



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU-4110-01-01/2012
R/12/007

Lublin, dnia 11 lipca 2012 r.

**Pan
bryg. Mirosław Hałas
Komendant Miejski
Państwowej Straży Pożarnej
w Lublinie**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie skontrolowała w Komendzie Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w Lublinie (dalej: „Komenda” lub „KM PSP”) prowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych w zakresie możliwości ewakuacji ludzi z obiektów użyteczności publicznej w latach 2007–2012 (I kwartał).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym w dniu 24 maja 2012 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 60 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy z dnia 22 stycznia 2010 r. o zmianie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli², przekazuje Panu Komendantowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie skontrolowaną działalność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Pozytywną ocenę uzasadnia prawidłowe przeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych w nadzorowanych obiektach użyteczności publicznej³ oraz bezzwłoczne wydawanie decyzji administracyjnych nakazujących usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości w zakresie przepisów przeciwpożarowych, w tym w szczególności dotyczących możliwości ewakuacji.

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm. – ustawa o NIK

² Dz. U. Nr 227, poz. 1482 ze zm. zwana dalej *ustawą nowelizującą*.

³ Obiekty wymienione w pkt 1(poz. 1-14) i 2 (poz. 1 do 6) załączników nr 1 i 2 do rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 24 października 2005 r. w sprawie czynności kontrolno-rozpoznawczych przeprowadzanych przez Państwową Straż Pożarną („rozporządzenie MSWiA z 24.10.2005 r.”) - Dz. U. Nr 225, poz. 1934.

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

ul. Okopowa 7, 20-022 Lublin

T +48 81 461 31 20, F +48 81 461 31 11

llu@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-112, 20-001 Lublin 1

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

niepodejmowaniu czynności sprawdzających wykonanie nakazów zawartych w decyzjach administracyjnych, dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi,

– nieprowadzeniu postępowań egzekucyjnych, pomimo upływu terminu realizacji wydanych nakazów.

1. NIK pozytywnie ocenia realizację czynności kontrolno-rozpoznawczych. Roczne plany tych czynności sporządzano zgodnie z wymogami § 2 ust. 1 i 2 rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r. Plany te przygotowywano na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa miasta i powiatu oraz wykazu zakładów o zwiększonym i dużym ryzyku wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. Określano w nich zakresy czynności i terminy ich przeprowadzenia (z dokładnością do kwartału) oraz objęte nimi obiekty, tereny i urządzenia. Plany opracowywano i zatwierdzano do końca roku poprzedzającego dany rok.

W okresie objętym kontrolą NIK Komenda zrealizowała zadania określone w rocznych planach czynności kontrolno-rozpoznawczych („czynności”) oraz podejmowane na zgłoszenia, zlecenia lub wnioski podmiotów na podstawie art. 23 ust. 2 pkt 5 i 7 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴. Ogółem w badanym okresie przeprowadzono 1078 czynności (tj. trzy razy więcej niż planowano), z tego 797 w obiektach użyteczności publicznej. W następstwie czynności prowadzonych w obiektach użyteczności publicznej Komendant Miejski PSP w Lublinie („Komendant”) wydał 247 decyzji administracyjnych w sprawie usunięcia w ustalonym terminie nieprawidłowości w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Czynnościami Komenda objęła m.in. 393 budynki użyteczności publicznej, w tym: żłobki i przedszkola (136), szkoły (124), szkoły wyższe (21), szpitale (29), domy studenckie i internaty (24), domy dziecka (22) i domy pomocy społecznej (37). W ich wyniku Komendant wydał 106 decyzji w sprawie usunięcia nieprawidłowości w wyznaczonym terminie. W 53 przypadkach dotyczyły one niezapewnienia wymagań w zakresie ewakuacji, skutkujących uznaniem budynków za zagrażające życiu ludzi.

2. Pomimo stwierdzonych uchybień NIK pozytywnie ocenia prowadzenie i dokumentowanie czynności kontrolno-rozpoznawczych. W badanym okresie czynności kontrolno-rozpoznawcze prowadzili wyłącznie strażacy zatrudnieni w Wydziale Kontrolno-Rozpoznawczym KM PSP, spełniający wymogi określone § 11 ust. 1 pkt 1 lit. a rozporządzenia MSWiA z 24 października 2005 r. na podstawie upoważnień wydanych przez Komendanta.

Analiza dokumentów związanych z prowadzeniem 65 wybranych czynności wykazała, że upoważnienia do ich przeprowadzenia spełniały wymogi określone w art. 23 ust. 8 ustawy o PSP, a kontrolujący - stosownie do wymagań art. 23 ust. 16 ustawy o PSP - bez zbędnej zwłoki przekazywali oryginały protokołów Komendantowi. Stwierdzono, że protokoły sporządzone z tych czynności zawierały elementy wymagane przepisami § 10 ust. 2 pkt 2-9 rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r., w tym opis uchybień dotyczących możliwości prowadzenia ewakuacji i mogących powodować zagrożeniem życia ludzi i zostały podpisane przez kontrolujących oraz kontrolowanych. W 18 przypadkach (27,7%) czynności niezwiązane z potrzebą udzielenia

⁴ Dz. U. z 2009 r. Nr 12, poz. 68 ze zm. – („ustawa o PSP”).

opinii lub zajęcia stanowiska podjęto przed upływem 7 dni od dnia doręczenia kontrolowanemu upoważnienia, to jest niezgodnie z art. 23 ust. 7 ustawy o PSP.

Wyniki prowadzonych czynności ujmowano w zestawieniach sporządzanych według wzoru określonego w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia MSWiA z 24 października 2005 r. i przekazywano Komendantowi Wojewódzkiemu PSP w terminach określonych w § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia.

3. Podstawą wydania przez Komendanta 53 decyzji nakazujących usunięcie w ustalonym terminie nieprawidłowości związanych z ewakuacją z budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi było naruszenie przepisu § 12 obowiązującego do 30.06.2010 r. rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 21 kwietnia 2006 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁵, lub § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. o tej samej nazwie⁶. Ujawnione w tym zakresie nieprawidłowości stwierdzono w budynkach zajmowanych przez 13 żłobków i przedszkoli; 17 szkół, trzy specjalne ośrodki szkolno-wychowawcze i opiekuńcze, siedem szpitali, osiem domów studenckich i burs szkolnych, dwa domy dziecka i trzy domy pomocy społecznej. Polegały one na: braku urządzeń zapobiegających zadymieniu dróg ewakuacyjnych, występowaniu materiałów łatwo zapalnych na drogach ewakuacyjnych, przekroczeniu dopuszczalnej długości dojsć ewakuacyjnych, braku samoczynnie załączającego się awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego.

Komendant w 15 przypadkach wydłużał określone w tych decyzjach terminy usunięcia nieprawidłowości (53), z tego w czterech przypadkach (dotyczyło to Przedszkola Nr 26 w Lublinie, Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Lublinie oraz dwóch domów pomocy społecznej w Matczynie i Kielczewicach) zmian tych dokonano dwukrotnie. Terminy przesuwano na wnioski właścicieli (zarządców) budynków uzasadniane głównie brakiem środków finansowych i dużym zakresem prac do wykonania (w tym ekspertyz i opracowań technicznych).

W badanym okresie wystąpiły dwa przypadki odwołania się od decyzji administracyjnej Komendanta. Dotyczyło to zasadności nałożonego decyzją MZ-5581/2/08 z 18.03.2008 r. obowiązku dostosowania przekroczonej długości dojścia ewakuacyjnego i zabezpieczenia przed zadymianiem klatki schodowej będącej drogą ewakuacyjną w Bursie Szkolnej nr 5 w Lublinie oraz odmowy (decyzją MZ-5581/01-05/11 z 16.01.2012 r.) wydłużenia terminu wykonania w Bursie Szkół Artystycznych zaleceń wydanych w 2011 r. W obu przypadkach Lubelski Komendant Wojewódzki PSP utrzymał w mocy zaskarżone decyzje.

W latach 2007 – 2012 (I kwartał) Komendant wydał jedną decyzję (MZ-5580/37-2/08) zakazującą eksploatacji pomieszczeń usytuowanych na ostatniej kondygnacji (6 piętro) budynku administracyjnego Urzędu Miejskiego w Bełżycach użytkowanych przez Ośrodek Pomocy Społecznej w Bełżycach. Uznano je za zagrażające życiu ludzi z uwagi na przekroczenie dopuszczalnej przepisami techniczno-budowlanymi długości dojścia ewakuacyjnego z pomieszczeń, w których przebywają osoby o ograniczonej zdolności poruszania się oraz brak urządzeń zapobiegających zadymianiu lub służących do

⁵ Dz. U. Nr 80, poz. 563 – „rozporządzenie MSWiA z 21 kwietnia 2006 r.”.

⁶ Dz. U. Nr 109, poz. 719. – rozporządzenie MSWiA z 7 czerwca 2010 r.”.

usuwania dymu. Jednocześnie drugą decyzją (MZ-5580/37-1/08) nakazał Burmistrzowi Miasta Bełżyce usunąć stwierdzone nieprawidłowości w ustalonym terminie.

4. Zastrzeżenia NIK dotyczą skuteczności działań sprawdzających wykonanie nakazów ustalonych w wydanych przez Komendanta decyzjach administracyjnych dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi. W wyniku kolejnych czynności kontrolno-rozpoznawczych prowadzonych w ramach rocznych zadań planowych wystawiono 15 upomnień oraz wydano w I kwartale 2012 r. jedno postanowienie o nałożeniu grzywny na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷. Z uwagi na brak działań sprawdzających bezpośrednio po upływie terminów ustalonych w wydanych przez Komendanta decyzjach administracyjnych, upomnienia kierowane były do właścicieli i zarządców nawet kilkanaście lat po ujawnieniu tych nieprawidłowości, zagrożenia z nimi związane nie zostały bowiem usunięte. Przykładowo kontrola:

- budynku I Liceum Ogólnokształcącego w Lublinie przy Al. Racławickich 26, przeprowadzona w marcu 2012 r. ujawniła niezrealizowanie obowiązku usunięcia łatwopalnych okładzin ze ścian na korytarzu i w auli, nałożonych decyzją RZ-658/17a/99 z 1999 r. (upomnienie MZ-5580/25-3/12 z 6.04.2012 r.),
- Samodzielnego Publicznego Zakładu Opieki Zdrowotnej w Bychawie przy ul. Piłsudskiego 28, przeprowadzona w marcu 2011 r. stwierdziła niedostosowanie długości dojsć ewakuacyjnych w budynku „Nowego Szpitala” do obowiązujących przepisów przeciwpożarowych, nałożonych decyzją MZ-5580/158/03 z 2003 r. Termin usunięcia tych nieprawidłowości Komendant przesunął decyzjami z 2005 i 2007 r.,
- Samodzielnego Publicznego Szpitala Klinicznego Nr 1 w Lublinie ul. Staszica 16, przeprowadzona w maju 2011 roku wykazała niewykonanie obowiązków wynikających z decyzji MZ-5580/177/03 z 2003 r. dotyczących usunięcia okładziny ściennej z materiału łatwopalnego na drogach ewakuacyjnych budynku (za wyjątkiem korytarzy na parterze) i dostosowania do obowiązujących wymogów długości dojsć ewakuacyjnych czterech budynków I Kliniki Okulistycznej oraz zabezpieczenia przed zadymianiem sześciu budynków II Kliniki Okulistycznej (upomnienie MZ-5580/61-2/11 z 1.08.2011 r.),
- budynku Rektoratu UMCS w Lublinie przy Placu Marii Curie-Skłodowskiej przeprowadzona w sierpniu 2009 r. ujawniła niezrealizowanie postanowień decyzji MZ-5580/186/04 z 2004 r. dotyczących m.in. dostosowania długości dojścia ewakuacyjnego do określonej w § 12 rozporządzenia MSWiA z 21 kwietnia 2006 r., wyposażenia klatki schodowej w urządzenia zapobiegające jej zadymianiu i oddzielenia klatki schodowej od poziomych dróg komunikacji ogólnej (upomnienie MZ-5580/71-3/09 z 16.09.2009 r.).

Po wydaniu 15 upomnień Komendant wszczął tylko jedno postępowanie egzekucyjne i nałożył na dyrektora Szpitala Neuropsychiatrycznego SP ZOZ w Lublinie grzywnę za niewykonanie obowiązków w ustalonym terminie (decyzja MZ-5580/188/03 z 31.12.2003 r.). Jednocześnie ponownie wezwał do zabezpieczenia przed zadymianiem pionowych dróg ewakuacyjnych w budynkach trzech oddziałów i dostosowania długości dojsć ewakuacyjnych w dwóch budynkach do obowiązujących wymogów. Grzywnę tę

⁷ Dz. U. z 2005 r. Nr 229, poz. 1954 ze zm.

nałożono po dwukrotnym (20.11.2008 r. i 12-15.07.2011 r.) stwierdzeniu nieusunięcia zagrożeń podanych w decyzji z 2003 r. Kontrola przeprowadzona w lipcu 2011 r. potwierdziła jednocześnie bezskuteczność upomnienia wystosowanego 4.12.2008 r.

5. NIK zwraca uwagę na konieczność zwiększenia nadzoru nad przeprowadzaniem przez właścicieli i zarządców budynków użyteczności publicznej praktycznych sprawdzeń organizacji oraz warunków ewakuacji i przestrzeganiem obowiązku powiadamiania Komendy o zamiarze ich przeprowadzenia. NIK stwierdziła, że informacje na temat realizacji tych obowiązków, wymaganych przepisami § 17 ust. 1 i 4 rozporządzenia MSWiA z 7 czerwca 2010 r., Komenda uzyskiwała głównie podczas czynności kontrolno-rozpoznawczych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podejmowanie czynności kontrolno-rozpoznawczych z zachowaniem terminów określonych w art. 23 ust. 7 ustawy o PSP,
- 2) sprawdzanie realizacji nakazów zawartych w wydanych decyzji administracyjnych dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi,
- 3) wszczynanie postępowań egzekucyjnych po stwierdzeniu bezskuteczności wystosowanych upomnień i braku realizacji wydanych nakazów,
- 4) zwiększenie nadzoru nad wypełnianiem przez właścicieli lub zarządców obiektów użyteczności publicznej obowiązków związanych z praktycznym sprawdzaniem organizacji oraz warunków ewakuacji.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Lublinie, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, oczekuje przedstawienia przez Pana Komendanta w terminie 14 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 brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, do dyrektora Delegatury Najwyższej Izby Kontroli w Lublinie umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu. W razie zgłoszenia zastrzeżeń termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK w brzmieniu obowiązującym do 1 czerwca 2012 r. w związku z art. 2 ustawy nowelizującej, od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.