



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Katowicach

LKA.410.019.03.2016
P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/16/037 – Organizacja i przygotowanie do działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Katowicach.
Kontroler	Witold Wilk, specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LKA/141/2016 z dnia 22 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1 – 2)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach ¹ , ul. Wita Stwosza 36, 40 – 042 Katowice.
Kierownik jednostki kontrolowanej	nadbryg. Marek Rączka, Śląski Komendant Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach ² . (dowód: akta kontroli str. 3)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości³, działania Komendanta na rzecz organizacji prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

W zatwierdzonym przez Wojewodę Śląskiego i opracowanym przez Komendanta *Planie ratowniczym dla województwa śląskiego* określono m.in. zadania specjalistycznych grup ratownictwa technicznego, procedury dysponowania sił i środków do zdarzeń drogowych oraz zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów podczas działań ratowniczych, w tym w przypadku wystąpienia zdarzenia w komunikacji drogowej powodującego konieczność użycia sił i środków z powiatów sąsiednich lub odwołów operacyjnych różnego szczebla.

W opracowanej przez Komendanta i wchodzącej w skład dokumentacji funkcjonowania na terenie województwa krajowego systemu ratowniczego-gaśniczego⁴, *Analizie zabezpieczenia operacyjnego województwa śląskiego* ujęto zagadnienia związane z ratownictwem technicznym, wskazano podmioty realizujące zadania z zakresu ratownictwa technicznego oraz wyznaczono dla nich obszary chronione. Określone zasady i organizacja prowadzenia działań ratowniczych na drogach pozwalały na sprawne ich przeprowadzenie. W celu uzyskania krótszego czasu dojazdu na miejsce zdarzenia drogowego, Komendant ustalił dla jednostek Państwowej Straży Pożarnej⁵ województwa śląskiego obszary chronione poza terenem własnego działania (obszary pomocy wzajemnej i współdziałania) obejmujące autostradę A1 i drogę ekspresową S1. Ratownicy jednostek ksrsg ukończyli wymagane szkolenia. W ramach sprawowanego przez Komendanta

¹ Zwana dalej „Komendą” lub „KW PSP”.

² Zwany dalej „Komendantem”.

³ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁴ Zwanego dalej „ksrg”.

⁵ Zwanej dalej „PSP”.

nadzoru nad przygotowaniem jednostek ksrq do prowadzenia działań ratowniczych prowadzono inspekcje gotowości operacyjnej i kontrole. W okresie objętym kontrolą, tj. w latach 2015 – 2016 (I półrocze), przeprowadzono łącznie 1 463 inspekcje gotowości operacyjnej w komendach PSP województwa śląskiego.

Stwierdzone w trakcie kontroli nieprawidłowości dotyczyły:

- nieopracowania analizy gotowości operacyjnej, o której mowa w § 40 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁶,
- niespełnienia w czterech kategoriach pojazdów ratowniczych minimalnego standardu wyposażenia jednostek PSP województwa śląskiego.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Organizacja i prowadzenie działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych przez jednostki ksrq

1.1. Stan organizacyjny ksrq na terenie województwa śląskiego.

Opis stanu
faktycznego

Na terenie województwa śląskiego funkcjonowało 31 komend PSP, w ramach których znajdowało się 47 jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz 3 posterunki PSP. Do ksrq włączono: 366 jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej⁷, 8 jednostek zakładowej straży pożarnej, 8 jednostek zakładowej służby ratowniczej, 2 jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, 3 jednostki terenowej służby ratowniczej i 1 jednostkę lotniczej służby ratowniczo-gaśniczej.

(dowód: akta kontroli str. 12 – 13, 21 – 25, 27 – 28)

W województwie śląskim została utworzona Śląska Brygada Odwodowa, będąca odwozem operacyjnym Komendanta, którego część stanowi element centralnego odwodu operacyjnego tworzonego przez Komendanta Głównego PSP⁸. Do zadań Brygady należało: zwalczanie bardzo dużych pożarów, usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń o katastrofalnych rozmiarach, likwidowanie skutków zdarzeń przekraczających możliwości operacyjne powiatu. W skład ww. odwodu operacyjnego włączono m.in.: 2 kompanie gaśnicze, 2 kompanie specjalne, 16 kompanii gaśniczych OSP⁹, pluton logistyczny, 9 specjalistycznych grup ratowniczych (2 ratownictwa technicznego, 4 ratownictwa chemicznego, 1 ratownictwa wysokościowego, 1 ratownictwa wodno-nurkowego i 1 poszukiwawczo-ratownicza).

Ponadto, w celu usprawnienia dysponowania wymaganych sił i środków do działań o charakterze ponadpowiatowym, Komendant wydał rozkaz w sprawie konfiguracji oraz procedur alarmowania wydzielonych pododdziałów PSP i OSP¹⁰, tworząc 11 plutonów gaśniczych, 12 zestawów pompowych wysokiej wydajności do czystej wody, 17 zestawów pompowych wysokiej wydajności do brudnej wody, 3 sekcje

⁶ Dz. U. Nr 46, poz. 239, zwanym dalej „rozporządzeniem w sprawie ksrq”.

⁷ Zwanej dalej „OSP”.

⁸ Rozkaz nr 6/2016 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach z dnia 22 lipca 2016 r. w sprawie powołania, organizacji i zasad dysponowania odwodami operacyjnymi. Wcześniej obowiązywał rozkaz nr 3/2013 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach z dnia 28 marca 2013 r. w sprawie powołania, organizacji i zasad dysponowania odwodami operacyjnymi.

⁹ Kompanie gaśnicze OSP wchodziły w skład odwodu wojewódzkiego.

¹⁰ Rozkaz nr 3/2014 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach z dnia 26 sierpnia 2014 r. w sprawie konfiguracji oraz procedur alarmowania wydzielonych pododdziałów PSP i OSP.

agregatów prądowców wysokiej mocy, 3 zespoły OSP o specjalizacji ratowniczej. Pododdziały te nie były odwodami operacyjnymi wchodzącymi w skład Śląskiej Brygady Odwodowej.

(dowód: akta kontroli str. 71 – 86)

Na terenie województwa śląskiego funkcjonowały trzy specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego: Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Technicznego „Dąbrowa Górnicza – Gliwice”, Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Technicznego „Bielsko-Biała” i Specjalistyczna Grupa Ratownictwa Technicznego Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie. Dla ww. grup ratownictwa technicznego wyznaczono obszary chronione, które obejmowały również autostrady i drogi ekspresowe znajdujące się w województwie śląskim. Obszary chronione dla specjalistycznych grup ratownictwa technicznego stanowiły poszczególne powiaty. Nie określono jednak maksymalnego czasu dotarcia poszczególnych specjalistycznych grup ratowniczych, a wyznaczając dla nich obszary chronione (zasięgi działania) przyjęto czas zdolności do podjęcia działań ratowniczych określony w *Zasadach organizacji ratownictwa technicznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym*¹¹, zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP w lipcu 2013 r. Komendant wyjaśnił, że zaznaczone na mapie nr 14 (w analizie zabezpieczenia operacyjnego) zasięgi działania specjalistycznych grup ratownictwa technicznego wskazują, że założony w ww. *Zasadach organizacji ratownictwa technicznego*, parametr zdolności do podjęcia działań ratowniczych w czasie 105 minut¹² – przyjmując najbardziej niekorzystny wariant dla powiatów wysokiego poziomu zagrożenia – na terenie całego województwa został osiągnięty. Dodał, że na przedmiotowej mapie zaznaczono zasięgi działania funkcjonujących specjalistycznych grup ratownictwa technicznego w czasie dojazdu do 60 minut i wskazano wyznaczone na tej podstawie obszary chronione dla tego typu grup specjalistycznych.

(dowód: akta kontroli str. 35, 59, 87 – 120)

Komendant ustalił dla jednostek PSP województwa śląskiego obszary chronione poza terenem własnego działania (obszary pomocy wzajemnej i współdziałania) obejmujące autostradę i drogę ekspresową, w celu uzyskania krótszego czasu dojazdu na miejsce zdarzenia w porównaniu do jednostek PSP właściwych miejscowo. Komendant wydał dwie decyzje w sprawie przypisania odcinków drogi ekspresowej S1 i autostrady A1 do obszarów chronionych przez poszczególne jednostki ratowniczo-gaśnicze województwa śląskiego¹³.

(dowód: akta kontroli str. 137 – 171)

1.2. Organizacja i realizacja działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Opis stanu faktycznego

W Komendzie opracowano *Analizę zabezpieczenia operacyjnego województwa śląskiego* oraz *Analizę zagrożeń na obszarze województwa śląskiego*. W analizie zabezpieczenia operacyjnego ujęto zagadnienia związane z ratownictwem technicznym, wskazano podmioty realizujące zadania z zakresu ratownictwa technicznego oraz określono ich zasięgi działania. Przyjęto, że przy wyznaczaniu obszarów chronionych dla podmiotów realizujących powszechne czynności ratownicze¹⁴ uwzględnia się dwa przedziały czasowe przybycia do zdarzenia sił

¹¹ Dostępnych na stronie internetowej Komendy Głównej PSP w Warszawie, www.straz.gov.pl

¹² Czas ten obejmuje czas alarmowania wynoszący 45 minut oraz 60 minut na dojazd.

¹³ Decyzja nr 39/2015 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z 1 czerwca 2015 r. w sprawie przypisania odcinków autostrady A1 do obszarów chronionych jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP województwa śląskiego i decyzja nr 85/2015 Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z 1 grudnia 2015 r. w sprawie przypisania odcinków drogi ekspresowej S1 do obszarów chronionych jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP województwa śląskiego.

¹⁴ Pod pojęciem tym należy rozumieć działania w zakresie gaszenia pożarów oraz działania podejmowane na skutek wystąpienia wypadków i zdarzeń komunikacyjnych.

i środków ratowniczych (do 8 i do 15 minut). Wskazano też, że ze względu na istniejącą sieć podmiotów ratowniczych, pozostała część województwa śląskiego zostanie objęta przedziałem czasowym do 30 minut, a w przypadku obszarów o utrudnionym dojeździe (tereny leśne, górskie) czas dojazdu zastępów ratowniczych może przekraczać 30 minut. I tak, w porze dziennej w zasięgu działania podmiotów ratowniczych w strefie do 8 minut znajdowało się 9% powierzchni województwa, a do 15 minut 63% powierzchni województwa.

Jak wyjaśnił Komendant, przyjęte na potrzeby analizy zabezpieczenia operacyjnego przedziały czasowe przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił ratowniczych (do 8 i do 15 minut) obejmowały czas alarmowania, który dla jednostek PSP wynosił 3 minuty, a dla jednostek OSP – 10 minut, oraz czas dojazdu do miejsca zdarzenia: 5 minut dla jednostek PSP¹⁵ i 12 minut dla jednostek PSP oraz 5 minut dla jednostek OSP¹⁶. Komendant wskazał, że Komendant Główny PSP nie wydał w tym zakresie pisemnych wytycznych, a zasady tworzenia map zasięgów działania w przyjętych przedziałach czasowych przedstawiane były wielokrotnie na naradach i odprawach służbowych. Również przyjęte przez Komendę Główną PSP założenia przedstawiane były podczas narad i odpraw służbowych funkcjonariuszom komend powiatowych i miejskich PSP województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 19-20, 31-35, 41-45, 52-59, 172-188, 194-203, 297-304, 585-594)

Z analizy zabezpieczenia operacyjnego sporządzone zostały wnioski służące poprawie funkcjonowania ksrg, w tym w zakresie działań związanych z likwidacją wypadków i zdarzeń komunikacyjnych. Wskazano w nich m.in., że należy:

- utrzymać osiągnięty standard wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych i jednostek OSP w ksrg, a co za tym idzie na konieczność zapewnienia środków finansowych na bieżącą obsługę, zakup i wymianę sprzętu i wyposażenia o lepszych parametrach,
- kontynuować działania związane z zapewnieniem odpowiedniego wyszkolenia strażaków OSP,
- kontynuować ćwiczenia mające na celu doskonalenie prowadzenia działań ratowniczych na obszarach i terenach o utrudnionych warunkach (autostrady płatne, szlaki kolejowe, lasy).

Wnioski z analizy zabezpieczenia operacyjnego przekazano Wojewodzie Śląskiemu pismem z 30 czerwca 2016 r. Wnioski te były na bieżąco realizowane.

(dowód: akta kontroli str. 48-51, 68-70, 189-193)

Komenda nie dysponowała analizą gotowości operacyjnej, o której mowa w § 40 pkt 2 i § 42 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ksrg*. Komendant wyjaśnił, że *rozporządzenie w sprawie ksrg* nie nakłada obowiązku opracowania dokumentu w formie analiza gotowości operacyjnej. Wskazał, że analiza gotowości operacyjnej funkcjonuje w postaci odrębnych elementów¹⁷, o których mowa w § 42 ust. 1 ww. *rozporządzenia*. Wskazał przy tym m.in., że:

¹⁵ W wariancie czasowym 8 minut nie wyznaczano zasięgów działania dla jednostek OSP z uwagi na dłuższy czas alarmowania.

¹⁶ W wariancie czasowym 15 minut.

¹⁷ Zgodnie z § 42 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie ksrg*, analiza gotowości operacyjnej zawiera, w szczególności: 1) czasy dysponowania do działań ratowniczych oraz wyznaczone obszary chronione, 2) ilość, rodzaj i parametry taktyczne oraz techniczno-użytkowe sprzętu ratowniczego i sprzętu ochrony osobistej, 3) liczbę ratowników wyszkolonych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa, 4) możliwości prowadzenia działań ratowniczych przez ratowników w zależności od rodzaju zagrożenia, z uwzględnieniem dysponowania ratowników w systemie 8-godzinny i zmianowy, a także w ramach odwozu operacyjnego na obszarze województwa lub centralnego odwozu operacyjnego, 5) możliwości dysponowania sprzętu do długotrwałych działań ratowniczych oraz do działań podczas katastrof i klęsk żywiołowych.

- czasy dysponowania do działań ratowniczych analizowane i monitorowane są na bieżąco przez służbę dyżurną stanowiska kierowania oraz archiwizowane w systemie teleinformatycznym SWD (system wspomaganie decyzji)¹⁸;
- kwestie związane z wyznaczaniem obszarów chronionych jednostek ratowniczo-gaśniczych zostały uregulowane w decyzji nr 229/02 Komendanta;
- dane w zakresie ilości, rodzaju i parametrów taktycznych oraz techniczno-użytkowych sprzętu ratowniczego i sprzętu ochrony osobistej gromadzone są w systemie SWD i monitorowane na bieżąco przez dyżurnego na stanowisku kierowania;
- corocznie zbierane są informacje dotyczące m.in. stanu liczebnego i wyszkolenia ratowników grup specjalistycznych (dane dotyczące liczby ratowników wyszkolonych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa);
- możliwości prowadzenia działań ratowniczych przez ratowników, w zależności od rodzaju zagrożenia oraz z uwzględnieniem dysponowania ratowników w systemie 8-godzinny i zmianowy gromadzone są w systemie SWD i monitorowane na bieżąco przez dyżurnego na stanowisku kierowania;
- w odniesieniu do możliwości dysponowania sprzętu do długotrwałych działań ratowniczych oraz do działań podczas katastrof i klęsk żywiołowych, wyjaśnił, że w sytuacji, gdy rozmiary zdarzenia przekraczają możliwości w zakresie sił i środków jednego powiatu, poprzez służbę dyżurną stanowiska kierowania dysponowane są zasoby z terenu województwa śląskiego w ilości, rodzaju i konfiguracji adekwatnej do charakteru występującego zagrożenia.

Komendant wyjaśnił również, że na terenie województwa śląskiego utrzymywany jest - uzgodniony z Komendantem Głównym PSP - minimalny stan osobowy ratowników na poziomie 575 osób na każdej zmianie służbowej. Stan ten pozwala na realizację ustawowych zadań jednostek ochrony przeciwpożarowej, a utrzymywanie minimalnego stanu osobowego monitorowane jest na bieżąco przez dyżurnego na stanowisku kierowania.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188, 585 – 588)

Komendant dokonał, na dzień 31 marca 2016 r., aktualizacji *Planu ratowniczego dla województwa śląskiego*, który został pozytywnie zaopiniowany przez Komendanta Głównego PSP i zatwierdzony przez Wojewodę Śląskiego, co spełniało wymogi określone w § 7 ust. 1 pkt 3 *rozporządzenia w sprawie ksrg*¹⁹. Plan ten zawierał dane i informacje, o których mowa w § 7 ust 2 ww. rozporządzenia, tj.:

- 1) wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze, w tym specjalistyczne grupy ratownicze, oraz inne podmioty mogące wspomagać organizację działań ratowniczych,
- 2) zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych wynikających z zadań realizowanych przez jednostki ksrg,
- 3) graficzne przedstawienie obszarów chronionych,
- 4) wykaz ekspertów ds. prognozowania zagrożeń oraz specjalistów ds. ratownictwa,
- 5) dane teleadresowe oraz wykaz sił i środków podmiotów ksrg oraz jednostek ochrony przeciwpożarowej niebędących podmiotami ksrg, a także innych podmiotów mogących wspomagać organizację działań ratowniczych.

W planie ratowniczym przedstawiono zasady postępowania służby dyżurnej stanowiska kierowania w Komendzie w sytuacji wystąpienia zdarzenia w komunikacji drogowej powodującego zagrożenia przekraczające możliwości

¹⁸ Zwanym dalej „systemem SWD”.

¹⁹ Poprzednia aktualizacja planu została sporządzona, uzgodniona i zatwierdzona w I kwartale 2015 r

skutecznego działania podmiotów ratowniczych, których obszary chronione lub teren działania pokrywają teren jednego powiatu, tym samym powodującego konieczność użycia sił i środków z powiatów sąsiednich lub odwołów operacyjnych różnego szczebla.

(dowód: akta kontroli str. 204 – 249)

Zasady powiadamiania służb i podmiotów ratowniczych oraz instytucji wspomagających działania ratownicze podczas wypadków i zdarzeń komunikacyjnych zostały określone w *Planie ratowniczym dla województwa śląskiego*. Zgodnie z nimi, powiadamianie służb i podmiotów ratowniczych oraz instytucji wspomagających działania ratownicze szczebla wojewódzkiego realizowane było przez służbę dyżurną stanowiska kierowania w Komendzie. Zasadach te uwzględniały podmioty niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych, tj.: Policję, Wojewódzkie Centrum Zarządzania Kryzysowego²⁰, zarządcę dróg, Wojewódzki Inspektorat Transportu Drogowego²¹.

(dowód: akta kontroli str. 221 – 223, 229 – 230, 232)

W okresie objętym kontrolą w województwie śląskim przeprowadzono 880 działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, z tego 561 w 2015 r., a 319 w I półroczu 2016 r. Średni upływ czasu od momentu przyjęcia zgłoszenia o zdarzeniu drogowym do momentu przybycia pierwszych jednostek PSP i OSP na miejsce zdarzenia wynosił 11 minut. Spośród 880 działań ratowniczych w 829 przypadkach pierwsze siły i środki stanowiły jednostki PSP, a w 51 przypadkach jednostki OSP. Wystąpiły jednak przypadki, gdzie czas ten był dłuższy. W odniesieniu do jednostek PSP odnotowano 201 przypadków z czasem przybycia na miejsce zdarzenia w przedziale 11 – 15 minut, 103 przypadki z czasem w przedziale 16 – 20 minut, 28 przypadków z czasem przybycia w przedziale 21 – 25 minut, 16 przypadków z czasem przybycia w przedziale 26 – 30 minut i 9 przypadków z czasem przybycia przekraczającym 30 minut.

Komendant wyjaśnił, że przypadki, gdy czas podjęcia działań ratowniczych przekraczał 15 minut, wynikały z niemożności uwzględnienia wszystkich możliwych do zaistnienia czynników, takich jak np.:

- równoczesność zdarzeń, skutkująca koniecznością dysponowania sił i środków z innej jednostki ratowniczo-gaśniczej,
- błędne zgłoszenia wpływające z Wojewódzkiego Centrum Powiadamiania Ratunkowego²² lub od innych podmiotów,
- nieprecyzyjna lokalizacja miejsca zdarzenia,
- czasowy brak możliwości wyjazdu do zdarzenia najbliższej jednostki OSP włączonej do ksrq,
- utrudnienia na drogach,
- niekorzystne warunki atmosferyczne.

Dodał też, że w celu ograniczenia tego typu przypadków w przyszłości do realizacji działań ratowniczych w 2016 r. włączono do ksrq trzy jednostki OSP i przesłano do Komendanta Głównego PSP sześć wniosków o włączenie do ksrq kolejnych jednostek OSP.

(dowód: akta kontroli str. 116 – 120, 250 – 291.)

Komendant posiadał, opracowane przez zarządców dróg, plany działań ratowniczych²³ dla autostrad i dróg ekspresowych dla wszystkich odcinków tych dróg znajdujących się w województwie śląskim:

²⁰ Zwane dalej „WCZK”.

²¹ Zwany dalej „WITD”.

²² Zwane dalej „WCPR”.

²³ Zwane dalej „PDR”.

- Szczegółowy opis drogi ekspresowej S1 – Rejon w Zawierciu od km 0 + 300 do km 12 + 688, 2016 r., zarządca drogi – Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Katowicach²⁴,
- Plan działań ratowniczych dla drogi ekspresowej S1 – od km 529 + 729 do km 565 + 065, 2016 r., zarządca drogi – GDDKiA,
- Plan działań ratowniczych dla drogi ekspresowej S1 – od km 600 + 881 do km 634 + 740, 2015 r., zarządca drogi – GDDKiA,
- Plan działań ratowniczych dla drogi ekspresowej S69, DK-69, S69d – S69 od km 0 + 000 do km 33 + 829, Dk-69 od km 27 + 434 do km 29 + 718, S69d od km 0 + 000 do km 11 + 286, 2016 r., zarządca drogi GDDKiA,
- Szczegółowy opis drogi ekspresowej S86 – Rejon w Zawierciu od km 18 + 030 do km 23 + 594, 2016 r., zarządca drogi – GDDKiA,
- Plan działań ratowniczych dla autostrady A4 – od km 281 + 686 (granica woj. opolskiego i śląskiego) do km 312 + 360 (PPO Żernica), 2016 r., poprzedni plan działań ratowniczych z 2014 r., zarządca drogi – GDDKiA,
- Plan działań ratowniczych dla autostrady A4 – od km 312 + 360 do km 341 + 412, 2016 r., zarządca drogi – GDDKiA,
- Plan działań ratowniczych dla autostrady A4 od w. Murckowska w Katowicach (km 340 + 200) do w. Balice w Krakowie (km 401 + 100), 2006 r., aktualizacja w styczniu 2011 r., zarządca drogi – Stalexport Autostrada Małopolska S.A.,
- Plan działań ratowniczych dla autostrady A1 – A1d od km 0 + 000 do km 14 + 029, A1c od km 0 + 000 do km 22 + 564, A1b od km 0 + 000 do km 5 + 936, A1a od km 0 + 000 do km 48 + 720, 2016 r., zarządca drogi – GDDKiA.

Ww. plany zawierały m.in.: wykaz drogowych obiektów inżynierskich²⁵, parametry drogi, wykaz elementów ochrony przeciwpożarowej²⁶, lokalizację miejsc i elementów utrudniających akcję ratowniczą²⁷, lokalizację wjazdów awaryjnych z ich parametrami geometrycznymi, lokalizację przejazdów awaryjnych i bram łatwo rozbieralnych z krótkim opisem ich typu i sposobu demontażu, lokalizację miejsc przejazdu przez stację poboru opłat, wykaz zabezpieczeń na urządzeniach wodnych i odwadniających²⁸, wykaz stanowisk postojowych dla pojazdów przewożących materiały niebezpieczne, dane teleadresowe, plan orientacyjny, szczegółowy plan sytuacyjny z oznaczeniem m.in. elementów przeciwpożarowych.

PDR - zatwierdzone w 2016 r. przez GDDKiA - nie były uzgadniane (opiniowane) przez jednostki PSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej i prowadzenia działań ratowniczych, z wyjątkiem planu opracowanego dla odcinka autostrady A4 od km 281 + 686 (granica województw opolskiego i śląskiego) do km 312 + 360 (PPO²⁹ Żernica).

(dowód: akta kontroli str. 292 – 304)

Komendant nie wskazał trudności lub ograniczeń występujących w realizacji zadań związanych z zapewnieniem przygotowania jednostek ksrg do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Stwierdził jedynie, że system przygotowania jednostek ksrg oparty jest na trzech zasadniczych elementach: organizacji działań ratowniczych, szkoleniu i wyposażeniu w sprzęt ratowniczy, które to rozwiązanie systemowe - jego zdaniem - skutkuje dobrym przygotowaniem jednostek ksrg do prowadzenia działań na autostradach i drogach ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

²⁴ Zwana dalej „GDDKiA”.

²⁵ Mosty, wiadukty, tunele, węzły, przepusty itp.

²⁶ Hydranty, ciekły wodne, zbiorniki, miejsca czerpania wody i inne.

²⁷ Np. bramownice lub linie napowietrzne.

²⁸ Zastawki na rowach, separatory itp.

²⁹ Punkt Poboru Opłat.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

Komendant nie opracował w formie spójnego dokumentu analizy gotowości operacyjnej, o której mowa w § 40 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie ksrg*, w której zawarte powinny być wszystkie elementy wskazane w § 42 ust. 1 tego rozporządzenia oraz wnioski z tej analizy wynikające. Na potrzebę opracowania takiego dokumentu jednoznacznie wskazuje treść § 40 pkt 2 *rozporządzenia w sprawie ksrg*, w którym stwierdzono, że dokumentacja funkcjonowania ksrg składa się z siedmiu enumeratywnie wymienionych rodzajów dokumentów, w tym – odrębnie - analizy gotowości operacyjnej.

Niezależnie od tego zauważyć należy, że celem opracowania takiego dokumentu nie jest – jaki sugeruje Komendant w swoich wyjaśnieniach – zgromadzenie informacji na temat posiadanych zasobów sprzętowych i ludzkich, lecz dokonanie analizy ich dyslokacji i zdolności operacyjnej w odniesieniu do występujących na obszarze województwa zagrożeń i możliwych w związku z tym scenariuszy negatywnych. Efektem takiej analizy powinna być refleksja nad prawidłowością przyjętych rozwiązań i wnioski uzasadniające istniejący stan lub wskazujące na konieczność wprowadzenia stosownych zmian. Roli takiej nie pełni żaden z wymienionych przez Komendanta zbiorów informacji, a działania służby dyżurnej stanowiska kierowania są każdorazowo zdeterminowane istniejącym stanem rozlokowania sił i środków, niekoniecznie prawidłowym z punktu widzenia występowania zagrożeń i ryzyk na terenie województwa śląskiego.

1.3. Odbiory i czynności kontrolno-rozpoznawcze na autostradach i drogach ekspresowych.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą - na podstawie art. 56 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane³⁰ - PSP dwukrotnie współdziałała w czynnościach odbioru nowo wybudowanego odcinka drogi. Dotyczyły one drogi ekspresowej S69, z czego jeden odcinek znajduje się na terenie powiatu bielskiego³¹, a drugi na terenie powiatu żywieckiego³². W obydwu przypadkach, komendanci powiatowi PSP³³, na podstawie wyników przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej, zajęli pozytywne stanowiska w sprawie stwierdzonej zgodności wykonania odcinków drogi ekspresowej S69 z przedłożonymi projektami budowlanymi.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

Ponadto, w okresie objętym kontrolą - na podstawie art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej³⁴ - funkcjonariusze z Komendy Powiatowej PSP w Tarnowskich Górach przeprowadzili dwukrotnie³⁵ czynności kontrolno-rozpoznawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Czynności te dotyczyły stanu przestrzegania przepisów przeciwpożarowych na dwóch stacjach paliw³⁶ usytuowanych na terenach MOP przy autostradzie A1. Oceną zgodności zastosowanych rozwiązań z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej objęto obiekty budowlane wraz towarzyszącą infrastrukturą techniczną. Kontrole te nie wykazały nieprawidłowości.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

³⁰ Dz. U. z 2016 r., poz. 290 ze zm.

³¹ Od km 15 + 300 do km 18 + 000.

³² Od km 18 + 000 do km 24 + 660.

³³ W Bielsku-Białej i Żywcu.

³⁴ Dz. U. z 2016 r., poz. 603 ze zm.

³⁵ W dniach 8-11 marca 2016 r.

³⁶ Stacje usytuowane były na terenach MOP Wieszowa Południe i MOP Wieszowa Północ, w gminie Zbrosławice.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

2. Wymiana informacji i koordynacja działań pomiędzy PSP a służbami prowadzącymi działania ratownicze.

2.1. Współpraca PSP z jednostkami organizacyjnymi innych służb i podmiotami ratowniczymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi w zakresie ratownictwa na drogach.

Opis stanu faktycznego

Komendant zawarł porozumienia o współpracy w zakresie ratownictwa na drogach z następującymi jednostkami:

- Centralną Szkołą PSP w Częstochowie³⁷,
- Szpitalem Specjalistycznym w Chorzowie,
- WITD w Katowicach,
- SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe³⁸ Region Południowy w Katowicach,
- Komendą Wojewódzką Policji w Katowicach.

Porozumienia zawarte dnia 15 grudnia 1999 r. i 9 listopada 2009 r. z Komendantem CSPSP dotyczyły zasad funkcjonowania w systemie ratowniczo-gaśniczym miasta Częstochowy, powiatu częstochowskiego i województwa śląskiego, funkcjonującej w ww. szkole Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej³⁹ oraz zasad dysponowania i współdziałania, w ramach systemu ratowniczo-gaśniczego województwa śląskiego, z powołaną w ww. szkole Specjalistyczną Grupą Ratownictwa Technicznego⁴⁰. W drugim z tych porozumień wyznaczono również obszar chroniony dla SGRT, stanowiący część północną województwa śląskiego.

Umowa zawarta 1 listopada 2010 r. z Dyrektorem Szpitala Specjalistycznego w Chorzowie dotyczyła zasad postępowania w przypadku wystąpienia ryzyka zakażenia czynnikami biologicznymi funkcjonariuszy PSP.

Porozumienie z Dyrektorem Regionalnym Regionu Południowego SP ZOZ LPR zawarte w 2015 r. obejmowało plan współdziałania jednostek ksr województwa śląskiego i SP ZOZ LPR oraz zasad postępowania przy zapobieganiu i likwidacji zagrożeń z użyciem śmigłowca.

Porozumienie ze Śląskim WITD w Katowicach, zawarte 24 lutego 2006 r., dotyczyło zasad współdziałania jednostek PSP i WITD oraz udzielania pomocy wzajemnej podczas prowadzenia działań ratowniczych.

Natomiast porozumienie zawarte 18 grudnia 2008 r. z Komendantem Wojewódzkim Policji dotyczyło współdziałania służb PSP i Policji województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 305 – 381)

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

Opis stanu faktycznego

Komendant wskazał, że łączność jednostek ksr na potrzeby działań ratowniczych realizowana była w oparciu o *Zasady organizacji łączności, alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych*, które zostały zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w 2012 r. Do prowadzenia łączności radiowej na miejscu działań ratowniczych pomiędzy kierującym działaniami ratowniczymi⁴¹ a innymi podmiotami biorącymi

³⁷ Zwana dalej „CSPSP”

³⁸ Zwane dalej „SP ZOZ LPR”.

³⁹ Zwanej dalej „JRG”.

⁴⁰ Zwanej dalej „SGRT”.

⁴¹ Zwanym dalej „KDR”.

udział w działaniach ratowniczych, KDR ma do dyspozycji kanał radiowy B112, co zostało opisane w pkt 8.1 i 8.2 ww. zasad. Dodał, że w celu zapewnienia KDR łączności z innymi podmiotami na kanale radiowym B112, jednostki PSP województwa śląskiego zostały zobligowane⁴² do zaprogramowania tego kanału na wszystkich przewoźnych i przenośnych radiotelefonach.

(dowód: akta kontroli str. 116 – 136, 297 – 304)

2.3. Dokumentowanie działań ratowniczych przez jednostki ksrq.

Opis stanu
faktycznego

Po zakończeniu działań ratowniczych przez jednostki ksrq, KDR sporządzał informację ze zdarzenia. W sytuacji, gdy na miejsce zdarzenia drogowego przybyła tylko jednostka OSP, informację ze zdarzenia sporządzała służba dyżurna stanowiska kierowania na podstawie informacji przekazanych jej przez jednostkę OSP. W informacji ze zdarzenia znajdowały się dane dotyczące m.in.: miejsca zdarzenia, osób uczestniczących w zdarzeniu, w tym poszkodowanych, użytych siłach i środkach służb ratowniczych, czasie i rodzaju prowadzonych działań ratowniczych. W dokumencie tym w sposób opisowy przedstawiano przebieg działań ratowniczych. Obok informacji ze zdarzenia, służba dyżurna sporządzała *Kartę zdarzenia*, która zawierała informacje o: miejscu zdarzenia, dane zgłaszającego, zadysponowanych jednostkach ksrq oraz przybyłych bez wezwania (nazwa jednostki, rodzaj samochodu, czas zadysponowania i powrotu). Informację ze zdarzenia oraz *Kartę zdarzenia* wprowadzano do systemu SWD.

(dowód: akta kontroli str. 382 – 385)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

3. Wyposażenie jednostek ksrq oraz wyszkolenie strażaków w zakresie prowadzenia działań ratowniczych.

3.1. Stan wyposażenia jednostek ksrq w pojazdy i sprzęt ratowniczy.

Opis stanu
faktycznego

Komendant - stosownie do postanowień § 4 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej⁴³ - opracował dla jednostek PSP województwa śląskiego, w uzgodnieniu z Komendantem Głównym PSP, tabelę należnych pojazdów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych oraz sprzętu i środków technicznych⁴⁴. Na stanie jednostek PSP województwa śląskiego znajdowało się⁴⁵:

- 37 samochodów lekkich rozpoznawczo-ratowniczych, tj. o 9 mniej niż określono w *normatywie* (80,5%);
- 64 ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze, tj. o 12 mniej niż określono w *normatywie* (84,2%);
- 63 średnie samochody ratowniczo-gaśnicze, tj. zgodnie z *normatywem*;
- 2 ciężkie samochody ratownictwa drogowego, tj. zgodnie z *normatywem*;
- 1 żuraw samochodowy o udźwigu maksymalnym minimum 30 t, tj. zgodnie z *normatywem*;
- 6 ciężkich samochodów ratownictwa technicznego, tj. o 1 mniej niż określono w *normatywie* (85,7%);

⁴² Pismo Komendanta nr WIL.2613.12.2012.TK z 14 czerwca 2012 r.

⁴³ Dz. U. z 2014 r., poz. 1793, zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie wyposażenia jednostek PSP”.

⁴⁴ Dokument pn. „Tabela wyposażenia w sprzęt dla województwa śląskiego”, zwany dalej „normatywem”.

⁴⁵ Na potrzeby niniejszej kontroli NIK, badania kontrolne w zakresie wyposażenia jednostek PSP województwa śląskiego ograniczono do wyposażenia w: pojazdy ratowniczo-gaśnicze i ratownictwa technicznego, samochody dla specjalistycznych grup ratownictwa technicznego, zestawy ratownictwa medycznego R1 i zestawy hydraulicznych narzędzi ratowniczych.

- 9 średnich samochodów ratownictwa technicznego, tj. o 2 mniej niż określono w *normatywie* (81,8%);
- 18 lekkich samochodów ratownictwa technicznego, tj. o 7 więcej niż określono w *normatywie* (163,6%).

Jednostki PSP województwa śląskiego spełniały standard minimalnego wyposażenia w zestawy ratownictwa medycznego R1⁴⁶ i w zestawy hydraulicznych narzędzi ratowniczych⁴⁷.

(dowód: akta kontroli str. 386 – 410, 545 – 550)

Odnosząc się do tego, Komendant wyjaśnił, że ustalony w *normatywie* poziom wyposażenia jednostek PSP województwa śląskiego przedstawia wartość docelową, do której sukcesywnie się zmierza, celem osiągnięcia przyjętych standardów wyposażenia jednostek PSP, a każdego roku Komenda i podległe komendy PSP dokonują zakupów nowych pojazdów ratowniczych. I tak, w 2015 r. zakupiono: 4 ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze, 4 średnie samochody ratowniczo-gaśnicze, 1 średni samochód ratowniczo-gaśniczy z proszkiem, 4 samochody lekkie rozpoznawczo-ratownicze, a w 2016 r. zostało przeprowadzone postępowanie na zakup: 2 średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych, 1 średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego z proszkiem, 1 ciężkiego samochodu ratowniczo-gaśniczego, 2 samochodów lekkich rozpoznawczo-ratowniczych. Dodał też, że na 2017 r. planowany jest m.in. zakup ciężkich i średnich samochodów ratownictwa technicznego, średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych ze zwiększonym potencjałem ratownictwa technicznego, średnich i ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, a także samochodów lekkich rozpoznawczo-ratowniczych.

Komendant wyjaśnił również, że określone w *Tabeli wyposażenia w sprzęt dla województwa śląskiego* poszczególne kategorie sprzętowe, w tym przeznaczone do prowadzenia działań ratowniczych na drogach, pozwalają na prawidłową realizację zadań jednostek ochrony przeciwpożarowej i nie występuje potrzeba ujęcia w *normatywie* dodatkowych kategorii sprzętu ratowniczego. Dotyczy to również przewidywanego w *normatywie* wyposażenie dla specjalistycznych grup ratownictwa technicznego, które w pełni umożliwia realizację ich zadań.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

Jednostki OSP włączone do ksrp, posiadające obszary chronione obejmujące autostradę lub drogę ekspresową, dysponowały sprzętem ratownictwa technicznego i medycznego niezbędnym do podjęcia działań ratowniczych na drogach⁴⁸. Każda ze skontrolowanych jednostek OSP posiadała co najmniej jeden ciężki lub średni samochód ratowniczo-gaśniczy, zestaw ratownictwa medycznego R1 oraz zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych⁴⁹. Ww. jednostki OSP posiadały system łączności i powiadamiania oraz urządzenia łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 386 – 423)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki, w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następującą nieprawidłowość.

⁴⁶ 205 szt. na 159 wymagane *normatywem*.

⁴⁷ 132 zestawy na 112 wymagane *normatywem*.

⁴⁸ Do kontroli wytypowano jednostki OSP powiatu cieszyńskiego i powiatu wodzisławskiego, dla których czas podjęcia działań ratowniczych na autostradzie lub drodze ekspresowej wynosił do 15 minut (czas alarmowania 10 minut i czas dojazdu 5 minut). Były to następujące jednostki OSP w powiecie cieszyńskim: Skoczów, Bobrek, Ustroń Nierodzim, Górki Wielkie, a w powiecie wodzisławskim: Mszana, Skrzyszów i Gorzyce.

⁴⁹ W tym: piła tarczowa, pilarka łańcuchowa, hydrauliczne nożyce do cięcia, rozpieracz ramieniowy, cylindry rozpierające.

Ustalony w *normatywie* standard minimalnego wyposażenia w sprzęt jednostek PSP na terenie województwa śląskiego nie został zachowany⁵⁰ w czterech rodzajach pojazdów ratowniczych, co w ocenie Izby może mieć negatywny wpływ na sprawność działania ksrg na terenie województwa śląskiego, a tym samym na bezpieczeństwo obywateli. NIK nie podziela przy tym stanowiska Komendanta, który wbrew regulującym te zagadnienia przepisom⁵¹, traktuje zapisy *normatywu* jako nieokreślony w czasie „plan docelowy” dla poziomu wyposażenia jednostek ksrg, a nie jako standard i normę minimalną wyposażenia dla tych jednostek.

3.2. Szkolenie strażaków ksrg.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 30 czerwca 2016 r. w województwie śląskim zatrudnionych było 3 194 strażaków PSP, w tym:

- 3 186 ukończyło szkolenie podstawowe w zawodzie strażak;
- 3 135 ukończyło szkolenie uzupełniające strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- 3 189 ukończyło - potwierdzony egzaminem - kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Odnosząc się do powyższych danych Komendant wyjaśnił, że:

- 8 strażaków, którzy nie odbyli szkolenia podstawowego, to osoby w trakcie szkolenia i nowoprzyjęte, które mają obowiązek rozpocząć szkolenie w terminie 90 dni od wstąpienia do służby;
- Wprawdzie 59 strażaków nie ukończyło szkolenia uzupełniającego strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej, lecz zgodnie z obowiązującymi przepisami, system szkolenia uzupełniającego powinien zakończyć się do końca 2016 r. Dodał też, że na dzień 12 października 2016 r. wszyscy strażacy podlegający szkoleniu uzupełniającemu uczestniczą w nim;
- 5 strażaków, którzy nie złożyli egzaminu potwierdzającego uprawnienia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, nie pełniło służby, gdyż przebywali na zwolnieniach lekarskich.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188, 424 – 426)

Wszyscy strażacy PSP posiadali szkolenie z zakresu segregacji w zdarzeniach mnogich i masowych, prowadzone w ramach szkolenia z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy. Szkolenie doskonalące dla strażaków ksrg ze współdziałania z SP ZOZ LPR ukończyło 2 238 strażaków, a 27 strażaków odbyło szkolenie instruktorów PSP z zakresu współdziałania z SP ZOZ LPR. Komendant wyjaśnił, że cała kadra dowódcza systemu zmianowego posiada przeszkolenie w zakresie współpracy z SP ZOZ LPR, a w następnym etapie będą szkoleni pozostali strażacy jednostek ratowniczo-gaśniczych. Wskazał przy tym na trudności organizacyjne związane z realizacją zajęć praktycznych z udziałem śmigłowca, co jest niezależne od PSP.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188, 424 – 426)

W 366 jednostkach OSP województwa śląskiego włączonych do ksrg⁵²:

- szkolenie podstawowe strażaków ratowników ukończyło 9 528 strażaków⁵³;

⁵⁰ Dotyczyło to zwłaszcza wyposażenia jednostek PSP województwa śląskiego w pojazdy ratowniczo-gaśnicze i ratownictwa technicznego, gdyż w stosunku do *normatywu* brakowało: 9 samochodów rozpoznawczo-ratowniczych, 12 ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, 1 ciężkiego samochodu ratownictwa technicznego i 2 średnich samochodów ratownictwa technicznego.

⁵¹ Rozporządzenie w sprawie wyposażenia jednostek PSP w związku z art. 8 ust. 4 pkt 2 i ust. 5 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2016 r. poz. 603 ze zm.)

⁵² Wg stanu na 30 czerwca 2016 r.

⁵³ Powinno ukończyć co najmniej 4 428 strażaków. Dane przedstawione na podstawie opracowania: *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (pkt 9), zaakceptowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w marcu 2011 r.

- specjalistyczne szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego ukończyło 4 433 strażaków⁵⁴;
- kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy, potwierdzony złożonym egzaminem, ukończyło 3 316 strażaków⁵⁵;
- szkolenie kierowców – konserwatorów sprzętu ratowniczego ukończyło 2 038 strażaków⁵⁶.

(dowód: akta kontroli str. 424 – 426)

W okresie objętym kontrolą Komendant dwukrotnie uczestniczył w ćwiczeniach ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

W pierwszym przypadku, ćwiczenia przeprowadzono 3 grudnia 2015 r. w znajdującym się w ciągu drogi ekspresowej S69 tunelu drogowym w Lalikach, a uczestniczyli w nich m.in.: funkcjonariusze KW PSP i Komendy Powiatowej PSP w Żywcu, KWP w Katowicach, Komendy Powiatowej Policji w Żywcu, pracownicy Pogotowia Ratunkowego w Bielsku-Białej, przedstawiciele GDDKiA (Centrum Zarządzania Tunelem), Starostwa Powiatowego w Żywcu oraz Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego. Organizatorem ćwiczeń była GDDKiA Oddział w Katowicach. Celem ćwiczeń było m.in.: sprawdzenie systemów powiadamiania właściwych służb o zdarzeniach; sprawdzenie procedur koordynacji i współdziałania pomiędzy służbami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych; doskonalenie umiejętności podejmowania decyzji w sprawie określenia, wyznaczania i kierowania do działań ratowniczych i zabezpieczających posiadanych w dyspozycji sił i środków; rozpoznanie możliwości zapewnienia pomocy medycznej osobom poszkodowanym w wyniku zdarzenia; współdziałanie zarządzającego tunelem ze środkami masowego przekazu w zakresie informowania społeczeństwa o zdarzeniu, jego skutkach i podjętych działaniach służb ratowniczych oraz utrudnieniach w ruchu drogowym. Scenariusz ćwiczeń przewidywał, że w tunelu drogowym miał miejsce wypadek komunikacyjny z udziałem dwóch autokarów (w jednym z nich przewożono dzieci) z dużą liczbą ofiar śmiertelnych i rannych. W zakresie wniosków sformułowanych w wyniku przeprowadzonych ćwiczeń odnoszących się do jednostek PSP, zalecono sprawdzenie łączności pomiędzy Centrum Zarządzania Tunelem a Komendą Powiatową PSP w Żywcu (wniosek ten został zrealizowany) oraz przeprowadzenie w 2016 r. wspólnego szkolenia dla służb GDDKiA i jednostek PSP.

(dowód: akta kontroli str. 427 – 447)

Drugie ćwiczenia zostały przeprowadzone 21 kwietnia 2016 r. na autostradzie A1, pomiędzy węzłem Gorzyczki a węzłem Bohumin, z udziałem służb Republiki Czeskiej. Scenariusz ćwiczeń przewidywał wypadek komunikacyjny z udziałem dwóch autokarów, jeden należący do przewoźnika czeskiego (przewożący 20 obywateli Republiki Czeskiej), drugi – przewoźnika polskiego (przewożący studentów z Polski). Organizatorem ćwiczeń był Wojewoda Śląski. W ćwiczeniach uczestniczyli pracownicy i funkcjonariusze m.in.:

- jednostek straży pożarnej i policji Republiki Czeskiej,
- jednostek ratowniczo-gaśniczych w Wodzisławiu Śl. i Rydułtowach, KW PSP,
- Komendy Powiatowej Policji w Wodzisławiu Śląskim, KWP w Katowicach,

⁵⁴ Powinno ukończyć co najmniej 1 476 strażaków. Dane przedstawione na podstawie opracowania: *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (pkt 9), zaakceptowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w marcu 2011 r.

⁵⁵ Powinno ukończyć co najmniej 1 476 strażaków. Dane przedstawione na podstawie opracowania: *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (pkt 9), zaakceptowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w marcu 2011 r.

⁵⁶ Powinno ukończyć co najmniej 1 107 strażaków. Dane przedstawione na podstawie opracowania: *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (pkt 9), zaakceptowanego przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, w marcu 2011 r.

- SP ZOZ LPR, Wojewódzkiego Pogotowia Ratunkowego w Katowicach, szpitali w Wodzisławiu Śląskim, Jastrzębiu Zdroju i Raciborzu,
- Prokuratury Okręgowej w Gliwicach,
- WITD w Katowicach,
- Śląskiego Urzędu Wojewódzkiego,
- Urzędu Miasta w Jastrzębiu Zdroju, Urzędu Gminy w Gorzycach oraz starostw powiatowych w Wodzisławiu Śląskim i Raciborzu,
- GDDKiA.

W wyniku przeprowadzonych ćwiczeń ratowniczych sformułowano wnioski końcowe (zalecenia) dla poszczególnych podmiotów biorących udział w ćwiczeniach. Dla jednostek PSP biorących udział w ćwiczeniach nie wydano wniosków i zaleceń.

(dowód: akta kontroli str. 448 – 499)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonej nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

4. Współpraca PSP z podmiotami zarządzającymi autostradami i drogami ekspresowymi

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Komendant nie otrzymał żadnego wniosku w sprawie wydania opinii do projektu budowlanego autostrady. W związku z tym nie dokonał uzgodnień w zakresie wielkości i rodzaju zaopatrzenia wodnego dla autostrady oraz nie uzgadniał warunków bezpieczeństwa niezbędnych do podjęcia działań przez służby ratownicze, o których mowa w § 98 ust. 2 pkt 1 i § 106 ust. 2 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 16 stycznia 2002 r. w sprawie przepisów techniczno-budowlanych dotyczących autostrad płatnych⁵⁷.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

Współpraca jednostek PSP województwa śląskiego z GDDKiA polegała m.in. na:

- wymianie informacji w zakresie zdarzeń powstałych na autostradach i drogach ekspresowych i realizowana na bieżąco pomiędzy służbą dyżurną stanowisk kierowania PSP i Punktem Informacji Drogowej GDDKiA,
- wspólnym uczestniczeniu w ćwiczeniach ratowniczych na drogach⁵⁸,
- wspólnym uczestniczeniu w warsztatach i szkoleniach.

Ostatnie warsztaty, w których uczestniczyli przedstawiciele GDDKiA i jednostek PSP zorganizowano w marcu 2015 r., a ich tematyka dotyczyła prowadzenia działań ratowniczych w związku ze zdarzeniami drogowymi.

(dowód: akta kontroli str. 545 – 584)

Komendant wskazał, że prowadzenie działań mających na celu usunięcie materiałów, w tym ropopochodnych, z pasa autostrady i drogi ekspresowej, które zanieczyściły drogę w wyniku zdarzenia oraz oczyszczanie nawierzchni jezdni w celu zapewnienia jej przejezdności, zostało uregulowane w *Zasadach postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach*, zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP w 2012 r. Dodał, że każde zdarzenia drogowe, do którego zostały zadysponowane jednostki ksrq, zostało skutecznie i bezzwłocznie zlikwidowane.

(dowód: akta kontroli str. 297 – 304, 500 – 514)

W okresie objętym kontrolą wystąpił jeden przypadek, w którym jednostki ksrq województwa śląskiego podejmowały działania związane ze wsparciem osób

⁵⁷ Dz. U. Nr 12, poz. 116 ze zm.

⁵⁸ Co przedstawiono w pkt 3.2 wystąpienia pokontrolnego.

dotkniętych konsekwencjami związanymi z unieruchomieniem w wielogodzinnych zatorach drogowych. Sytuacja ta miała miejsce 27 lipca 2015 r. na odcinku autostrady A4, w powiecie gliwickim, w związku z przewróceniem się przyczepy samochodowej przewożącej substancję ropopochodną. Zadysponowano wówczas zastępy PSP m.in. w celu oczyszczenia nawierzchni jezdni. W związku z powstaniem zatoru drogowego (4 km) podjęto decyzję o zadysponowaniu lekkiego samochodu kwatermistrzowskiego z JRG w Pyskowicach do patrolowania sytuacji osób oczekujących w korku. Funkcjonariusze znajdujący się w samochodzie posiadali zestaw ratownictwa medycznego R1 oraz zapas wody butelkowanej przekazanej od Wójta Gminy Rudziniec.

Komendant wyjaśnił, że na wyposażeniu jednostek ksrg województwa śląskiego znajdują się m.in.: namioty pneumatyczne z nagrzewnicami, agregaty prądotwórcze, łóżka polowe i w razie konieczności, pomoc osobom dotkniętym konsekwencjami zdarzeń drogowych może zostać udzielona, na zasadzie współpracy z samorządem terytorialnym.

(dowód: akta kontroli str. 297 – 304)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

5. Działania kontrolne i nadzór nad realizacją działań ratowniczych.

Opis stanu
faktycznego

Komendant realizował nadzór nad przygotowaniem jednostek PSP do prowadzenia działań ratowniczych poprzez przeprowadzanie kontroli i inspekcji gotowości operacyjnej tych jednostek. Inspekcje przeprowadzano w oparciu o *Wytyczne w sprawie trybu, zasad i sposobu prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej przez zespół inspekcyjny Śląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej w Katowicach podmiotów wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie woj. śląskiego*, wprowadzone rozkazem nr 2/2013 Komendanta z 26 marca 2013 r. W okresie objętym kontrolą inspekcje gotowości operacyjnej przeprowadzono w: jednostkach ratowniczo-gaśniczych, stanowiskach kierowania oraz pododdziałach odwodu operacyjnego. W 2015 r. przeprowadzono łącznie 970 takich inspekcji, a w I półroczu 2016 r. - 493 inspekcje. Zakres prowadzonych inspekcji gotowości operacyjnej obejmował:

- stanowiska kierowania – obsadę kadrową, sprawność środków technicznych, prowadzenie dokumentacji, ćwiczenia aplikacyjne;
- w jednostkach ratowniczo-gaśniczych – alarmowanie, gotowość ratowników, gotowość pojazdów i sprzętu, prowadzenie dokumentacji, przygotowanie zawodowe (sprawdzian teoretyczny), ćwiczenia ratownicze;
- w pododdziałach odwodu operacyjnego – czas dojazdu do rejonu koncentracji, gotowość ratowników, prowadzenie dokumentacji operacyjnej, stan samochodów i sprzętu, praktyczną umiejętność rozwinięcia sił pododdziału, zgłoszenie do stanowiska kierowania gotowości pododdziału do wyjazdu, sposób zabezpieczenia rejonów przez stanowisko kierowania.

W 2015 r. przeprowadzono w podległych komendach PSP dwie kontrole dotyczące działalności operacyjnej, przy czym nie stwierdzono w ich wyniku nieprawidłowości.

Komendant wyjaśnił, że zobowiązał podległych komendantów powiatowych i miejskich PSP do prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej w jednostkach OSP, z zastrzeżeniem przeprowadzenia w ciągu roku co najmniej jednej inspekcji w każdej jednostce OSP włączonej do ksrg oraz jednej inspekcji w okresie dwóch lat

w jednostkach OSP spoza ksrg⁵⁹. Nadzór i kontrolę nad realizacją zadań w tym zakresie Komendant powierzył działającemu w Komendzie zespołowi inspekcyjnemu. Wskazał też, że protokoły z inspekcji przeprowadzonych w jednostkach OSP sprawdzane są podczas inspekcji przeprowadzanych w komendach powiatowych i miejskich PSP województwa śląskiego.

(dowód: akta kontroli str. 515 – 532, 545 – 550)

Stwierdzone w jednostkach OSP nieprawidłowości dotyczyły m.in.:

- braku możliwości wyjazdu w czasie do 15 minut, z uwagi na nieprzybycie wystarczającej liczby członków OSP;
- niezapięcie pasów bezpieczeństwa podczas wyjazdu pojazdu ratowniczego z miejsca jego stacjonowania;
- braki w wyposażeniu członków OSP w środki ochrony indywidualnej lub ich uszkodzenia⁶⁰;
- niewłaściwa konserwacja sprzętu;
- braki w dokumentacji operacyjnej⁶¹;
- błędy związane z prowadzeniem łączności radiowej;
- nieprzestrzeganie zasad bhp podczas uruchamiania sprzętu⁶²;
- zły stan techniczny elewacji budynków, drzwi i boksów garażowych;
- niewłączenie sygnałów alarmowych, akustycznych i świetlnych w pojazdach podczas wyjazdu.

Przeprowadzone inspekcje gotowości operacyjnej w jednostkach ratowniczo-gaśniczych i na stanowiskach kierowania wykazały m.in. następujące nieprawidłowości:

- niezapięcie pasów bezpieczeństwa przez funkcjonariuszy PSP podczas wyjazdu pojazdu ratowniczego z miejsca jego stacjonowania;
- braki w wyposażeniu funkcjonariuszy w środki ochrony indywidualnej lub ich uszkodzenia⁶³;
- błędy związane z prowadzeniem łączności radiowej;
- nieprzestrzeganie zasad bhp podczas uruchamiania sprzętu.

O sposobie realizacji wniosków komendanci powiatowi/miejscy PSP informowali na bieżąco Komendanta.

(dowód: akta kontroli str. 528 – 544, 595 – 615)

W okresie objętym kontrolą nie prowadzono analiz działań ratowniczych na autostradach lub drogach ekspresowych województwa śląskiego. Komendant wyjaśnił, że przebieg akcji podczas zdarzeń na drogach, w aspekcie obowiązujących procedur oraz zasad taktyki działań ratowniczych, nie budził zastrzeżeń i wątpliwości, które uzasadniałyby wyjaśnienie jej poszczególnych elementów.

(dowód: akta kontroli str. 172 – 188)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

⁵⁹ Na podstawie rozkazu nr 2/2013 Komendanta z 26 marca 2013 r. w sprawie zasad prowadzenia inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów ksrg przez zespół inspekcji Komendanta (pkt 3).

⁶⁰ Pasy strażackie, szelki bezpieczeństwa, kominiarki niepalne, rękawice specjalne, zatrzaśniki, ubrania specjalne typu Nomex, sygnalizatorów bezruchu.

⁶¹ Mapy terenu działania, instrukcje przyjęcia śmigłowca.

⁶² Brak rękawic ochronnych, nieopuszczona przyłbica.

⁶³ Pasy strażackie, kominiarki niepalne, rękawice specjalne, ubrania specjalne typu Nomex, sygnalizatorów bezruchu.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli⁶⁴, wnosi o:

- 1) **Opracowanie analizy gotowości operacyjnej spełniającej wymagania określone w § 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie ksrg i włączenie jej do dokumentacji funkcjonowania systemu ksrg województwa śląskiego.**
- 2) **Podjęcie działań mających na celu uzupełnienie wyposażenia jednostek PSP województwa śląskiego do stanu spełniającego minimalne standardy wyposażenia określone w Tabeli wyposażenia w sprzęt dla województwa śląskiego.**

V. Pozostałe informacje i pouczenia

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

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 Dyrektora Delegatury NIK w Katowicach.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK, proszę o poinformowanie Najwyższej Izby Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie 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.

Katowice, dnia 19 grudnia 2016 r.

**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Katowicach**

**Kontroler
Witold Wilk
Specjalista kontroli państwowej**

⁶⁴ Dz. U. z 2015 r., poz. 1096 ze zm., zwanej dalej „ustawą o NIK”.