



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Białymstoku

LBI-4101-03-01/2012
P/12/077

Białystok, dnia 4 października 2012 r.

**Pan
Starszy brygadier
Antoni Ostrowski
Komendant Wojewódzkiej
Państwowej Straży Pożarnej
w Białymstoku**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku przeprowadziła w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Białymstoku („Komenda”) kontrolę funkcjonowania ratownictwa technicznego i ochrony przeciwpożarowej na kolei w latach 2010–2012 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawiono w protokole podpisanym 31 sierpnia 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości, przygotowanie organizacyjne, techniczne i kadrowe Komendy do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych na obszarach kolejowych. Podstawą pozytywnej oceny było rzetelne opracowanie wymaganych dokumentów operacyjnych, dysponowanie kadrą posiadającą kwalifikacje do prowadzenia akcji ratowniczych na kolei, a także prawidłowe zorganizowanie systemu kontroli wewnętrznej. Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- przypadków nie dotrzymania obowiązujących na terenie województwa podlaskiego norm dotyczących czasu dotarcia przez jednostki PSP na miejsce zdarzenia,
- nie przeprowadzenia w 2010 i 2011 roku wymaganej liczby inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych i stanowisk kierowania.

1. W latach 2010–2012 (I półrocze) Komenda była organizacyjnie przygotowana do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych na kolei. Do marca 2012 r. działania w tym zakresie były prowadzone na podstawie Planu ratowniczego województwa podlaskiego z 2002 r., a obecnie Wojewódzkiego planu ratowniczego, zatwierdzonego przez Wojewodę 27 marca 2012 r. Oba plany zawierały wymagane elementy, w tym

¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 82.

m.in. aktualne dane teleadresowe podlaskich jednostek Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego („KSRG”) i podmiotów wspomagających, wykaz sił i środków pozostających w dyspozycji tych podmiotów oraz zestawienie ekspertów do spraw prognozowania zagrożeń, w tym do spraw ratownictwa kolejowego. Sporządzenie Wojewódzkiego planu ratowniczego – zgodnie z § 8 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego² – zostało poprzedzone:

- analizą zagrożeń województwa podlaskiego, która obejmowała m.in. katalog zagrożeń związanych z transportem towarów niebezpiecznych infrastrukturą kolejową oraz wykaz miejsc o podwyższonym ryzyku wystąpienia zdarzeń podlegających wzmożonemu monitorowaniu. Analizę przeprowadzono z uwzględnieniem czynników określonych w § 8 ust. 2 ww. rozporządzenia (gęstość zaludnienia, położenie geograficzne, stan infrastruktury, zagrożenia z obszarów sąsiadujących oraz liczba i skala zdarzeń),
- analizą zabezpieczenia operacyjnego, zawierającą dane wymagane w Procedurze P_2³ (rozdział V pkt 3), w tym rozmieszczeniem sił i środków podmiotów KSRG, analizą zasięgów przestrzenno-czasowych obszarów operacyjnych poszczególnych jednostek włączonych do KSRG, analizą rozkładu rzeczywistych czasów dojazdów do zdarzeń. Zgodnie z Procedurą P_2 (rozdział V pkt 10), wyniki analizy zabezpieczenia operacyjnego oraz wnioski z aktualnej sieci podmiotów KSRG ujęte w Wojewódzkim planie ratowniczym, zostały przedstawione Komendantowi Głównemu PSP oraz Wojewodzie Podlaskiemu.

Komenda dysponowała informacjami na temat składu, wyposażenia i lokalizacji zespołu kolejowego ratownictwa technicznego PKP PLK S.A. Zakładu Linii Kolejowych w Białymstoku („PKP PLK”), uzyskała aktualne dane teleadresowe pracowników z tego zespołu i szczegółowy wykaz wszystkich przejazdów kolejowych na terenie województwa podlaskiego.

2. Komenda i podległe jednostki organizacyjne dysponowały minimalną (wymaganą przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP⁴), ilością kluczowego wyposażenia do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych na kolei, tj.: samochodów ratowniczo-gaśniczych (lekkich, średnich i ciężkich), samochodów cystern, samochodów ratownictwa technicznego (średnich i ciężkich) oraz samochodów ratownictwa chemiczno-ekologicznego (lekkich, średnich, ciężkich). Nie odpowiadało to w pełni potrzebom określonym przez Pana Komendanta w decyzji z 24 maja 2012 r.⁵, której wydanie (w świetle wyjaśnień) było poprzedzone

² Dz. U. Nr 46, poz. 239.

³ Procedura P_2 ustalania planu sieci jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz rozmieszczania sprzętu specjalistycznego, zatwierdzona 24 września 2007 r. przez zastępcę Komendanta Głównego PSP.

⁴ Dz. U. Nr 93 poz. 1035. Rozporządzenie zwane dalej „rozporządzeniem z 22 września 2000 r.”

⁵ Decyzja nr 15/2011 Podlaskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 24 maja 2011 r. w sprawie wprowadzenia minimalnych norm wyposażenia w pojazdy, środki techniczne oraz sprzęt specjalistyczny do prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych dla jednostek organizacyjnych oraz Specjalistycznych Grup Ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej województwa podlaskiego.

analizą zagrożeń oraz ilości i charakteru zdarzeń w ostatnich pięciu latach. Według stanu na 1 czerwca 2012 r., w odniesieniu do potrzeb wynikających z tej decyzji:

- brakowało sześciu (w Komendach Powiatowych w Grajewie, Kolnie, Mońkach, Sejnach, Sokółce i Wysokiem Mazowieckiem) z 33 potrzebnych ciężkich samochodów gaśniczych (przy 18 wynikających z norm przepisów rozporządzenia z 22 września 2000 r.),
- nie dysponowano średnim samochodem ratownictwa technicznego w Komendach w Augustowie, Białymstoku, Bielsku Podlaskim, Kolnie, Łomży, Mońkach, Sejnach, Siemiatyczach, Sokółce, Wysokiem Mazowieckiem i Zambrowie (stan pożądaný – po jednym). Samochody tego typu były w dwóch innych Komendach Powiatowych (w Hajnówce i Suwałkach), co ilościowo przewyższało o jeden minimalne normy wynikające z rozporządzenia z 22 września 2000 r.,
- brakowało średniego samochodu ratownictwa chemiczno-ekologicznego w Komendzie w Łomży, ale dwa tego typu samochody były w dwóch innych jednostkach powiatowych (w Hajnówce i Sokółce), przy minimum jednym dla województwa według norm rozporządzenia z 22 września 2000 r.

W odniesieniu do przepisów tego rozporządzenia dysponowano sześcioma zamiast 11 lekkimi samochodami ratownictwa technicznego, nie było samochodów gaśniczych proszkowych i żurawi ratowniczych (w obu przypadkach wymagane po dwie sztuki) oraz śmigłowca (wymaganego na 20.000 km²).

Braki w stosunku do norm z rozporządzenia z 22 września 2000 r. w trzech analizowanych Komendach Powiatowych (Hajnówka, Siemiatycze, Sejny) wystąpiły w niektórych elementach wyposażenia (przewidzianych załącznikiem nr 1 do ww. rozporządzenia). Na przykład w Hajnówce nie dysponowano przewoźnym działkiem wodno-pianowym oraz agregatem piany lekkiej o odpowiednich wydajnościach, w Siemiatyczach urządzeniami do cięcia płomieniowego oraz lokalizatorami ognia i temperatury, zaś w Sejnach generatorem piany lekkiej i linkowymi urządzeniami ratowniczym. W jednostkach tych były natomiast dostępne urządzenia o zbliżonych parametrach użytkowych.

Niedostosowanie stanu wyposażenia do minimum wynikającego z przepisów rozporządzenia wynikało (w świetle wyjaśnień) przede wszystkim z racjonalizowania lokalnych potrzeb, również w kontekście rodzajów niezbędnych pojazdów i sprzętu, kosztów ich zakupu oraz stanu technicznego dotychczasowego wyposażenia. W objętym kontrolą okresie dokonywano wymiany sprzętu i wyposażenia przeznaczając na zakupy inwestycyjne łącznie 23,9 mln zł. Zakupiono m.in.: 20 specjalistycznych pojazdów, jedną łódź oraz jedną motopompę o wysokiej wydajności, a także 192 komplety sprzętu ochrony indywidualnej strażaków i łączności bezprzewodowej. Uwzględniając wytyczne Komendy Głównej PSP⁶, w kolejnych czterech latach (2012–2015) do wymiany zakwalifikowano ponad 70 pojazdów (24 gaśnicze, 41 specjalnych oraz dziewięć pojazdów pomocniczych), a jej koszty oszacowano na 36 mln zł.

Analiza działań ratowniczych prowadzonych w latach 2010–2012 (I półrocze) przez Komendę i podległe jednostki na terenach kolejowych wykazała, że:

⁶ Zarządzenie Nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 10 kwietnia 2008 r. w sprawie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych PSP.

- w 19 (z 24) przypadkach pierwsze jednostki KSRG przybyły na miejsce zdarzenia w założonym czasie (do 15 minut), w trzech (zderzenia pociągów ze zwierzętami) z opóźnieniem czterech, siedmiu i 34 minut, w jednym interwencja była spóźniona (siedem minut) na skutek błędnych informacji zgłaszającego, a w jednym 12-minutowe spóźnienie w przybyciu na miejsce zdarzenia (14 grudnia 2011 r.) i wynikało z trudnych warunków atmosferycznych oraz ograniczeń technicznych pojazdów biorących udział w akcji. W świetle analizy zabezpieczenia operacyjnego województwa podlaskiego ilość zdarzeń dla których czas dojazdu do niech nie przekraczał 15 minut kształtowała się w latach 2008–2011 na poziomie od 81 do 86%,
 - rozmieszczenie podstawowego sprzętu służącego do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych na obszarach kolejowych odpowiadało rejonom przebiegu kluczowych tras kolejowych w województwie podlaskim,
 - do wyposażenia i rozmieszczenia lokalnych jednostek PSP, a także pozostałych jednostek włączonych do KSRG, nie było zastrzeżeń ze strony żadnej z pięciu ankietowanych przez NIK rad powiatów, na których występowało potencjalnie podwyższone zagrożenie wynikające z transportu drogą kolejową dużej liczby pasażerów, a także towarów niebezpiecznych.
3. Komenda i podległe jednostki organizacyjne były kadrowo przygotowane do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych na terenach kolejowych. Dysponowano wykwalifikowaną kadrą przygotowaną do współdziałania ze służbami kolejowymi, a także do obsługi specjalistycznego sprzętu wykorzystywanego w tego typu akcjach. W ramach doskonalenia zawodowego współpracowano z jednostkami ochotniczej straży pożarnych („OSP”) włączonymi do KSRG. Podejmowano działania w celu podniesienia kwalifikacji i praktycznych umiejętności:
- w procesie doskonalenia zawodowego strażaków wykorzystywano programy szkoleń opracowane przez Komendę Główną PSP, uwzględniające specyfikę transportu szynowego. W ramach kursów doskonalących poruszano m.in. tematy: oznakowania terenu działań, zabezpieczania miejsca zdarzenia, określania miejsc cięcia, rozpierania i odginania, a także uwalniania uwięzionych oraz prowadzenia działań w tunelach, na wiaduktach i nasypach kolejowych,
 - realizując program zatwierdzony w czerwcu 2011 roku przez Komendanta Głównego PSP, do 30 czerwca 2012 r. przeszkolono 34 (z 59) dyżurnych operacyjnych i siedmiu (z 13) dyspozytorów z miejskich i powiatowych stanowisk kierowania PSP. Jednym z celów tego szkolenia było przygotowanie do współpracy podczas różnorodnych zagrożeń m.in. ze służbami kolejowymi oraz Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym,
 - jednostki PSP i OSP współpracowały ze służbami kolejowymi PKP PLK w zakresie wzajemnego podnoszenia kwalifikacji. W latach 2010–2012 (I półrocze) pracownicy tych jednostek brali udział we wspólnych naradach, ćwiczeniach, próbnych alarmach i symulacjach wypadków. Na podstawie porozumienia zawartego 28 stycznia 2011 r. między Komendą i PKP PLK, 138 strażaków przeszkolono pod kątem wyposażenia i przygotowania do akcji pociągu ratownictwa technicznego.

4. W Komendzie zorganizowano system kontroli podległych jednostek organizacyjnych PSP. Zadania w tym zakresie przypisano zespołom kontrolnym, które w latach 2010–2012 (I półrocze) przeprowadziły 20 kontroli problemowych, dwie doraźne i jedną sprawdzającą. Wyniki tych kontroli wykorzystywano do poprawy (usprawnienia) zadań realizowanych przez PSP, w tym ochrony przeciwpożarowej na terenach kolejowych. W trakcie sześciu kontroli jednostek terenowych PSP obejmujących zasięgiem swojego działania odcinki przebiegu kluczowych tras kolejowych, weryfikowano ich przygotowanie do prowadzenia akcji ratowniczo-gaśniczych, a także realizację czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Przeprowadzano także (odpowiednio w analizowanych latach 198, 197 i 82) inspekcje podmiotów włączonych do KSRG, w celu uzyskania informacji o ich gotowości operacyjnej. Zastrzeżenia NIK dotyczą mniejszej liczby przeprowadzonych inspekcji w stosunku do wymogów określonych w decyzji Komendanta Wojewódzkiego z 29 września 2006 r.⁷:

- w 2010 roku nie przeprowadzono corocznych inspekcji we wszystkich pięciu jednostkach ratowniczo-gaśniczych w powiecie białostockim oraz na stanowiskach kierowania w siedmiu z 14 powiatów,
- w 2011 roku nie prowadzono inspekcji w obu jednostkach ratowniczo-gaśniczych w powiecie augustowskim i wysokomazowieckim oraz na stanowiskach kierowania w pięciu powiatach.

Na terenie województwa podlaskiego podległe Komendzie jednostki przeprowadziły łącznie 3.761 postępowań kontrolnych w celu rozpoznania zagrożeń, realizacji nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych i przygotowania do działań ratowniczych, z czego dziesięć dotyczyło obszarów zarządzanych przez PKP PLK. W ich wyniku wydano osiem decyzji administracyjnych dotyczących usunięcia stwierdzonych uchybień w zakresie utrzymywania pasów przeciwpożarowych. PKP PLK w jednej sprawie (z maja 2010 roku) wykonał zalecenia, a w pozostałych siedmiu (z 2011 roku oraz I połowy 2012 roku) odwoływał się, z czego pięć decyzji trafiło do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Do czasu zakończenia kontroli NIK prawomocne rozstrzygnięcia w tych sprawach nie zapadły.

W latach 2010–2012 (I półrocze) jednostki PSP na terenie województwa podlaskiego nie wydawały decyzji zakazujących używania kolejowych środków transportowych ze względu na bezpośrednie niebezpieczeństwo powstania pożaru.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) kontynuowanie działań w celu dostosowania wyposażenia PSP do potrzeb wynikających z obowiązujących w tym zakresie przepisów (standardów) i zagrożeń występujących na terenie województwa podlaskiego,
- 2) zapewnienie przestrzegania obowiązującego czasu dotarcia na miejsce zdarzenia przez jednostki PSP,
- 3) przestrzeganie wymogów co do częstotliwości przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej jednostek i stanowisk kierowania PSP.

* * *

⁷ Decyzja Nr 26/26 Podlaskiego Komendanta PSP z 29 września 2006 r. w sprawie sposobu prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów KSRG na terenie województwa podlaskiego.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Białymstoku, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta, w terminie 30 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie siedmiu dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do dyrektora Delegatury NIK w Białymstoku umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o którym wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

p.o. DYREKTORA DELEGATURY
Najwyższej Izby Kontroli
w Białymstoku
Barbara Chilińska