



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia listopada 2010 r.

**Pan
st. bryg. Andrzej Wyciszkiewicz
Komendant Miejski
Państwowej Straży Pożarnej
w Łodzi**

**LLO-4101-19-01/2010
P/10/085**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi przeprowadziła w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (zwanej dalej „KM PSP”), kontrolę w zakresie przygotowania jednostek krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Kontrolą objęto lata 2008 – 2010 (III kwartały).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 4 listopada 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie działania KM PSP w badanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

1.1. Organizacja krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego (KSRG) na terenie powiatu grodzkiego łódzkiego była zgodna ze strukturą wskazaną w § 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo – gaśniczego², zwanego dalej „rozporządzeniem w sprawie organizacji KSRG”. W skład systemu, obok KM PSP i 11 jednostek ratowniczo – gaśniczych, włączono także 4 jednostki Ochotniczej Straży Pożarnej oraz Miejski Zespół Reagowania Kryzysowego. Dodatkowo, na podstawie stosownych porozumień Komendant Miejski zapewnił współpracę z podmiotami wspomagającymi system, m.in. Komendami Powiatowymi PSP w Zgierzu, Pabianicach, Koluszkach oraz firmami udostępniającymi specjalistyczny sprzęt do działań ratowniczych. Od 2009 r. czyni także starania o włączenie do KSRG dodatkowej jednostki OSP. W KM PSP nie ustalono jednak docelowej organizacji KSRG na terenie miasta Łodzi. W złożonych wyjaśnieniach Zastępcy Komendanta Miejskiego PSP zapewnił, że obecna struktura i organizacja KSRG na

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

² Dz. U. Nr 111, poz. 1311 ze zm.

terenie miasta Łodzi jest „wystarczająca i optymalna dla prawidłowego zabezpieczenia operacyjnego powiatu grodzkiego miasta Łódź, a tym samym prowadzenia skutecznych działań ratowniczych i traktowana jest jako struktura docelowa. W tej sytuacji, w opinii NIK, niezbędne jest skonkretyzowanie docelowej organizacji KSRG.

1.2. Zgodnie z § 4 rozporządzenia w sprawie organizacji KSRG, Komendant Miejski PSP opracował Plan Ratowniczy dla miasta Łodzi, który zawierał wszystkie wymagane elementy i stosownie do § 6 ust. 1, był sprawdzany w drodze ćwiczeń oraz aktualizowany. W 2006 r. dokonano analizy zagrożeń występujących na terenie miasta oraz analizy zabezpieczenia operacyjnego podległego obszaru. Corocznie, zgodnie z § 5 ust. 2, analizy te poddawano aktualizacji, a wyniki przeprowadzonych czynności kontrolno – rozpoznawczych oraz dane przekazywane od podmiotów systemu, stanowiły m.in. podstawę do uzupełnienia Planu Ratowniczego dla miasta Łodzi (np. w zakresie nowych procedur ratowniczych, wyposażenia sprzętowego, planów alarmowania).

Kontrola NIK ustaliła, iż pomimo dokonanej analizy zagrożeń w budynkach wysokich i wysokościowych, KM PSP nie dysponuje procedurami prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych oraz procedurami postępowania w przypadku zaistnienia zdarzeń masowych w tego typu obiektach. Projekt *Procedur organizowania i prowadzenia działań ratowniczych w obiektach wysokich, w tym w budynkach wysokich i wysokościowych oraz innych, w których rutynowe działania są utrudnione*” był wprawdzie opracowany i przekazany do Komendy Wojewódzkiej PSP w 2006 r., jednak do tej pory nie został zatwierdzony.

NIK wykazała ponadto, iż w okresie objętym kontrolą, w wyniku przeprowadzonych przez KM PSP w 22 budynkach wysokich i wysokościowych czynności kontrolno – rozpoznawczych, nieprawidłowości stwierdzono aż w 10 z nich, a dotyczyły one głównie ewakuacji. Zdaniem NIK, w sytuacji, gdy na obszarze działania KM PSP znajduje się aż 16 budynków wysokościowych i 683 wysokich, a także wobec wyników kontroli przeprowadzonych w tych obiektach, brak procedur organizowania i prowadzenia działań ratowniczych, a także procedur postępowania w przypadku powstania zdarzeń o charakterze masowym może negatywnie wpływać na skuteczność działań ratowniczych.

1.3. NIK pozytywnie oceniła organizację Specjalistycznej Grupy Ratownictwa Wysokościowego (SGRW) przy KM PSP. Zgodnie z wytycznymi Komendanta Głównego PSP opracowano zasady alarmowania członków grupy oraz harmonogramy ćwiczeń doskonalących. W okresie objętym kontrolą realizowano założone zadania w zakresie szkoleń teoretycznych, ćwiczeń obiektowych, zgrupowań kondycyjno – szkoleniowych i testów sprawnościowych. Raz do roku organizowano egzamin teoretyczny i praktyczny z zakresu technik ratownictwa wysokościowego. NIK pozytywnie oceniła także podejmowane działania w zakresie współpracy SGRW z innymi podmiotami. Organizowano m.in. wspólne ćwiczenia z Polskim Związkiem Alpinizmu w zakresie autoratownictwa i ratownictwa jaskiniowego, z Jednostką Wojskową Nr 2305, Samodzielnym Pododdziałem Antyterrorystycznym Policji w Łodzi oraz 25 Brygadą Kawalerii Powietrznej w Tomaszowie Mazowieckim w zakresie ratownictwa spadochronowego oraz działań z wykorzystaniem śmigłowca.

Pozytywnie oceniono także kwalifikacje członków SGRW. Wszyscy członkowie (41 strażaków) posiadali uprawnienia ratowników wysokościowych. Dodatkowo 20 z nich

legitymowało się przeszkoleniem w zakresie osadzania punktów, 17 ukończyło szkolenie spadochronowe, 8 – skałkowe, 6 – ratownictwa górniczego, 2 – jaskiniowe. Uprawnienia wysokościowe posiada także siedmiu strażaków KM PSP, niebędących członkami SGRW.

1.4. Kontrola NIK ustaliła, że do kwietnia 2010 r. dysponowanie sił i środków do działań ratowniczych na wysokości odbywało się w oparciu o procedury ujęte w Planie Ratowniczym dla miasta Łodzi, określające jedynie ogólne podstawowe czynności wykonywane podczas działań ratowniczych, bez określania wielkości niezbędnych sił i środków do sprawnego i skutecznego działania ratowniczego. W tej sytuacji NIK pozytywnie oceniła wprowadzenie od kwietnia 2010 r. procedur dysponowania sił KSRG oraz zasad doraźnego zabezpieczenia operacyjnego terenu powiatu po zadysponowaniu zasobów ratowniczych, które dokładnie określają wielkość sił I rzutu dla szczegółowo określonego rodzaju zdarzenia, obiektu, wielkości zagrożenia oraz wysokości powstania zdarzenia.

Pomimo braku w 2008 i 2009 roku algorytmów dysponowania sił i środków, kontrola NIK nie wniosła uwag do dysponowania zasobów ratowniczych do zdarzeń w budynkach wysokich i wysokościowych i działań ratowniczych na wysokości w innych obiektach. W 2010 roku dysponowanie sił i środków do tego typu zdarzeń było zgodne z ustalonymi procedurami. W zbadanych 282 przypadkach każdorazowo do działań na wysokości dysponowano samochody specjalne z drabiną mechaniczną lub podnośnikiem.

NIK nie wnosi także uwag do zasadności dysponowania do działań ratowniczych Specjalistycznej Grupy Ratownictwa Wysokościowego. W ocenie NIK we wszystkich 41 działaniach, do których SGRW została w okresie objętym kontrolą zadysponowana, udział jej ratowników był niezbędny.

Jako nierzetelne NIK oceniła jednak dokumentowanie udziału SGRW w działaniach ratowniczych. Na 36 skontrolowanych *Informacji ze zdarzeń*, w których uczestniczyła SGRW, jedynie w 10 - w rubryce do tego celu przeznaczonej - wykazano jej udział. NIK nie podziela wyjaśnień Komendanta Miejskiego PSP, iż potwierdzenie obecności SGRW odnotowywane jest w części opisowej *Informacji ze zdarzenia* (zakładka 33). W tej części bowiem znajdują się jedynie dane opisowe działań ratowniczych, a udział SGRW powinien być odnotowany w zakładce 14, z wyszczególnieniem ilości użytych do działań ratowniczych samochodów oraz liczby osób.

2.1. Kontrola NIK wykazała braki w wyposażeniu KM PSP w sprzęt i środki do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości, a także w wyposażeniu SGRW. Jako główną przyczynę takiego stanu Komendant Miejski PSP podał brak środków finansowych, zapewniając jednocześnie, że stwierdzone w wyposażeniu niedobory nie wpływają bezpośrednio na gotowość bojową i mobilność strażaków. Uznając takie wyjaśnienie, NIK zauważa, iż posiadany stan wyposażenia jest jednakże niezgodny z normami określonymi w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 września 2000 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej³.

NIK pozytywnie oceniła podjęte przez KM PSP starania związane z pozyskaniem środków finansowych, skutkujące zakupem osobistego wyposażenia ratowników wysokościowych

³ Dz. U. Nr 93, poz. 1035

oraz samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną, który zastąpił samochód z przekroczoną normą eksploatacyjną.

2.2. NIK pozytywnie oceniła przestrzeganie wymogu dokonywania okresowych przeglądów i badań technicznych drabin mechanicznych i podnośników hydraulicznych.

Kontrola okresowych przeglądów skokochronów, drabin przenośnych, szelek bezpieczeństwa i lin ratowniczych, przeprowadzona w dwóch jednostkach ratowniczo - gaśniczych (JRG) KM PSP nie wniosła uwag w powyższym zakresie w JRG Nr 10. Dla każdego z powyższych urządzeń prowadzono książki przeglądów, w których odnotowywano roczne kontrole jakości oraz badania sprzętu dokonywane po każdym użyciu. Natomiast w JRG Nr 8 kontrola wykazała brak dokumentacji dotyczącej okresowych przeglądów drabin przenośnych oraz brak wpisów w 2008 i 2009 roku przeglądu szelek bezpieczeństwa. W złożonych wyjaśnieniach Dowódca JRG Nr 8 zapewnił, że drabiny przenośne podlegają cotygodniowym przeglądom i konserwacji oraz badaniu po każdym użyciu, a szelki bezpieczeństwa do 2009 r. znajdowały się w magazynie i nie podlegały przeglądom.

Kontrola NIK wykazała, że normy eksploatacyjnej 15 lat, ustalonej przez Komendanta Głównego PSP Zarządzeniem Nr 8 z dnia 10 kwietnia 2008 r. nie spełniał samochód specjalny ratownictwa technicznego z 1984 r., używany przez SGRW. NIK przyjmuje zapewnienia Pana Komendanta, że „samochód ten pomimo przekroczonej normy eksploatacyjnej nadal jest sprawny technicznie, funkcjonalny i niezawodny” oraz, że w 2011 r. „powzięte zostaną starania o zakup samochodu ratownictwa wysokościowego.”

3.1. NIK pozytywnie oceniła stan wyszkolenia zawodowego strażaków oraz poziom doskonalenia zawodowego. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. na 105 strażaków, szkolenia podstawowego nie posiadało jedynie 2.

Opracowywane przez dowódców plany doskonalenia zawodowego strażaków uwzględniały tematykę działań na wysokości i były realizowane zgodnie z harmonogramami. W okresie objętym kontrolą organizowano także wspólne ćwiczenia dla ratowników PSP i OSP z ratownikami SGRW.

Szkoleniem specjalistycznym dla operatorów drabin przenośnych legitymowało się 151 ratowników, dla podnośników hydraulicznych – 136 i w odniesieniu do stanu posiadania drabin (6 szt.) i podnośników (5 szt.) w opinii Komendanta Miejskiego PSP była to liczba wystarczająca do prowadzenia skutecznych działań.

Tymczasem kontrola NIK wykazała, że w JRG Nr 10 w dniu 29 kwietnia 2008 r. w Książkę podziału bojowego, jako kierowcę ratownika samochodu specjalnego z drabiną mechaniczną SCD 30 zadysponowano strażaka, który nie posiadał wówczas uprawnień do obsługi drabin mechanicznych. Dowódca wyjaśnił, że „taka sytuacja spowodowana była niskim stanem osobowym kierowców z uprawnieniami na SCD 30 (urlopy, odbiory nadgodzin)”, a strażak ten uzyskał zgodę jedynie na prowadzenie samochodu (drabinę miał obsługiwać ratownik posiadający stosowne uprawnienia, pełniący w tym dniu służbę). Kontrola NIK wykazała, że w dniu tym do działań ratowniczych drabiny mechanicznej nie używano.

3.2. Kontrola NIK wykazała, że wszystkie osoby przyjęte do pracy w KM PSP w kontrolowanym okresie (łącznie 64 strażaków), spełniały wymagania kwalifikacyjne określone w

rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej⁴. NIK ustaliła jednak, że według stanu na 30 czerwca 2010 r. struktura zatrudnienia w KM PSP była niezgodna ze strukturą ustaloną w Regulaminie organizacyjnym KM PSP. Limit zatrudnienia (695 etatów), określony w ww. Regulaminie odniesiono do wyższych stanowisk oficerskich, aspiranckich i podoficerskich. W zakładanej strukturze nie określono limitu dla stanowisk szeregowych i stanowisk niższych w poszczególnych korpusach, podczas gdy na koniec czerwca 2010 r. na ww. stanowiskach zatrudnione były łącznie 162 osoby. Komendant Miejski PSP wyjaśnił, że jest to model organizacji, do której dąży, a stanowiska tam wyszczególnione są stanowiskami etatowymi docelowymi, których liczby i rodzaju nie można przekroczyć. Zatrudnione np. na stanowiskach szeregowych osoby, „nie posiadały wymaganych kwalifikacji pożarniczych i odpowiedniego stażu służby, aby móc zajmować stanowiska służbowe podoficerskie przewidziane, jako stanowiska etatowe (docelowe).” W ocenie NIK, tak określona struktura zatrudnienia jest nierealna do osiągnięcia, a ponadto ustalony model organizacji nie jest zgodny z określonym w ww. rozporządzeniu.

4. NIK pozytywnie ocenia sprawowanie przez KM PSP nadzoru nad jednostkami OSP włączonymi do KSRG m.in. poprzez coroczne inspekcje gotowości bojowej oraz wspólne praktyczne ćwiczenia doskonalące. Uwagi kontroli budzi natomiast niski stan wyszkolenia podstawowego strażaków ochotników z ww. jednostek. Kontrola wykazała bowiem, że na 121 czynnych członków, szkolenie podstawowe posiadało jedynie 56. NIK przyjmuje zapewnienie Prezesa Zarządu OSP, iż „obejmie szczególnym nadzorem jednostki OSP z KSRG i w trakcie rekrutacji na kolejny kurs podstawowy, większa ilość miejsc zostanie oddana do dyspozycji tych jednostek. Ponadto Zarząd w porozumieniu z Komendą Miejską rozważy możliwość wprowadzenia alternatywnych metod szkoleniowych (np. realizacja części zajęć teoretycznych w formie instruktażu kierowanego).

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

1. określenie docelowej organizacji KSRG na terenie miasta Łodzi i kontynuowanie podjętych działań dotyczących włączenia do systemu nowej jednostki OSP,
2. podjęcie stosownych działań zmierzających do opracowania procedur prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych oraz procedur postępowania w przypadku zaistnienia zdarzeń masowych w obiektach wysokich i wysokościowych,
3. rzetelne dokumentowanie zdarzeń,
4. wprowadzenie w KM PSP jednolitych zasad dokumentowania okresowych przeglądów sprzętu do działań ratowniczych na wysokości,
5. uzupełnienie, w miarę posiadanych środków finansowych, braków w wyposażeniu KM PSP w zakresie sprzętu do działań na wysokości,
6. zapewnienie takiej organizacji służby, by do obsługi drabin mechanicznych i podnośników dysponowano wyłącznie przeszkolonych w tym zakresie strażaków,

⁴ Dz. U. Nr 54, poz. 448

7. doprowadzenie do zgodności struktury zatrudnienia w KM PSP z określoną w rozporządzeniu w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach organizacyjnych PSP,
8. podjęcie działań zmierzających do podniesienia poziomu wykształcenia podstawowego strażaków OSP włączonych do KSRG.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Komendanta w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.