin w przedziale od 2 do 15 minut. Doprowadziło to do wniosku, że analiza rozmieszczenia jednostek powinna być prowadzona w odniesieniu do poszczególnych gmin, bądź miejscowości, a nie w stosunku do większych jednostek administracyjnych i powinna być wykonywana przez komendantów miejskich (powiatowych) PSP i komendantów wojewódzkich PSP. W celu ujednolicenia kryteriów analizy w skali kraju, komendantom miejskim (powiatowym) PSP i komendantom wojewódzkim PSP udostępniono trójstopniową ocenę zabezpieczenia operacyjnego gmin, będącą wypadkową pięciu następujących parametrów operacyjnych:

- ryzyko zdarzenia z udziałem zagrożonych bezpośrednio ludzi,
- liczba zdarzeń z udziałem zagrożonych bezpośrednio ludzi, konieczna do obsłużenia w czasie poniżej 15 minut z 90% prawdopodobieństwem,
- liczba zdarzeń poza obszarem 15 minutowego czasu podjęcia działań,
- liczba zdarzeń na drogach poza obszarem 15 minutowego czasu podjęcia działań,
- liczba zdarzeń samodzielnie obsługiwanych przez OSP.

W wyniku tej analizy Komendant Główny PSP wskazał podległym komendantom 214 gmin o niskim, 508 - o średnim i 1.777 - o wysokim poziomie zabezpieczenia operacyjnego, co stanowiło podstawę wskazania jednostek OSP planowanych do włączenia do 2014 r.

(dowód: akta kontroli str. 135-136, 466-498, 659-661, 1309-1310)

1.2. Zasady organizacji ratownictwa technicznego i medycznego

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 4 rozporządzenia o ksrq, do zadań Komendanta Głównego PSP w ramach organizacji ksrq należało opracowanie zasad organizowania działań ratowniczych. Zadania ksrq w zakresie ratownictwa technicznego, według § 15 ust. 1 rozporządzenia o ksrq, obejmują planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych niezbędnych do poszukiwania i dotarcia do zagrożonych lub poszkodowanych osób oraz zwierząt, a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Natomiast zadania ksrq w zakresie ratownictwa medycznego (§ 17 ust. 1 rozporządzenia o ksrq) obejmują planowanie, organizowanie i realizację działań ratowniczych z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Realizując powyższy obowiązek w lipcu 2013 r. gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz – Komendant Główny PSP zatwierdził:

- „Zasady organizacji ratownictwa technicznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym”, w których określone zostały m.in. zadania ratownictwa technicznego w zakresie:
 - podstawowym – obejmującym czynności ratownicze wykonywane przez wszystkie jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, a także przez inne jednostki ochrony przeciwpożarowej lub inne podmioty ratownicze deklarujące w gotowości operacyjnej zdolność do realizacji zadań według posiadanych możliwości organizacyjno-sprzętowych i wyszkolenia, w systemie całodobowym i całorocznym,

- specjalistycznym – realizowane przez specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego PSP i inne podmioty ksrq, których wyposażenie i wyszkolenie ratowników pozwala realizować w systemie całodobowym i całorocznym podstawowe i specjalistyczne czynności ratownicze,
- „Zasady organizacji ratownictwa medycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym”, które opracowane zostały w celu określenia standardów organizacji ratownictwa medycznego oraz udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy osobom będącym w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego przez ratowników podmiotów ksrq, a także podmiotów z nim współpracujących.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że ww. zasady mają charakter organizacyjny dla obu dziedzin ratownictwa i dotyczą wszystkich działań realizowanych przez podmioty ksrq, w tym działań na autostradach i drogach ekspresowych, w związku z czym nie było potrzeby wprowadzania dodatkowych uszczegółowień na niższym poziomie zarządzania (komendy wojewódzkie / powiatowe / miejskie PSP). Zostały one opracowane w oparciu o stan prawny i wiedzę posiadaną w czasie ich powstania, co pozwoliło uniknąć problemów podczas ich wdrażania. Jednocześnie Dyrektor KCKRiOL wskazał, że do KG PSP nie wpływały uwagi, ani też nie zaistniały inne przesłanki (wynikające na przykład ze zmian przepisów prawa lub postępu wiedzy), wskazujące na potrzebę aktualizacji tych dokumentów.

(dowód: akta kontroli str. 325-327)

Wyniki kontroli wykazały, iż zadania w zakresie ratownictwa medycznego realizowane były przez jednostki ochrony przeciwpożarowej także w przypadku zaistnienia tzw. izolowanych zdarzeń medycznych, tj. zdarzeń, do których jednostki PSP zostały zadysponowane przez dyspozytora systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne w celu prowadzenia działań należących do jednostek PRM. Do sytuacji takich dochodziło, gdy brak było dostępnych zasobów ratowniczych tego systemu. W okresie objętym kontrolą liczba takich zdarzeń wyniosła: w 2015 r. – 1.806, a w 2016 (do 28 listopada) – 1.854, co stanowiło łącznie 0,5% liczby wszystkich pożarów i miejscowych zagrożeń, w których interweniowały jednostki PSP.

Komendant Główny PSP, nadbryg. Leszek Suski stwierdził, że ratowanie życia i zdrowia jest nadrzędnym celem, dlatego niezależnie od istniejących rozwiązań prawnych, w przypadku skierowania jednostek PSP do izolowanych zdarzeń medycznych, PSP będzie realizowała zadania ratownicze również w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 269, 463-456, 1346-1347)

1.3. Zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych.

W ramach organizacji ksrq Komendant Główny PSP, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt. 3 rozporządzenia o ksrq, 17 grudnia 2012 r. zatwierdził „Zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych”, których celem było zoptymalizowanie mechanizmów wymiany informacji. Dokument ten zawierał:

- zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów podczas działań ratowniczych,
- opis standardu dokumentacji dotyczącej aktualizacji danych i informacji o podmiotach i służbach przewidzianych do powiadamiania i współdziałania, możliwej do wykorzystania w procesie organizowania lub prowadzenia działań ratowniczych.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że niemożliwym jest ustalenie jednolitych w skali kraju zasad powiadamiania i współdziałania z innymi podmiotami. Zatwierdzone 17 grudnia 2012 r. ww. zasady są dokumentem regulującym przede wszystkim formę i zakres informacji o podmiotach współdziałających.

(dowód: akta kontroli str. 327-329, 430-437, 508)

Do organizowania i prowadzenia działań ratowniczych zgodnie z ww. zasadami zobowiązani zostali:

- właściwe terytorialne stanowisko kierowania PSP w relacji z określonymi punktami kontaktowymi, alarmowymi, stanowiskami kierowania, centrami innych podmiotów lub wskazanymi osobami do powiadamiania lub wymiany informacji, z wykorzystaniem dostępnych środków łączności,
- kierujący działaniami ratowniczymi¹² (KDR) i ratownicy w procesie współdziałania na miejscu zdarzenia, w szczególności w odniesieniu do występujących zagrożeń, wspólnych lub wydzielonych czynności ratowniczych oraz zastosowanych lub wymaganych form wspomagania działań ratowniczych.

W „Zasadach powiadamiania i współdziałania (...)” nie zostały odrębnie uregulowane kwestie związane ze zdarzeniami na autostradach i drogach ekspresowych. W zależności od miejsca zdarzenia i rodzaju zagrożenia, każde właściwe terytorialnie stanowisko kierowania komendanta PSP zobowiązane zostało do posiadania wykazu podmiotów przewidzianych do powiadamiania i współdziałania podczas działań ratowniczych. W Załączniku nr 1 do „Zasad powiadamiania i współdziałania (...)” zamieszczono przykładowy (wzorcowy) wykaz podmiotów przewidzianych do powiadamiania i współdziałania, w zależności od specyfiki obszaru chronionego (z poziomu centralnego /wojewódzkiego /powiatowego). W wykazie tym widnieje m.in. pozycja „Zarządy dróg – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad”.

Zbieranie informacji o służbach i podmiotach przewidzianych do wspomagania działań ratowniczych lub ich aktualizacja następowała cyklicznie na potrzeby poszczególnych stanowisk kierowania, w zależności od obszaru działania. W przypadku Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP obowiązek taki dotyczył sytuacji, w których obszarem działania dla podmiotu jest kraj lub jego część o zasięgu międzywojewódzkim.

(dowód: akta kontroli str. 430-437, 1347-1348)

1.4. Organizacja centralnego odwodu operacyjnego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, do zadań Komendanta Głównego PSP należy kierowanie ksrg, w tym organizowanie centralnego odwodu operacyjnego. Jednocześnie na podstawie § 4 ust. 3 ust. 1 rozporządzenia o ksrg, organizacja ksrg przez Komendanta Głównego PSP, na obszarze kraju, obejmuje aktualizację danych dotyczących gotowości operacyjnej centralnego odwodu operacyjnego i podmiotów przewidzianych do współdziałania na obszarze kraju i poza jego granicami. „Zasady organizacji Centralnego Odwodu Operacyjnego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego” zostały zatwierdzone w lutym 2013 r. przez nadbryg. Janusza Skulicha – Zastępcę Komendanta Głównego PSP. Zgodnie z ww. zasadami, Centralny Odwód Operacyjny (COO) jest formowany w sytuacji, gdy zakres niżej wymienionych zadań przekracza możliwości sił ksrg z terenu powiatu lub województwa w celu realizacji:

- akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- działań będących w kompetencji innych niż jednostki ochrony przeciwpożarowej podmiotów, w zakresie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych,
- innych zagrożeń, podczas których możliwe jest przewidzenie wystąpienia zagrożeń.

Ww. zasady z lutego 2013 r. określają przede wszystkim organizację COO, kwestię dowodzenia i dysponowania siłami COO, a także gotowość operacyjną oddziałów i pododdziałów. Załączniki do ww. zasad stanowią wytyczne dotyczące oddziałów

¹² Zgodnie z rozporządzeniem Rady Ministrów z dnia 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz. U. Nr 54, poz. 259).

i pododdziałów COO, w tym tworzenia i określania wymagań technicznych, sporządzania dokumentacji operacyjnej, dysponowania, prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej oraz organizacji ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli str. 10-70)

Rozkazem Nr 9 z dnia 7 kwietnia 2016 r.¹³ (zwanym dalej: Rozkazem Nr 9/2016) Komendant Główny PSP wyznaczył Zastępcę Komendanta Głównego PSP na dowódcę centralnego odwodu operacyjnego¹⁴. Jednocześnie na komendantów wojewódzkich i komendantów szkół PSP nałożony został obowiązek sformowania oddziałów i pododdziałów COO z sił i środków ksrg, zgodnie w wykazem stanowiącym załącznik do ww. rozkazu. Dla każdego województwa określono m.in. rodzaj dowództwa / pododdziału, ich ilość, a także poziom gotowości operacyjnej dla specjalistycznych grup ratownictwa (wodno-nurkowego, chemiczno-ekologicznego, wysokościowego, technicznego i poszukiwawczo-ratowniczego). COO opierał się przede wszystkim na kompaniach i batalionach gaśniczych sformowanych na terenie wszystkich województw oraz specjalistycznych grupach ratownictwa (np. wodno-nurkowego, chemiczno-ekologicznego, technicznego i wysokościowego).

(dowód: akta kontroli str. 71-86)

Jak wynikało z wyjaśnień Dyrektora KCKRiOL w okresie objętym kontrolą, siły i środki COO nie były, do dnia zakończenia niniejszej kontroli NIK, dysponowane do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 505)

1.5. Czynności odbiorowe autostrad i dróg ekspresowych

Zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane¹⁵ inwestor, w stosunku do którego nałożono obowiązek uzyskania pozwolenia na użytkowanie obiektu budowlanego, jest obowiązany zawiadomić Państwową Straż Pożarną o zakończeniu budowy obiektu budowlanego i zamiarze przystąpienia do jego użytkowania, w celu zajęcia stanowiska w sprawie zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym. Pismem z 9 lutego 2012 r. Zastępca Komendanta Głównego PSP, skierowanym do komendantów wojewódzkich PSP, polecił uczestniczyć w czynnościach odbiorowych obiektów (w tym autostrad i dróg ekspresowych).

(dowód: akta kontroli str. 977-978)

W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. do właściwych komendantów PSP wpłynęły łącznie 152 zgłoszenia w sprawie zajęcia stanowiska w ww. sprawach, z tego:

- w 75 przypadkach zgłoszenia dotyczyły obiektów istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych (np. wiaduktów autostradowych, odcinków autostrad i dróg ekspresowych wraz z węzłami drogowymi, łącznic i przepustów drogowych),
- w 15 przypadkach zgłoszenia dotyczyły obiektów użyteczności publicznej (np. stacji paliw, restauracji, miejsc obsługi podróżnych),
- w 62 przypadkach zgłoszenia dotyczyły obiektów nieistotnych z punktu widzenia ochrony przeciwpożarowej (przede wszystkim infrastruktury w obrębie autostrad i dróg ekspresowych) – w tych przypadkach komendanci PSP nie zajmowali stanowiska, zgodnie z art. 56 ust. 1 pkt 4 Prawa budowlanego.

(dowód: akta kontroli str. 1191-1287)

¹³ Rozkaz Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

¹⁴ Poprzednio, sprawy związane z organizacją COO ksrg uregulowane zostały w Rozkazie Nr 3 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 21 lutego 2013 r. (zmienionego Rozkazem Nr 4 z dnia 28 marca 2013 r.).

¹⁵ Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

Dokonując oceny zgodności z projektem budowlanym obiektów istotnych z punktu widzenia prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych ustalono, że właściwi komendanci PSP:

- w 29 przypadkach wydali stanowisko pozytywne,
- w 16 przypadkach wydali stanowisko negatywne (m.in. wskutek braku barier ochronnych zabezpieczających przed upadkiem z wysokości, niezakończenia prac związanych z montażem stalowych barier ochronnych, a także niezakończenia robót budowlanych),
- w 28 przypadkach wydali stanowisko z zastrzeżeniami, które dotyczyły przede wszystkim nieprzedstawienia protokołów badania stanu izolacji kabli oraz badania stanu uziemienia, braku protokołów z przeprowadzonych pomiarów ochrony przeciwporażeniowej, a także niezakończenia prac związanych z wypełnieniem ekranów akustycznych),
- w 2 przypadkach wnieśli uwagi do wykonania obiektu.

Zgodnie z art. 6 ust. 7 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, właściwy komendant PSP opiniując projekty budowlane niezwłocznie zawiadamia właściwego komendanta wojewódzkiego PSP i właściwy organ administracji architektoniczno-budowlanej oraz organ nadzoru budowlanego o swoich zastrzeżeniach do rozwiązań zawartych w projekcie budowlanym. W okresie objętym kontrolą w 37 przypadkach skierowano zawiadomienia, w których mowa w ww. przepisie. Dotyczyły one głównie drogi ekspresowej S8 i związane były z nieuwzględnieniem w dokumentacji projektowej opinii Komendy Wojewódzkiej PSP w Warszawie w zakresie parkingów dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne.

W odniesieniu do 15 obiektów użyteczności publicznej zlokalizowanych przy drogach ekspresowych i autostradach, komendanci PSP dokonując oceny zgodności z projektem budowlanym:

- w 13 przypadkach wydali stanowisko pozytywne,
 - w jednym przypadku wydane zostało stanowisko z zastrzeżeniami,
 - w jednym przypadku odstąpiono od zajęcia stanowiska na wniosek kontrolowanego.
- (dowód: akta kontroli str. 1191-1287)

Dyrektor Biura Rozpoznawania Zagrożeń KG PSP wskazał, że organy nadzoru budowlanego nie są zobowiązane do informowania organów PSP o rozstrzygnięciu w sprawie dopuszczenia bądź niedopuszczenia do użytkowania obiektów, wobec których PSP podejmowała czynności w trybie art. 56 Prawa budowlanego. Tym samym KG PSP, z uwagi na brak właściwości w tym zakresie, co do zasady nie posiada informacji o dalszym przebiegu postępowań w sprawach o wydanie pozwolenia na użytkowanie obiektów oraz przesłanek dopuszczenia do użytkowania obiektów, mimo negatywnego stanowiska organów PSP.

Jednocześnie Dyrektor Biura Rozpoznawania Zagrożeń KG PSP podkreślił, iż w indywidualnych sprawach, np. gdy jest to istotne dla prowadzenia czynności kontrolno-rozpoznawczych lub prowadzenia postępowań administracyjnych w sprawie nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, organy PSP występują do organów nadzoru budowlanego w celu uzyskania informacji o dopuszczeniu do użytkowania danego obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 1288-1290)

1.6. Czynności kontrolno-rozpoznawcze

Na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, w celu rozpoznawania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz przygotowania do działań ratowniczych, PSP przeprowadza czynności kontrolno-rozpoznawcze oraz ćwiczenia. W okresie od 1 stycznia 2015 r. do 30 czerwca 2016 r. na autostradach oraz drogach

ekspresowych komendanci miejscy (powiatowi) PSP przeprowadzili łącznie dziewięć czynności kontrolno-rozpoznawczych, w tym:

- w dwóch przypadkach nie stwierdzono nieprawidłowości naruszających przepisy przeciwpożarowe,
- w sześciu przypadkach stwierdzono nieprawidłowości i wydano w tym zakresie decyzje administracyjne. Dotyczyły one m.in.:
 - braku aktualizacji instrukcji bezpieczeństwa pożarowego dla obiektów,
 - braku przeglądu i konserwacji wewnętrznej sieci hydrantowej w budynkach,
 - braku przeglądów technicznych i konserwacji urządzeń przeciwpożarowych (oświetlenie awaryjne, przeciwpożarowe kłapy odcinające zainstalowane w przewodach wentylacyjnych, przeciwpożarowe wyłączniki prądu),
- w jednym przypadku czynności kontrolno-rozpoznawcze dotyczyły kontroli wykonania decyzji administracyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 1236-1240)

1.7. Przedstawianie wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych

Sposób przedstawiania wyników kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych reguluje § 13 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną¹⁶. Zgodnie z nim, wyniki kontroli przedstawia się w postaci zestawień obejmujących nieprawidłowości stwierdzone w poszczególnych grupach obiektów (według wzoru stanowiącego załącznik nr 1 do rozporządzenia) oraz postępowanie pokontrolne (według wzoru stanowiącego załącznik nr 2 do rozporządzenia). Zgodnie z wyjaśnieniem Dyrektora Biura Rozpoznawania Zagrożeń, nie wyodrębnia się wyników czynności kontrolno-rozpoznawczych prowadzonych na drogach ekspresowych oraz autostradach w odniesieniu do dróg i drogowych obiektów inżynierskich zlokalizowanych w obrębie pasa drogowego, w stosunku do których kompetencje organów PSP w praktyce ograniczają się jedynie do czynności podejmowanych w ramach przekazywania ich do użytkowania (czynności odbiorowe). Natomiast dane dotyczące innych obiektów zlokalizowanych w obrębie wspomnianego pasa drogowego (np. stacje paliw, hotele, miejsca obsługi podróżnych) ujmowane są zbiorczo, w grupie obiektów według stwierdzonych nieprawidłowości lub prowadzonego postępowania pokontrolnego.

(dowód: akta kontroli str. 1178-1190)

1.8. Zidentyfikowane trudności dotyczące działań ratowniczych

Odnosząc się do trudności i ograniczeń wpływających na sprawną organizację i przebieg działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych Komendant Główny PSP podał w wyjaśnieniu, iż sporadycznie występowały utrudnienia w dojeździe do miejsca zdarzenia związane z koniecznością wykorzystania bram awaryjnych (zlokalizowanych w ciągu drogi lub w miejscach obsługi podróżnych) i przejazdu przez bariery energochłonne. Podobny problem, w ocenie Komendanta Głównego PSP, dotyczył także przejazdów awaryjnych. Bariery energochłonne w tych miejscach wykonane zostały w sposób „łatwo rozbieralny”, zgodnie z § 101 ust. 4 i § 102 ust. 4 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych¹⁷, co nie jest jednoznaczne z pojęciem „szybko rozbieralne”. W związku z powyższym demontaż barier zająć może od kilku do kilkunastu minut, co może mieć wpływ na skuteczność działań ratowniczych. W opinii Komendanta Głównego PSP mają także miejsce przypadki odmowy przez zarządców dróg protokolarnego przejęcia władania nad terenem drogi. Nie ma to

¹⁶ Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

¹⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.

jednak wpływu na skuteczność działań, ale powoduje nieuzasadnione blokowanie sił ratowniczych na drodze.

Komendant Główny PSP podkreślił także, że czas prowadzenia działań ratowniczych na drogach uległ znacznemu skróceniu, natomiast w odbiorze społecznym, dla użytkowników autostrad i dróg ekspresowych, istotny jest czas przywrócenia normalnego funkcjonowania drogi, na co PSP nie ma wpływu. Determinuje go czas podjęcia i przeprowadzenia czynności przez Policję, prokuratorów lub usunięcia uszkodzeń infrastruktury przez zarządców dróg.

(dowód: akta kontroli str. 1348-1349)

Według Dyrektora KCKRiOL wyniki prac na poziomie Komendy Głównej PSP dotyczące ustalania zbiorczego planu sieci podmiotów ksrq, w zakresie w jakim dotyczą określenia zabezpieczenia operacyjnego gmin, powinny być wykorzystywane przy opracowywaniu przez komendantów miejskich (powiatowych) PSP analiz zabezpieczenia operacyjnego (§ 4 ust. 1 pkt 3 rozporządzenia o ksrq).

Ustalenia kontroli wykazały także, iż w budżecie państwa w układzie zadaniowym KG PSP na lata 2015 i 2016 oraz Planie Działalności Komendanta Głównego PSP na lata 2015 i 2016 przyjęty został miernik (próg satysfakcji) określający procent interwencji, w których podmioty ksrq dotarły na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (parametr czasu przybycia 8 minut, o którym mowa w § 8 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia o ksrq, nie został uwzględniony).

Odnosząc się do powyższego Dyrektor KCKRiOL wskazał, iż mierniki powyższe służą do oceny funkcjonowania ksrq, a nie tylko PSP, zatem przyjęto czas przybycia 15 minut, jako adekwatny dla wszystkich podmiotów ksrq.

(dowód: akta kontroli str. 932-939, 1079-1094, 1311-1313, 1330-1331)

1.9. Dane dotyczące liczby działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych

Z danych wygenerowanych z Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej wynika, że w okresie objętym kontrolą na autostradach i drogach ekspresowych miało miejsce łącznie 5.057 zdarzeń, z tego:

- na autostradach – 2.910 zdarzeń (1.893 w 2015 r. i 1.017 w I półroczu 2016 r.),
- na drogach ekspresowych – 2.147 zdarzeń (1.395 w 2015 r. i 752 w I półroczu 2016 r.).

(dowód: akta kontroli str. 507-508)

Spośród ww. ogólnej liczby zdarzeń, w wyniku 1.274 zdarzeń ich uczestnicy odnieśli obrażenia lub stracili życie¹⁸. Dane dotyczące ww. zdarzeń wygenerowano na podstawie pola „Numer drogi”, przy czym system SWD PSP umożliwiał wprowadzenie danych dotyczących zdarzenia, do którego doszło na autostradzie lub drodze ekspresowej, bez obligatoryjnego wypełnienia ww. pola.

Analiza danych dotyczących wybranych informacji o ww. zdarzeniach wykazała m.in., że:

- średni czas dojazdu pierwszej jednostki na miejsce zdarzenia, liczony od przyjęcia zgłoszenia, wynosił 11,5 minuty,
- średnia odległość przebyta przez pierwszy pojazd, który przybył na miejsce zdarzenia, wynosiła 9,9 km.

¹⁸ Zgodnie z „Zasadami ewidencjonowania zdarzeń w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej” przez rannych i osoby śmiertelne rozumie się osoby, które wymagały medycznych działań ratowniczych i przetransportowane przez zespół ratownictwa medycznego z miejsca zdarzenia, przy czym uwzględnia się również osoby, które odmówiły zabrania z miejsca zdarzenia. W przypadku ofiar śmiertelnych uwzględnia się osoby, w stosunku do których odstąpiono od resuscytacji, przerwano resuscytację lub lekarz stwierdził zgon. Liczbę rannych lub ofiar śmiertelnych określa się od momentu rozpoczęcia do chwili zakończenia działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty ksrq lub inne jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Badanie danych dotyczących wybranych zdarzeń, do których doszło na autostradach i drogach ekspresowych wykazało, że w systemie SWD PSP, w niektórych przypadkach ujęto błędne dane, co wynikało przede wszystkim z oczywistej pomyłki zaistniałej przy wprowadzaniu informacji do systemu. Ponadto, brak możliwości wyboru numeru drogi z katalogu (słownika dróg) powodował, że uzyskane w toku kontroli dane obarczone były ryzykiem ich niekompletności. Np. w przypadku zdarzenia, do którego doszło na autostradzie A4 stwierdzono przypadki wpisywania w polu „Numer drogi” numeru „A4”¹⁹ lub „A-4”. Możliwe było także wpisanie numeru drogi w innym układzie lub niewprowadzenie w ogóle danych o numerze drogi.

Powyższe może także skutkować brakiem pełnej wiedzy Komendanta Głównego PSP o skali zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych oraz ograniczać zakres analizy działań podmiotów ksrg na drogach.

(dowód: akta kontroli str. 506, 722-748, 1314-1324)

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, iż z uwagi na liczbę informacji o zdarzeniach ewidencjonowanych w systemie SWD PSP w ciągu doby (od kilkuset do kilku tysięcy) Służba Dyżurna Stanowiska Kierowania Komendanta Głównego PSP weryfikuje informacje o zdarzeniach charakterystycznych, np. z ofiarami śmiertelnymi pożarów, z udziałem substancji promieniotwórczych, biologicznych, itp. W ciągu służby dyżurni SK KG PSP sprawdzają wrywkowo poprawność i kompletność około kilkunastu informacji o zdarzeniach. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości przesyłana jest informacja do SK KW PSP drogą telefoniczną lub przez moduł komunikacji SWD PSP celem korekty danych. W przypadku wystąpienia wątpliwości merytorycznych informacje ze zdarzeń poddawane były procesowi analizy oraz wyjaśnień w podległych jednostkach terenowych.

(dowód: akta kontroli str. 507)

W opinii NIK, wpływ na stwierdzone w toku kontroli nieprawidłowości, dotyczące ewidencjonowania danych o zdarzeniach w systemie SWD PSP, miał brak tzw. reguł weryfikacyjnych i walidacyjnych, które umożliwiłyby automatyczną weryfikację poprawności wybranych danych. Wprowadzenie takich funkcjonalności pozwoliłoby zidentyfikować w SWD PSP zdarzenia, w przypadku których istnieje ryzyko, że wprowadzone dane mogą zawierać oczywiste błędy, takie jak znikoma lub nierealnie duża odległość pokonana przez pierwszy podmiot docierający do miejsca zdarzenia w stosunku do lokalizacji jednostki ksrg, niereczywisty czas przybycia lub nierealna prędkość, z jaką miałyby się poruszać pojazdy ratowniczo-gaśnicze.

(dowód: akta kontroli str. 499-500, 515, 1314-1324)

Komendant Główny PSP nadbryg. Leszek Suski podał w wyjaśnieniach, że w latach 2015-2016 rozważano wprowadzenie reguł walidacyjnych w systemie SWD PSP, co poprawiłoby jakość informacji wprowadzanych przez jednostki podległe. Jednak w związku z brakiem prawa własności do kodu źródłowego do wersji systemu SWD-ST 2.5 (wykorzystywanej na poziomie komend powiatowych PSP) oraz SWD-ST 3.0 taka możliwość okazała się niemożliwa do wprowadzenia. Wdrożono natomiast rozwiązania organizacyjne polegające na weryfikowaniu ręcznym przez służbę dyżurną obszarów informacyjnych ważnych z punktu widzenia działalności operacyjnej prowadzonej przez jednostki ochrony przeciwpożarowej. Komendant Główny PSP podkreślił, że z powodów przytoczonych powyżej (brak prawa własności do kodów źródłowych) dotychczas nie rozważano wprowadzenia katalogu dróg do systemu, przy czym trwają prace nad stworzeniem nowego systemu SWD PSP, w którym przewiduje się zastosowanie ww. funkcjonalności.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1343)

¹⁹ Na potrzeby kontroli, wygenerowano dane o zdarzeniach, do których doszło na autostradach i drogach ekspresowych, na podstawie pola „Numer drogi”, we wskazanym układzie, zgodnym z obowiązującą numeracją dróg.

Zgodnie § 8 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia o ksrg, analizę zabezpieczenia operacyjnego przeprowadza się z uwzględnieniem obszarów, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia²⁰ pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ratowniczych wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut, w celu wyznaczenia dla nich obszarów chronionych lub ich zmiany.

Ustalenia kontroli przeprowadzanych przez NIK w komendach powiatowych i miejskich PSP wskazują, że występują różnice w sposobie interpretacji czasów przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg, i tak np.:

- dla przypuszczalnego czasu przybycia 8 minut dla jednostek OSP włączonych do ksrg przyjmowano: osiągnięcie gotowości w czasie 5 minut i na dojazd do miejsca zdarzenia czas 3 minut,
- nie został wyznaczony obszar chroniony dla OSP włączonych do ksrg dla czasu 8 minut, ponieważ jako czas gotowości jednostki przyjęto 10 minut.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że określony w ww. przepisie parametr czasu przybycia do 8 minut dotyczy wyłącznie jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (na czas ten składa się czas alarmowania 3 minuty i czas dojazdu 5 minut). Analogicznie dla jednostek OSP obliczeniowe czasy wynoszą: czas alarmowania 10 minut i czas dojazdu 5 minut. Oba przyjęte założenia uwzględniają czas dojazdu do 5 minut co, w ocenie Dyrektora KCKRiOL, umożliwia, przy założeniu średnich prędkości jazdy, wykreślenie na mapie obszarów objętych tym czasem dojazdu. Mają one charakter pomocniczy dla analizy operacyjnego zabezpieczenia i nie stanowią standardu czasowego podjęcia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 333-335, 394-395)

Dyrektor KCKRiOL zapowiedział, że problematyka ta będzie jednym z elementów odprawy z naczelnikami służb operacyjnych komend wojewódzkich PSP, a celem jej będzie przypomnienie wcześniejszych ustaleń i zobligowanie do podjęcia działań sprawdzających wdrożenie przyjętych ustaleń przez komendy powiatowe PSP.

(dowód: akta kontroli str. 335, 1307)

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę, że brak jednolitego podejścia w zakresie interpretacji ww. przepisu przy sporządzaniu analizy zabezpieczenia operacyjnego powiatu mógł skutkować różnym sposobem wyznaczania obszarów chronionych. W związku z powyższym konieczne jest podjęcie przez Pana Komendanta, zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej kierującego ksrg, działań w celu zapewnienia spójnej i jednolitej realizacji ww. obowiązku przez podległych komendantów jednostek PSP.

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Ustanowione przez Komendanta Głównego PSP zasady, w tym dotyczące prowadzenia czynności ratowniczych, umożliwiały sprawne prowadzenie działań na autostradach i drogach ekspresowych. Proces opracowania zbiorczego planu sieci podmiotów prowadzony na poziomie Komendy Głównej PSP opierał się m.in. na analizie zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatów i województw, co umożliwiało wskazanie gmin o niewystarczającym poziomie tego zabezpieczenia. Należy także podkreślić, iż jednym z parametrów mających wpływ na włączenie OSP do ksrg była bliskość, użytkowanej lub planowanej do wybudowania, autostrady lub drogi ekspresowej.

²⁰ Dyrektor KCKRiOL podał w wyjaśnieniu, że w „Zasadach ewidencjonowania zdarzeń w Systemie Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej”, będących również wytycznymi w zakresie sporządzania dokumentu pn. „Informacji ze Zdarzenia” wyszczególnione jest pojęcie „Przybycie pierwszego podmiotu ratowniczego”. W pozycji tej podaje się „Czas przybycia”, rozumiany jako moment (punkt w czasie) określony datą i godziną. Natomiast dla celów operacyjnych używa się także sformułowania „czas przybycia” rozumiany jako przedział czasowy wynikający z różnicy pomiędzy „Czasem przybycia” (punktem w czasie) a czasem zgłoszenia (również rozumianym jako punktem w czasie).

Zastrzeżenia NIK budził brak funkcjonalności systemu SWD PSP, które umożliwiłyby automatyczną weryfikację wybranych danych o zdarzeniach (tzw. reguły weryfikacyjne i walidacyjne). Podkreślić należy, iż stwierdzone w toku kontroli błędy zostały skorygowane, a ich skala nie miała istotnego wpływu na rzetelność danych. Pozytywnie przy tym należy ocenić zapowiedź Komendanta Głównego PSP, z której wynika, iż w nowej wersji systemu planowane jest wprowadzenie takich funkcjonalności.

Ponadto, ustalenia kontroli przeprowadzanych przez NIK w komendach miejskich oraz powiatowych PSP wskazują na konieczność podjęcia przez Komendanta Głównego PSP działań w celu zapewnienia spójnej i jednolitej realizacji przez podległych komendantów jednostek PSP zadania określonego w § 8 ust. 4 pkt 2 rozporządzenia o ksrg.

2. Wymiana informacji i koordynacja na miejscu działań ratowniczych

*Opis stanu
faktycznego*

2.1. Na mocy porozumienia zawartego 12 czerwca 2001 r. między Komendantem Głównym PSP a Komendantem Głównym Policji strony zobowiązały się do współdziałania polegającego na koordynowaniu i usuwaniu skutków zdarzeń związanych z występowaniem zagrożeń dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia i środowiska, których przyczyną są katastrofy naturalne i awarie techniczne, zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne miejscowe zagrożenia. Współdziałaniem objęte miały być czynności zwłaszcza z zakresu działań zapobiegawczo-przygotowawczych, organizowanie i prowadzenia działań likwidujących zagrożenie na miejscu zdarzenia oraz szkolenie i doskonalenie zawodowe. Zgodnie z § 4 ww. Porozumienia, koordynatorem ze strony KG PSP był Dyrektor KCKRiOL. Do jego obowiązków należało m.in. sporządzanie rocznych sprawozdań z realizacji Porozumienia.

W okresie objętym kontrolą w ramach działania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji realizatorzy porozumienia spotykali się regularnie, w cyklach miesięcznych, w Rządowym Centrum Bezpieczeństwa. Podczas spotkań omawiane były bieżące sprawy i problemy dotyczące współdziałania służb oraz dokonywano podsumowania współpracy i przeprowadzanych akcji. Podobne spotkania odbywały się w MSWiA, gdzie na bieżąco przeprowadzane były ustalenia i konsultacje w ramach wspólnie prowadzonych akcji, ćwiczeń oraz przygotowań do zabezpieczeń m.in. imprez masowych. Dyrektor KCKRiOL podał w wyjaśnieniu, że w trakcie wspólnych spotkań przedstawicieli KG PSP oraz KGP nie sygnalizowano istotnych utrudnień w realizacji ww. Porozumienia, a kwestie bieżącej współpracy były załatwiane i korygowane natychmiast, w trybie operacyjnym. W związku z powyższym, jak stwierdził Dyrektor KCKRiOL, nie sporządzano sprawozdania za 2015 r. Aktualizację zapisów Porozumienia i podsumowanie dotychczasowego współdziałania zaplanowane na II połowę 2016 r.

Jednocześnie, w okresie objętym kontrolą Komendant Główny PSP nie podpisywał porozumień z jednostkami organizacyjnymi innych służb, z podmiotami ratowniczymi oraz z indywidualnymi ekspertami w zakresie organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na drogach ekspresowych i autostradach.

(dowód: akta kontroli str. 802-804, 926-929)

2.2. Organizacja ksrg przez Komendanta Głównego PSP, zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 7 rozporządzenia o ksrg, obejmuje między innymi opracowanie zasad organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych. Realizując delegację wynikającą z wyżej przytoczonego przepisu Komendant Główny PSP gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz w dniu 27 listopada 2012 r. zatwierdził „Zasady łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby

działań ratowniczych”, których celem było wsparcie kierującego działaniami ratowniczymi (dalej: KDR) oraz służby łączności PSP w zakresie wykorzystania łączności radiowej podczas działań ratowniczo-gaśniczych, jak i na etapie ich planowania. Zasady te miały także na celu usprawnienie procesu organizacji łączności radiowej oraz ujednolicenie zasad jej organizacji na poszczególnych poziomach dowodzenia z zachowaniem ciągłości struktury sieci radiowej.

(dowód: akta kontroli str. 329-331, 438-453)

W przedmiotowym dokumencie przedstawione zostały:

- ogólne zasady organizacji łączności na potrzeby KDR;
- organizacja łączności na potrzeby KDR na poziomie interwencyjnym, taktycznym oraz strategicznym;
- organizacja radiowej sieci współdziałania służb MSW podczas działań ratowniczych (kanał B112), wykorzystywanej w przypadku konieczności zapewnienia wymiany informacji pomiędzy funkcjonariuszami (osobami) różnych służb MSW bezpośrednio zaangażowanymi w działania;
- organizacja radiowej sieci retransmisyjnej – RSR (kanał BF171), wykorzystywanej, w oparciu o mobilny radioprzebiegnik, w przypadku konieczności zapewnienia łączności podczas działań ratowniczych lub ćwiczeń na dużym obszarze, ewentualnie na terenie o złych warunkach propagacji fal radiowych.

W ogólnych zasadach organizacji łączności na potrzeby KDR podkreślono, iż kolejność przydziału kanałów ratowniczo-gaśniczych podczas prowadzenia działań na terenie powiatu ustalają komendanci powiatowi / miejscy PSP. Informacje przekazywane do stanowiska kierowania, dotyczące prowadzonych działań ratowniczych za pomocą innych niż radiowe środki łączności, powinny być rejestrowane (nagrywane). Bezwzględnie zabroniono przekazywania informacji z miejsca prowadzonych działań na numery alarmowe obsługiwane przez stanowiska kierowania. Podkreślono także, aby unikać sytuacji, w której KDR lub dowódcy odcinków bojowych prowadzą nasłuch i korespondencję na więcej niż dwóch kanałach radiowych.

(dowód: akta kontroli str. 438-453)

Nawiązanie bezpośredniej łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych z innymi podmiotami biorącymi udział w działaniach możliwe jest poprzez wykorzystanie:

- radiowej sieci współdziałania służb MSWiA (kanał B112). Do pracy w tej sieci dopuszczone były, służb resortu spraw wewnętrznych, inne służby, organizacje i podmioty (np. Żandarmeria Wojskowa, Polski Czerwony Krzyż, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, Zespoły Ratownictwa Medycznego PRM, Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe i Operator Autostrady Interoll Polska),
- następujących radiowych sieci zarządzanych/nadzorowanych przez PSP:
 - Krajowa Sieć Współdziałania ze statkami powietrznymi (KSWL) służącą do zapewnienia łączności pomiędzy jednostkami PSP, a statkami powietrznymi uczestniczącymi w działaniach ratowniczych (Policja, Straż Graniczna, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe),
 - Sieć Dowodzenia i Współdziałania (KDW) jest uruchamiana doraźnie podczas akcji ratowniczo-gaśniczych i służy zapewnieniu łączności dowodzenia i współdziałania pomiędzy siłami ratowniczymi własnymi i współdziałającymi.

(dowód: akta kontroli str. 330-331)

Dyrektor KCKRiOL poinformował, że nie posiada informacji na temat problemów w nawiązywaniu bezpośredniej łączności na miejscu prowadzonych działań ratowniczych z innymi podmiotami biorącymi udział w działaniach za pośrednictwem kanału B112 oraz przy wykorzystaniu radiowych sieci zarządzanych/nadzorowanych przez PSP. W przypadku niekorzystania z ww. form łączności wymiana informacji

może odbywać się poprzez udostępniane środki łączności (radiotelefony) pomiędzy służbami, a o sposobach przekazywania informacji pomiędzy służbami na miejscu działań ratowniczych decyduje bezpośrednio osoba nimi kierująca.

(dowód: akta kontroli str. 803-804)

Zlecone przez Komendanta Głównego PSP analizy dwóch zdarzeń, do których doszło na autostradach i drogach ekspresowych (szerzej w pkt. 3.7 wystąpienia) wykazały, że w trakcie prowadzenia czynności ratowniczych wykorzystywano głównie łączność na poziomie sieci wojewódzkiej oraz powiatowej. Korzystano także z łączności telefonicznej pomiędzy dyżurnym operacyjnym stanowiska kierowania a służbami współdziałającymi (np. Policja). Podczas prowadzonych działań ratowniczych nie korzystano z łączności za pośrednictwem kanału B112, KSWL i KDW.

(dowód: akta kontroli str. 515-622)

Komendant Główny PSP podał w wyjaśnieniu, że do Biura Informatyki i Łączności KG PSP nie wpływały sygnały dotyczące występowania problemów z wykorzystaniem kanału B112 podczas prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Biuro to nie prowadziło także analiz dotyczących funkcjonowania Radiowej Sieci Współdziałania MSW. Komendant wskazał ponadto, że wykorzystywane obecnie rozwiązania (standardy) w zakresie łączności podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych, w przypadku zdarzeń o dużym nagromadzeniu sił i środków różnych służb, mogą stanowić ograniczenie dla zapewnienia skutecznego współdziałania. W związku z powyższym Zarządzeniem Nr 67 Prezesa Rady Ministrów z 21 sierpnia 2015r. utworzony został Międzyresortowy Zespół do spraw Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu Łączności Radiowej, do zadań którego należy przede wszystkim:

- analiza potrzeb i określenie założeń do budowy Systemu obejmujących w szczególności zakres projektu, technologie, finansowanie oraz wstępny harmonogram realizacji,
- określenie zakresu i warunków wykorzystania Systemu przez organy administracji rządowej oraz jednostki organizacyjne im podległe lub przez nie nadzorowane.

(dowód: akta kontroli str. 1345-1346)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Ustalenia kontroli wskazują, że Komendant Główny PSP zapewnił warunki do sprawnej organizacji łączności radiowej oraz podjął działania na rzecz ujednolicenia zasad jej organizacji na poszczególnych poziomach dowodzenia w przypadku zdarzeń, do których doszło na autostradach i ekspresowych.

Podkreślenia wymaga jednak, że charakterystyka zdarzeń, do których dochodzi na autostradach i drogach ekspresowych, a zwłaszcza zakres i obszar realizowania zadań przez podmioty współdziałające, powoduje, że przedstawiciele różnych służb najczęściej są zgromadzeni w pobliżu miejsca pracy kierującego działaniem ratowniczym i pozostają w kontakcie głosowym i wzrokowym.

W opinii NIK zasadnym jest przeprowadzenie, wspólnie z Komendantem Głównym Policji, weryfikacji założeń i celów Porozumienia zawartego 12 czerwca 2001 r. między Komendantem Głównym PSP a Komendantem Głównym Policji, przede wszystkim ze względu na 15-letni okres czasu jaki upłynął od jego zawarcia. Mając na względzie dotychczasowe doświadczenia w przebiegu działań ratowniczych, celowym byłoby w szczególności przeanalizowanie zasad współdziałania w ramach realizacji czynności z zakresu działań zapobiegawczo-przygotowawczych, a także organizowania i prowadzenia działań likwidujących zagrożenia na miejscu zdarzenia.

3. Wyposażenie służb oraz przeszkolenie ratowników

3.1. Standardy wyposażenia

„Wytyczne standaryzacji wyposażenia pojazdów pożarniczych i innych środków transportu Państwowej Straży Pożarnej” zostały zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP 14 kwietnia 2011 r. Celem ich wydania było ujednolicenie typów pojazdów pożarniczych i innych środków transportu, używanych przez jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP podczas akcji ratowniczo-gaśniczych do prowadzenia działań ratowniczych i wykonywania czynności ratowniczych w czasie likwidacji pożarów, klęsk żywiołowych lub miejscowych zagrożeń.

W „Wytycznych” wyznaczono również minimalne standardy wyposażenia pojazdów pożarniczych i innych środków transportu w urządzenia zabudowane na stałe, armaturę gaśniczą oraz specjalistyczny i pomocniczy sprzęt ratowniczy, wymagany do prowadzenia działań ratowniczych i wykonywania czynności ratowniczych w zakresie przewidzianym dla danego typu pojazdu pożarniczego lub innego środka transportu. W „Wytycznych” zastrzeżono jednocześnie, iż w przypadku występowania specyficznych zagrożeń, na terenie działania jednostki organizacyjnej PSP, dopuszcza się użytkowanie innych niż standardowe typy pojazdów pożarniczych i innych środków transportu.

Standardy wyposażenia mogły być stosowane także przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, włączone do ksrp, w celu zachowania jednolitości i wymienności z jednostkami ratowniczo-gaśniczymi PSP. Ustalono zostały łącznie 24 standardy, w tym dotyczące następujących pojazdów:

- samochód ratowniczo-gaśniczy (4 typy),
- samochód z drabiną mechaniczną,
- samochód z podnośnikiem hydraulicznym,
- samochód ratownictwa technicznego (2 typy),
- samochód ratownictwa chemicznego (3 typy),
- samochód ratownictwa technicznego z funkcją gaśniczą,
- samochód ratownictwa wodnego (2 typy).

(dowód: akta kontroli str. 331-332)

Jak podał Dyrektor KCKRiOL, rozmieszczenie pojazdów w zależności od zagrożeń planowane jest na podstawie analizy zagrożeń oraz przyjętych kryteriów operacyjnych określonych w zasadach organizacji ratownictwa specjalistycznego. Dyrektor KCKRiOL podkreślił także, iż nie ma szczególnych uwarunkowań w zakresie rozmieszczenia sprzętu ze względu na klasę dróg.

(dowód: akta kontroli str. 332)

Standard wyposażenia uwzględniał potrzeby związane z prowadzeniem działań ratownictwa technicznego oraz medycznego. W przypadku samochodów ratowniczo-gaśniczych ustalony standard wyposażenia obejmował m.in.:

- narzędzia ratownicze, pomocnicze i osprzęt dla straży pożarnej (w tym przede wszystkim zestaw hydrauliczny narzędzi ratowniczych, hydrauliczny wyważacz do drzwi z pompą zasilającą, pilarkę łańcuchową do drewna, piłę tarczową do stali i betonu, topór ciężki, bosak ciężki i podręczny, młot i siekierę),
- sprzęt ratownictwa medycznego (komplet zestawu ratownictwa medycznego R1²¹).

Wyższy standard w zakresie wyposażenia Komendant Główny PSP zatwierdził dla samochodów ratownictwa technicznego (w tym z funkcją gaśniczą), i tak m.in.:

- w grupie narzędzi ratowniczych, pomocniczych i osprzętu dla straży pożarnej: np. nożyco-rozpieracze, rozpieracze, rozpięrcze, przecinacze do prętów, lin i kabli, podnośniki hydrauliczne, młoty udarowo-obrotowy o napędzie elektrycznym, zbijak

²¹W przypadku dwóch rodzajów samochodów ratowniczo-gaśniczych dopuszczony został zestaw ratownictwa medycznego bez noszy typu deska i kompletu szyn Kramera.

do szyb hartowanych, narzędzie do wycinania szyb klejonych, nóż do pasów bezpieczeństwa),

- w ramach sprzętu ratownictwa medycznego: np. zestaw ratownictwa medycznego R1, nosze podbierakowe, nosze sanitarne składane.

(dowód: akta kontroli str. 1291-1297)

3.2. Szacowanie potrzeb w zakresie wyposażenia

W związku z wejściem w życie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²² Komendant Główny PSP dokonał analizy faktycznych potrzeb sprzętowych w stosunku do określonych wymogów w ww. rozporządzeniu. Według stanu na 30 czerwca 2015 r. obejmowały one:

- dla jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP: 27 samochodów ratownictwa technicznego (średnich i ciężkich), 53 zestawy hydraulicznych narzędzi ratowniczych oraz 16 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych,
- dla specjalistycznych grup ratownictwa technicznego: dwa ciężkie samochody ratownictwa drogowego²³, dwa żurawie samochodowe o udźwigu min. 30 ton²⁴.

(dowód: akta kontroli str. 508-509)

Dyrektor KCKRiOL poinformował, że zgodnie z zatwierdzonym przez Komendanta Głównego PSP standardem wyposażenia, na każdym samochodzie ratowniczo-gaśniczym pierwszej kolejności dysponowania oraz na każdym średnim samochodzie ratowniczo-gaśniczym typoszeregu GBA 2/16 znajduje się zestaw narzędzi hydraulicznych oraz innych narzędzi, umożliwiających podjęcie działań w zakresie ratownictwa technicznego w zakresie podstawowym. Jako samochód „dysponowany w pierwszej kolejności” należy rozumieć samochód ratowniczo-gaśniczy średni lub ciężki, wyposażony zgodnie ze standardem oraz spełniający dodatkowy standard samochodu dysponowanego w pierwszej kolejności.

Podkreślono także, że wyniki analizy wykazały, iż nie było jednostki ratowniczo-gaśniczej PSP, która nie byłaby w stanie podjąć czynności ratowniczych z zakresu ratownictwa technicznego na poziomie podstawowym z powodu braku wyposażenia, w tym samochodu. Dyrektor wskazał także, iż nie ma jednostki, która posiada mniej niż dwa zestawy hydraulicznych narzędzi ratowniczych. W ramach planowanego do realizacji projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I”²⁵, współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, zaplanowano zakup 8 zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych, natomiast w ramach projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie drogowym – etap IV”²⁶ zaplanowano zakup 79 zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych.

W przypadku średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych (wykazano brak 16 sztuk²⁷) ustalono, iż część jednostek, które tego rodzaju samochodów nie posiadała, użytkowała samochody ratowniczo-gaśnicze ciężkie, posiadające m.in. autopompy o wyższych parametrach oraz zbiorniki gaśnicze o większych pojemnościach. Dyrektor KCKRiOL wskazał, iż w związku z powyższym podjęto

²² Dz. U. z 2014 r., poz. 1793.

²³ W 2015 r. zakupiono dwa ciężkie samochody ratownictwa drogowego (dla KW PSP w Warszawie i KW PSP w Krakowie).

²⁴ W 2015 r. KWP w Szczecinie, przy udziale KG PSP, dokonała zakupu brakującego sprzętu.

²⁵ Pre-umowa została zawarta 7 kwietnia 2016 r.

²⁶ Pre-umowa została zawarta 30 czerwca 2016 r.

²⁷ W 2015 r. zakupiono 10 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych przeznaczonych na uzupełnienie braków. W ramach planowanego do realizacji projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I”, współfinansowanego ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020, zaplanowano zakup 15 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych, natomiast w ramach projektu pn. „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie drogowym – etap IV” zaplanowano zakup 68 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych.

decyzję, że samochody te będą eksploatowane do tzw. śmierci technicznej (tj. do czasu osiągnięcia założonych okresów eksploatacji), a w ich miejsce zostaną wprowadzone pojazdy spełniające wymogi rozporządzenia.

Także w przypadku samochodów średnich ratownictwa technicznego (wykazane zostały braki w ilości 22 sztuk), istniejący stan wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP umożliwiał realizację czynności ratowniczych. Dyrektor KCKRiOL wskazał, że przeprowadzona analiza stanu wyposażenia w samochody ratownictwa technicznego stała się podstawą do wygenerowania potrzeb zarówno pod względem ilościowym, jak też jakościowym, co w konsekwencji pozwoliło na wskazanie priorytetów planowanych zakupów wyposażenia.

(dowód: akta kontroli str. 509-515, 930-931, 1298)

3.3. Szkolenie strażaków

Kształcenie strażaków w zakresie prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych realizowane było w formie kształcenia zawodowego strażaków PSP w zawodach strażak, technik pożarnictwa oraz inżynier pożarnictwa. Kształcenie realizowano w formie kształcenia dziennego, kwalifikacyjnych kursów zawodowych, studiów stacjonarnych i niestacjonarnych oraz studiów podyplomowych, dla których opracowane zostały programy szkolenia.

Dyrektor KCKRiOL podał w wyjaśnieniu, że za realizację doskonalenia zawodowego odpowiadają odpowiednio komendanci wojewódzcy oraz powiatowi (miejscy) PSP. Doskonalenie to realizowane jest poprzez szkolenia wewnętrzne i odnotowywane jest w dokumentacji prowadzonej przez jednostki ratowniczo-gaśnicze. Elementem doskonalenia zawodowego są również ćwiczenia na wybranych obiektach realizowane przez jednostki ratowniczo-gaśnicze, w tym na drogach krajowych, wojewódzkich czy też powiatowych.

(dowód: akta kontroli str. 807-808)

W przypadku OSP w ksrg, według stanu na 30 czerwca 2016 r., spełnione zostały wymogi w zakresie przeszkolenia podstawowego, szkolenia kierowców - konserwatorów sprzętu ratowniczego i specjalistycznego oraz szkolenia z zakresu ratownictwa technicznego. Ponadto uprawnienia do wykonywania zadań w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy przez ratownika, zgodnie z ustawą z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym²⁸ (dalej: ustawa o PRM), posiadało 24.795 strażaków (podczas gdy wymogi określały posiadanie tego rodzaju uprawnień przez co najmniej 16.952 strażaków).

Stan wyszkolenia strażaków PSP, według stanu na 30 czerwca 2016 r., przedstawiał się następująco:

- spośród 12.612 strażaków, zajmujących stanowiska przewidziane dla szeregowych i podoficerów, zatrudnionych w zmianowym rozkładzie czasu służby²⁹ szkolenie podstawowe miało ukończone 12.513 strażaków (99,2%),
- uprawnienia do wykonywania zadań w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy przez ratownika, zgodnie z ustawą o PRM, posiadało 28.822 strażaków, co stanowiło 98% stanu pożądanego (tj. 29.484 strażaków). Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor Biura Szkolenia KG PSP, brak ważnego przeszkolenia 662 strażaków wynikał z konieczności skompletowania grup egzaminacyjnych i wcześniejszego zaplanowania egzaminów potwierdzających uprawnienia ratownika (tzw. recertyfikacja).

(dowód: akta kontroli str. 1095-1104, 1300)

Jednocześnie, dla niżej wymienionych rodzajów szkoleń, Komendant Główny PSP nie określił standardu wyszkolenia strażaków PSP:

²⁸ Dz. U. z 2016 r., poz. 1868.

²⁹ Z wyłączeniem strażaków zatrudnionych w stanowiskach kierowania właściwego komendanta PSP.

- szkolenie dla kandydatów na młodszych instruktorów ratownictwa medycznego w ksrp (przeszkolenie posiadało 391 strażaków),
- szkolenie z zakresu segregacji w zdarzeniach mnogich i masowych (przeszkolenie posiadało 4.068 strażaków),
- szkolenie instruktorów PSP z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (przeszkolenie posiadało 373 strażaków),
- szkolenie doskonalące z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (przeszkolenie posiadało 22.382 strażaków).

Dyrektor Biura Szkolenia KG PSP podał w wyjaśnieniu, że na poziomie Biura nie były ustalane zasady (kolejność) kierowania na ww. szkolenia, ponieważ odpowiadają za to kierownicy jednostek organizacyjnych PSP oraz Naczelnicy OSP. Kierowanie na ww. szkolenia odbywa się zgodnie ze zidentyfikowanymi potrzebami, przyjętą polityką kadrową, zapewnieniem ustalonego stanu osobowego na zmianach służbowych (w przypadku PSP) oraz możliwościami pokrycia przez gminę kosztów udziału w szkoleniu (w przypadku OSP).

(dowód: akta kontroli str. 1102)

3.4. Zasady organizowania ćwiczeń ratowniczych, o których mowa w § 4 ust. 3 pkt. 11 rozporządzenia o ksrp, zatwierdzone zostały przez Komendanta Głównego PSP w dniu 27 listopada 2012 r. Stanowiły one zbiór następujących dokumentów obowiązujących w PSP dotyczących przygotowania, przeprowadzenia, oceny i podsumowania ćwiczeń:

- Metodyka oceny ćwiczeń wojewódzkich, międzywojewódzkich, krajowych i międzynarodowych,
- Zasady monitorowania zasobów (sił) ratowniczych krajowego systemu oraz podmiotów z nim współpracujących,
- Ramowe zasady finansowania pododdziałów centralnego odwołu operacyjnego ksrp podczas działań ratowniczych i ćwiczeń.

Ponadto przygotowanie wyznaczonych pododdziałów PSP od udziału w ćwiczeniach krajowych oraz zagranicznych przez biura KG PSP zostały uregulowane następującymi procedurami ISO:

- P-5 Organizacja Ćwiczeń Krajowych,
- P-6 Przygotowanie jednostek PSP do udziału w ćwiczeniach za granicą,
- P-27 Koordynacja ćwiczeń, w których uczestniczy Stanowisko Koordynowania Komendanta Głównego PSP.

(dowód: akta kontroli str. 332-333, 337-389)

3.5. Ćwiczenia ratownicze na autostradach i drogach ekspresowych

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny PSP nie organizował ani krajowych, ani międzynarodowych ćwiczeń, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 13 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej. Komendant podał w wyjaśnieniu, że organizowanie ćwiczeń ratowniczych krajowych i międzynarodowych dotyczy hipotetycznych sytuacji powodujących konieczność podjęcia długotrwałych działań ratowniczych angażujących siły kilku województw (COO). Uruchomienie takiej pomocy wymaga długiego czasu (nawet kilku dni), w związku z czym ma zastosowanie w przypadku klęsk żywiołowych (np. powódzie, trzęsienia ziemi). Natomiast z uwagi na specyfikę zdarzeń mających miejsce na autostradach i drogach ekspresowych, charakteryzujących się przede wszystkim koniecznością podjęcia natychmiastowych działań, w ocenie Komendanta Głównego PSP, dotychczas nie wystąpiły okoliczności uzasadniające przeprowadzenie tego rodzaju ćwiczeń.

(dowód: akta kontroli str. 1349-1350)

Ćwiczenia dotyczące prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, w tym także z udziałem podmiotów spoza ksrp, organizowane były

przez jednostki podległe, tj. komendy wojewódzkie i miejskie (powiatowe) PSP. W okresie objętym kontrolą na terenie 12 województw przeprowadzone zostały łącznie 54 takie ćwiczenia. Ich celem było przede wszystkim zapoznanie się z obiektem (drogą ekspresową, autostradą), sprawdzenie możliwości dojazdu i wjazdu na drogę. Prowadzono także ćwiczenia zgrzywające w zakresie doskonalenia organizacji i prowadzenia działań ratowniczych podczas katastrofy drogowej z dużą liczbą osób poszkodowanych oraz udziałem towarów niebezpiecznych. I tak, np.:

- 16 czerwca 2015 r. na autostradzie A4 miały miejsce ćwiczenia zorganizowane przez Komendę Wojewódzką PSP w Rzeszowie oraz Komendę Powiatową PSP w Jarosławiu. Oprócz 18 zastępów jednostek PSP i OSP w ksrg w ćwiczeniach brali udział jednostki Policji, Państwowego Ratownictwa Medycznego, Straży Granicznej i Wojewódzkiego Inspektoratu Ochrony Środowiska;
- 3 września 2015 r. Komenda Wojewódzka PSP w Gorzowie Wlkp. i Autostrada Wielkopolska S.A. zorganizowały ćwiczenia na autostradzie A2. Oprócz podmiotów ksrg, w ćwiczeniach wzięli udział m.in. przedstawiciele Autostrady Eksploatacji S.A., Policji, Inspekcji Transportu Drogowego, jednostki Państwowego Ratownictwa Medycznego, Lotniczego Pogotowia Ratowniczego, a także straż pożarna z terenu Niemiec;
- 21 kwietnia 2016 r. Śląski Urząd Wojewódzki oraz Komenda Wojewódzka PSP w Katowicach zorganizowały na autostradzie A1 ćwiczenia, w których oprócz podmiotów ksrg, udział wzięli m.in. jednostka straży pożarnej z Republiki Czeskiej, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe, przedstawiciele Urzędu Gminy w Gorzycach i Prokuratury Okręgowej w Gliwicach.

(dowód: akta kontroli str. 918-925)

W przypadku ćwiczeń organizowanych przez komendy PSP opracowywana była odpowiednia dokumentacja ćwiczeń, której jednym z elementów były wnioski z tych ćwiczeń. Dotyczyły one różnych sfer działalności PSP, od zagadnień prewencyjnych, przez logistyczne po operacyjne i szkoleniowe, w tym samej organizacji ćwiczeń. KCKRiOL nie gromadziło wniosków z przeprowadzonych w 2015 r. ćwiczeń.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że nie dysponuje wnioskami z ćwiczeń przeprowadzonych w 2015 r., ponieważ na etapie bieżącego pozyskiwania danych nie było to wymagane przez ówczesne kierownictwo KCKRiOL. Dane takie są pozyskiwane od 2016 r., co w konsekwencji umożliwia analizę na poziomie KG PSP uwag, spostrzeżeń i propozycji komend wojewódzkich PSP oraz podległych im jednostek organizacyjnych PSP, przy czym w okresie objętym kontrolą nie odnotowano wniosków, których istotność mogłaby mieć wpływ na zmianę planu sieci podmiotów ksrg lub zasad organizacyjnych istotnych dla prowadzenia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 806-807)

3.6. Inspekcje gotowości operacyjnej

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, do zadań Komendanta Głównego PSP należy kierowanie ksrg, w tym przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów ksrg, których siły i środki tworzą centralny odwód operacyjny. Sposoby przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego określone zostały w Zarządzeniu Nr 5 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 26 czerwca 2013 r. Jednocześnie na podstawie § 3 ust. 2 pkt 1 Rozkazu Nr 9/2016, uprawnionym do zarządzania inspekcji wszystkich sił COO jest dowódca centralnego odwodu operacyjnego.

W okresie objętym kontrolą zespoły inspekcyjne KG PSP przeprowadziły łącznie 11 inspekcji jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz dziewięć inspekcji stanowisk kierowania komend wojewódzkich i miejskich PSP. Komendant Główny PSP, realizując obowiązek określony w § 15 ust. 7 ww. Zarządzenia, sporządzał raz na pół roku zbiorcze podsumowanie uchybień mających charakter ogólny lub stanowiący problem systemowy i przekazywał je do komend wojewódzkich i szkół PSP. W pismach za rok 2015 i I półrocze 2016 r. Komendant Główny PSP wskazał na konieczność położenia większego nacisku oraz przeprowadzenie dodatkowych szkoleń doskonalących m.in. w następujących obszarach:

- praktyczne zastosowanie zadań ratownictwa medycznego, zawartych w „Zasadach organizacji ratownictwa medycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym”;
- sposób prowadzenia rozpoznania i realizacji zadań podczas działań ratowniczych;
- czynności po użyciu sprzętu pneumatycznego i hydraulicznych narzędzi ratowniczych;
- zasady wykorzystania sorbentów oraz środków neutralizujących, będących na wyposażeniu JRG,
- bezpieczeństwa podczas prowadzonych działań ratowniczych oraz udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Ponadto, Komendant Główny PSP poinformował, iż z wniosków zespołów inspekcyjnych wynikała m.in. potrzeba:

- zintensyfikowania nadzoru nad stanem i aktualizacją dokumentacji COO,
- spełnienia wymogu wyposażenia wszystkich pojazdów wchodzących w skład pododdziałów COO (w tym modułów COO) w radiostacje, zaprogramowane zgodnie z zasadami organizacji łączności oraz wytycznymi określonymi przez KG PSP (pełna obsada krajowa),
- zintensyfikowania nadzoru nad stanem systemu łączności (alarmowania) JRG ze stanowiskami kierowania komendantów miejskich / powiatowych PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1313-1314, 1332-1338)

3.7. Analizowanie zdarzeń

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 13 rozporządzenia o ksr, elementem organizacji ksr przez Komendanta Głównego PSP na obszarze kraju jest opracowanie zasad analizowania zdarzeń. Realizując obowiązek określony w ww. przepisie Komendant Główny PSP gen. brygadier Wiesław Leśniakiewicz zatwierdził 27 grudnia 2012 r. dokument pn. „Zasady analizowania zdarzeń dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej”. Celem opracowania ww. zasad było zapewnienie jednolitego na terenie kraju sposobu sporządzania analiz, co miało pozwolić na:

- standaryzację – w granicach możliwości – sposobu oceny działań,
- wdrożenie mechanizmu weryfikacji i aktualizacji przyjętych zasad i procedur,
- wdrożenia systemu oceny efektywności rozwiązań organizacyjnych,
- stworzenie podstaw do analiz statystycznych,
- ujednolicenie sposobu monitorowania procesu analitycznego.

Powyższe zasady miały stanowić instrukcję dla komendantów miejskich (powiatowych) i wojewódzkich PSP do opracowywania analiz, które będą służyły doskonaleniu zawodowemu, a także ocenie funkcjonowania ksr na terenie powiatu, województwa i kraju.

Dokument ten zawiera m.in. szczegółowe zasady opracowywania studium przypadku, w tym zakres tematyczny analizy, dokumentację niezbędną / pomocną do jej opracowania, nadzór nad realizacją wniosków, a także metody wykorzystania analiz do szkolenia i doskonalenia zawodowego. Zgodnie z przyjętymi zasadami, zlecającym sporządzenie analizy zdarzenia jest kierownik jednostki organizacyjnej PSP (komendant miejski / powiatowy / wojewódzki / główny PSP), który na podstawie istniejących uregulowań prawnych, bieżącej analizy informacji ze

zdarzenia, zaobserwowanego przebiegu działań stwierdza potrzebę opracowania analizy zdarzenia.

(dowód: akta kontroli str. 217-263, 503-504)

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny PSP zlecił przeprowadzenie łącznie 28 analiz, z których dwie dotyczyły zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych. Były to:

- wypadek cysterny z gazem³⁰ (miejscowe zagrożenie), do którego doszło 26 maja 2015 r. na autostradzie A2 w miejscowości Grodzisk (gm. Dmosin, pow. brzeziński);
- pożar trzech samochodów na autostradzie A4 (pikietaż 199 km, jezdnia w kierunku Katowic)³¹, do którego doszło 22 czerwca 2015 r.

Zakres przedmiotowy ww. analiz działań ratowniczych były zgodny z zakresem określonym w załączniku nr 13 do rozporządzenia o ksrp i obejmował m.in. rozpoznanie i jego wyniki, organizację kierowania działaniem ratowniczym, chronologiczny opis prowadzenia działań ratowniczych oraz organizację łączności. Sporządzone analizy zawierały także oceny i wnioski, w których zwrócono uwagę m.in. na:

- celowość przeprowadzenia szkoleń w zakresie działań ratowniczych prowadzonych na autostradzie A2, obejmujących m.in. zapoznanie się z dokumentacją autostrady (w tym z planem działań ratowniczych) oraz topografią terenu (w tym umiejscowieniem wjazdów awaryjnych), a także przeprowadzenia szkoleń „w terenie” polegających na cyklicznym zapoznawaniu się z infrastrukturą na autostradzie;
- znaczące problemy ze sprawnym dojazdem na miejsce zdarzenia, wynikające z zablokowania pasów jezdni oraz pasu awaryjnego autostrady. Podkreślono także konieczność uregulowania zasad ustępowania pojazdom uprzywilejowanym, a także poruszania się tego rodzaju pojazdów, co powinno ułatwić dojazd do miejsca zdarzenia i zmniejszyć zagrożenie dla wszystkich uczestników ruchu drogowego i ratowników.

(dowód: akta kontroli str. 516-622)

*Ustalone
nieprawidłowości*

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

Ocena częściowa

Ustanowione przez Komendanta Głównego PSP standardy wyposażenia samochodów, w tym dotyczące wyposażenia (m.in. w hydrauliczne narzędzia ratownicze), uwzględniały sprzęt niezbędny do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Wyniki kontroli wykazały, że analiza faktycznych potrzeb sprzętowych, przeprowadzona w Komendzie Głównej PSP według stanu na 30 czerwca 2015 r., w stosunku do określonych normatywów wykazała braki m.in. samochodów ratownictwa technicznego oraz zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych. Nie powodowało to jednak sytuacji, aby jakkolwiek jednostka ratowniczo-gaśnicza PSP nie była w stanie podjąć czynności ratowniczych z zakresu ratownictwa technicznego na poziomie podstawowym z powodu braku wyposażenia, w tym samochodów. Jednocześnie Komendant Główny PSP w okresie objętym kontrolą podejmował działania mające na celu spełnienie wymogów sprzętowych, które polegały m.in. na uzyskaniu dofinansowania ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

Najwyższa Izba Kontroli nie wnosi zastrzeżeń do poziomu wyszkolenia strażaków zarówno Państwowej, jak i Ochotniczej Straży Pożarnej. Stan przeszkolenia

³⁰ Numer ewidencyjny zdarzenia: 0524001-0282.

³¹ Numer ewidencyjny zdarzenia: 0803002-015.

umożliwiał w szczególności prawidłową realizację czynności ratownictwa technicznego i medycznego (w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy) w związku ze zdarzeniami drogowymi.

4. Współpraca z Generalną Dyрекcją Dróg Krajowych i Autostrad

Opis stanu faktycznego

4.1. Komendant Główny PSP, w tym poprzez swoich przedstawicieli, od 2013 r. brał udział w pracach nad tworzeniem wewnętrznego dokumentu GDDKiA pt. „Zasady postępowania zarządcy drogi podczas zdarzeń na zarządzanej sieci dróg krajowych”³². Udział przedstawiciela KG PSP polegał na uzgodnieniu wybranych zapisów dotyczących obszarów pozostających we właściwości jednostek ochrony przeciwpożarowej, które miały zapewnić spójność tego dokumentu z zapisami „Zasad postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drodze” (dokumentu zatwierdzonego w listopadzie 2012 r. przez Zastępcę Komendanta Głównego PSP nadbryg. Janusza Skulicha).

Uwagi dotyczące badanej działalności

NIK stwierdziła, że proces uzgadniania projektu „Zasady postępowania zarządcy drogi (...)” prowadzony był w sposób przewlekły zarówno po stronie GDDKiA, jak i KG PSP. Np. w odpowiedzi na pismo KG PSP z dnia 20 lutego 2014 r., w którym zgłoszono uwagi do tego projektu, GDDKiA przekazała zaktualizowaną wersję tego dokumentu w dniu 22 września 2015 r., tj. dopiero po przeszło 1,5 roku. Z kolei stanowisko KG PSP w tej sprawie wpłynęło do GDDKiA po kolejnych 12 miesiącach.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że najważniejszym osiągnięciem tych prac, z punktu widzenia PSP, było uzgodnienie pojęcia „uszkodzenie infrastruktury drogowej”, dzięki której wszelkie ograniczenia przyczepności drogi spowodowane zanieczyszczeniami będą traktowane jako „uszkodzenia infrastruktury”. Jednocześnie uzgodniono także brzmienie zapisu, który umieszczony przez kierującego działaniami ratowniczymi w protokole przekazania terenu objętego działaniami ratowniczymi, pozwoli przedstawicielom GDDKiA na przejęcie tego terenu.

Z ustaleń pomiędzy GDDKiA a KG PSP wynika także, że z chwilą wprowadzenia do stosowania „Zasad postępowania zarządcy drogi...” zostaną wprowadzone zmiany w „Zasadach postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej...” dotyczące informowania Punktów Informacji Drogowej przez stanowiska kierowania PSP o zdarzeniach, do których zadysponowano siły jednostek ochrony przeciwpożarowej. Jak podał w wyjaśnieniu Dyrektor KCKRiOL, do zakończenia kontroli dokument nie został zatwierdzony, przy czym współpraca na poziomie eksperckim została już zakończona.

(dowód: akta kontroli str. 785-800, 810, 955-969)

4.2. Zgodnie z § 98 ust. 2 pkt. 1 i 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych warunki bezpieczeństwa, w tym warunki podjęcia działań przez służby ratownicze, powinny być uzgodnione w zakresie wskazanym w ww. przepisach m.in. z właściwymi komendantami wojewódzkimi Państwowej Straży Pożarnej. Obowiązujące przepisy nie regulują kwestii uzgodnień odnośnie autostrad niepłatnych oraz dróg ekspresowych.

Dyrektor KCKRiOL wyjaśnił, że kwestia uzgadniania warunków bezpieczeństwa, w tym warunków podjęcia działań przez służby ratownicze, na autostradach niepłatnych oraz drogach ekspresowych uwzględniona została w wytycznych GDDKiA³³ dotyczących opracowywania planów działań ratowniczych na

³² Z propozycją współpracy Generalny Dyrektor Dróg Krajowych i Autostrad zwrócił się do Komendanta Głównego PSP pismem z 18 lutego 2013 r.

³³ Szczegółowy tryb, zasady opracowywania, zatwierdzania i aktualizacji planów działań ratowniczych dla autostrad płatnych określa Zarządzenie nr 27 Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad z dnia 31 maja 2013 r. w sprawie opracowania planu działań ratowniczych dla autostrad płatnych zarządzanych przez GDDKiA, zmienione Zarządzeniem nr 44/2014 z dnia 26 września 2014 r.

autostradach płatnych. Zgodnie z ww. wytycznymi możliwe jest ich wykorzystanie do tworzenia tego rodzaju planów dla dróg innych niż autostrady płatne. Dyrektor KCKRiOL podał w wyjaśnieniu, że powyższa kwestia była przedmiotem uzgodnień pomiędzy Zastępcą Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad oraz Zastępcą Komendanta Głównego PSP, zgodnie z którymi GDDKiA opracowuje, a komendanci wojewódzcy PSP uzgadniają plany działań ratowniczych dla pozostałych autostrad, dróg ekspresowych, a w późniejszym etapie także dróg głównych o ruchu przyspieszonym. Przed wejściem w życie zarządzenia Generalnego Dyrektora Dróg Krajowych i Autostrad koncesjonariusze i zarządcy indywidualnie uzgadniali warunki bezpieczeństwa oraz plany działań ratowniczych w poszczególnych komendach wojewódzkich PSP, co powodowało, że mogły występować różnice w podejściu do tego zagadnienia w zależności od województwa.

Z uwagi na fakt, że właściwymi w zakresie uzgodnień są komendanci wojewódzcy PSP, KG PSP nie monitoruje procesu uzgadniania planów działań ratowniczych, natomiast posiada wiedzę o planach uzgodnionych i wprowadzonych do stosowania.

(dowód: akta kontroli str. 800-802)

4.3. Celem opracowania „Zasad postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach” było wypracowanie jednolitych dla całego kraju metod postępowania w zdarzeniach drogowych wymagających współpracy z innymi podmiotami zobowiązanymi do przejęcia miejsca zdarzenia po zakończonej akcji ratowniczej.

W ww. zasadach wskazano, że jednostki ochrony przeciwpożarowej nie są zobligowane do wykonywania robót porządkowych, ani utrzymaniowych na drogach, gdyż prace te nie mieszczą się w zakresie ich zadań ustawowych. Zapewnienie przejezdności drogi publicznej jest zadaniem zarządcy drogi. W przypadku, gdy konieczność podjęcia działań wynika z faktu, iż na drodze znajduje się substancja zagrażająca życiu, zdrowiu i środowisku, to działania jednostek ochrony przeciwpożarowej mieszczą się w ramach ratownictwa chemicznego lub ekologicznego. Jednak, gdy na drodze znajduje się substancja lub odpady powypadkowe, które należy usunąć w celu zapewnienia bezpieczeństwa ruchu, a ich usunięcie nie mieści się w zakresie ratownictwa chemicznego, obowiązek ten spoczywa na zarządcy drogi.

Podkreślono także, iż dowódca sił jednostki ochrony przeciwpożarowej może podjąć decyzję o wykorzystaniu zasobów ratowniczych do udzielania pomocy innym podmiotom obecnym na miejscu zdarzenia, np. zarządcom drogi w uprzątnięciu drogi z materiałów i elementów pozostałych po zdarzeniach (w szczególności płam olejowych i płynów eksploatacyjnych, powodujących ograniczenie przyczepności nawierzchni drogi), o czym informuje powiatowe (miejskie) stanowisko kierowania PSP. W przypadku, gdy wcześniej prowadzone były działania ratownicze, podjęcie decyzji o udzieleniu pomocy powinno być poprzedzone przekazaniem terenu po zakończeniu działań ratowniczych.

W „Zasadach postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drodze” określone zostały warunki konieczne do uwzględnienia przy określaniu na poziomie lokalnym zasad współpracy z innymi podmiotami, w tym udzielania pomocy zarządcom dróg, tj.:

- zapewnienia priorytetu działań ratowniczych poprzez konieczność zapewnienia zdolności do natychmiastowego zadysponowania do zdarzeń wymagających podjęcia działań ratowniczych,
- zapewnienia merytorycznego nadzoru nad wykonaniem zadań przez jednostkę ochrony przeciwpożarowej, poprzez obecność na miejscu przedstawiciela podmiotu, któremu udzielane jest wsparcie.

Odnosnie problematyki uprzątnięcia dróg Dyrektor KCKRIOL wyjaśnił, że co do zasady zadania te, w przypadku autostrad i dróg ekspresowych, realizowane są przez tzw. Wykonawcę Utrzymaj Standard, z którym zarządca drogi posiada umowę na świadczenie takich usług.

(dowód: akta kontroli str. 804-805, 951-953)

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia współpracę Komendanta Głównego PSP z Generalnym Dyrektorem Dróg Krajowych i Autostrad. Na podkreślenie zasługują różne formy współpracy mające na celu wypracowanie rozwiązań w obszarach dotychczas nieuregulowanych w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, np. objęcie przez właściwych komendantów PSP procedurą uzgodnieniową planów działań ratowniczych dla autostrad niepłatnych i dróg ekspresowych. Wszelkie przejawy takiej współpracy niewątpliwie przyczyniają się do lepszego przygotowania do prowadzenia działań ratowniczych na drogach.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, wobec niestwierdzenia nieprawidłowości, Najwyższa Izba Kontroli odstępuje od sformułowania wniosków pokontrolnych.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

*Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń*

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

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK kierownikowi jednostki kontrolowanej przysługuje prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli.

*Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag*

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

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

Warszawa, 18 stycznia 2017 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Ewa Polkowska



Podpis

