



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Lublinie

LLU-4110-01-07/2012
R/12/007

Lublin, dnia 11 lipca 2012 r.

Pan
bryg. mgr inż. Grzegorz Podhajny
Komendant Powiatowy
Państwowej Straży Pożarnej
w Puławach

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 Lublinie skontrolowała w Komendzie Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Puławach (dalej: „KM PSP” lub „Komenda”) prowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych dotyczących 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 31 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 kontrolowaną działalność, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

Podstawą pozytywnej oceny było wykonanie rocznych planów czynności kontrolno-rozpoznawczych

Stwierdzone nieprawidłowości polegały m.in. na:

- braku nadzoru nad realizacją postanowień decyzji dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi,
- podejmowaniu czynności kontrolno-rozpoznawczych przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do przeprowadzenia tych czynności,
- przeprowadzeniu kontroli (jeden przypadek) przez strażaka KP PSP bez wymaganego upoważnienia.

1. NIK pozytywnie ocenia planowanie i realizację działań kontrolno-rozpoznawczych. Na terenie powiatu

¹ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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

puławskiego funkcjonowało m.in. 500 obiektów użyteczności publicznej³, które zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 11 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁴, zwanej dalej „ustawą o PSP”, podlegały nadzorowi Komendanta Powiatowego PSP w Puławach („Komendant”) w zakresie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

Komendant, wypełniając dyspozycję § 2 ust. 1 rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r., sporządzał roczne plany czynności kontrolno-rozpoznawczych m.in. na podstawie analizy stanu bezpieczeństwa powiatu puławskiego w zakresie ochrony przeciwpożarowej. Plany te zawierały zakresy prowadzonych czynności oraz ich terminy z dokładnością do kwartału, określały obiekty, tereny i urządzenia, których dotyczyło przeprowadzenie tych czynności. Uwzględniały również budynki użyteczności publicznej, tereny leśne oraz zakłady o dużym ryzyku wystąpienia awarii przemysłowej. Plany czynności kontrolno-rozpoznawczych w latach 2007-2011 zrealizowane zostały w pełnym zakresie.

W badanym okresie KP PSP przeprowadziła łącznie 417 czynności kontrolno-rozpoznawczych w obiektach użyteczności publicznej (m.in. 50 w szkołach, 20 w przedszkolach, pięć w szpitalach, 28 w domach studenckich i internatach, trzy w domach dziecka i dwie w domach pomocy społecznej). Realizowano je na podstawie planu, zgłoszenia lub zlecenia przez uprawnione organy.

W wyniku przeprowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych Komendant wydał w kontrolowanym okresie 260 decyzji w sprawie usunięcia stwierdzonych uchybień, z których 60 dotyczyło naruszenia przepisów w zakresie ewakuacji, stanowiących przesłanki do uznania budynku za zagrażający życiu ludzi.

2. Zastrzeżenia NIK dotyczą podejmowania czynności kontrolno-rozpoznawczych przed upływem wymaganego terminu, liczonego od dnia doręczenia kontrolowanemu upoważnienia do dokonywania tych czynności, jak również braku w niektórych przypadkach udokumentowania faktu doręczenia upoważnienia.

Analiza dokumentacji dotyczącej wybranych 70 czynności kontrolno-rozpoznawczych wykazała, że w 55 sprawach czynności te prowadzono zgodnie obowiązującymi przepisami, natomiast:

- w pięciu przypadkach przeprowadzono je przed upływem siedmiu dni od dnia doręczenia kontrolowanemu upoważnienia, co było niezgodne z art. 23 ust 7 ustawy o PSP - upoważnienia doręczono: na sześć, pięć i trzy dni (po jednym przypadku) oraz na cztery dni (w dwóch przypadkach) przed przystąpieniem do tych czynności;
- w dwóch przypadkach, w sprawach dotyczących zgłoszenia obiektu, dla którego przepisy prawa wymagają wydania przez organy PSP opinii lub zajęcia przez nie stanowiska w zakresie ochrony przeciwpożarowej, upoważnienia doręczono kontrolowanemu w dniu kontroli, zamiast przynajmniej na trzy dni przed terminem ich rozpoczęcia, co było niezgodne z art. 23 ust. 7 w związku z art. 23 ust. 2 pkt 5 ustawy o PSP,
- w pięciu przypadkach w dokumentacji KP PSP brak było potwierdzenia doręczenia upoważnienia osobom kontrolowanym,

³ obiekty wymienione w pkt 1 (poz. 1 do 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 (Dz. U. Nr 225, poz. 1934) – „rozporządzenie MSWiA z 24.10.2005r.”

⁴ Dz. U. z 2009 r. nr 12, poz. 68 ze zm.

- w trzech przypadkach fakt doręczenia upoważnienia kontrolowanemu został potwierdzony podpisem na upoważnieniu, bez wskazania daty.

Wydane upoważnienia do prowadzenia kontroli posiadały wszystkie elementy określone w art. 23 ust. 8 ustawy o PSP, a czynności kontrolno-rozpoznawcze prowadzili wyłącznie strażacy zatrudnieni w KP PSP, spełniający wymogi określone w § 11 ust. 1 pkt 1 lit. „a” rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r., na podstawie wydanych przez Komendanta upoważnień.

Nieprawidłowością było przeprowadzenie w dniu 23.10.2008 r. przez strażaka KP PSP czynności kontrolno-rozpoznawczych w budynku Ośrodka Szkoleniowo Wypoczynkowego „EXPLORIS” „Spichlerz pod Żurawiem” w Kazimierzu Dolnym, bez pisemnego upoważnienia Komendanta, tj. z naruszeniem art. 23 ust. 4 ustawy o PSP. Upoważnienie do przeprowadzenia tej kontroli wystawione było dla innych strażaków niż przeprowadzający kontrolę. Sporządzone w toku czynności kontrolno-rozpoznawczych protokoły podpisane były przez kontrolujących oraz kontrolowanych i zawierały wszystkie elementy określone w § 10 ust. 2 rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r., w tym opis uchybień mogących powodować zagrożenie życia ludzi. Kontrolujący przekazywali oryginały protokołów Komendantowi bez zbędnej zwłoki, stosownie do wymogów art. 23 ust. 16 ustawy o PSP.

Wyniki prowadzonych czynności kontrolno-rozpoznawczych dokumentowano w zestawieniach sporządzanych według wzoru określonego w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia MSWiA z 24.10.2005 r., które przekazywano Komendantowi Wojewódzkiemu PSP w terminach określonych w § 14 ust. 1 ww. rozporządzenia – do 20 lipca za I półrocze i do 20 stycznia za II półrocze. Kontrola wykazała jednak, że zawarte w tych sprawozdaniach dane dotyczące liczby obiektów uznanych za zagrażające życiu ludzi, nie są zgodne z dokumentacją z czynności kontrolno-rozpoznawczych znajdującą się w Komendzie.

3. W badanym okresie Komendant wydał 60 decyzji, w których nakazał usunięcie w ustalonym terminie 68 nieprawidłowości związanych z ewakuacją z 58 obiektów uznanych za zagrażające życiu ludzi, z uwagi na naruszenie przepisu § 12 rozporządzenia MSWiA z 21.04.2006 r. lub § 16 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów⁵.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczyły:

- zastosowania materiałów łatwo zapalnych na drogach komunikacji ogólnej służących ewakuacji (obiekty Przedszkola w Kazimierzu Dolnym, Gminnego Zespołu Szkół w Kazimierzu Dolnym, Miejskich Przedszkoli nr 10, 13 i 15 w Puławach, Sanatorium „Ciche Wąwozy” w Nałęczowie),
- przekroczenia dopuszczalnych długości dojść ewakuacyjnych w strefach pożarowych (obiekty Zespołu Placówek Opiekuńczo-Wychowawczych w Puławach, Biblioteki Pedagogicznej w Puławach, Społecznego Liceum Ogólnokształcącego w Puławach, Hotelu „Izabella” w Puławach, „Kliniki” NZOZ w Nałęczowie, Sanatorium „Książę Józef” w Nałęczowie, SP ZOZ w Puławach, Sanatorium ZNP w Nałęczowie, Sanatorium „Ciche Wąwozy”

⁵ Dz. U. Nr 80 poz. 563 – rozporządzenie MSWiA z 21.04.2006 r. i Dz. U. Nr 109, poz. 719. – rozporządzenie MSWiA z 07.06.2010 r.

w Nałęczowie, Kardiologicznego Szpitala Uzdrawiskowego w Nałęczowie, SP ZOL w Celejowie, Schronisk – Spichlerz „Pod Wianuszkami” i „Strażnica” w Kazimierzu Dolnym),

– niewydzielenia klatek schodowych, braku wyposażenia klatek schodowych w urządzenia zapobiegające zadymieniu lub służące do usuwania dymu (obiekty m.in.: Przedszkoli nr 14 i nr 18 w Puławach, punktu przedszkolnego w Szkole Podstawowej w Zarzeczu, „Kliniki” NZOZ w Nałęczowie, Kolejowego Szpitala Uzdrawiskowego w Nałęczowie, Kardiologicznego Szpitala Uzdrawiskowego w Nałęczowie, SP ZOL w Celejowie, Sanatorium „Fortunat” w Nałęczowie),

– niezapewnienia awaryjnego oświetlenia na drogach ewakuacyjnych (obiekty m.in.: Specjalnego Ośrodka Wychowawczego „Dom Promyk” w Puławach, Przedszkoli nr 3, 10, 14 i nr 18 w Puławach, Poradni Psychologiczno – Pedagogicznej w Puławach, budynku MOSiR w Puławach, Społecznego Liceum Ogólnokształcącego w Puławach, Zespołu Szkół nr 1 i 2 w Puławach, Szkół Podstawowych nr 2 i nr 11 w Puławach, Państwowej Szkoły Muzycznej w Puławach, Szkoły Podstawowej w Rzeczy).

W decyzji z dnia 16.04.2007 r.⁶, dotyczącej budynku Pedagogicznej Biblioteki Wojewódzkiej im. KEN w Lublinie, Filia w Puławach, Komendant nakazał dostosować do obowiązujących wymagań przeciwpożarowych szerokość biegów klatki schodowej z terminem realizacji do 30.11.2007 r. Jednocześnie w przypadku braku możliwości dostosowania do wymagań obowiązujących przepisów przeciwpożarowych warunków ewakuacji ludzi zobowiązał do zaprzestania użytkowania pomieszczeń na poddaszu jako przeznaczonych na pobyt ludzi. Od polecenia przebudowy klatki schodowej, zawartego w tej decyzji, wniesione zostało odwołanie do Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, zaprzestano jednocześnie wykorzystywania pomieszczeń na poddaszu na pobyt ludzi. Decyzją WZ-5592/5.4/07 Lubelskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP z dnia 12.06.2007 r. uchylono zaskarżoną decyzję w całości i przekazano do ponownego rozpoznania przez organ I instancji z uwagi na zmianę funkcji pomieszczeń na I kondygnacji wiążącą się ze zmianą zasad prowadzenia ewakuacji ludzi w budynku.

Zastrzeżenia NIK dotyczą braku nadzoru Komendanta nad wykonaniem decyzji z ustalonym terminem realizacji, dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi. Na dzień zakończenia kontroli NIK, nieprawidłowości tego rodzaju usunięte zostały w 20 budynkach (tj. 34%), przy czym tylko w trzech z nich potwierdzone to zostało podczas kontroli sprawdzających. W przypadku 14 budynków, zgodnie z treścią wydanych decyzji termin usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości przypada na okres późniejszy niż objętym kontrolą NIK (do 31.03.2012 r.). W trzech przypadkach termin był przesuwany przez Komendanta na wniosek zobowiązanych. W pozostałych 24 budynkach (41%) Komendant (zgodnie z art. 20 § 1 pkt 4 ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁷ będący organem egzekucyjnym w zakresie egzekucji administracyjnej obowiązków o charakterze niepieniężnym) nie monitorował wykonania wydanych nakazów po upływie wyznaczonych terminów, nie wszczynał również postępowań co, w ocenie NIK, mogło skutkować lekceważeniem przepisów przeciwpożarowych przez właścicieli i zarządców budynków.

⁶ PZ-5580/15/1/2007

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

4. Kontrola wykazała, że w badanym okresie o przeprowadzeniu praktycznych sprawdzeń organizacji oraz warunków ewakuacji powiadomili Komendę zarządcy lub właściciele jedynie 40 obiektów użyteczności publicznej ze 136 prowadzących działalność na terenie powiatu puławskiego. Sprawdzenia te powinny być prowadzone w myśl § 17 ust. 1 i 4 rozporządzenia MSWiA z 07.06.2010 r., a o terminie przeprowadzenia tych działań należało powiadomić Komendanta nie później niż na tydzień przed ich rozpoczęciem. NIK zwraca uwagę na potrzebę objęcia nadzorem realizacji tych obowiązków związanych ze skutecznością ewakuacji, Komendant zgodnie z art. 13 ust. 6 pkt 11 ustawy o PSP zobowiązany jest do nadzorowania przestrzegania przepisów przeciwpożarowych.

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) przeprowadzanie czynności kontrolno-rozpoznawczych wyłącznie na podstawie stosownego upoważnienia Komendanta,
- 2) prowadzenie czynności kontrolno-rozpoznawczych z zachowaniem terminu określonego art. 23 ust 7 ustawy o PSP,
- 3) prowadzenie kontroli sprawdzających wykonanie postanowień decyzji dotyczących budynków uznanych za zagrażające życiu ludzi, a w przypadku niewykonania nakazów w nich zawartych, podejmowanie działań egzekucyjnych,
- 4) zwiększenie nadzoru nad wypełnianiem przez właścicieli lub zarządców obiektów użyteczności publicznej obowiązku praktycznego sprawdzania 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.