



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

LOP.410.010.08.2016

P/16/037

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Opolu

ul. Krakowska 28, 45-075 Opole

T +48 77 449 70 00, F +48 77 449 70 44

lop@nik.gov.pl

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 Opolu
Kontroler	Kontrolę przeprowadził, na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o <i>Najwyższej Izbie Kontroli</i> ¹ Wojciech Jarzyna, starszy inspektor kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr LOP/47/2016 z dnia 17 sierpnia 2016 r. (dowód: akta kontroli str. 1)
Jednostka kontrolowana	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu ² , ul. Borowska 138, kod pocztowy 50-552, nr statystyczny 000173640, zwana w dalszej części niniejszego wystąpienia Komendą
Kierownik jednostki kontrolowanej	Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu jest od dnia 1 lutego 2016 r. starszy brygadier Adam Konieczny ³ . Poprzednio, w okresie od 23 lutego 2011 r. do 31 stycznia 2016 r., Komendantem Wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu był nadbrygadier Andrzej Szcześniak (dowód: akta kontroli str. 2-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, mimo stwierdzonych nieprawidłowości⁴, działania Komendanta na rzecz organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych.

Komendant realizując zadania określone w art. 12 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *Państwowej Straży Pożarnej*⁵ prawidłowo zorganizował na terenie województwa dolnośląskiego krajowy system ratowniczo-gaśniczy⁶. W ramach kserg funkcjonowały podmioty wymienione w art. 15 pkt 1 i pkt 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o *ochronie przeciwpożarowej*⁷, tj. Komenda, 22 komendy powiatowe Państwowej Straży Pożarnej⁸, cztery komendy miejskie PSP, dwa posterunki PSP oraz 242 jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej⁹. W Komendzie corocznie opracowywana była *Analiza zagrożenia obszaru województwa dolnośląskiego*¹⁰. Komendant dysponował Wojewódzkim Planem Ratowniczym Województwa Dolnośląskiego, zatwierdzonym przez Wojewodę Dolnośląskiego po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP.

¹ Dz. U. z 2015 r. poz. 1096 oraz z 2016 r. poz. 677, dalej: ustawa o NIK.

² Dalej: Komenda.

³ Dalej: Komendant.

⁴ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁵ Dz. U. z 2016 r. poz. 603 ze zm., dalej: ustawa o PSP.

⁶ Dalej: kserg.

⁷ Dz. U. z 2016 r. poz. 191 ze zm., dalej: ustawa o ochronie przeciwpożarowej.

⁸ Dalej: PSP.

⁹ Dalej: OSP.

¹⁰ Dalej: *Analiza zagrożenia*.

Dla specjalistycznych grup ratowniczych utworzone zostały obszary chronione, obejmujące swoim zasięgiem autostradę i drogi ekspresowe. W okresie objętym kontrolą jednostki PSP przeprowadziły siedem czynności kontrolno-rozpoznawczych na autostradach i drogach ekspresowych. Komendant współpracował z zarządcami autostrad i dróg ekspresowych w zakresie realizacji zadań przez jednostki kstrg. Współpraca dotyczyła opiniowania i uzgadniania projektów budowlanych dotyczących autostrady A4 i dróg ekspresowych, planów działań ratowniczych dla dróg ekspresowych oraz planów działań ratowniczych dla autostrady A4. Komendant monitorował liczbę interwencji ratowników kstrg w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy i informował o rosnącej liczbie takich przypadków wojewodę dolnośląskiego. Komendant podejmował również działania związane ze wsparciem dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych i unieruchomionych w wielogodzinnych zatorach drogowych oraz systematycznie przeprowadzał inspekcje gotowości operacyjnej jednostek kstrg.

Stwierdzone nieprawidłowości polegały na:

- a/ niesporządzeniu w Komendzie *Analizy gotowości operacyjnej dla województwa dolnośląskiego*;
- b/ sporządzeniu *Analizy zagrożeń województwa dolnośląskiego* niezgodnie z wymaganymi przepisami;
- c/ nierzetelnym aktualizowaniu kart podmiotu/służby przewidzianej do współdziałania z kstrg;
- d/ niezgodnym z przyjętym standardem stanie wyposażenia części jednostek ratowniczo-gaśniczych w lekkie samochody rozpoznawczo-ratownicze.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

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

1.1. Stan organizacyjny kstrg na terenie województwa

Opis stanu
faktycznego

W województwie dolnośląskim, wg stanu na dzień 30 czerwca 2016 r., w strukturach kstrg funkcjonowały: Komenda, 22 komendy powiatowe PSP, 4 komendy miejskie PSP (we Wrocławiu, Legnicy, Jeleniej Górze, Wałbrzychu), 2 posterunki PSP (w Kowarach i Ziębicach) oraz 242 jednostki OSP. Liczba jednostek ochrony przeciwpożarowej w strukturach kstrg na terenie poszczególnych powiatów województwa dolnośląskiego była następująca:

- w powiecie bolesławieckim: 1 jednostka ratowniczo-gaśnicza PSP¹¹, 6 jednostek OSP;
- w powiecie dzierzoniowskim: 1 JRG PSP, 9 jednostek OSP;
- w powiecie głogowskim: 1 JRG PSP, 6 jednostek OSP;
- w powiecie górowskim: 1 JRG PSP, 7 jednostek OSP;
- w powiecie jaworskim: 1 JRG PSP, 9 jednostek OSP;
- w powiecie jeleniogórskim¹²: 2 JRG PSP, 1 posterunek JRG PSP oraz 9 jednostek OSP;
- w powiecie kamiennogórskim: 1 JRG PSP, 5 jednostek OSP;
- w powiecie kłodzkim: 3 JRG PSP, 21 jednostek OSP;
- w powiecie legnickim¹³: 3 JRG PSP, 14 jednostek OSP;
- w powiecie lubańskim: 1 JRG PSP, 7 jednostek OSP;

¹¹ Dalej: JRG PSP.

¹² Łącznie z Jelenią Górą jako miastem na prawach powiatu.

¹³ Łącznie z Legnicą jako miastem na prawach powiatu.

- w powiecie lubińskim: 1 JRG PSP, 7 jednostek OSP;
- w powiecie lwóweckim: 1 JRG PSP, 6 jednostek OSP;
- w powiecie milickim: 1 JRG PSP, 5 jednostek OSP;
- w powiecie oleśnickim: 2 JRG PSP, 10 jednostek OSP;
- w powiecie oławskim: 2 JRG PSP, 7 jednostek OSP;
- w powiecie polkowickim: 1 JRG PSP, 10 jednostek OSP;
- w powiecie strzelińskim: 1 JRG PSP, 7 jednostek OSP;
- w powiecie średzkim: 1 JRG PSP, 8 jednostek OSP;
- w powiecie świdnickim: 2 JRG PSP, 17 jednostek OSP;
- w powiecie trzebnickim: 1 JRG PSP, 13 jednostek OSP;
- w powiecie wałbrzyskim¹⁴: 2 JRG PSP, 9 jednostek OSP;
- w powiecie wołowskim: 1 JRG PSP, 6 jednostek OSP;
- w powiecie wrocławskim¹⁵: 9 JRG PSP, 17 jednostek OSP;
- w powiecie ząbkowickim: 1 JRG PSP, 1 posterunek JRG PSP oraz 9 jednostek OSP;
- w powiecie zgorzeleckim: 2 JRG PSP, 8 jednostek OSP;
- w powiecie złotoryjskim: 1 JRG PSP, 10 jednostek OSP.

(dowód: akta kontroli str. 540-546, 924)

W Komendzie corocznie opracowywana była *Analiza zagrożenia*, którą w latach 2015-2016 (I półrocze) Komendant zatwierdził dwukrotnie.

(dowód: akta kontroli str. 294-532, 840-871)

Komendant ustalił¹⁶ sposób organizacji odwodów operacyjnych na obszarze województwa dolnośląskiego. Wśród zadań wyznaczonych dla odwodów operacyjnych nie wskazano, jako odrębnego elementu, działań na autostradzie i drogach ekspresowych. W skład Dolnośląskiej Brygady Odwodowej włączono grupy i kompanie wyposażone w specjalistyczne siły i środki niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych. Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż konieczność użycia odwodów operacyjnych na terenie województwa dolnośląskiego wynika z bieżącej analizy i oceny prowadzonej na stanowisku kierowania i nie jest „z góry” ściśle powiązana z rodzajem zagrożenia (...). Zasady dysponowania sił i środków, w tym odwodowych, zostały określone w dokumentacji operacyjnej, np. w procedurach dysponowania i alarmowania.

(dowód: akta kontroli str. 840-845, 876-883)

Dla specjalistycznych grup ratowniczych utworzone zostały obszary chronione, określone w zarządzeniu Komendanta nr 8/2016 z dnia 15 kwietnia 2016 r. w sprawie ustalenia obszarów chronionych jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP. Na terenie województwa dolnośląskiego funkcjonowało 14 specjalistycznych grup ratowniczych PSP, w tym: trzy grupy poszukiwawczo-ratownicze (Lublin, Wrocław-5, Wałbrzych-1); dwie grupy ratownictwa technicznego (Wrocław-4 i Bolesławiec); trzy grupy ratownictwa wysokościowego (Wrocław-9, Legnica-3, Świdnica); trzy grupy wodno-nurkowe (Wrocław-1, Legnica-1, Jelenia Góra) oraz trzy grupy ratownictwa chemiczno-ekologicznego (Wrocław-3, Wałbrzych-2, Legnica-2). Wyznaczone obszary chronione obejmowały swoim zasięgiem autostrady i drogi ekspresowe oraz tereny województw sąsiednich. Dla specjalistycznych grup ratowniczych w województwie dolnośląskim nie szacowano maksymalnych czasów dotarcia do miejsc potencjalnych zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych. Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego poinformował, iż czasy dojazdu

¹⁴ Łącznie z Wałbrzychem jako miastem na prawach powiatu.

¹⁵ Łącznie z Wrocławiem jako miastem na prawach powiatu.

¹⁶ Rozkazem Nr 66/2015 z dnia 20 kwietnia 2015 r. w sprawie zorganizowania odwodu operacyjnego Dolnośląskiego Komendanta Wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej.

specjalistycznych grup ratowniczych określone są w dokumentacji operacyjnej (np. w Analizie Zabezpieczenia Operacyjnego, czy też zasadach organizacji poszczególnych rodzajów ratownictwa) w odniesieniu do całego województwa. Dokumentacja ta nie jest w sposób szczególny dedykowana dla autostrady i dróg ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 111-129, 884-887)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Sporządzona w Komendzie *Analiza zagrożenia*, pomimo wymogów wynikających z treści § 8 ust. 1 pkt 1, ust. 2 i ust. 3 oraz części B załącznika nr 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁷ nie uwzględniała:

a/ zagrożeń mogących wystąpić na terenie powiatów graniczących z województwem dolnośląskim, zlokalizowanych na terenie innych województw lub odpowiadających im jednostek terytorialnych w krajach sąsiednich (tj. Republiki Czeskiej i Republiki Federalnej Niemiec);

b/ wskazania rodzajów zagrożeń o najwyższym poziomie w skali wojewódzkiej;

c/ analizy zagrożeń związanych z ciągami komunikacyjnymi, jako potencjalnych zagrożeń w skali wojewódzkiej;

d/ wskazania obiektów i terenów charakterystycznych z punktu widzenia systemu ratowniczego na obszarze województwa, wymagających użycia odwołów operacyjnych;

e/ wniosków odnoszących się do zagrożeń w skali całego województwa.

(dowód: akta kontroli str. 291-532)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż sporządzono materiał w dużej mierze, jako kompilacja opracowań powiatów ze znacznym ograniczeniem ich zawartości, która nie zawierała się w zapisach załącznika nr 1 pkt B ppkt. II rozporządzenia ksrq. Należy jednak wskazać, że charakterystyka poszczególnych zagrożeń występujących na terenie województwa dolnośląskiego jest wykazana w „Katalogu zagrożeń” opracowywanym dwa razy w roku (...). Dodatkowo opracowywany jest odrębny dokument w postaci „Analizy zagrożenia powodziowego z określeniem prognoz jego rozwoju dla województwa dolnośląskiego”.

(dowód: akta kontroli str. 840-871)

Sporządzenie *Analizy zagrożenia* niezgodnie z ww. przepisami rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrq skutkowało tym, że Komendant nie dysponował dokumentem zawierającym opisy i wartościowanie wszystkich najważniejszych w skali województwa zagrożeń wraz z uwzględnieniem odwołów operacyjnych oraz zagrożeń zlokalizowanych na obszarach innych województw, przy granicach z województwem dolnośląskim. Ponadto, skutkiem ww. nieprawidłowości była konieczność przeprowadzania dodatkowych analiz zagrożeń w celu przekazania Wojewodzie Dolnośląskiemu wniosków dotyczących całego województwa.

W trakcie kontroli NIK Komendant zatwierdził dokument pn. *Ocena zagrożeń na obszarze województwa dolnośląskiego. Analiza zagrożeń obszaru województwa dolnośląskiego*, opracowaną z uwzględnieniem wymagań wynikających z treści przywołanych wyżej przepisów rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrq.

(dowód: akta kontroli str. 1432-1530)

¹⁷ Dz. U. Nr 46, poz. 239, dalej: rozporządzenie w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrq.

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

Opis stanu
faktycznego

W Komendzie corocznie opracowywano *Analizę zabezpieczenia operacyjnego województwa dolnośląskiego*¹⁸, która w latach 2015-2016 (I półrocze) była dwukrotnie zatwierdzona przez Komendanta. W ww. opracowaniach nie wskazano autostrad i dróg ekspresowych, jako miejsc o utrudnionych warunkach prowadzenia działań ratowniczych. W odniesieniu do drogi ekspresowej S8 wskazano jedynie na brak parkingów dla samochodów przewożących materiały niebezpieczne. Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż *Analiza nie traktuje drogi A4 w sposób szczególny (jako szczególny obiekt infrastruktury), jednakże uwzględnia zagrożenia, jakie niesie ruch autostradowy, co ma odzwierciedlenie w poszczególnych punktach dokumentu (np. w analizie rozmieszczenia sił i środków). Takie podejście wynika również z braku kompletnego planu ratowniczego dla całego odcinka drogi nr A4 przebiegającego przez województwo, który mógłby być materiałem wyjściowym do analizy.* W *Analizach zabezpieczenia* wskazano (w formie graficznej) obszary, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych JRG PSP wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut. Dane w formie tabelarycznej, dotyczące obszarów, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych środków podmiotów ratowniczych wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut zostały opracowane w Komendzie, jako załącznik do treści pisma¹⁹ skierowanego do Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. W *Analizach zabezpieczenia* zawarto informacje o poziomach zagrożenia poszczególnych powiatów, powołując się na dane z *Analizy zagrożenia*. Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż *dotychczasowa praktyka zakładała, że Analiza zabezpieczenia operacyjnego województwa dolnośląskiego jest sporządzana w grudniu danego roku. W czasie opracowania tej analizy najbardziej aktualne dane dot. poziomu zagrożenia powiatów pochodzą z lutego, co wynika z określonego przez Komendę Główną PSP terminu sporządzania analizy zagrożeń przez pion kontrolno-rozpoznawczy. Natomiast przyjęto roczny cykl sporządzania tych analiz, ponieważ są one podstawą do opracowania Planu ratowniczego województwa, który zgodnie z rozporządzeniem powinien być aktualizowany raz w roku.*

(dowód: akta kontroli str. 47-140, 270-278, 294-532)

Z *Analizy zagrożenia* oraz *Analizy zabezpieczenia* sporządzono wnioski za 2015 r., które Komendant przekazał Wojewodzie Dolnośląskiemu²⁰. Zakres i treść przekazanej w tym zakresie informacji była zgodna z zakresem i treścią wniosków wynikających z *Analizy zabezpieczenia* natomiast nie wynikała ona z *Analizy zagrożenia*, z powodów wskazanych w pkt 1.1 niniejszego wystąpienia. Komendant wyjaśnił, iż *od 2014 r. do Wojewody Dolnośląskiego jest przesyłana informacja syntetyczna.* Wnioski z obu analiz nie dotyczyły organizacji działań na autostradach i drogach ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 1347-1358)

W Komendzie opracowano Wojewódzki Plan Ratowniczy Województwa Dolnośląskiego²¹, który został zatwierdzony przez Wojewodę Dolnośląskiego po zasięgnięciu opinii Komendanta Głównego PSP. W *Planie Ratowniczym Województwa* nie ujęto (jako odrębnego zagadnienia) procedur działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych, ani też nie wskazano, jakie siły i środki kstrg wysyłane są do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych.

¹⁸ Dalej: *Analiza zabezpieczenia*.

¹⁹ Pismo z dnia 17 lipca 2014 r., sygn. WR.0754.53.3.2014.MG

²⁰ Zgodnie z wymogiem wynikającym z § 11 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji kstrg.

²¹ Dalej: *Plan Ratowniczy Województwa*.

W Planie Ratowniczym Województwa uwzględniono Zasady postępowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w związku ze zdarzeniami na drogach oraz Procedurę alarmowania i dysponowania sił i środków do pożaru lub innego miejscowego zagrożenia. Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż ww. zasady (...) stosowane są do wszystkich zdarzeń, również mających miejsce na autostradach i drogach ekspresowych.

(dowód: akta kontroli str. 1359-1361, 1535)

W Planie Ratowniczym Województwa ujęto opracowane przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych. Naczelnik Wydziału Operacyjnego wskazał, iż Komendant (...) przekazał komendantom powiatowym/miejskim PSP woj. dolnośląskiego „Wykaz dokumentacji, jaka powinna znajdować się na stanowiskach kierowania komendantów powiatowych i miejskich PSP woj. dolnośląskiego”. Częścią ww. dokumentu był wykaz podmiotów przewidzianych do powiadamiania i współdziałania podczas działań ratowniczych. Naczelnik wyjaśnił, iż w Komendzie dokonano aktualizacji dokumentacji Stanowiska Kierowania Komendanta Wojewódzkiego PSP we Wrocławiu, w tym sporządzono wykaz podmiotów przewidzianych do powiadamiania i współdziałania podczas działań ratowniczych, wraz z kartami podmiotów dla terenu województwa (...), zbieranie danych i informacji o podmiotach przewidzianych do powiadamiania i współdziałania, a także aktualizacja wykazu i kart podmiotów realizowane są przez stanowiska kierowania PSP woj. dolnośląskiego na bieżąco w sposób ciągły. W Komendzie opracowano 44 karty podmiotów współdziałających.

Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż podstawowym narzędziem do powiadamiania podmiotów (w tym do alarmowania podmiotów ksrg) podczas działań ratowniczych są systemy teleinformatyczne (np. System Wspomagania Decyzji-ST²² czy systemy selektywnego alarmowania) oraz sprzęt łączności i dokumentacja podręczna stanowisk kierowania (np. wykaz telefonów).

Komendant monitorował liczbę interwencji ratowników ksrg w zakresie związanym z udzielaniem kwalifikowanej pierwszej pomocy. Zastępy PSP i OSP były dysponowane do izolowanych zdarzeń o charakterze medycznym, które to interwencje wynikały z braku wolnych zespołów ratownictwa medycznego w określonym obszarze działania. W części powiatów, w okresie objętym kontrolą nastąpił znaczący wzrost tego typu interwencji w stosunku do 2013 r.²³ Komendant przekazał wyniki powyższego monitoringu Wojewodzie Dolnośląskiemu, sugerując dokonanie korekty w rozmieszczeniu zespołów ratownictwa medycznego na obszarze kilku powiatów²⁴. Jako przyczynę wzrostu interwencji Komendant wskazał brak szpitali oraz odsyłanie zespołów do jednostek wyższej referencyjności, poza macierzysty powiat. Do dnia zakończenia kontroli aktualizacja załączników do obowiązującego Planu Działania Systemu Państwowe Ratownictwo Medyczne dla Województwa Dolnośląskiego, w zakresie korekty w rozmieszczeniu zespołów ratownictwa, nie została wprowadzona.

(dowód: akta kontroli str. 1342-1346)

²² Dalej: SWD-ST.

²³ W powiecie średzkim (z 9 w 2013 r. do 86 w 2015 r.), powiecie oleśnickim (z 72 w 2013 r. do 157 w 2015 r.), powiecie strzelińskim (z 94 w 2013 r. do 163 w 2015 r.), powiecie polkowickim (z 78 w 2013 r. do 121 w 2015 r.).

²⁴ Pisma Komendanta o sygn. WR.5573.3.16.WK z dnia 9 lutego 2016 r., sygn. WR.5573.9.16.WK z dnia 20 maja 2016 r., sygn. WR.5573.3.2.16.WK z dnia 3 sierpnia 2016 r.

W okresie objętym kontrolą jednostki ksrp PSP i OSP województwa dolnośląskiego brały udział w 758 działaniach ratowniczych na autostradach oraz drogach ekspresowych. Średni czas dojazdu pierwszej jednostki funkcjonującej w ramach ksrp wyniósł 13 minut 20 sekund.

Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *nie wykonywano kompleksowej analizy czasu dojazdu dedykowanej dla autostrady i dróg ekspresowych. Taka analiza była wykonana dla innych zbiorów zdarzeń (np. w odniesieniu do wszystkich zdarzeń drogowych w województwie) i dla poszczególnych zdarzeń. Każde zdarzenie podlega analizie realizowanej przez obsadę stanowisk kierowania, które stosują m.in. narzędzia systemu SWD-ST (zestawienia, filtry).*

W okresie objętym kontrolą sporządzona została jedna analiza zdarzenia na autostradzie, lecz powodem jej sporządzenia nie była kwestia wydłużonego czasu dojazdu.

Zastępca Naczelnika wyjaśnił, iż *problem wydłużonego czasu dojazdu był wielokrotnie analizowany i podejmowane były w tym obszarze działania. Przykładowo występowało do zarządcy drogi (Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad Oddział we Wrocławiu²⁵) z wnioskami o zapewnienie warunków technicznych optymalnych dla skrócenia czasu dotarcia – wjazdy awaryjne, bariery o łatwo rozbieralnej konstrukcji (...) Zapewnienie możliwie krótkiego czasu dojazdu było również jednym z celów pism realizujących uzgodnienia planów ratowniczych autostrady.*

Czas dojazdu jednostek ksrp do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych były jednym z elementów tworzenia planów rozwoju sieci OSP w ksrp, w tym na 2016 r., gdzie uwzględniono jednostki zlokalizowane w sąsiedztwie budowanej drogi ekspresowej S3. W trakcie kontroli NIK w Komendzie sporządzono *Analizę czasu dojazdu jednostek ochrony przeciwpożarowej do zdarzeń na drogach w województwie dolnośląskim*²⁶. Ww. dokument objął również autostrady²⁷ i drogi ekspresowe, a we wnioskach z przeprowadzonej analizy wskazano, iż przyczyny wydłużonego czasu dojazdu do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych wynikają z takich przyczyn niezależnych od PSP, jak długość dojazdu mająca związek z usytuowaniem wjazdu na autostradę, duże natężenie ruchu, tworzenie się korków w momencie zdarzenia drogowego, czy też nieprecyzyjne określenie miejsca zdarzenia przez zgłaszających. W *Analizie czasu* wskazano również, iż wydłużony czas dojazdu do zdarzeń na autostradach i drogach ekspresowych jest zależny od PSP w przypadkach, gdy do zdarzeń, w których inne służby ratownicze potwierdziły brak zagrożenia dla życia i zdrowia, dysponowane są wyłącznie najbliższe miejsca zdarzenia jednostki OSP.

(dowód: akta kontroli str. 556, 576, 584, 589, 827-837, 884, 887-888, 1398-1407)

Komendant posiadał, opracowane przez GDDKiA i zatwierdzone przez siebie, plany działań ratowniczych²⁸ dla następujących odcinków autostrady A4:

a/ dla odcinka od km 156+213 (PPO²⁹ Karwiany) do km 193+965 (granica właściwości Oddziałów GDDKiA we Wrocławiu i w Opolu),

b/ dla odcinka od km 0+000 (granica państwowa) do km 51+463 (Węzeł Krzyżowa).

Ponadto GDDKiA przekazała do Komendy, celem uzgodnienia, PDR dotyczące następujących odcinków dróg:

- dla drogi ekspresowej S8 od km 29+219 do km 83+505;

²⁵ Dalej: GDDKiA.

²⁶ Dalej: *Analiza czasu*.

²⁷ A4, A18, Autostradą Obwodnicę Wrocławia.

²⁸ Dalej: PDR.

²⁹ Plac Poboru Opłat.

- dla autostrady A4 od km 29+213 do km 50+761;
- dla autostrady A18 od km 70+878 do km 76+469;
- dla autostrady A8 (Autostradowa Obwodnica Wrocławia) od km 0+000 do km 29+219.

Dla odcinków autostrad, dla których nie zatwierdzono PDR, Komendant dysponował Powiatowymi Planami Ratowniczymi, sporządzonymi przez Komendantów Powiatowych PSP.

(dowód: akta kontroli str. 1263-1264)

Komendant zgłaszał uwagi do PDR opracowywanych przez GDDKiA wskazując w szczególności na:

- konieczność wymiany zamontowanych na wjazdach awaryjnych na autostradę A4 w powiecie bolesławieckim barier stalowych skręcanych na bramy przesuwne uruchamiane przy pomocy pilota zdalnego sterowania;
- wymianę na przejazdach awaryjnych barier skręcanych na bariery mocowane na kliny;
- konieczność uregulowania kwestii związanych z usuwaniem z pasa autostrady materiałów (w tym ropopochodnych), które zanieczyściły drogę w wyniku zdarzenia na drodze;
- nieprecyzyjne uregulowania w kwestii sposobu przekazywania przedstawicielom GDDKiA terenu po zdarzeniu drogowym³⁰.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1328)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. W Komendzie nierzetelnie aktualizowano *karty podmiotu/służby przewidzianej do współdziałania z ksrg*³¹, gdyż stwierdzono, iż na 44 karty podmiotów współdziałających 18 z nich (41%) nie zawierało aktualnych danych teleadresowych.

(dowód: akta kontroli str. 925-1017)

Za nadzór nad aktualizacją danych odpowiedzialny był Naczelnik Wydziału Operacyjnego, który wyjaśnił, iż *dane zawarte w kartach podlegają aktualizacji, która odbywa się na bieżąco po uzyskaniu informacji o zmianach, przez poszczególnych strażaków pełniących służbę w SKKW i jest odnotowywana w dokumentacji. Stwierdzone nieprawidłowości danych w kartach, wynikają z niedopatrzenia bezpośrednich użytkowników. Niewystarczający nadzór nad aktualizowaniem treści kart podmiotów współdziałających skutkowało dysponowaniem przez dyżurnych w Wojewódzkim Stanowisku Koordynacji Ratownictwa m.in. nieaktualnymi numerami telefonów podmiotów/służb, z którymi Komenda współpracowała w ramach systemu ksrg.*

(dowód: akta kontroli str. 1015-1019)

W wyniku ww. ustaleń kontroli NIK podjęto działania w celu usunięcia ww. nieprawidłowości i karty te zaktualizowano.

(dowód: akta kontroli str. 1362-1390)

2. W Komendzie nie sporządzono w formie odrębnego dokumentu *Analizy gotowości operacyjnej*, o której mowa w § 40 pkt 2 oraz w § 42 ust. 1 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji ksrg, który to dokument

³⁰ Zgłaszane uwagi dotyczące usuwania z jezdni materiałów (w tym ropopochodnych) i nieprecyzyjnych uregulowań dotyczących sposobu przekazywania terenu po zdarzeniu drogowym nie zostały uwzględnione w sposób zadawalający PSP i dlatego w dalszym ciągu są zgłaszane przez Komendanta.

³¹ Pomimo treści Zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych zawartych w rozkazie nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 28 stycznia 2013 r. w sprawie organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

powinien być integralną częścią dokumentacji funkcjonowania ksrp i zawierać analizę potencjału jednostek ksrp do realizowania czynności ratowniczych na terenie danego województwa.

Za brak sporządzenia ww. analizy odpowiadał Naczelnik Wydziału Operacyjnego, który wyjaśnił: *iz wymagany dokument Analiza gotowości operacyjnej nie funkcjonuje w formie zintegrowanej w Komendzie Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu. Natomiast w stałej dyspozycji Naczelnika Wydziału Operacyjnego, znajdują się dokumenty wyczerpujące przedmiotowy zakres analizy. Zastępca Komendanta wyjaśnił: przyjęta praktyka nie przewidywała opracowania tej analizy w formie odrębnego, zintegrowanego dokumentu (...) treść tej analizy jest zawarta w kilku dokumentach (...). Ponadto, szczegółowe dane dot. gotowości operacyjnej jednostek ochrony przeciwpożarowej i sprzętu są gromadzone w formie elektronicznej, w systemie SWD-ST (...). Przyjęty sposób gospodarowania danymi umożliwia ich bieżącą aktualizację, a tym samym przydatność w realizacji działań ratowniczych.* (dowód: akta kontroli str. 144-246, 274-290)

W trakcie kontroli NIK przedłożono dokumenty wskazujące na uruchomienie w systemie SWD-ST funkcjonalności obrazującej wyznaczone obszary chronione JRG, co pozwoliło na prowadzenie za pomocą tego systemu bieżącej analizy gotowości operacyjnej. (dowód: akta kontroli str. 1391-1396)

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

Opis stanu faktycznego

W okresie objętym kontrolą Komendant nie prowadził, wskazanych w art. 56 ust. 1 pkt 4 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane*³², działań w zakresie odbioru odcinków autostrad lub dróg ekspresowych.

W latach 2015-2016 (I półrocze), jednostki organizacyjne PSP szczebla powiatowego przeprowadziły (oprócz odbiorów odcinków dróg) siedem czynności kontrolno-rozpoznawczych na autostradach i drogach ekspresowych. Na terenie powiatu bolesławskiego przeprowadzono dwa odbiory stacji paliw zlokalizowanych w pasie drogowym autostrad A4 i A18, na terenie powiatu strzeleckiego przeprowadzono odbiór dobudowanej części obiektu gastronomicznego zlokalizowanego w pasie drogowym autostrady A4, na terenie powiatu zgorzeleckiego przeprowadzono dwa odbiory obiektów hotelowo-restauracyjnych zlokalizowanych w pasie drogowym autostrady A4 oraz dwie kontrole obejmujące rozpoznanie organizacji i warunków ewakuacji dwóch stacji paliw zlokalizowanych w pasie drogowym autostrady A4. W przypadku odbiorów dwóch hoteli zlokalizowanych w Miejscach Obsługi Podróżnych na autostradzie A4 stwierdzono brak aktualizacji *Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego* dla tych obiektów, brak przeglądów i czynności konserwacyjnych wewnętrznej sieci hydrantowej w budynkach, a także brak poddania hydrantów zewnętrznych corocznemu przeglądowi i konserwacji. W trakcie pozostałych odbiorów nie stwierdzono nieprawidłowości.

W następstwie przeprowadzonych czynności związanych z odbiorami ww. obiektów jednostki organizacyjne PSP nie wnosiły uwag.

(dowód: akta kontroli str. 533-534, 1430-1431, 1539-1541)

Ustalone nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości, działalność kontrolowanej jednostki w zbadanym zakresie.

³² Dz. U. z 2016 r. poz. 290 ze zm.

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

W latach 2015-2016 (I półrocze) Komendant nie zawarł porozumień o współpracy w zakresie organizacji i prowadzenia działań ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych z jednostkami organizacyjnymi innych służb i podmiotów ratowniczych lub z osobami fizycznymi bądź prawnymi. Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *szereg zawartych przez KW PSP porozumień o charakterze ogólnym obejmuje działania na drogach publicznych.*

W Komendzie obowiązywały:

- a/ Plan współdziałania podmiotów ksrq z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe;
- b/ Porozumienie z Właścicielem Całodobowej Pomocy Drogowej we Wrocławiu;
- c/ Porozumienie z Wojewódzkim Inspektorem Ochrony Środowiska we Wrocławiu;
- d/ Porozumienie z Komendantem Nadodrzańskiego Oddziału Straży Granicznej w Krośnie Odrzańskim;
- e/ Porozumienie z Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego we Wrocławiu.

(dowód: akta kontroli str. 884, 888-889)

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

Opis stanu faktycznego

Łączność dla jednostek ksrq na potrzeby działań ratowniczych zorganizowana została w oparciu o wytyczne Ministra Spraw Wewnętrznych określone w *Zasadach organizacji i funkcjonowania radiowej sieci współdziałania służb Ministerstwa Spraw Wewnętrznych*. Oględziny Wojewódzkiego Stanowiska Koordynacji Ratownictwa wykazały, że funkcjonariusz pełniący służbę posiadał dostęp do: dwóch stanowisk radiowych, czterech linii telefonicznych, linii faksowej, a także telefonu komórkowego. Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *kierujący działaniem ratowniczym (KDR) ma możliwość bezpośredniej łączności radiowej z przedstawicielami różnych służb MSW bezpośrednio zaangażowanymi w działania poprzez wykorzystanie radiowej sieci współdziałania służb MSW na kanale B112 (...), ma możliwość wymiany informacji z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym w sieci KSWL na kanale U-02 (...). Stanowiska kierowania PSP korzystają również z sieci i środków łączności udostępnionych przez podmioty współdziałające np. Lasy Państwowe czy Pogotowie Energetyczne – w zależności od lokalnych potrzeb i uzgodnień. Ponadto łączność i wymiana informacji pomiędzy podmiotami ksrq realizowana jest przy wykorzystaniu dedykowanych narzędzi teleinformatycznych takich jak System Wspomagania Decyzji PSP (informacje o aktualnym potencjale ratowniczym, informowanie nadrzędnych jednostek o zaistniałych zdarzeniach i zadysponowanych siłach i środkach), terminale statusów na pojazdach (informowanie właściwego stanowiska kierowania o aktualnym statusie i pozycji danego pojazdu), systemy selektywnego alarmowania (alarmowanie OSP do zdarzeń), bramki sms (powiadamianie osób funkcyjnych o zdarzeniach).*

(dowód: akta kontroli str. 872-875, 884-885, 889)

2.3. Dokumentowanie działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki ksrq

Opis stanu faktycznego

Dokumentacja działań ratowniczych przechowywana była w formie pisemnej, a w elektronicznym systemie przetwarzania była ona dostępna w bazie danych Systemu Wspomagania Dowodzenia PSP (system SWD-ST). Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *zasadniczo najwięcej danych zawiera*

Informacja ze zdarzenia (IZZ), która sporządzana jest z każdego działania ratowniczego. Informacje ze zdarzeń gromadzone są w bazie danych systemu SWD-ST w formie elektronicznej, co umożliwia ich sprawną analizę, filtrowanie, czy też wykonywanie zestawień i statystyk. Dzięki ww. funkcjonalności systemu SWD-ST Komendant miał możliwość dostępu do sporządzanej przez jednostki PSP i OSP dokumentacji ze zdarzeń ratowniczych.

(dowód: akta kontroli str. 885, 889-890)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

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

Na dzień 30 czerwca 2016 r. na obszarze województwa zapewniono standard minimalnego wyposażenia poszczególnych jednostek PSP wynikający z treści załączników nr 1-4 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej³³ za wyjątkiem wyposażenia poszczególnych jednostek organizacyjnych PSP funkcjonujących na terenie województwa dolnośląskiego w lekkie samochody rozpoznawczo-ratownicze, co opisano w dalszej części niniejszego wystąpienia. Komendant, w uzgodnieniu z Komendantem Głównym PSP, sporządził *Tabelę wyposażenia w sprzęt dla województwa dolnośląskiego*, ustalając również (zgodnie z § 4 ust. 1 i ust. 2 pkt 1 ww. rozporządzenia) dodatkowy normatyw wyposażenia jednostek na terenie województwa³⁴, odnoszący się do:

a/ średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych; poszczególne jednostki organizacyjne PSP posiadały 68 tego typu samochodów, tj. o 37 sztuk więcej niż minimalny standard oraz o 13 sztuk więcej niż ustalony plan wyposażenia; Naczelnik Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *nadwyżka wynika z przyjętego sposobu organizacji zabezpieczenia stałej sprawności samochodów dysponowanych w pierwszym rzucie do działań, tj. doposażenia komend posiadających więcej niż jedną JRG w dodatkowe samochody średnie mogące zastępować natychmiast te, które ulegną awarii*;

b/ ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych; poszczególne jednostki organizacyjne PSP dysponowały 47 tego typu samochodami, tj. liczbą zgodną z minimalnym standardem oraz o 3 sztuki więcej niż ustalony plan wyposażenia; Naczelnik Wydziału Operacyjnego wyjaśnił: *posiadamy samochody ciężkie o znacznym stopniu wyeksploatowania z rokiem produkcji powyżej 15 lat. Będą one w najbliższym okresie przekazywane do OSP*;

c/ sprzętu dla grup ratownictwa technicznego, obejmującego po jednym samochodzie ciężkim i ciężkim samochodzie ratownictwa drogowego dla każdej z grup oraz po żurawiu samochodowym o udźwigu maksymalnym 30 t dla grupy składającej się, z co najmniej 9 ratowników; stan wyposażenia był zgodny z minimalnym ustalonym standardem;

³³ Dz. U. poz. 1723.

³⁴ Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP, sporządzony normatyw zapewniał zachowanie minimalnego wyposażenia jednostek PSP.

d/ zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych; poszczególne jednostki organizacyjne PSP dysponowały łącznie 109 zestawami, tj. o 19 szt. więcej niż ustalony plan wyposażenia oraz o 21 szt. więcej niż minimalny standard;

e/ zestawów ratownictwa medycznego R1; poszczególne jednostki organizacyjne PSP dysponowały 144 zestawami, tj. o 40 szt. więcej niż ustalony plan wyposażenia oraz o 96 szt. więcej niż minimalny standard; Naczelnik Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *ilość zestawów ponadnormatywnych wynika między innymi z potrzeby wyposażenia ponadnormatywnie pozyskanych samochodów średnich gaśniczych;*

f/ lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych; PSP dysponowała 29 samochodami, tj. o 15 samochodów mniej niż minimalny standard oraz o 16 samochodów mniej niż ustalony plan. Naczelnik Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *planowany jest zakup kolejnych pojazdów na lata 2016-2018. Liczba brakującego wyposażenia wynika z faktu, że nie został jeszcze zatwierdzony standard wyposażenia dla tego typu samochodu przez Komendanta Głównego PSP, dlatego część samochodów, które mamy już na wyposażeniu jest klasyfikowana, jako samochody operacyjne.*

Komendant podejmował działania w celu uzupełniania braków w sprzęcie. I tak:

- w 2015 r. zakupiono pięć gaśniczych specjalnych samochodów średnich ze zbiornikiem wodnym i wyposażonych w autopompę³⁵, siedem specjalnych lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych³⁶, trzy ciężkie samochody gaśnicze ze zbiornikiem wodnym i wyposażone w autopompę³⁷, średni specjalny samochód gaśniczy ze zbiornikiem wodnym i wyposażony w autopompę oraz ładunek proszkowy³⁸;

- w 2016 r. Komendant zawarł z Komendantem Głównym PSP dwa porozumienia w sprawie realizacji projektów³⁹ współfinansowanych z funduszy unijnych na zakup m.in. ciężkich i średnich samochodów ratownictwa technicznego oraz samochodów ratowniczo-gaśniczych.

Naczelnik Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż *standard wyposażenia komend powiatowych/miejskich PSP oraz jednostek ratowniczo-gaśniczych w pełni wyczerpuje potrzeby sprzętowe do prowadzenia działań ratowniczych na drogach. Z-ca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wskazał, iż podmioty ksrg, w szczególności jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP, prowadząc działania na drogach, zużywają znaczne ilości sorbentu i neutralizatora (...). W związku z powyższym, w województwie tworzony jest specjalny zapas operacyjny sorbentów i neutralizatorów, który nie wynika z obowiązujących normatywów.*

(dowód: akta kontroli str. 542, 606-622, 1272-1273, 1330-1341)

Na terenie powiatów, przez które przebiegają autostrady oraz drogi ekspresowe, funkcjonowało 109 jednostek OSP włączonych do ksrg. Wszystkie wyżej wymienione jednostki posiadały sprzęt specjalistyczny ratownictwa technicznego i medycznego zgodny z określonym minimum⁴⁰. Spośród ww. 109 jednostek, 28 posiadało sprzęt ratownictwa technicznego przekraczający wymagane minimum⁴¹.

(dowód: akta kontroli str. 779-780)

³⁵ Typ GSBA.

³⁶ Typ SLRR.

³⁷ Typ GCBA.

³⁸ Typ GSBAPR.

³⁹ Projekty w ramach II Priorytetu, Działania 2.1, Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014-2020.

⁴⁰ Minimum to zostało określone w pkt 3.4 i 3.5 *Zasad organizacji ratownictwa medycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym* z lipca 2013 r. zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP.

⁴¹ Jednostki OSP posiadały następujący sprzęt przekraczający wymagane minimum: 1/ pompy hydrauliczne (14 jednostek), 2/ sprzęt burzący (9 jednostek), piły szablaste (3 jednostki), 3/ piły

Ustalone
nieprawidłowości

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

Stosownie do treści lp. 1 załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP każda JRG powinna dysponować co najmniej jednym lekkim samochodem rozpoznawczo-ratowniczym. Tymczasem pojazdami takimi nie dysponowały JRG w: Dzierżoniowie, Głogowie, Bystrzycy Kłodzkiej, Nowej Rudzie, Legnicy (JRG 2), Lubaniu, Lwówku Śląskim, Strzelinie, Wrocławiu (JRG 1, JRG 2, JRG 3, JRG 4, JRG 5, JRG 7, JRG 8 i JRG 9), Kątach Wrocławskich oraz Bogatynii.

(dowód: akta kontroli str. 1331, 1347-1358, 1537-1538)

Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż od wejścia w życie postanowień zawartych w rozporządzeniu MSW z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażania jednostek organizacyjnych PSP sukcesywnie są zakupywane nowe pojazdy SLRr, w miarę możliwości finansowych komend, jednakże nie było możliwości realizacji tego wymogu w tak krótkim czasie. Również w latach 2017-2018 jest planowany zakup kolejnych.

(dowód: akta kontroli str. 1537)

3.2. Szkolenie strażaków ksrg

Opis stanu
faktycznego

Na dzień 30 czerwca 2016 r. stan wyszkolenia strażaków (odpowiednio PSP i OSP) w województwie dolnośląskim, w odniesieniu do standardu określonego przez Komendanta Głównego PSP⁴² przedstawiał się następująco⁴³:

a/ szkolenie podstawowe posiadało 805 strażaków PSP (100,88%) i 5 310 strażaków OSP (166,14%)⁴⁴;

b/ kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy ukończyło 1 584 strażaków PSP (98,02%) i 1 972 strażaków OSP (144,15%)⁴⁵;

c/ szkolenie doskonalące dla strażaków ksrg z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe odbyło 1 552 strażaków PSP (81,17%) i 1 736 strażaków OSP (152,28%)⁴⁶;

d/ egzamin potwierdzający uprawnienia w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy zdało 1 951 strażaków PSP (100,62%) i 1 660 strażaków OSP (121,52%)⁴⁷;

e/ szkolenie uzupełniające strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej ukończyło 1 481 strażaków (98,40%), a 48 strażaków nie przeszkolono⁴⁸;

f/ szkolenie instruktorów PSP z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe odbyło 26 strażaków (100%)⁴⁹;

g/ szkolenie kierowców – konserwatorów sprzętu ratowniczego OSP ukończyło 894 strażaków OSP (78,97%)⁵⁰;

h/ specjalistyczne szkolenie w zakresie ratownictwa technicznego posiadało 2 639 strażaków OSP (265,49%)⁵¹.

(dowód: akta kontroli str. 838-839)

ręczne do cięcia szyb (2 jednostki), 4/ urządzenia do wyważania drzwi (2 jednostki), 5/ sprzęt do cięcia pedalów samochodowych (2 jednostki), 6/ podnośnik samochodowy (1 jednostka).

⁴² Standard określony w pkt 3.4 Zasad organizacji ratownictwa medycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym z lipca 2013 r. zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP.

⁴³ Porównując liczbę strażaków posiadających dane wyszkolenie z liczbą strażaków, którzy powinni je posiadać.

⁴⁴ W jednostkach PSP szkolenie powinno posiadać 798, a w jednostkach OSP 3 196 strażaków.

⁴⁵ W jednostkach PSP kurs powinno ukończyć 1 616, a w jednostkach OSP 1 368 strażaków.

⁴⁶ W jednostkach PSP szkolenie powinno posiadać 1 912, a w jednostkach OSP 1 140 strażaków.

⁴⁷ W jednostkach PSP egzamin powinno zdać 1 939, a w jednostkach OSP 1 366 strażaków.

⁴⁸ W jednostkach PSP szkolenie powinno posiadać 1 505 strażaków, a w jednostkach OSP szkolenie nie jest wymagane.

⁴⁹ W jednostkach PSP szkolenie powinno posiadać 26 strażaków, w jednostkach OSP szkolenie nie jest wymagane.

⁵⁰ Powinno je ukończyć 1 132 strażaków OSP, szkolenie przeprowadzane tylko w jednostkach OSP.

W latach 2015-2016 (I półrocze) Komendant zorganizował i przeprowadził dziewięć ćwiczeń wojewódzkich, przy czym ćwiczeń ratowniczych na autostradach i drogach ekspresowych w tym okresie nie zorganizowano. W ćwiczeniach ratowniczo-gaśniczych na autostradzie A4 pod kryptonimem *Autostrada 2016* uczestniczyli natomiast strażacy z Komendy Powiatowej PSP w Zgorzelcu⁵². Były to jedyne ćwiczenia z zakresu ćwiczeń ratowniczych na autostradzie i drogach szybkiego ruchu na terenie województwa dolnośląskiego, w których brały udział jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej w okresie od dnia 1 stycznia 2015 r. do dnia 30 czerwca 2016 r. Z przeprowadzonych ćwiczeń sformułowano wnioski dotyczące m.in. konieczności przewidzenia zwiększonej liczby funkcjonariuszy wszystkich służb celem prowadzenia bezpośrednich działań ratowniczych w przypadku zdarzeń masowych na drogach szybkiego ruchu. W Komendzie nie przeprowadzono analizy dokumentacji z ćwiczeń i nie podjęto działań w celu realizacji wniosków z przeprowadzonych ćwiczeń.

Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż *organizatorem tych ćwiczeń była Straż Graniczna a udział w nich Państwowej Straży Pożarnej był ograniczony i miał charakter pokazowy. Dokumentacja z ćwiczeń wraz z wnioskami została przesłana do Komendy w związku z obecnie prowadzoną kontrolą. Wstępnie uznano, iż wnioski z tych ćwiczeń nie wymagają podjęcia specjalnych działań, ponieważ dotyczą zagadnień, które są już opisane w funkcjonującej dokumentacji operacyjnej.*
(dowód: akta kontroli str. 247-268, 274-278, 1535-1536)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

4. Współpraca PSP z podmiotami zarządzającymi autostradami i drogami ekspresowymi

Opis stanu
faktycznego

W latach 2015-2016 Komendant nie opiniował na etapie projektowania autostrady warunków podjęcia działań przez służby ratownicze oraz nie dokonywał uzgodnień w zakresie wielkości i rodzaju zaopatrzenia wodnego dla autostrady, z uwagi na fakt braku rozbudowywania autostrad w powyższym okresie.

(dowód: akta kontroli str. 1329)

Komendant współpracował z zarządcami autostrady i dróg ekspresowych w zakresie realizacji zadań przez jednostki ksrg. Współpraca ta dotyczyła opiniowania i uzgadniania projektów budowlanych dotyczących autostrady A4⁵³ i dróg ekspresowych, PRM dla dróg ekspresowych oraz PRM dla autostrady A4. Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego wyjaśnił, iż współpraca obejmowała *przekazywanie informacji mających wpływ na bezpieczeństwo i organizację ruchu na autostradzie lub możliwości korzystania z urządzeń technicznych autostrady, w celu zwiększenia skuteczności działań ksrg (...), aktualizacji i wymiany danych teleadresowych, przekazywania informacji dotyczących remontów i tymczasowych zmian organizacji ruchu (...), spotkań przedstawicieli służb ratowniczych i porządkowych oraz służb specjalnych z przedstawicielami zarządcy autostrady oraz operatora systemu poboru opłat, odbywających się w punkcie poboru opłat w Karwianach na płatnym, dolnośląskim odcinku autostrady A4. Spotkania*

⁵¹ W jednostkach OSP powinno je posiadać 994 strażaków, w jednostkach PSP nie jest wymagane.

⁵² W dniu 26 kwietnia 2016 r.

⁵³ Projekty dotyczyły wygradzenia autostrady A4 na odcinku Krzyżowa – Bielany Wrocławskie (52+880 km – 153+452 km).

te dotyczyły problematyki przejazdu i działań ratowniczych prowadzonych na ww. odcinku autostrady.

(dowód: akta kontroli str. 1272-1323)

Komendant zwracał się do Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu z prośbą o wymianę zamontowanych na wjazdach awaryjnych na autostradę A4 w powiecie bolesławieckim barier stalowych skręcanych, na bramy przesuwne uruchamiane przy pomocy pilota zdalnego sterowania. Komendant, jako doraźne i tymczasowo akceptowalne, przyjął rozwiązanie zastosowane przez Oddział GDDKiA we Wrocławiu, polegające na zamontowaniu na wjazdach awaryjnych barier stalowych mocowanych na kliny. Jednocześnie Komendant zwracał się do Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu o wymianę barier skręcanych na przejazdach awaryjnych na bariery mocowane na kliny, w celu przyspieszenia czasu rozpoczęcia akcji ratowniczych. Zastępca Dyrektora Oddziału GDDKiA we Wrocławiu poinformowała Komendanta, iż (...) *mając na względzie konieczność zapewnienia pełnego bezpieczeństwa użytkownikom dróg oraz łatwego dostępu do autostrady służbom ratowniczym dołoży wszelkich starań, aby stopniowo ujednolicić rozwiązania na wjazdach i przejazdach awaryjnych (zastępując system „śrubowy” systemem „klinowym”) oraz zwróci szczególną uwagę na właściwy stan techniczny i dozór urządzeń infrastruktury na zarządzanej sieci drogowej.*

(dowód: akta kontroli str. 1324-1328)

Kwestia usuwania z pasa autostrady materiałów (w tym ropopochodnych), które zanieczyściły drogę w wyniku zdarzenia na drodze oraz oczyszczania jej nawierzchni w celu zapewnienia przejezdności nie została w sposób ostateczny rozwiązana na terenie województwa dolnośląskiego. Komendant, w pismach kierowanych do GDDKiA, stał na stanowisku, iż nieuzasadnione jest obciążanie jednostek ochrony przeciwpożarowej zadaniami w zakresie usuwania zanieczyszczeń z dróg w przypadku każdej substancji rozlanej na drodze i wskazywał jako uzasadnienie swojego stanowiska konieczność gospodarnego zarządzania zasobami ratowniczymi. Zdaniem Komendanta, jednostki ksrp powinny być dysponowane jedynie do usuwania zagrożeń w zakresie ratownictwa chemiczno-ekologicznego, do którego nie zaliczał plam z oleju silnikowego⁵⁴. W ocenie Komendanta problematyczna była również kwestia sposobu przekazywania przedstawicielom GDDKiA terenu po zdarzeniu, co skutkowało wydłużeniem czasu interwencji⁵⁵. W czasie trwania kontroli NIK Komendant zorganizował spotkanie z przedstawicielami GDDKiA i innych podmiotów⁵⁶, na którym podtrzymał swoje stanowisko w powyższej sprawie, wskazując na różnice w podejściu do omawianego problemu pomiędzy różnymi oddziałami GDDKiA.

(dowód: akta kontroli str. 1061, 1217, 1272-1327)

Komendant podejmował działania związane ze wsparciem dla osób dotkniętych konsekwencjami zdarzeń drogowych i unieruchomionych w wielogodzinnych zatorach drogowych. W styczniu 2016 r. dokonał rozpoznania zasobów i możliwości wsparcia samorządów przez PSP i OSP w zakresie dostarczania gorących napojów, paliwa i pomocy medycznej podróżnym w stanie zagrożenia życia, którzy oczekują na nieprzejezdnych szlakach drogowych, kolejowych lub mieszkańcom

⁵⁴ Zdaniem Komendanta, tego typu zabrudzenie pasa drogowego powoduje jedynie zagrożenie związane ze śliskością jezdni, podobnie jak śliskość w okresie zimowym, w związku z czym powinno być usuwane przez zarządcę drogi.

⁵⁵ Zdaniem Komendanta występowały przypadki, gdy przedstawiciel zarządcy drogi nie posiadał sprzętu, sorbentu i siły roboczej niezbędnej do usunięcia zagrożenia.

⁵⁶ Dolnośląskiego Urzędu Wojewódzkiego, Komendy Wojewódzkiej Policji we Wrocławiu, Wojewódzkiego Inspektora Ochrony Środowiska we Wrocławiu.

miejsowości, do których utrudniony jest dostęp⁵⁷. We wszystkich powiatach województwa dolnośląskiego istniała możliwość wsparcia samorządów przez jednostki PSP lub OSP w zakresie udzielania pomocy medycznej. W przypadku czterech powiatów (lwówecki, strzeliński, ząbkowicki, złotoryjski) stwierdzono brak możliwości dostarczania ciepłych napojów z powodu nieposiadania niezbędnego wyposażenia. Ponieważ żadna jednostka organizacyjna PSP i OSP z terenu województwa dolnośląskiego nie posiadała na stanie cysterny do przewozu paliwa, pomoc polegająca na dostarczaniu podróznym paliwa mogła być realizowana wyłącznie przy użyciu kanistrów znajdujących się w poszczególnych pojazdach.

(dowód: akta kontroli str. 543, 1265-1271)

W lipcu 2015 r. dwie jednostki powiatowe PSP podjęły działania związane z udzielaniem pomocy podróznym oczekującym na nieprzejezdnej autostradzie A4. Podczas usuwania skutków karambolu⁵⁸ przez KP PSP z Oławy strażacy przekazali osobom uwięzionym w korkach i zatorach wodę pitną oraz poinformowali Powiatowe Centrum Zarządzania Kryzysowego w Oławie⁵⁹ o potrzebie organizacji zabezpieczenia gastronomicznego dla osób z uszkodzonych pojazdów pozostałych na miejscu zdarzenia. W drugim przypadku⁶⁰, zgodnie z wyjaśnieniem Naczelnika Wydziału Operacyjnego, *na skutek wypadku na drodze A4 na obszarze powiatu brzeskiego (woj. opolskie), utworzył się na tej trasie zator na terenie powiatu strzelińskiego. Do osób pozostających na drodze dowieziono (ze względu na wysoką temperaturę powietrza) wodę do picia. Działania te realizowane były we współdziałaniu PCZK i KP PSP Strzelin.*

(dowód: akta kontroli str. 543, 803-826, 1265-1270)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

5. Działania kontrolne i nadzór nad realizacją działań ratowniczych

Opis stanu
faktycznego

Zespoły kontrole Komendy przeprowadziły inspekcje gotowości operacyjnej we wszystkich 44 jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP w roku 2015 oraz w 21 jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP w 2016 r.⁶¹ Inspekcje dotyczyły zagadnień z zakresu alarmowania, gotowości ratowników, gotowości pojazdów i sprzętu, prowadzenia dokumentacji, przygotowania zawodowego oraz ćwiczeń ratowniczych. Zakres inspekcji obejmował elementy związane z działaniami ratowniczymi na drogach, w tym:

a/ sprawdzenie wyposażenia technicznego niezbędnego w zakresie działań ratowniczych przy zdarzeniach komunikacyjnych;

b/ sprawdzenie wyposażenia osobistego ratowników oraz w sprzęt ratownictwa medycznego potrzebnego do udzielania pomocy poszkodowanym w wypadkach komunikacyjnych;

c/ sprawdzenie umiejętności korzystania z planów ratowniczych w zakresie organizowania działań, w tym planów ratowniczych dla dróg.

W ramach inspekcji ujawniono m.in. nieprawidłowości wynikające z braków sprzętowych w zakresie wyposażenia pojazdów, braki w wyposażeniu osobistym, niezachowanie procedur związanych z wyjazdem z garażu. Naczelnik Wydziału

⁵⁷ Zgodnie z poleceniem Komendanta Głównego Straży Pożarnej zawartym w piśmie z dnia 30 grudnia 2015 r. o sygn. BL-I-0754/2-1/15.

⁵⁸ Zdarzenie z dnia 23 lipca 2015 r.

⁵⁹ Dalej: PCZK.

⁶⁰ Zdarzenie z dnia 4 lipca 2015 r.

⁶¹ Do dnia 30 czerwca 2016 r.

Operacyjnego wyjaśnił, iż wnioski z inspekcji prowadzonych w 2015 r., dotyczące stwierdzonych nieprawidłowości zostały wysłane do poszczególnych komend, jako pismo z poleceniem ich usunięcia i przekazania zwrotnej informacji na ten temat. Wnioski i uwagi z inspekcji prowadzonych w 2016 r. polecono zrealizować Komendantom Miejskim i Powiatowym pismem z dnia 7 lipca 2016 r. Stopień realizacji wniosków z inspekcji jest sprawdzany podczas kolejnej inspekcji na danej jednostce kontrolowanej.

(dowód: akta kontroli str. 542-543, 790-802)

Komendant Powiatowy Straży Pożarnej w Oławie, na polecenie Komendanta, sporządził analizę ze zdarzenia⁶² na autostradzie A4. Wnioski zawarte w analizie dotyczyły zoptymalizowania procesu dysponowania i prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych. Zastępca Naczelnika Wydziału Operacyjnego poinformował, iż wnioski z analizy zostały uwzględnione w dalszej działalności szkoleniowej i operacyjnej (...) w szczególności, wyznaczone w II połowie 2016 r. obszary chronione JRG uwzględniają skrócenie czasu dojazdu do autostrady. Informacje i wnioski zawarte w ww. analizie przekazano do Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności⁶³. Zastępca Komendanta wyjaśnił, iż wyznaczenie obszarów chronionych bez względu na granice administracyjne powiatów i województw, stało się narzędziem dla stanowisk kierowania i zmieniło swoistą „mapę dysponowania” (...) nawet jeżeli siedziby JRG nie ulegają zmianie, to zmieniają się warunki dojazdu (zmienia się infrastruktura drogowa, na autostradzie specyficzna w tym aspekcie z uwagi na lokalizację wjazdów), co determinuje konieczność wyznaczenia nowych obszarów chronionych.

(dowód: akta kontroli str. 803-826, 887, 901, 1408-1420, 1536-1537)

Ustalone
nieprawidłowości

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

Ocena cząstkowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działalność jednostki w badanym obszarze.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, wnosi o podjęcie działań w celu dostosowania stanu posiadanego wyposażenia JRG na terenie województwa dolnośląskiego do minimalnego standardu wynikającego z załącznika nr 1 do rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek PSP.

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 dyrektora Delegatury NIK w Opolu.

⁶² Zdarzenie z dnia 27 lipca 2015 r., w którym uczestniczyło dziewięć pojazdów, śmierć poniosły cztery osoby, a 10 osób zostało rannych.

⁶³ W Komendzie Głównej PSP w Warszawie.

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 wniosku pokontrolnego 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.

Opole, dnia 21 listopada 2016 r.

Kontroler
Wojciech Jarzyna
Starszy inspektor k.p.

Wojciech Jarzyna
.....
podpis

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Opolu

Dyrektor

DYREKTOR
Delegatury NIK w Opolu

Wojciech Jarzyna
.....
podpis