



NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI

Delegatura w Warszawie

LWA – 4101-016-21/2013

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	Rafał Sowa, specjalista k. p., upoważnienie do kontroli nr 87668 z 2 września 2013 r. (dowód: akta kontroli str. 1-2)
Jednostka kontrolowana	Dzielnicy Ośrodek Sportu i Rekreacji Dzielnicy Praga Północ m.st. Warszawy ¹ , ul. Kawczyńska 44, 01-381 Warszawa
Kierownik jednostki kontrolowanej	Zbigniew Korcz, Dyrektor DOSiR Dzielnicy Praga Północ m. st. Warszawy (dowód: akta kontroli str.3-7)

II. Ocena kontrolowanej działalności

Ocena ogólna

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie² mimo stwierdzonych nieprawidłowości realizację przez Ośrodek obowiązków związanych z utrzymywaniem obiektów budowlanych w należytym stanie techniczno-użytkowym w latach 2011–2013 (do czasu zakończenia kontroli). Jednocześnie ocenia negatywnie realizację obowiązków w zakresie ochrony przeciwpożarowej w tym samym okresie.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Jednostka utrzymywała budynki, w których prowadzona była działalność Ośrodka w należytym stanie techniczno-użytkowym. Przeprowadzała w wymaganych terminach i zakresach kontrole ich stanu technicznego, realizowała wynikające z nich zalecenia oraz użytkowała budynki zgodnie z przeznaczeniem. Stan techniczny budynków nie zagrażał bezpieczeństwu przebywających w nim osób, co potwierdziły kontrole przeprowadzone przez Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego³.

Jednocześnie stwierdzone w ramach kontroli NIK oraz kontroli przeprowadzonych przez Miejską Komendę Państwowej Straży Pożarnej⁴ nieprawidłowości dotyczące warunków ewakuacji z budynków m.in.: utrudniony dostęp do urządzeń gaśniczych, składowanie materiałów łatwopalnych na drogach komunikacyjnych, niezapewnienie możliwości natychmiastowego otwarcia dróg ewakuacyjnych, niewystarczająca ilość środków gaśniczych, uzasadniają – ze względu na potencjalne skutki tych nieprawidłowości w przypadku wystąpienia pożaru – sformułowanie oceny negatywnej w tym zakresie.

¹ Dalej także „DOSiR” lub „Ośrodek”

² Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

³ Stan stwierdzony na podstawie oględzin budynków przy ul. Szanajcy 17/19 oraz Jagiellońskiej 7, dokonanych w ramach kontroli przeprowadzonych przez: Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego dla m. st. Warszawy 24 września 2013 r i 16 września 2013 r.

⁴ Kontrole przeprowadzone 16 i 17 września 2013 r. na zlecenie NIK w budynkach przy ul. Szanajcy 17/19 oraz Jagiellońskiej 7.

III. Opis ustalonego stanu faktycznego

1. Funkcjonujące rozwiązania organizacyjne mające na celu zapewnienie skutecznej realizacji obowiązków dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynku

Opis stanu
faktycznego

1.1. Ośrodek zlokalizowany jest w budynku przy ul. Kawęczyńskiej 44. DOSiR prowadzi również działalność w budynkach przy ul. Szanajcy 17/19 (hala sportowa) i Jagiellońskiej 7 (basen i hala sportowa) będących własnością m.st. Warszawy w administrowaniu Ośrodka⁵. Kontroli poddano realizację obowiązków z zakresu zapewnienia bezpieczeństwa w budynkach użyteczności publicznej położonych przy ul. Szanajcy 17/19 i Jagiellońskiej 7.

Budynek przy ul. Jagiellońskiej 7 jest obiektem dwukondygnacyjnym, podpiwniczonym, o wysokości ok. 16 m, powierzchni zabudowy 3 277,8 m² i kubaturze 33 396,6 m³. Budynek nie był wyposażony w instalację gazową, a ogrzewanie i ciepła woda użytkowa zapewnione były z sieci miejskiej. W okresie objętym kontrolą w budynku przeprowadzono roboty remontowo budowlane; nie nastąpiła zmiana sposobu użytkowania obiektu.

Budynek przy ul. Szanajcy 17/19 jest budynkiem dwukondygnacyjnym w części administracyjnej i jednokondygnacyjnym w części sportowej, o wysokości 8,7 m i powierzchni zabudowy 1 878,5 m² i kubaturze 15 061,0 m³. Budynek nie był wyposażony w instalację gazową, a ogrzewanie i ciepła woda użytkowa zapewnione były z sieci miejskiej. W okresie objętym kontrolą w budynku nie przeprowadzano robót remontowo budowlanych i nie nastąpiła zmiana sposobu użytkowania obiektu.

(dowód: akta kontroli str. 8-10, 85, 113, 121, 137)

1.2. Zadania obejmujące administrowanie budynkami Ośrodka, urządzeniami i wyposażeniem oraz odpowiedzialność za prowadzenie spraw organizacyjno-administracyjnych przypisane zostały Kierownikom poszczególnych obiektów/zespołów. W zakresach obowiązków kierowników Zespołu basenowo rekreacyjnego (Jagiellońska 7) i Zespołu hal sportowych (Szanajcy 17/19) wskazano przestrzeganie przepisów przeciwpożarowych oraz dbałość o stan techniczny urządzeń i wyposażenia miejsca pracy (pkt 4 i 6 obowiązków ogólnych). W dokumentach tych nie określono w sposób bardziej szczegółowy odpowiedzialności za realizację zadań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków, ich zakresu a także sposobu wykonywania nadzoru nad tymi zadaniami.

(dowód: akta kontroli str. 16-41)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że w regulaminie organizacyjnym do zadań zastępcy Dyrektora Ośrodka jak i kierowników obiektów należy m.in. administrowanie obiektem, organizowanie pracy i nadzór nad działalnością zespołu ze szczególnym uwzględnieniem działań dotyczących warunków i sposobu korzystania z obiektu oraz kontrola urządzeń i sprzętu zapewniającego warunki bezpieczeństwa. Jednocześnie kierownicy są zobowiązani do dokonywania kontroli stanu urządzeń i sprzętu. W przypadku DOSiR zarządzanie obiektem, czyli administrowanie obiektem powierzone jest de facto kierownikom zespołów, którzy zlecają wymagane

⁵ Uchwała Nr 432/2000 Zarządu Dzielnicy Praga Północ z 10 maja 2000 r. powierzająca administrowanie budynkami Ośrodkowi.

prawem przeglądy oraz dokonują ich odbioru. Według wyjaśnień Dyrektora, żaden z kierowników nie miał wątpliwości w kwestiach związanych ze swoją odpowiedzialnością w tym zakresie.

(dowód: akta kontroli str. 45)

1.3. Nadzór nad działalnością Ośrodka zgodnie z § 4 statutu realizowany był przez organy m.st. Warszawy. W latach 2011–2013 (do dnia zakończenia kontroli) organy te nie przeprowadziły żadnej kontroli dotyczącej zagadnień objętych kontrolą NIK. Z uwagi na niewielkie zatrudnienie w Ośrodku (48 osób) nie została zorganizowana instytucjonalna kontrola wewnętrzna, nadzór nad bieżącą działalnością jednostki sprawował bezpośrednio Dyrektor Ośrodka.

(dowód: akta kontroli str. 11, 13, 16-31, 186)

1.4. W okresie objętym kontrolą do Ośrodka nie wpłynęły żadne skargi dotyczące bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków przy ul. Jagiellońskiej 7 i Szanajcy 17/19 w Warszawie.

(dowód: akta kontroli str. 186)

Uwagi dotyczące
badanej działalności

W Ośrodku uregulowano sposób realizacji zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków. Nie zapewniło to jednak ich skutecznej realizacji. Wskazują na to stwierdzone w wyniku kontroli nieprawidłowości opisane w pkt. 2 i 3 wystąpienia. W ocenie NIK jedną z przyczyn takiego stanu mógł być niewystarczający nadzór nad realizacją tych zadań oraz brak w regulaminie organizacyjnym oraz zakresach obowiązków kierowników obiektów zapisów wprost definiujących odpowiedzialność za realizację obowiązków wynikających z prawa budowlanego a także przepisów dotyczących ochrony przeciwpożarowej.

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie nie stwierdzono nieprawidłowości.

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie⁶ działalność Ośrodka w zbadanym zakresie.

2. Realizacja obowiązków związanych z utrzymywaniem obiektów budowlanych w należyтым stanie techniczno-użytkowym

2.1 Kontrole stanu technicznego budynków użyteczności publicznej

Opis stanu
faktycznego

2.1.1. W latach 2011 i 2012 budynek Ośrodka przy ul. Szanajcy 17/19 został poddany pełnym przeglądom technicznym rocznym, o których mowa w art. 62 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane⁷. Termin przeglądu technicznego w 2013 r. przypadał na listopad 2013 r. (po zakończeniu czynności kontrolnych).

W budynku został przeprowadzony również przegląd techniczny, pięcioletni wymagany przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Przeprowadzone w okresie objętym kontrolą przeglądy przewodów kominowych, stanu technicznego budynku oraz przegląd instalacji elektrycznej dokonywały, zgodnie z art. 62 ust. 4-6 ustawy Prawo budowlane, osoby posiadające uprawnienia w odpowiednich specjalnościach.

⁶ Najwyższa Izba Kontroli stosuje 3-stopniową skalę ocen częściowych dotyczących działalności w badanym obszarze: pozytywna, pozytywna mimo stwierdzonych nieprawidłowości, negatywna.

⁷ Dz.U. z 2010 r. Nr 243, poz. 1623 ze zm.

(dowód: akta kontroli str.180-182)

Budynek Ośrodka przy ul. Jagiellońskiej 7 o powierzchni zabudowy przekraczającej 2 000 m² podlegał zgodnie z art. 62 ust. 1 pkt. 3 co najmniej dwukrotnej, w ciągu roku, kontroli stanu technicznego. W roku 2011 i w I połowie roku 2012 takich przeglądów nie wykonano. Pełnych przeglądów dokonano we wrześniu 2012 r i kwietniu 2013 r.

W budynku przeprowadzony został przegląd techniczny pięcioletni wymagany przepisami art. 62 ust. 1 pkt 2 ustawy Prawo budowlane.

Przeprowadzone w okresie objętym kontrolą przeglądy przewodów kominowych, stanu technicznego budynku oraz przegląd instalacji elektrycznej dokonywały, zgodnie z art. 62 ust. 4-6 ustawy Prawo budowlane, osoby posiadające uprawnienia w odpowiednich specjalnościach.

(dowód: akta kontroli str. 183-185)

Zastępca Dyrektora Ośrodka wyjaśniła, że nie przeprowadzano kontroli stanu technicznego budynku w roku 2011 i w połowie roku 2012 z uwagi na posiadaną ekspertyzę⁸ z roku 2010 dotyczącą całego budynku, wykonaną w związku z planowanym remontem oraz z powodu zamknięcia budynku na czas remontu w okresie od 1 lipca 2011 r. do 16 września 2012 r.

(dowód: akta kontroli str. 60-78, 156, 183-185)

2.1.2. W latach 2011–2013 (do 8 października 2013 r.) budynki nie były poddane czynnikom zewnętrznym takim jak wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, osuwiska ziemi, pożary lub powodzie, w związku z czym nie przeprowadzono kontroli bezpiecznego użytkowania budynku związanej z wystąpieniem tych zjawisk.

(dowód: akta kontroli, str. 150)

2.1.3. W przeprowadzonych kontrolach stanu technicznego budynku przy ul. Szanajcy 17/19 nie stwierdzono nieprawidłowości mogących stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi. W trakcie przeglądu instalacji elektrycznej z roku 2011 stwierdzono usterki polegające m.in. na braku ochrony PE w gniazdach elektrycznych, zastosowaniu niewłaściwego wyłącznika różnicowo-prądowego oraz niewłaściwym podłączeniu instalacji odgromowej. Usterki instalacji elektrycznej i piorunochronnej zostały usunięte. Niezależnie od powyższego w pierwszym kwartale 2014 r. planowana jest wymiana całej instalacji piorunochronnej (wg wyjaśnień Dyrektora Ośrodka).

W kontrolach stanu technicznego oraz przeglądu instalacji elektrycznej z września 2012 r. w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 nie stwierdzono nieprawidłowości mogących stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 46-51, 180-185)

2.1.4. Planowane potrzeby na remonty konserwację i modernizację wszystkich obiektów Ośrodka wynosiły w kontrolowanym okresie 32 159,9 tys. zł⁹, w tym: 9 872,1 tys. zł w 2011 r., 13 767,8 tys. zł w 2012 r. i 8 520,0 tys. zł na rok 2013 r. Planowane nakłady w latach 2011–2013 wyniosły 7 267,7 tys. zł, w tym: 4 575,7 tys. zł w 2011 r., 2 669,7 tys. zł w 2012 r. i 22,3 tys. zł na rok 2013 r. W 2011 r. wydatki wykonano w 57,5% (2 631,5 tys. zł), w 2012 r. w 99,9% (2 668,6 tys. zł), zaś w 2013 r. (do 20 września 2013 r.) wydatkowano kwotę 12,5 tys. zł, tj. 56,0% planu.

⁸ Postanowienie PINB z 4 stycznia 2010 Nr. IIIOT/1/2010

⁹ Bez wydatków na zakup ławety, oprogramowania do obsługi kancelaryjnej, urządzeń do monitorowania, urządzeń teleinformatycznych za łączną kwotę 445,0 tys. zł.

Wykazane potrzeby finansowe Ośrodka dotyczyły wydatków nie tylko na utrzymanie budynków Ośrodka w stanie niepogorszonym, ale także na inwestycje podnoszące jakość świadczonych usług i powiększających ofertę Ośrodka (np. rozwój i budowa fitness i siłowni, remont hali przy ul. Szanajcy, dalszy remont obiektu przy ul. Jagiellońskiej, budowa placów zabaw przy Orlikach). Otrzymane środki finansowe pozwalały natomiast na dokonywanie wydatków niezbędnych dla utrzymania obiektów w stanie niepogorszonym bez inwestowania w celu podnoszenia jakości (remonty obiektów) czy rozszerzenie oferty (fitness, place zabaw, siłownia). Niewykonanie planu wydatków na rok 2011 wynikało m.in. z przeprowadzenia przebudowy i modernizacji obiektu przy ul. Jagiellońskiej 7 w zakresie mniejszym niż pierwotnie zakładany. Po kontroli przeprowadzonej przez PSP na zlecenie NIK w dniu 17 września 2013 r. Ośrodek otrzymał dodatkowo środki na naprawę centrali przeciwpożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 52-55, 156, 195)

Wydatki związane z przeprowadzaniem kontroli urządzeń ppoż., kominów i przeglądów technicznych oraz prac konserwacyjnych, dla budynku przy ul. Szanajcy 17/19, wyniosły w okresie objętym kontrolą 95,2 tys. zł, w tym: 92,1 tys. zł w 2011 r., 2,7 tys. zł w 2012 r. i 0,3 tys. zł do końca września 2013 r. Koszty przeglądu technicznego pięcioletniego wyniosły 3,4 tys. zł a przeglądu technicznego rocznego i przeglądu przeciwpożarowego po 1,4 tys. zł.

Wydatki związane z przeprowadzaniem kontroli urządzeń ppoż. kominów i przeglądów technicznych oraz prac konserwacyjnych, dla budynku przy ul. Jagiellońskiej 7, wyniosły w okresie objętym kontrolą 488,8 tys. zł, w tym: w roku 2011: 5,1 tys. zł w 2011 r., 465,1 tys. zł w 2012 r. i 18,6 tys. zł do końca września 2013 r. Koszty przeglądu technicznego pięcioletniego, elektrycznego oraz przeciwpożarowego wyniosły 12,1 tys. zł a przeglądu technicznego rocznego 1,6 tys. zł.

(dowód: akta kontroli str. 58-59)

2.1.5. W okresie objętym kontrolą budynek Ośrodka przy ul. Szanajcy 17/19 nie był poddawany kontroli przez organy nadzoru budowlanego oraz przez straż pożarną. Kontrole takie zostały przeprowadzone we wrześniu 2013 r. na zlecenie NIK¹⁰.

W protokole oględzin obiektu budowlanego sporządzonym przez Powiatowy Inspektorat Nadzoru Budowlanego¹¹ stwierdzono, że stan budynku jest dobry i nie zagraża on bezpośrednio bezpieczeństwu ludzi i mienia.

Jednocześnie kontrola wykazała nieprawidłowości polegające na niespełnianiu przez budynek niektórych wymogów określonych w przepisach rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹², tj. dotyczące:

- niespełniania przez pochylnię/podjazd dla wózków (w zakresie krawężników i wysokości balustrad) wymogów określonych w §71 ust. 1 rozporządzenia w sprawie warunków technicznych oraz:
- zamontowania krat w oknach od strony wschodniej budynku i kraty na korytarzu na II kondygnacji budynku.

W związku z tymi ustaleniami PINB 1 października 2013 r. wszczął z urzędu postępowanie w sprawie pochylni, krat w oknach i kraty w korytarzu w budynku przy ul. Szanajcy 17/19. W jego wyniku PINB wydał 6 listopada 2013 r. postanowienia¹³ nakładające na m.st. Warszawę obowiązki:

¹⁰ Kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

¹¹ Protokół Nr – IIIOT/890/2013 z 24 września 2013 r.

¹² Dz.U. Nr 75, poz. 690 ze zm. Dalej „rozporządzenie w sprawie warunków technicznych”.

¹³ Postanowienia NR-III OT/435/2013, NR-III OT/436/2013, NR-III OT/434/2013

- przedłożenia oceny technicznej pochylni betonowej, odnoszącej się do prawidłowości jej wykonania oraz zgodności z przepisami rozporządzenia w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie,
- oceny technicznej czy kraty zamontowane w oknach hali sportowej oraz w ogólnodostępnym korytarzu na II kondygnacji budynku nie powodują niedopuszczalnego pogorszenia warunków użytkowych budynku, wraz z opinią rzeczoznawcy ds. zabezpieczeń przeciwpożarowych czy nie naruszają one warunków zabezpieczenia przeciwpożarowego i możliwości ewakuacji.

(dowód: akta kontroli str. 82-84, 186)

W okresie objętym kontrolą budynek Ośrodka przy ul. Jagiellońskiej 7 był kontrolowany przez organ nadzoru budowlanego 21 września 2012 r. Kontrola ta była związana z przeprowadzoną 4 stycznia 2010 r. kontrolą, po której nałożono na właściciela budynku obowiązek dostarczenia ekspertyzy technicznej budynku a następnie przeprowadzenia remontu w budynku¹⁴. W wyniku kontroli z roku 2012 stwierdzono, że Ośrodek wykonał obowiązek nałożony decyzją nr IIIOT/159/2010 z 8 czerwca 2010 r. – usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych w ekspertyzie technicznej z kwietnia 2010 r.

Na zlecenie NIK¹⁵ PINB przeprowadził ponownie w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 we wrześniu 2013 r. kontrolę, w trakcie której stwierdzono drobne usterki obejmujące korozję balustrad i elementów mocujących zjeżdżalni oraz uszkodzenia powłok malarskich. Niezależnie od tego stan budynku został oceniony jako dobry i niezagrażający bezpieczeństwu ludzi i mienia¹⁶.

Wyniki kontroli przeprowadzonych przez straż pożarną przedstawione zostały w pkt. 3 wystąpienia pokontrolnego NIK.

(dowód: akta kontroli str. 60-78, 80-81)

2.2. Dokumentacja budowy

Ośrodek posiada pełną dokumentację techniczno-budowlaną dla budynku przy ul. Szanajcy 17/19. Nie posiadał pełnej dokumentacji budowlanej a jedynie dokumentację powykonawczą dla budynku przy ul. Jagiellońskiej 7. Dokumentacja budowlana budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 nie została przekazana Ośrodkowi przez właściciela.

(dowód: akta kontroli str. 121, 137, 153, 186)

2.3. Książka obiektu budowlanego

Zgodnie z art. 64 ust. 1 ustawy Prawo budowlane dla budynków Ośrodka przy ul. Szanajcy 17/19 i Jagiellońskiej 7 prowadzono książki obiektu budowlanego według wzoru oraz w sposób zgodny z wymogami określonymi w § 3-6 rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie książki obiektu budowlanego¹⁷.

(dowód: akta kontroli str. 86-110, 111-119)

¹⁴ Protokół Nr – IIIOT/1/2010 z 4 stycznia 2010 r. i Decyzja Nr – IIIOT/159/2010 z 8 czerwca 2010 r.

¹⁵ Kontrole przeprowadzone na zlecenie NIK na podstawie art. 12 pkt 3 ustawy o NIK.

¹⁶ Protokół Nr – IIIOT/865/2013 z 16 września 2013 r.

¹⁷ Dz.U. Nr 120, poz. 1134.

2.4. Zgłaszanie robót remontowych do organu administracji architektoniczno-budowlanej, wykonywanie robót budowlanych na podstawie pozwolenia na budowę

W latach 2011–2013 (III kwartał) w budynku Ośrodka przy ul. Szanajcy 17/19 nie przeprowadzano robót remontowych wymagających pozwolenia na budowę, a tym samym nie wystąpiły przesłanki do dokonania zgłoszenia takich robót do organu administracji architektoniczno-budowlanej.

Dla robót prowadzonych w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 zgodnie z art. 30 ust. 1 ustawy Prawo budowlane Ośrodek zgłosił zamiar wykonania robót budowlanych do Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu m. st. Warszawy na 30 dni przed planowanym rozpoczęciem robót.

(dowód: akta kontroli str. 79, 111-119, 186)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono nieprawidłowość polegającą na niespełnianiu wymogów technicznych przez pochylnię betonową (podjazd dla osób niepełnosprawnych) w budynku przy ul. Szanajcy 17/19.

(dowód: akta kontroli str. 82-84)

Ocena częściowa

Najwyższa Izba Kontroli ocenia pozytywnie mimo stwierdzonych nieprawidłowości działalność Ośrodka w zbadanym zakresie.

3. Realizacja obowiązków w zakresie ochrony przeciwpożarowej

3.1. Opracowanie i wdrożenie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z § 6 ust. 1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 7 czerwca 2010 r. w sprawie ochrony przeciwpożarowej budynków, innych obiektów budowlanych i terenów¹⁸, Ośrodek opracował i wdrożył w listopadzie 2011 r. instrukcję bezpieczeństwa pożarowego dla kontrolowanych budynków. Instrukcja była przechowywana w miejscu dostępnym dla ekip ratowniczych, zgodnie z wymogiem określonym w § 6 ust. 9 tego rozporządzenia.

(dowód: akta kontroli str. 44, 164-179)

Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego dla budynku przy ul. Szanajcy 17/19 zawierała błędne informacje dotyczące wysokości i kwalifikacji budynku (średniowysoki zamiast niskiego) oraz klasę odporności pożarowej: B zamiast E (dla sali gimnastycznej) i D (dla części biurowej)¹⁹.

(dowód: akta kontroli str. 137)

Instrukcja bezpieczeństwa pożarowego dla budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 zawierała błędne informacje dotyczące: wysokości i kwalifikacji budynku (niski zamiast średniowysoki), wymaganych urządzeń przeciwpożarowych, określenia drogi pożarowej do budynku.

Ponadto instrukcja nie zawierała informacji nt. sposobów wykonywania przeglądów technicznych instalacji mechanicznej oddymiającej korytarze i hall główny oraz oznaczeń na planach graficznych hydrantów zewnętrznych, drogi pożarowej,

¹⁸ Dz.U. Nr 109, poz. 719. Dalej „rozporządzenie w sprawie ochrony ppoż.”

¹⁹ Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej 16 września 2013 r. na zlecenie NIK przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej.

wysokości i liczby kondygnacji budynku, przewidywanej liczby osób na kondygnacji, podziału na strefy pożarowe²⁰.

(dowód: akta kontroli str. 121, 164-172)

Dyrektor Ośrodka wyjaśnił, że opracowanie Instrukcji Bezpieczeństwa Pożarowego zlecane było panu Januszowi C., który zobowiązał się do ich wykonania zgodnie z wymogami rozporządzenia MSWiA z 7 czerwca 2010 r. Przyjęcie instrukcji potwierdzili kierownicy obiektów.

(dowód: akta kontroli str. 44)

3.2. Szkolenia z zakresu bezpieczeństwa pożarowego

Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 6 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej²¹ pracownicy Ośrodka zostali zapoznani z przepisami przeciwpożarowymi, ukończyli szkolenia z zakresu ochrony przeciwpożarowej. Pracownicy nie potwierdzili pisemnie znajomości instrukcji bezpieczeństwa pożarowego.

(dowód: akta kontroli str. 121, 137, 158-163, 186)

3.3 Zapewnienie odpowiednich warunków ewakuacji

Zagadnienia związane z zapewnieniem odpowiednich warunków ewakuacji osobom przebywającym w budynkach Ośrodka, wyposażeniem w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i gaśnice oraz utrzymywaniem dróg pożarowych w stanie umożliwiającym ich wykorzystanie przez jednostki ochrony przeciwpożarowej objęte zostały kontrolami przeprowadzonymi przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej na zlecenie NIK 16 września 2013 r. w budynku przy ul. Szanajcy 17/19 i 17 września w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7.

Kontrola w budynku przy ul. Szanajcy wykazała, że budynek spełnia wymogi określone w §§15-16 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż. w zakresie ilości klatek schodowych, długości dojścia ewakuacyjnego oraz do sposobu rozmieszczenia sprzętu ppoż. w budynku (§33 tego rozporządzenia.).

Niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.:

- utrudniony był dostęp do urządzeń gaśniczych (§4 ust. 1 pkt 18 lit. a), hydranty zamknięte na klucz i brak kluczy przy skrzynkach hydrantowych,
- składowano materiały palne na drogach komunikacyjnych (§4 ust. 1 pkt 11),
- nie zapewniono możliwości natychmiastowego otwarcia drzwi ewakuacyjnych (§4 ust. 1 pkt 14), drzwi były zamknięte na klucz i brak kluczy przy drzwiach oraz ograniczono dostęp do wyjść ewakuacyjnych w sali gimnastycznej poprzez zawieszenia siatki wylapującej piłki (§4 ust. 1 pkt 18 lit. e),
- ograniczono dostęp do przeciwpożarowego wyłącznika prądu (§4 ust. 1 pkt 18 lit f),

Ponadto stwierdzono, że w budynku:

- nie było wystarczającej ilości środków gaśniczych, niezgodnie z §32 ust 1 i 2 oraz ust. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.,
- nie oznakowano dróg ewakuacyjnych znakami bezpieczeństwa zgodnymi z Polskimi Normami, niezgodnie z §4 ust. 2 pkt 4 lit. c,
- nie przeprowadzano praktycznego sprawdzenia organizacji i warunków ewakuacji (§17 ust. 2 i 4),

²⁰ Nieprawidłowości stwierdzone w wyniku kontroli przeprowadzonej 17 września 2013 r. na zlecenie NIK przez Komendę Miejską Państwowej Straży Pożarnej.

²¹ Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm.

- nie przeprowadzono przeglądów instalacji oświetlenia awaryjnego, oddymiania, przeciwpożarowego wyłącznika prądu, prób ciśnieniowych węży hydrantowych 52, niezgodnie z §3 ust. 2, 3 i 4 oraz §4 ust 2 pkt. 1,
- nie było umieszczonej w widocznym miejscu instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych, niezgodnie z §4 ust. 2 pkt 3.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w budynku nie stwierdzono zagrożenia życia i bezpieczeństwa ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 136-149)

Dyrektor Ośrodka i Zastępca Dyrektora wyjaśnili, że niewykonanie wszystkich wymaganych przeglądów instalacji przeciwpożarowych wynikało z niewiedzy, że przeglądy te powinny być wykonywane co roku, a nie co pięć lat razem z przeglądem instalacji elektrycznej. Brak instrukcji postępowania w razie pożaru oraz zapewnienia możliwości natychmiastowego otwarcia dróg ewakuacyjnych i hydrantów wynika z faktu niszczenia instrukcji przez młodzież szkolną, a brak kluczy do drzwi i hydrantów z obawy przed kradzieżami, które zdarzały się już wcześniej.

(dowód: akta kontroli str. 44, 154, 156-157)

W związku z ustaleniami kontroli Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej wydał 8 października 2013 r. decyzję²² nakazującą natychmiastowe wykonanie następujących obowiązków:

- usunięcie materiałów palnych z dróg komunikacji ogólnej,
 - zapewnienie możliwości natychmiastowego otwarcia drzwi ewakuacyjnych i umożliwienie dostępu do nich,
 - zapewnienie dostępu do hydrantów i przeciwpożarowego wyłącznika prądu,
- Ponadto 8 października 2013 r. Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej wydał decyzję²³ nakazującą w terminie do 31 grudnia 2013 r.:
- wyposażenie budynku w odpowiednią ilość środka gaśniczego zgodnie z warunkami 2 kg środka gaśniczego na 100 m² powierzchni pożarowej,
 - oznakowanie znakami zgodnymi z Polskimi Normami miejsca lokalizacji skrzynek na klucze do wyjść ewakuacyjnych,
 - zaktualizowanie instrukcji bezpieczeństwa w zakresie danych o wysokości i kwalifikacji budynku (średniowysoki zamiast niskiego) oraz klasy odporności pożarowej: B zamiast E (dla sali gimnastycznej) i D (dla części biurowej).
 - zapoznanie wszystkich pracowników budynku z zagrożeniami występującymi w obiekcie oraz przepisami z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
 - przeprowadzenie praktycznego sprawdzenia organizacji oraz warunków ewakuacji z całego obiektu,
 - umieszczenie w widocznym miejscu instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych,
 - przeprowadzenie przeglądu technicznego instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, potwierdzony protokołem,
 - zapewnienie sprawności technicznej instalacji piorunochronnej, potwierdzonej protokołem przeglądu technicznego,
 - zapewnienie sprawności technicznej instalacji elektrycznej, potwierdzonej protokołem przeglądu technicznego,
 - poddanie węży stanowiących wyposażenie hydrantów wewnętrznych 52 próbie ciśnieniowej na maksymalne ciśnienie robocze,

²² MZ5580/3219-6/6/6342/13.

²³ MZ5580/3219-3/7/6347/13.

- zapewnienie sprawności technicznej przeciwpożarowego wyłącznika prądu, potwierdzoną protokołem przeglądu technicznego.

(dowód: akta kontroli str. 140-149)

Kontrola w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7 wykazała, że budynek spełnia wymogi określone w §§15-16 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż. w zakresie ilości klatek schodowych, długości dojścia ewakuacyjnego oraz sposobu rozmieszczenia sprzętu ppoż. w budynku (§33 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.).

Niezgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.:

- nie zapewniono możliwości natychmiastowego otwarcia drzwi ewakuacyjnych (§4 ust. 1 pkt 14), prowadzących z hali basenu na zewnątrz i z korytarza parteru na zewnątrz,
- nie zapewniono sprawności technicznej drzwi przeciwpożarowych (klatki schodowej głównej do korytarza na I piętrze, drzwi na korytarzu I piętra przy siłowni, trojga drzwi prowadzących z basenu do klatki schodowej ewakuacyjnej) poprzez zapewnienie ich samoczynnego zamykania (§4 ust. 1 pkt 15),
- nie zapewniono właściwych warunków ewakuacji poprzez zdemontowanie drzwi klatki schodowej o odporności ogniowej 30 minut i brak szyby stanowiącej obudowę klatki schodowej o odporności ogniowej 60 minut, co stanowiło naruszenie §15 ust. 1 pkt 3 i ust. 2,
- utrudniony był dostęp do hydrantu zlokalizowanego w sklepie na parterze budynku (§4 ust. 1 pkt 18 lit. a), drzwi do sklepu zamknięte na klucz i brak kluczy umożliwiających natychmiastowe otwarcie.

Ponadto stwierdzono, że w budynku:

- nie oznakowano wyjść ewakuacyjnych i dróg pożarowych znakami bezpieczeństwa zgodnymi z Polskimi Normami, niezgodnie z §4 ust. 2 pkt 4 lit. c,
- nie przeprowadzono sprawdzenia sprawności technicznej i funkcjonalnej systemu sygnalizacji przeciwpożarowej, nie przeprowadzono przeglądów instalacji oświetlenia awaryjnego, przeciwpożarowego wyłącznika prądu, instalacji służącej do usuwania dymu z klatek schodowych i instalacji oddymiającej hol główny.

Pomimo stwierdzonych nieprawidłowości w budynku nie stwierdzono zagrożenia życia i bezpieczeństwa ludzi.

(dowód: akta kontroli str. 120-135)

Dyrektor Ośrodka i Zastępca Dyrektora wyjaśnili, że brak wykonania wszystkich wymaganych przeglądów instalacji przeciwpożarowych wynikał z niewiedzy, że przeglądy te powinny być wykonywane co roku, a nie co pięć lat razem z przeglądem instalacji elektrycznej. Przeglądów instalacji wentylacji i oddymiania klatek schodowych a także działania drzwi ewakuacyjnych nie przeprowadzano z powodu zepsucia centrali przeciwpożarowej (są to systemy kompatybilne). Brak środków w planie finansowym powodował, że nie można było zlecić naprawy tej instalacji. Z informacji uzyskanej od Prezydenta Warszawy wynika, że remont systemu sygnalizacji pożarowej odbędzie się jeszcze w roku 2013 – trwa postępowanie przetargowe.

(dowód: akta kontroli str. 44, 154, 156-157, 195)

W związku z ustaleniami kontroli Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej wydał 14 października 2013 r. decyzję²⁴ nakazującą natychmiastowe wykonanie następujących obowiązków:

²⁴ MZ5580/1049-4/7/6542/13

- zapewnienie możliwości natychmiastowego otwarcia drzwi znajdujących się na drogach ewakuacyjnych,
- zapewnienie pełnej sprawności technicznej drzwi przeciwpożarowych poprzez zapewnienie ich samoczynnego zamknięcia w przypadku pożaru,
- zapewnienie dostępu do hydrantu w sklepiu na parterze.

Ponadto Komendant Miejski Państwowej Straży Pożarnej wydanymi 14 października 2013 r. decyzjami²⁵ nakazał do dnia 31 marca 2014 r.

- zapewnienie odpowiednich warunków ewakuacji poprzez uzupełnienie szyby stanowiącej obudowę klatki schodowej i przywrócenie zdemontowanych drzwi stanowiących zamknięcie klatki schodowej,
- zapewnienie sprawności technicznej systemu sygnalizacji pożarowej, potwierdzonej protokołem przeglądu technicznego,
- zapewnienie sprawności technicznej przeciwpożarowego wyłącznika prądu, potwierdzonej protokołem przeglądu technicznego
- zapewnienie sprawności technicznej instalacji awaryjnego oświetlenia ewakuacyjnego, potwierdzonej protokołem,
- zapewnienie sprawności technicznej instalacji służącej do usuwania dymu z klatek schodowych, potwierdzonej protokołem,
- zapewnienie sprawności technicznej instalacji oddymiającej, potwierdzonego protokołem,
- zaktualizowanie instrukcji bezpieczeństwa w zakresie danych o wysokości budynku, drogach pożarowych, wyposażenia w wymagane urządzenia przeciwpożarowe i sposobach ich konserwacji, planów graficznych,
- zaznajomienie wszystkich pracowników budynku z przepisami z zakresu ochrony przeciwpożarowej,
- oznakowanie znakami zgodnymi z Polskimi Normami wyjść ewakuacyjnych i drogi pożarowej.

(dowód: akta kontroli str. 125-135)

Ustalone
nieprawidłowości

W działalności kontrolowanej jednostki w przedstawionym wyżej zakresie stwierdzono następujące nieprawidłowości:

1. Nierzetelne sporządzenie instrukcji bezpieczeństwa pożarowego w zakresie wysokości i kwalifikacji budynku, nieprawidłowo określonych wymagań co do urządzeń przeciwpożarowych, błędnych klas odporności pożarowej.
2. Niezapewnienie odpowiednich warunków ewakuacji związanych z uniemożliwieniem osobom przebywającym w budynkach natychmiastowego otwarcia drzwi ewakuacyjnych.
3. Ograniczenie dostępu do urządzeń gaśniczych – hydrantów, wszystkich w budynku przy ul. Szanajcy 17/19 i jednego w budynku przy ul. Jagiellońskiej 7.
4. Niewykonanie w okresie 5 lat, zgodnie z §3 ust. 4 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż., prób ciśnieniowych węży hydrantowych 52.
5. Niewykonanie corocznych przeglądów technicznych instalacji przeciwpożarowych: awaryjnego oświetlenia, instalacji oddymiających, przeciwpożarowego wyłącznika prądu, wynikających z §3 ust 2 i 3 oraz §4 ust. 2 pkt 1 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.

²⁵ MZ5580/1049-4/6/6540/13 i MZ5580/1049-4/5/6543/13

6. Nieoznakowanie dróg i wyjść ewakuacyjnych oraz dróg pożarowych znakami bezpieczeństwa zgodnymi z Polskimi Normami, niezgodnie z §4 ust. 2 pkt. 4 lit. c rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.
7. Nieumieszczenie w widocznym miejscu instrukcji postępowania na wypadek pożaru wraz z wykazem telefonów alarmowych w budynku przy ul. Szanajcy 17/19, niezgodnie z §4 ust. 2 pkt. 3 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż.

(dowód: akta kontroli str. 120-149)

Ocena częściowa

Uwagi dotyczące badanej działalności

Najwyższa Izba Kontroli ocenia negatywnie działalność Ośrodka w zbadanym zakresie.

NIK zwraca uwagę na nieprzeprowadzanie w kontrolowanych budynkach próbnej ewakuacji, o której mowa w §17 rozporządzenia w sprawie ochrony ppoż. Co prawda w poszczególnych budynkach liczba osób stale przebywających nie przekraczała 50, co oznacza, że próbna ewakuacja nie jest obowiązkowa, to jednak w zajęciach w budynkach uczestniczą czasem grupy powyżej 50 osób, co może kwalifikować te obiekty do grupy budynków, w których próbna ewakuację należy przeprowadzać co roku. Zdaniem NIK Dyrekcja Ośrodka powinna rozważyć czy z uwagi na możliwe liczne grupy osób „odwiedzających” nie przeprowadzać próbnych ewakuacji, w celu praktycznego zapoznania z takimi sytuacjami pracowników Ośrodka i wykształcenia właściwych zachowań w przypadku wystąpienia rzeczywistego zagrożenia. Przeszkoleni pracownicy Ośrodka, mieliby większe możliwości sprawnego przeprowadzenia ewakuacji (zwłaszcza w przypadku zajęć z dziećmi), w czasie zdarzenia kryzysowego, niż pracownicy, którzy takich ćwiczeń nigdy nie odbyli.

(dowód: akta kontroli str. 11, 124, 137, 143)

IV. Uwagi i wnioski

Wnioski pokontrolne

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi wynikające z ustaleń kontroli, Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli²⁶, wnosi o:

- 1) usunięcie nieprawidłowości stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez PINB,
- 2) usunięcie nieprawidłowości w zakresie zabezpieczenia przeciwpożarowego stwierdzonych podczas kontroli przeprowadzonej na zlecenie NIK przez Miejską Państwową Straż Pożarną.
- 3) rozważenie zasadności przeprowadzania próbnej ewakuacji z budynków Ośrodka,
- 4) zwiększenie nadzoru nad realizacją zadań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa technicznego i pożarowego budynków.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Prawo zgłoszenia zastrzeżeń

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

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.

²⁶ Dz.U. z 2012 r., poz. 82 ze zm.

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 wniosków pokontrolnych 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, listopada 2013 r.

Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Warszawie

Kontroler
Rafał Sowa
Specjalista k.p.

.....
podpis

.....
podpis