



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia listopada 2010 r.

**Pan
st. bryg. Andrzej WITKOWSKI
Łódzki Komendant Wojewódzki
Państwowej Straży Pożarnej
w Łodzi**

**P/10/085
LLO-4101-19-02/2010**

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 Wojewódzkiej Państwowej Straży Pożarnej w Łodzi (KWSPSP) kontrolę w zakresie przygotowania jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości, w latach 2008–2010.

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 2 listopada 2010 r. – Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ust.1 ustawy o NIK, przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działania KWSPSP w zakresie przygotowania jednostek KSRG do prowadzenia czynności ratowniczych na wysokości, pomimo stwierdzonych uchybień. Powyższą ocenę uzasadniają następujące ustalenia kontroli.

1. Według stanu na 30 czerwca 2010 r. zabezpieczenie ochrony przeciwpożarowej województwa łódzkiego w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) oparte zostało na sieci 355 jednostek, z których 56 stanowiły jednostki Państwowej Straży Pożarnej (komendy powiatowe i jednostki ratowniczo-gaśnicze), a 299 – jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP).

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1071 ze zm.

Liczba i rozmieszczenie jednostek PSP była zgodna z docelową organizacją KSRG na obszarze województwa łódzkiego ustaloną, w wyniku weryfikacji przeprowadzonej w 2009 r., przez Łódzkiego Komendanta Wojewódzkiego PSP (ŁKW). W wyniku weryfikacji określono potrzebę włączenia do KSRG (do 2012 r.) dalszych 64 jednostek OSP z terenu województwa łódzkiego. Wyniki weryfikacji przekazane do Komendy Głównej PSP (pismo z dnia 29 maja 2009 r.) zawierały wykaz jednostek KSRG obejmujący docelowo 370 jednostek OSP. Kontrola NIK ustaliła, że nierzetelnie zweryfikowano stan faktyczny jednostek OSP włączonych do KSRG (wykazując 306 jednostek OSP - dwukrotnie wykazano po 14 jednostek OSP z terenu powiatu pabianickiego), czego nie skorygowano w ww. wykazie.

2. KWSPSP wywiązała się z obowiązku opracowania Wojewódzkiego Planu Ratowniczego (WPR), poprzedzając jego sporządzenie w 2001 r. analizą zagrożeń występujących na obszarze województwa. Nie przedłożono natomiast analizy zabezpieczenia operacyjnego podległego obszaru wymaganej, przed opracowaniem WPR, przepisami § 5 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu gaśniczego². Brak ten wyjaśniano niemożnością odnalezienia tego dokumentu w zakładowym archiwum, przedkładając jednocześnie do kontroli analizę zabezpieczenia operacyjnego z września 2003 r. W badanym okresie KWSPSP corocznie, w udokumentowany sposób, analizowała zagrożenia dla terenu województwa oraz jego operacyjne zabezpieczenie, wprowadzając na tej podstawie stosowne zmiany do WPR.

Istniejące na 30 czerwca 2010 r. rozmieszczenie i liczba jednostek PSP była zgodna z liczbą wykazaną w WPR, natomiast w odniesieniu do jednostek OSP włączonych do KSRG w dokumencie tym wykazywano nadal 288 jednostek, tj. mniej o 4 jednostki niż wynikało to z weryfikacji prowadzonej w 2009 r., oraz mniej o 11 jednostek niż było ich faktycznie na dzień 30 czerwca 2009 r., co zdaniem NIK wskazuje na opóźnienie w aktualizacji WPR. Przepis § 6 ust. 1 ww. rozporządzenia nakłada obowiązek aktualizowania planów ratowniczych, co najmniej raz w roku.

WPR spełniał wymagania dotyczące jego zatwierdzenia przez wojewodę, uzgodnień z innymi podmiotami oraz powiązania z planami ratowniczymi powiatów, w których siły i środki są niewystarczające do usunięcia istniejących zagrożeń.

² Dz. U. Nr 111, poz. 1311

Wojewódzki Plan Ratowniczy uwzględniał użycie do działań ratowniczych na wysokości Specjalistycznej Grupy Ratownictwa Wysokościowego, funkcjonującej na bazie Jednostki Ratowniczo – Gaśniczej nr 10 w Łodzi.

Elementem składowym WPR były także określone procedury postępowania dla różnego rodzaju zdarzeń (np. pożaru mieszkań, wypadków lub katastrof drogowych, zdarzeń ekologicznych), bez uwzględnienia procedur dotyczących prowadzenia i koordynacji działań ratowniczych w budynkach średniowysokich, wysokich, wysokościowych i innych obiektach wysokich, w tym także zdarzeń o charakterze masowym w takich obiektach. Niewdrożenie opracowanych w 2006 r. projektów tych procedur wyjaśniono m.in. brakiem prawnego obowiązku opracowania i wdrożenia procedur ratowniczych. NIK nie podziela takiego stanowiska i zauważa, że zgodnie z pkt. 10 ppkt 1) załącznika nr 1 do ww. rozporządzenia w skład WPR wchodzi m.in. procedury dysponowania siłami i środkami systemu w zależności od rodzaju i wielkości zdarzenia. W ocenie NIK, wysokość budynków i liczba osób w nich przebywających stanowią kryteria rozróżniania rodzaju zdarzeń, które uzasadniają potrzebę ustalenia odpowiednich procedur działania.

3. Strażacy pełniący służbę dyżurną w Wojewódzkim Stanowisku Koordynacji Ratownictwa (WSKR) posiadali wymagane prawem kwalifikacje, ŁKW nie określił dla nich dodatkowych wymagań, w tym dotyczących predyspozycji psychologicznych na zajmowanych stanowiskach. WSKR było objęte komputerowym systemem EWID – 99, rejestrującym informacje o zdarzeniach przekazywanych przez Powiatowe/Miejskie Stanowiska Kierowania poszczególnych komend PSP.

W badanym okresie zarejestrowano w systemie ogółem 74.100 zdarzeń, w tym 9.994 zdarzenia na wysokości (13,5% ogółem zdarzeń). Działania ratownicze na wysokości z użyciem sprzętu były prowadzone przy 9.308 zdarzeniach (93% ogółem zdarzeń na wysokości), z tego w 4.260 zdarzeniach wykorzystano drabiny mechaniczne lub podnośniki, w 4.998 – drabiny przenośne, w 50 zdarzeniach – sprzęt ratownictwa wysokościowego. NIK nie wnosi uwag do opisanych wyżej zagadnień.

4. NIK pozytywnie ocenia nadzór ŁKW nad przygotowaniem jednostek KSRG do prowadzenia działań ratowniczych, w tym także na wysokości. W toku kontroli problemowych KWSPSP sprawdziła m.in. stan wyposażenia 10 jednostek ratowniczo – gaśniczych w drabiny mechaniczne, podnośniki hydrauliczne i skokochrony, a stwierdzone braki (w zakresie skokochronów – w 7 jrg) były przedmiotem skierowanych zaleceń pokontrolnych do komendantów powiatowych PSP, obligujących do uzupełnienia niedoborów sprzętowych (zakupiony został tylko jeden skokochron). KWSPSP w ramach

corocznych przeglądów technicznych sprawdzała sprawność, utrzymanie i konserwację oraz dokumentację eksploatacyjną pojazdów, sprzętu silnikowego i wyposażenia ratowniczo – gaśniczego, będącego na stanie wszystkich podległych jednostek PSP. Przeglądy te wykazały należyty stan utrzymania sprzętu, w tym przeznaczonego do działań ratowniczych na wysokości.

Zakres przedmiotowy 33 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek PSP (62% badanych inspekcji) obejmował przygotowanie strażaków do działań ratowniczych na wysokości (wykonanie ćwiczenia praktycznego, sprawdzian wiedzy teoretycznej). Stwierdzone uchybienia w 8 przypadkach były przedmiotem zaleceń kierowanych niezwłocznie do komendantów powiatowych PSP.

ŁKW corocznie egzekwował od podległych 22 komendantów powiatowych PSP wyniki inspekcji gotowości operacyjnej jednostek OSP włączonych do KSRG. Komendy powiatowe PSP w 2008 r. przeprowadziły 296 inspekcji, w tym w niektórych jednostkach dwukrotnie. W corocznych analizach z przeprowadzanych inspekcji nie formułowano ogólnych ocen odnośnie przygotowania jednostek OSP do prowadzenia działań na wysokości, natomiast w 4 z nich odnotowano uwagi dotyczące wyposażenia w drabiny pożarnicze (braki lub posiadanie), w 3 analizach – braki w wyszkoleniu strażaków w zakresie działań ratowniczych z użyciem drabin. W analizie za 2008 r. dotyczącej jednostek OSP z powiatu łaskiego (w 11 jednostkach na 15 inspekcjonowanych) podano m.in., że inspekcje wykazały „widoczny” brak umiejętności lub znajomości zasad sprawiania drabin, a w 3 jednostkach – braki w tym sprzęcie. W oparciu o ustalenia inspekcji komendy powiatowe PSP kierowały wystąpienia do organu wykonawczego gminy z zaleceniami i terminem ich wykonania.

5. Analizując występujące na obszarze województwa zagrożenia KWSPSP uwzględniała liczbę, lokalizację i podział budynków pod względem wysokości. Według analizy z grudnia 2009 r. w województwie znajdowały się 843 budynki wysokie i wysokościowe kategorii ZL oraz 14 budynków wysokich i wysokościowych kategorii PM.

Przedmiotowe analizy nie zawierały innych informacji dotyczących zagrożenia wynikającego ze zdarzeń w takich budynkach, w tym zdarzeń o charakterze masowym.

Powyższe informacje o budynkach były zamieszczane w sporządzanym okresowo przez KWSPSP „Katalogu zagrożeń województwa łódzkiego”, w którym błędnie wykazano m.in. na terenie powiatu bełchatowskiego lokalizację budynku wysokościowego kategorii ZL I (wysokość powyżej 55 m, z pomieszczeniami do przebywania ponad 50 osób). Faktycznie takiego budynku nie było, a jego wykazanie wyjaśniono pomyłką.

6. Uwagi NIK dotyczą zgodności z normatywem stanu ilościowego wyposażenia jednostek PSP w podstawowy sprzęt i wyposażenie do prowadzenia działań ratowniczych na wysokości. Między innymi stwierdzono na 30 czerwca 2010 r. braki wyposażenia, które dotyczyły: skokochronów kat. 2 (niedobór 14 szt.), linkowych urządzeń ratowniczych (23 szt.), linek ratowniczych 20 m (13 szt.), trójnogów ratowniczych (3 kompl.), uprząży ewakuacyjnych (5 szt.).

Średni okres użytkowania drabin mechanicznych i podnośników wynosił 13,4 lata. W stosunku do ustalonej dla tego sprzętu 20 – letniej normy eksploatacji, 12 sztuk tego sprzętu przekraczało ten okres, w tym 4 szt. użytkowano powyżej 30 lat.

Na wyposażeniu jednostek OSP znajdowało się m.in. 13 drabin mechanicznych lub podnośników hydraulicznych (przeciętny wiek 27 lat), 488 pozostałych drabin oraz 332 linki ratownicze 20 m.

7. NIK pozytywnie ocenia działania zapewniające właściwy stan wyszkolenia podstawowego i specjalistycznego strażaków PSP, realizowane przez Ośrodek Szkolenia KWSPSP według programów zatwierdzonych przez KGSPSP. W kontrolowanym okresie podstawowym szkoleniem objęto 237 strażaków, a szkoleniem specjalistycznym (ratownictwo wysokościowe, obsługa drabin mechanicznych i podnośników) - 357 strażaków, co pokrywało potrzeby lub niekiedy je przekraczało, jak np. w zakresie obsługi podnośników liczba przeszkolonych zwiększyła się z 481 osób na koniec 2008 r. do 602 strażaków na koniec 2009 r.

Na koniec 2009 r. ukończone szkolenie podstawowe posiadało 4.568 strażaków OSP, tj. o 392 osoby więcej niż na koniec roku poprzedniego. Szkolenie to realizowały komendy powiatowe PSP, według programu określonego przez KGSPSP. Przeszkolenie specjalistyczne (kierowcy – operatora drabiny mechanicznej i podnośnika), realizowane przez KWSPSP, posiadało 59 strażaków OSP, co zaspokajało potrzeby tych jednostek.

Strażacy zatrudnieni na stanowiskach w KWSPSP oraz wszystkich podległych jednostkach organizacyjnych spełniali wymogi kwalifikacyjne, przewidziane dla tych stanowisk, określone przepisami rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 marca 2009 r. w sprawie stanowisk służbowych w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej³. Stwierdzono niezgodności na 33 stanowiskach służbowych pomiędzy zatrudnieniem faktycznym, a stanem zatrudnienia ustalonym jako docelowy w regulaminach organizacyjnych poszczególnych jednostek (na pozostałych 14 stanowiskach nie stwierdzono takich niezgodności). Niezgodności dotyczyły ogółem 1.613 strażaków,

³ Dz. U. Nr 54, poz. 448

w tym 11 strażaków zatrudnionych w KWSP.

W ocenie NIK, ustalona w regulaminie organizacyjnym jednostki struktura stanowiskowa jest obligatoryjna.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- dokonanie aktualizacji WPR i przestrzeganie obowiązującego w tym zakresie terminu,
- podjęcie działań zmierzających do określenia procedur dotyczących działań ratowniczych w budynkach wysokich i wysokościowych, przy uwzględnieniu zagrożeń zdarzeniami o charakterze masowym,
- skorygowanie w „Katalogu zagrożeń województwa” błędnej informacji dotyczącej lokalizacji budynku wysokościowego na terenie powiatu bełchatowskiego,
- podjęcie działań w celu doprowadzenia do zgodności stanu zatrudnienia ze strukturą stanowiskową ustaloną w regulaminach organizacyjnych,
- podjęcie działań zapewniających utrzymanie wyposażenia jednostek PSP w sprzęt zgodnie z ustalonym normatywem.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje przedstawienia przez 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 przyczyn 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.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.