



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-016-12/2013
P/13/182

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
Delegatura w Warszawie
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 57 72, F +48 22 444 57 62
lwa@nik.gov.pl
Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa 1

I. Dane identyfikacyjne kontroli

Numer i tytuł kontroli	P/13/182 – Realizacja obowiązków z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej w Warszawie
Jednostka przeprowadzająca kontrolę	Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Warszawie
Kontroler	Jarosław Pasztaleniec, główny specjalista kontroli państwowej, upoważnienie do kontroli nr 88583 z 30 października 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Urząd Miasta Stołecznego Warszawy ¹ , Plac Bankowy 3/5, 00-950 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Hanna Gronkiewicz-Waltz, Prezydent m.st. Warszawy ² (dowód: akta kontroli str. 3-5)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Uzasadnienie
oceny ogólnej

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie³ realizację przez Prezydenta m.st. Warszawy wybranych zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej⁴.

Prezydent m.st. Warszawy we współpracy z Komendantem Miejskim Państwowej Straży Pożarnej⁵ prowadził i opracowywał prognozy dotyczące pożarów, podejmował działania w celu budowy systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁶ i organizacji systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na terenie Warszawy.

W oparciu o informacje przekazywane przez KM PSP na temat sił i środków KSRG na obszarze m.st. Warszawy podejmował działania w celu poprawy jego funkcjonowania m.in. poprzez dofinansowanie Komendy Miejskiej Państwowej Straży Pożarnej w latach 2011–2013 w wysokości 14 271,5 tys. zł. Środki te przeznaczono m.in. na zakup sprzętu ratowniczo-gaśniczego i wydatki bieżące KM PSP oraz 17 Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych wchodzących w skład systemu, a także na utworzenie w październiku 2011 r. Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania w Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy, w którym umieszczono Miejskie Stanowisko Kierowania PSP.

Stwierdzona uwaga dotyczyła niezasięgnięcia – przed zatwierdzeniem w 2012 r. powiatowego planu ratowniczego m.st. Warszawy, opracowanego przez Komendanta Miejskiego PSP – opinii Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego

¹ Dalej: Urząd.

² Dalej: Prezydent.

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

⁴ Celem głównym kontroli było dokonanie oceny stanu bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków użyteczności publicznej w Warszawie. Cele szczegółowe obejmujące: ocenę funkcjonujących w jednostkach rozwiązań organizacyjnych mających na celu zapewnienie skutecznej realizacji obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków, a także ocenę samej realizacji tych obowiązków były celami kontroli przeprowadzonych w 20 jednostkach (sądach, teatrach, domach kultury, bibliotekach, ośrodkach sportu i rekreacji, muzeach) na terenie Warszawy. W Urzędzie m.st. Warszawy badano natomiast realizację obowiązków samorządu m.st. Warszawy w zakresie ochrony przeciwpożarowej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

⁵ Dalej: KM PSP lub Komendant Miejski PSP.

⁶ Dalej również: KSRG.

PSP. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na realizację zadań w badanym zakresie.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

Realizacja obowiązków samorządu m.st. Warszawy w zakresie ochrony przeciwpożarowej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

1. Rozwiązania organizacyjne mające na celu zapewnienie skutecznej realizacji obowiązków samorządu m.st. Warszawy w zakresie ochrony przeciwpożarowej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Opis stanu faktycznego

Zadania Prezydenta w zakresie ochrony przeciwpożarowej były realizowane przez Biuro Bezpieczeństwa i Zarządzania Kryzysowego Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy⁷.

W okresie objętym kontrolą do zadań BBiZK należały m.in. współpraca z Państwową Strażą Pożarną oraz Ochotniczymi Strażami Pożarnymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej, opracowywanie i aktualizowanie planu zarządzania kryzysowego, monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń, obsługa i merytoryczne wsparcie Zespołu Zarządzania Kryzysowego⁸, obsługa Centrum Zarządzania Kryzysowego, w tym uruchamianie procedur i planów działania, w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych lub wprowadzenia stanów nadzwyczajnych oraz całodobowe monitorowanie stanu bezpieczeństwa na terenie m.st. Warszawy⁹.

(dowód: akta kontroli str. 6-18)

W skład BBiZK wchodził m.in. Wydział Centrum Zarządzania Kryzysowego, do którego zadań, na podstawie Wewnętrznego Regulaminu Organizacyjnego BBiZK¹⁰ należały m.in.: monitorowanie, analiza i ocena zagrożeń związanych z możliwością wystąpienia sytuacji kryzysowych, tym stanów nadzwyczajnych, opracowywanie i aktualizowanie planu zarządzania kryzysowego m.st. Warszawy, obsługa Zespołu Zarządzania Kryzysowego oraz współdziałanie z podmiotami prowadzącymi działania z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym w szczególności ze służbami, inspekcjami i strażami.

W zakresie ochrony przeciwpożarowej do zadań Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego należało przygotowywanie projektów porozumień w sprawie przekazywania przez m.st. Warszawę i rozliczania dotacji celowych na rzecz Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej z przeznaczeniem na wydatki KM PSP oraz planowanie środków finansowych na pokrycie kosztów zapewnienia gotowości bojowej jednostek Ochotniczej Straży Pożarnej¹¹.

W regulaminie organizacyjnym Urzędu oraz wewnętrznym regulaminie organizacyjnym BBiZK w okresie objętym kontrolą nie zawarto postanowień

⁷ Dalej: BBiZK.

⁸ Powołanego zarządzeniem Nr 1390/2011 Prezydenta m.st. Warszawy z 2 sierpnia 2011 r. Stosownie do art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej starosta wykonuje zadania w zakresie KSRG przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

⁹ Na podstawie § 5 pkt 2 Regulaminu Organizacyjnego Urzędu m.st. Warszawy wprowadzonego zarządzeniem Nr 312/2007 Prezydenta z 4 kwietnia 2007 r. (zmienionym m.in.: zarządzeniem Nr 890/2011 z 30 maja 2011 r. i zarządzeniem Nr 1494/2011 z 13 września 2011 r.) Dalej: regulamin organizacyjny Urzędu.

¹⁰ Wprowadzonego zarządzeniem Nr 931/2011 Prezydenta z 2 czerwca 2011 r. (zmieniony m.in.: zarządzeniem Nr 1495/2011 z 13 września 2011 r., zarządzeniem Nr 1958/2012 z 13 stycznia 2012 r. i zarządzeniem Nr 3332/2012 z 17 września 2012 r.) Dalej: wewnętrzny regulamin organizacyjny BBiZK.

¹¹ Dalej: OSP.

dotyczących wykonywania zadań z zakresu ochrony przeciwpożarowej, w tym wynikających z art. 21b ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹².

(dowód: akta kontroli str. 6-59, 564-584)

Zastępca Dyrektora BBiZK Marek Kujawa wyjaśnił, że: „Zadania te, to nie tylko szeroko rozumiana współpraca z Państwową Strażą Pożarną oraz Ochotniczymi Strażami Pożarnymi w zakresie ochrony przeciwpożarowej, ale również cały katalog zadań polegających na tworzeniu warunków zapewniających mieszkańcom Warszawy oraz ich mieniu ochrony w przypadku powstania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, które realizują wewnętrzne komórki BBiZK.(...)”

Z wyjaśnień Zastępcy Dyrektora BBiZK wynika, że pomimo nieprzypisania wprost do właściwości Biura zadań dotyczących ochrony przeciwpożarowej były one wykonywane w ramach szeroko zdefiniowanych zadań w zakresie:

- bezpieczeństwa i porządku publicznego (w szczególności wskazanych w § 5 ust 1 pkt 1. lit b, c ww. regulaminu) obejmujących: opracowywanie informacji i wniosków o stanie bezpieczeństwa i porządku publicznego, opracowywanie projektów programów poprawy bezpieczeństwa obywateli i porządku publicznego oraz ich wdrażanie i realizacja,
- zarządzania kryzysowego, spraw obronnych i ochrony ludności (w szczególności wskazanych w § 5 ust. 1 pkt 2 lit a-e oraz g, h ww. regulaminu) obejmujących: realizację zadań dotyczących planowania cywilnego, w tym opracowywanie i aktualizowanie Planu zarządzania kryzysowego, realizację zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, monitorowanie, ocenę analizę zagrożeń, całodobowe monitorowanie stanu bezpieczeństwa i porządku publicznego na terenie miasta, współpraca z PSP oraz OSP w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Zadania te były wykonywane przez poszczególne komórki organizacyjne BBiZK, tj. Wydział Bezpieczeństwa Publicznego, Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego, Wydziału Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania.

(dowód: akta kontroli str. 510-512)

W skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie m.st. Warszawy wchodzi KM PSP, 17 Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych, będących jednostkami organizacyjnymi KM PSP oraz trzy Ochotnicze Straże Pożarne: OSP Ursus, OSP Wesoła oraz OSP Stara Miłosna.

(dowód: akta kontroli str. 159, 513-518)

2. Prowadzenie analiz i prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń

Opis stanu faktycznego

2.1. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej – stosownie do art. 21b pkt. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej – należy prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń.

W okresie objętym kontrolą w Urzędzie nie sporządzano odrębnego dokumentu poświęconego analizom i prognozom dotyczącym pożarów. Elementy takich analiz i prognoz były natomiast zawarte w:

- „Planie Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy”¹³, zatwierdzonym przez wojewodę mazowieckiego 25 lutego 2011 r. i zaktualizowanym 25 lutego 2013 r.

¹² Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

Dokument ten określa m.in. zadania Zespołu Zarządzania Kryzysowego i zawiera: charakterystykę zagrożeń pożarowych na obszarze miasta, ocenę ryzyka ich wystąpienia, analizę porównawczą zagrożenia pożarowego, organizację walki z pożarami,

- sporządzanych corocznie informacjach o stanie bezpieczeństwa na terenie Warszawy oraz działaniach prowadzonych na rzecz jego poprawy, zawierających m.in. dane dotyczące liczby pożarów i miejscowych zagrożeń oraz analizy przyczyn występowania zagrożeń pożarowych na terenie miasta.

(dowód: akta kontroli str. 60-92, 179-245)

Plan zarządzania kryzysowego oraz informacje o stanie bezpieczeństwa na terenie Warszawy w częściach dotyczących zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń – sporządzane były na podstawie opracowań KM PSP, tj. „Katalogu zagrożeń”¹⁴ oraz informacji przekazywanych do Urzędu przez Komendanta Miejskiego PSP¹⁵.

Katalog zagrożeń aktualizowany na: 30 czerwca 2011 r., 31 grudnia 2011 r., 30 czerwca 2012 r. oraz 30 czerwca 2013 r., uwzględniał zagrożenia dla obiektów użyteczności publicznej m.in. dla: obiektów wysokich i wysokościowych, obiektów o funkcji administracyjno-biurowej, placówek służby zdrowia i opieki społecznej, obiektów dydaktyczno-naukowych, handlowych i rozrywkowych oraz obiektów, na których odbywają się imprezy masowe.

(dowód: akta kontroli str. 60-62, 198)

Niezależnie od dokumentów sporządzanych przez Urząd, analizy zagrożeń pożarowych na terenie Warszawy były zawarte w materiałach KM PSP, tj. w opisanym wyżej Katalogu zagrożeń i w „Analizie zagrożeń”¹⁶. Analiza zagrożeń została sporządzona dwukrotnie, tj. w styczniu 2012 r. i lutym 2013 r. Przedstawiono w niej stopnie zagrożenia pożarowego ze względu na: rodzaj zabudowy, palność konstrukcji budynków, wysokość budynków oraz kategorię zagrożenia ludzi.

(dowód: akta kontroli, str. 93-144, 145-178)

2.2. Stosownie do wymogu określonego w art. 14 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej¹⁷ Komendant Miejski PSP jest zobowiązany do przedstawienia radzie powiatu przynajmniej raz w roku informacji o stanie bezpieczeństwa miasta na prawach powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

Zastępca Komendanta Miejskiego PSP przedstawiał wymagane informacje na posiedzeniach Komisji Bezpieczeństwa i Porządku Publicznego Rady m.st. Warszawy: 6 lipca 2011 r., 24 maja 2012 r. i 20 czerwca 2013 r. oraz podczas XXXVI sesji Rady m.st. Warszawy 17 maja 2012 r. W informacjach tych nie formułowano wniosków w celu poprawy funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Rada Warszawy nie podejmowała uchwał na podstawie przedstawianych informacji.

(dowód: akta kontroli str. 360-392, 399, 396, 402-410, 539-540, 558-561)

¹³ Dalej: plan zarządzania kryzysowego.

¹⁴ Dalej: Katalog zagrożeń.

¹⁵ W latach 2011–2013 Komendant Miejski PSP dwukrotnie (4 lutego 2011 r. i 2 lutego 2012 r.) przekazywał do BBiZK na wniosek Urzędu informacje o: liczbie pożarów, poważnych awarii przemysłowych, w których interweniowały jednostki straży pożarnej, fałszywych alarmów i liczby miejscowych zagrożeń.

¹⁶ Dalej: Analiza zagrożeń.

¹⁷ Dz.U. z 2013 r., poz. 1340 ze zm. Dalej: ustawa o PSP.

3. Prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze m.st. Warszawy

Opis stanu faktycznego

3.1. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej – stosownie do wymogu określonego w art. 21b pkt 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej – należy prowadzenie analiz sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu.

Analizy sił i środków KSRG na obszarze m.st. Warszawy prowadził Komendant Miejski PSP. Wyniki tych analiz były w posiadaniu Urzędu i były wykorzystywane jako źródło informacji o bieżących możliwościach operacyjnych, zasobach sprzętowych i potrzebach KM PSP.

(dowód: akta kontroli str. 397-398, 413-414, 508-518)

Na podstawie wyników analiz Komendant Miejski PSP formułował w trybie określonym w §11 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹⁸ wnioski dotyczące działań inwestycyjnych w zakresie infrastruktury i wyposażenia KM PSP oraz Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych.

(dowód: akta kontroli str. 145-178, 397-398, 540, 553-556)

Działania m.st. Warszawy mające na celu realizację wniosków zgłaszanych przez Komendanta Miejskiego PSP polegały głównie na dofinansowywaniu zakupów inwestycyjnych, infrastruktury i wyposażenia KM PSP poprzez Fundusz Wsparcia PSP. W okresie objętym kontrolą środki Funduszu zostały przeznaczone:

- w 2011 r. na zakupy inwestycyjne KM PSP w kwocie 7 807,4 tys. zł (zakupiono m.in. żuraw samojezdny, kontener dekontaminacyjny, łódź ratowniczą i dwa samochody pożarnicze wsparcia medycznego) oraz na wydatki bieżące w kwocie 2 304,5 tys. zł (m.in. wydatki na zakup materiałów i wyposażenia, konserwację i naprawę sprzętu ratowniczego i samochodów specjalistycznych);
- w 2012 r. na wydatki i zakupy inwestycyjne KM PSP w kwocie 416,8 tys. zł (zakupiono m.in. samochód ratowniczo-gaśniczy, kontynuowano rewitalizację zabytkowego budynku na terenie Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej nr 5) oraz na wydatki bieżące w kwocie 1 800,0 tys. zł;
- w 2013 r. na wydatki i zakupy inwestycyjne w wysokości 473,4 tys. zł oraz na wydatki bieżące w wysokości 1 469,4 tys. zł.

W okresie objętym kontrolą miasto dofinansowywało również działalność wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego trzech OSP w Warszawie w wysokości: 794,6 tys. zł w 2011 r., 783,7 tys. zł w 2012 r. i 778,6 tys. zł w 2013 r. Środki były przeznaczone m.in. na zakup materiałów i wyposażenia, wypłatę ekwiwalentu pieniężnego członkom OSP, naprawę oraz konserwację samochodów specjalistycznych i sprzętu ratowniczego.

Wydatki były dokonywane przez KM PSP i OSP po pozytywnym zaopiniowaniu zasadności ich dokonania przez Dyrektora BBiZK.

(dowód: akta kontroli str. 246-344, 522-536, 540-549)

Innymi działaniami mającymi na celu poprawę funkcjonowania KSRG na terenie miasta były: zapewnienie Miejskiemu Stanowisku Kierowania PSP¹⁹ dostępu do kamer monitoringu wizyjnego i danych z systemów monitorowania bezpieczeństwa oraz zapewnienie możliwości pozyskiwania innych informacji zgromadzonych w bazach danych dostępnych w Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy. W celu

¹⁸ Dz.U. Nr 46, poz. 239. Dalej: rozporządzenie w sprawie KSRG.

¹⁹ Dalej: MSK PSP.

lepszey koordynacji w I połowie 2012 r. przeniesiono Stanowisko Kierowania do Centrum Bezpieczeństwa zlokalizowanego w budynku BBiZK.

(dowód: akta kontroli str. 179-184, 397-398, 345-356)

4. Budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

4.1. Do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej – stosownie do wymogu określonego w art. 21b pkt 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej – należy budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład KSRG.

Koordynację KSRG na obszarze miasta, w skład którego wchodziły: KM PSP, 17 Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych oraz trzy ochotnicze straże pożarne, zapewniono poprzez utworzenie²⁰ w październiku 2011 r. Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania²¹ w Centrum Bezpieczeństwa m.st. Warszawy.

W ZSKiR umieszczone zostało w I połowie 2012 r. Miejskie Stanowisko Kierowania PSP realizujące zadania zintegrowanego systemu działalności operacyjnej jednostek organizacyjnych wchodzących w skład KSRG na obszarze Warszawy. Rolą ZSKiR była koordynacja łączności, alarmowania oraz współdziałania między Komendą Stołeczną Policji, Strażą Miejską, Komendą Miejską PSP, Służbą Dyżurną Centrum Zarządzania Kryzysowego BBiZK oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, w tym pogotowiem energetycznym i gazowym.

Funkcjonowanie ZSKiR koordynowały komórki organizacyjne BBiZK: Wydział Zintegrowanego Stanowiska Koordynacji i Reagowania, m.in. w zakresie monitorowania funkcjonowania, administrowania i uczestniczenia w procesie rozwoju systemów teleinformatycznych wykorzystywanych w ramach ZSKiR oraz Dział Służby Dyżurnej Wydziału Centrum Zarządzania Kryzysowego²², który m.in. pełnił całonocowo dyżury, przyjmował zgłoszenia oraz monitorował miejsca zdarzeń.

(dowód: akta kontroli str. 27, 345-359, 414, 439, 519-521)

4.2. Organizacja KSRG na obszarze powiatu należy – stosownie do § 4 rozporządzenia w sprawie KSRG – do komendanta miejskiego PSP, który opracowuje powiatowy plan ratowniczy. Do zadań Prezydenta m.st. Warszawy należy natomiast zatwierdzanie tych planów, zgodnie z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie KSRG.

Prezydent m.st. Warszawy zatwierdziła opracowane przez Komendanta Miejskiego PSP powiatowe plany ratownicze m.st. Warszawy na lata 2012–2013, przy czym zatwierdzając powiatowy plan ratowniczy na 2012 r., nie zasięgała opinii Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, wbrew wymogowi określonemu w § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie KSRG.

Zastępca Dyrektora BBiZK wyjaśnił, że nie zwrócono się do Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP o zaopiniowanie powiatowego planu ratowniczego w wyniku przeoczenia.

(dowód: akta kontroli str. 393-417, 639)

²⁰ Na podstawie: listu intencyjnego sygnowanego 18 czerwca 2009 r. przez Wojewodę Mazowieckiego, Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP i Prezydenta m.st. Warszawy, porozumienia Nr ZK/U-2/2009 zawartego 16 czerwca 2009 r. pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komendantem Stołecznym Policji, porozumienia z 24 kwietnia 2008 r. zawartego pomiędzy Prezydentem m.st. Warszawy a Komendantem Miejskim PSP.

²¹ Dalej: ZSKiR.

²² Dalej: SD CZK.

Powiatowe plany ratownicze zawierały m.in. wykaz zadań realizowanych przez podmioty ratownicze oraz inne podmioty wspomagające organizację działań ratowniczych (m.in. Policję, Pogotowie Ratunkowe, Straż Miejską, SD CZK, OSP, Pogotowie Gazowe, Pogotowie Energetyczne i Pogotowie Wodno-Kanalizacyjne), zbiór zalecanych zasad i procedur ratowniczych wynikających z zadań realizowanych przez podmioty KSRG oraz wykaz sił i środków podmiotów KSRG – zgodnie z § 7 ust. 2 rozporządzenia w sprawie KSRG.

(dowód: akta kontroli str. 414, 418-479)

4.3. Stosownie do art. 14 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej starosta jest zobowiązany do określenia na obszarze powiatu, przy pomocy powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, zadań KSRG.

Prezydent m.st. Warszawy nie określała w latach 2011–2013 w odrębnym dokumencie zadań KSRG. Nie robił tego również Zespół Zarządzania Kryzysowego. Prezydent nie występowała do KM PSP o przedstawienie dokumentów opisujących zadania KSRG.

(dowód: akta kontroli str. 245, 414)

Zastępca Dyrektora BBiZK wyjaśnił, że ponieważ na terenie Warszawy zadania KSRG są tożsame z określonymi w art. 14 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, Zespół Zarządzania Kryzysowego nie uznał na właściwe powtarzanie w dokumencie wewnętrznym treści normy rangi ustawowej. Ponadto, na terenie Warszawy ochrona przeciwpożarowa nie stanowi problemu, głównym problemem z zakresu zarządzania kryzysowego jest zagrożenie powodziowe.

(dowód: akta kontroli str. 414)

Z udzielonych w trybie art. 29 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²³ przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej Wiesława Leśniakiewicza wyjaśnień wynika niejednolita praktyka postępowania samorządów powiatowych w powyższym zakresie. Jedenaście jednostek organizacyjnych PSP (w tym KM PSP m.st. Warszawy) na obszarze województwa mazowieckiego nie zatwierdzało celów i kierunków działania na obszarze powiatu przez starostów lub prezydentów miast, zaś pozostałych 27 komend powiatowych i miejskich PSP potwierdziło współdziałanie ze starostami lub prezydentami miast na prawach powiatu w określaniu zadań na obszarze powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 589-590)

Komendant Miejski PSP Mariusz Wejdelek wyjaśnił, że KM PSP realizuje zadania planowane i koordynowane przez Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w dokumencie: „Cele i kierunki działania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na terenie woj. mazowieckiego”. Komendant Miejski PSP nie określał zadań KSRG na obszarze Warszawy, natomiast został opracowany powiatowy plan ratowniczy zatwierdzony przez Prezydenta, który zawiera w szczególności wykaz zadań realizowanych przez podmioty KSRG na obszarze powiatu.

(dowód: akta kontroli str. 637-639)

4.4. W okresie objętym kontrolą Prezydent m.st. Warszawy nie zlecał kontroli powiatowych służb, inspekcji i straży w zakresie wypełniania obowiązków związanych z ich funkcjonowaniem w ramach KSRG. Jak wyjaśniła Dyrektor BBiZK Ewa Gawor, nie zaistniały przypadki uzasadniające przeprowadzenie kontroli, o których mowa w art. 35 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym²⁴.

²³ Dz.U. z 2012 r., poz. 82. zez. m. Dalej: ustawa o NIK.

²⁴ Dz.U. z 2013 r. poz. 595.

(dowód: akta kontroli str. 120-178, 399, 418-479)

4.5. Zgodnie z art. 17 ust. 4 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym²⁵ Prezydent powołał Zespół Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy²⁶, w skład którego wchodził m.in.: Prezydent, Dyrektor BBiZK, Komendant Stołeczny Policji, Komendant Miejski PSP oraz Komendant Straży Miejskiej.

Do zadań i obowiązków Zespołu należała ocena występujących i potencjalnych zagrożeń mogących mieć wpływ na bezpieczeństwo publiczne i prognozowanie tych zagrożeń, przygotowanie propozycji i wniosków dotyczących wykonania działań ujętych w planie zarządzania kryzysowego, przekazywanie do wiadomości publicznej informacji związanych z zagrożeniami, opiniowanie planu zarządzania kryzysowego i realizowanie wynikających z niego zadań oraz realizacja decyzji podjętych przez Szefa Zespołu²⁷.

(dowód: akta kontroli str. 179-189, 245)

Zespół funkcjonował w oparciu o „Plan zarządzania kryzysowego m.st. Warszawy” zatwierdzony przez wojewodę mazowieckiego 25 lutego 2011 r., który został zaktualizowany 25 lutego 2013 r., zgodnie z art. 5 ust. 3 ustawy o zarządzaniu kryzysowym.

W planie tym określono m.in. katalog i charakterystykę zagrożeń oraz ocenę ryzyka ich wystąpienia, siatkę bezpieczeństwa m.st. Warszawy określającą rolę podmiotów ratowniczych i porządku publicznego w sytuacji wystąpienia odpowiednich zagrożeń oraz procedur reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia tych zagrożeń, zgodnie z art. 5 ust. 2 ustawy.

W „Planie zarządzania kryzysowego m.st. Warszawy” wyodrębniono następujące zagrożenia, w przypadku wystąpienia których, funkcję wiodącą pełni KM PSP: chemiczno-ekologiczne, pożarowe, katastrofa drogowa, katastrofa kolejowa, wypadek żeglugowy, wypadnięcie środka komunikacji do rzeki, wypadek lub incydent lotniczy poza lotniskiem. W odniesieniu do tych zagrożeń zostały określone procedury reagowania kryzysowego (oprócz procedur reagowania kryzysowego w przypadku wystąpienia pożaru oraz katastrofy drogowej).

(dowód: akta kontroli str. 190-244, 512-513)

4.6. W latach 2011–2013 w m.st. Warszawie nie wystąpiły sytuacje nadzwyczajne zagrożenia życia, zdrowia lub środowiska, w związku z tym Prezydent nie wydawał poleceń KM PSP na podstawie art. 14 ust. 3 ustawy o PSP.

(dowód: akta kontroli str. 414)

W latach 2011–2013 Urząd przeprowadził następujące ćwiczenia lub szkolenia, których celem było usprawnienie współdziałania operacyjnego jednostek KSRG i Służby Dyżurnej Centrum Zarządzania Kryzysowego:

- ćwiczenia „Stolica 2011”, które miały na celu m.in. weryfikację procedury reagowania kryzysowego planu zarządzania kryzysowego dotyczącej zagrożenia katastrofy kolejowej, sprawdzenie czasów reakcji podmiotów zaangażowanych w realizację zadań oraz analizę działań podjętych przez służby, w tym KM PSP. Ćwiczenie polegało na upozorowaniu katastrofy kolejowej;
- szkolenie SD CZK przeprowadzone 7 i 8 stycznia 2013 r. w zakresie m.in. podstaw prawnych, planów i procedur postępowania, organizacji i taktyki działań

²⁵ Dz.U. z 2013 r. poz. 1166.

²⁶ Zarządzeniem nr 1390/2011 r. z 2 sierpnia 2011 r. w sprawie powołania Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy, uchylającym zarządzenie Nr 1233/2008 Prezydenta z 28 stycznia 2008 r. w sprawie powołania Zespołu oraz utworzenia Centrum Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy – dalej: Zespół.

²⁷ Stosownie do § 14 regulaminu Zespołu Zarządzania Kryzysowego m.st. Warszawy.

ratowniczych PSP oraz prezentacji sprzętu gaśniczego, zasad użytkowania aparatu ucieczkowego, zasad gaszenia i dysponowania i rozstawiania podnośników;

- ćwiczenie rozpoznawcze „Tunel” przeprowadzone w Tunelu Średnicowym w styczniu 2013 r. mające m.in. na celu sprawdzenie łączności radiowej i komórkowej, weryfikację danych przestrzennych z Bazy Wiedzy o Warszawie oraz testy zdalnego terminala i kamery termowizyjnej.

(dowód: akta kontroli str. 398, 480-497)

5. Organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na obszarze m.st. Warszawy

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z art. 21b pkt 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej do zadań własnych powiatu należy organizowanie systemu łączności, alarmowania i współdziałania między podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na terenie powiatu.

Koordinacja łączności, alarmowania oraz współdziałania między: Komendą Stołeczną Policji, Strażą Miejską, Komendą Miejską PSP, Służbą Dyżurną Centrum Zarządzania Kryzysowego BBiZK oraz innymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych, w tym pogotowiem energetycznym i gazowym należała do zadań ZSKiR, o którym mowa w pkt. 4.1 wystąpienia pokontrolnego.

W ZSKiR umieszczone zostało Miejskie Stanowisko Kierowania PSP, realizujące zadania zintegrowanego systemu działalności operacyjnej jednostek organizacyjnych wchodzących w skład KSRG na obszarze Warszawy, które m.in. odbierało zgłoszenia na nr alarmowy 998.

(dowód: akta kontroli str. 27-30, 345-352, 519-521)

W ZSKiR pełni służbę w sposób ciągły, w systemie czterozmianowym, 16 pracowników SD CZK, oraz koordynatorzy Policji oraz Straży Miejskiej. ZSKiR wyposażone jest w następujące środki łączności: łączność telefoniczną systemu miejskiego oraz KM PSP, łączność radiową bezprzewodową tzw. „trankingową” w systemach TETRA i EDACS, sieć dyspozytorską w paśmie VHF oraz telefonię komórkową. Łączność radiowa (trankingowa) posiada kanał „Ratunek”, który wykorzystywany jest do łączności pomiędzy SD CZK a innymi podmiotami działania (m.in. Policja, Straż Miejska, KM PSP).

Pracownicy Służby Dyżurnej oraz Miejskiego Stanowiska Kierowania PSP mają dostęp do: obrazu z monitoringu kamer miejskich, Metra Warszawskiego i Zintegrowanego Systemu Kierowania Ruchem, danych z bazy sił i środków zawierającej m.in. dane teleadresowe, telefoniczne i mailowe m.in. jednostek KSRG, innych służb inspekcji, szpitali, urzędów, danych z systemu mapy geoprzestrzennej, danych z innych systemów: Systemu Ewidencji Gruntów, Budynków i Lokali; e-inwestycji, systemu informacji o szpitalach, IMGW – hydromonitor oraz sieci światłowodowej miejskiej i policyjnej o dwóch niezależnych podłączeniach do budynku BBiZK.

W ZSKiR funkcjonują dwa podłączenia zasilania energetycznego z dwóch niezależnych podstacji transformatorowych sieci miejskiej. W przypadku braku zasilania miejskiego na krótki okres uruchamiane jest zasilanie ze stacji UPS. Na terenie nieruchomości BBiZK zlokalizowany jest agregat prądowłóczy przeznaczony do użytku w sytuacji długotrwałej utraty zasilania.

(dowód: akta kontroli str. 345-356, 498-507)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na zatwierdzeniu przez Prezydenta powiatowego planu ratowniczego na 2012 r. bez zasięgnięcia opinii Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP, co było niezgodne z § 7 ust. 1 pkt 1 rozporządzenia w sprawie KSRG. Nieprawidłowość ta nie miała wpływu na ocenę końcową działalności jednostki.

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 Najwyższej Izbie Kontroli, wnosi o zasięgnięcie opinii Mazowieckiego Komendanta Wojewódzkiego PSP przed zatwierdzeniem powiatowego planu ratowniczego m.st. Warszawy.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla kierownika jednostki kontrolowanej, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

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 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 wykorzystania uwag i 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.

Warszawa,grudnia 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Dyrektor

Kontroler
Jarosław Pasztaleniec
Główny specjalista kp.

.....
podpis

.....
Podpis