

N A J W Y Ż S Z A I Z B A K O N T R O L I

Zespół Obrony Narodowej i Spraw Wewnętrznych

Nr ewid.16/92/1118/91

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli stanu organizacji i przygotowania
technicznego jednostek straży pożarnej do działań
ratowniczych.

- 2 -

SPIS TREŚCI

Str.

I. W S T Ę P	2
II. OGÓLNA OCENA BADANYCH PROBLEMÓW	2
III. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI	
1. Rozmieszczenie jednostek interwencyjnych straży pożarnych w terenie	6
2. Wyposażenie w specjalistyczny sprzęt gaśniczy i ratowniczy	7
3. Warunki lokalowe strażnic	9
4. Obsada kadrowa	9
IV. UWAGI I WNIOSKI	11

I N F O R M A C J A

o wynikach kontroli stanu organizacji i przygotowania technicznego jednostek straży pożarnych do działań ratowniczych.

I. W S T Ę P

Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła w drugim i trzecim kwartale 1991 r. - na wniosek Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych - kontrolę stanu organizacji i przygotowania technicznego jednostek straży pożarnych do działań ratowniczych.

Celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny działalności organizacyjno-administracyjnej straży pożarnych w zakresie ich przygotowania do wykonywania zadań ratowniczych oraz pełnienia funkcji organizatora i koordynatora krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Kontrole przeprowadzono w 15 jednostkach organizacyjnych ochrony przeciwpożarowej, a ponadto wykorzystano materiały i informacje zebrane w 7 jednostkach organizacyjnych uczestniczących w działaniach ratowniczych. Wykaz jednostek przedstawiono w załączniku do informacji.

II. OGÓLNA OCENA BADANYCH PROBLEMÓW

Zgodnie z ustawą z dnia 12 czerwca 1975 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 20, poz.106 z późn.zm.) obowiązująca do września 1991 r., straż pożarna została powołana do prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów oraz do współdziałania w innych akcjach ratowniczych (art.22).

W strukturze organizacyjnej ochrony przeciwpożarowej funkcjonowały trzy piony. Podstawowy tworzyły terenowe komendy straży pożarnych (wojewódzkie i rejonowe) oraz jednostki zawodowych straży pożarnych, powoływane i nadzorowane przez terenowe organy administracji państwowej. Działalność ich finansowana była zarówno z budżetu centralnego jak i budżetów terenowych. Drugi pion stanowiły zakładowe straże pożarne. Nadzór nad nimi sorawowali właściwi ministrowie a działalność ich finansowana była przez macierzyste zakłady. Trzecim pionem były ochotnicze straże pożarne, jako organizacje społeczne, zrzeszone w Związku Ochotniczych Straży Pożarnych. Podstawowym źródłem ich finansowania były środki społeczne.

W zakresie wykonywania zadań operacyjno-technicznych jednostki zawodowych i zakładowych zawodowych straży pożarnych - za pośrednictwem komendantów poszczególnych szczebli - podlegały Komendantowi Głównemu Straży Pożarnych. Ustawa nie określała natomiast podległości ochotniczych straży pożarnych w tym zakresie.

Powyższa ustawa pozostawiła jednocześnie poza obszarem swoich uregulowań problematykę koordynacji działań ratowniczych przy zwalczaniu klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń, ograniczając obowiązki straży pożarnych w tym zakresie do wsołodziałania.

Do ochrony życia i mienia ludzkiego podczas katastrof, skażeń chemicznych, biologicznych, promieniotwórczych oraz innych zagrożeń utworzone zostały w latach 1970-1987 - na podstawie samistnych uchwał Rady Ministrów i zarządzeń właściwych ministrów - wyspecjalizowane służby ratownicze, np. w komunikacji lądowej, morskiej i powietrznej, w przemyśle chemicznym i obronie cywilnej.

W dniu 24 sierpnia 1991 r. zostały uchwalone dwie ustawy: ustawa o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. Nr 81, poz.351) oraz ustawa o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. Nr 88, poz.406), które w swoich postanowieniach przewidują utworzenie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zgodnie z art.12 ustawy o ochronie przeciwpożarowej Minister Spraw Wewnętrznych odpowiada za realizację polityki państwa w zakresie ochrony przeciwpożarowej.

oraz pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W tym celu ustawą nałożyła na ministra obowiązek określenia w drodze rozporządzenia szczegółowych zasad nadzoru nad ochroną przeciwpożarową w poszczególnych dziedzinach gospodarki narodowej oraz zasad ochrony przeciwpożarowej, ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, zgodnie z postanowieniami ustawy, ma być utworzony z jednostek ochrony przeciwpożarowej takich jak państwowa straż pożarna, zakładowe i gminne zawodowe straże pożarne, ochotnicze straże pożarne oraz zakładowe i terenowe służby ratownicze. Szczegółowe zasady, zakres i tryb włączania tych jednostek do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ma określić w drodze rozporządzenia Minister Spraw Wewnętrznych.

Centralnym organem administracji państwowej w sprawach ochrony przeciwpożarowej oraz organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, który jest odpowiedzialny, zgodnie z art.10 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, m.in. za kierowanie systemem. Tym samym - odmiennie od poprzednich uregulowań - stworzono prawne warunki funkcjonowania wszystkich dotychczas istniejących jednostek ratowniczych w ramach jednolitego systemu. Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej zobowiązuje Komendanta Głównego PSP do zorganizowania Państwowej Straży Pożarnej w ciągu 6 miesięcy a krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w ciągu 3 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. od 1 stycznia 1992 r.

Przygotowanie kontrolowanych jednostek zawodowych straży pożarnych do wykonywania zadań zarówno gaśniczych jak i ratowniczych było niewystarczające. Dotyczyło to niezgodnego z określonymi przez Ministra Spraw Wewnętrznych kryteriami rozmieszczenia w terenie jednostek interwencyjnych straży pożarnych. Stan wyposażenia w podstawowy sprzęt gaśniczy i ratowniczy był niewystarczający. Istotnym brakiem ilościowym towarzyszyło znaczne zdekaptalizowanie użytkowanego wyposażenia. Obowiązujące uregulowania prawne nie nakładały na żaden organ straży pożarnych obowiązku opracowania norm wyposażenia w specjalistyczny

sprzet ratowniczy, w związku z czym ogólnokrajowe potrzeby w tym zakresie nie były znane. Trudne warunki lokalowe w strażnicach oraz brak wystarczającego zaplecza technicznego dla obsługi sprzętu, w znacznym stopniu przyczyniały się do obniżenia gotowości jednostek straży pożarnych do działań gaśniczo-ratowniczych. Potrzeby inwestycyjne w tym zakresie, w skali kraju, nie były rozpoznane. Od szeregu lat na terenie całego kraju obniżało się zatrudnienie w jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Dotyczyło to w szczególności kadry oficerskiej. W stacjonarnym szkolnictwie kadr pożarniczych nie utworzono odrębnego profilu kształcenia związanego z prowadzeniem akcji ratowniczych.

III. WAŻNIEJSZE USTALENIA KONTROLI

W dniu 31.12.1991 r. funkcjonowało ogółem 22.488 jednostek straży pożarnych, w tym 22.059 jednostek interwencyjnych, z czego zawodowych i zakładowych zawodowych - 709 a ochotniczych - 21.350. Pozostałych 429 jednostek stanowiły komendy straży pożarnych różnych szczebli oraz zaplecze szkoleniowe i naukowo-badawcze Komendy Głównej Straży Pożarnych. W latach 1990-1991 jednostki interwencyjne zawodowych straży pożarnych uczestniczyły w 173.816 akcjach, z których 110.885, tj. 63,8% stanowiły akcje gaśnicze a 62.931 (36,2%) działania ratownicze.

1. Rozmieszczenie jednostek interwencyjnych straży pożarnych w terenie.

Kryteria rozmieszczenia jednostek interwencyjnych straży pożarnych w terenie określone zostały w zarządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 29 października 1975 r. w sprawie zasad powoływania i rozmieszczenia, rejonów działania, norm liczebności i wyposażenia straży pożarnych (M.P. Nr 35, poz. 213). Określono w nim własny rejon działania jednostki straży jako obszar o promieniu do 3 km od siedziby jednostki albo czasie dojazdu samochodu do granicy rejonu do 5 min.

W kontrolowanych województwach opracowano wymagane cytowanymi zarządzeniami plany rozmieszczenia jednostek straży w terenie, lecz faktyczna lokalizacja tych jednostek, ze względu na brak środków finansowych, odbiegała od założeń planów a przez to nie spełniała określonych przez Ministra Spraw Wewnętrznych kryteriów.

Na przykład

- na terenie miasta Krakowa nie zlokalizowano jednostek interwencyjnych w rejonach: Azory, Pradnik, Wola Justowska, Skotniki i Piaski,
- w Warszawie jednostek interwencyjnych pozbawione były rejonu m.in. Ursynowa, Natolina i Ochoty.

Nieprzestrzeganie powyższych kryteriów skutkuje wydłużonym czasem dojazdu jednostki interwencyjnej straży do miejsca pożaru z tym samym opóźnionym wkroczeniem do akcji, co w konsekwencji powiększa straty pożarowe.

2. Wyposażenie w specjalistyczny sprzęt gaśniczy i ratowniczy.

Wyposażenie w sprzęt jednostek zawodowych straży pożarowych do przeprowadzanych działań gaśniczych i ratowniczych było niewystarczające. Według stanu z początku 1991 r. jednostki interwencyjne posiadały 17.476 samochodów pożarniczych, co stanowiło 71% wielkości wynikających z norm wyposażenia. Z ilości tej, tylko 5.642 samochodów (tj. 38% eksploatowanych) było w pełni przydatnych w ochronie przeciwpożarowej, a 2907 samochodów (tj. 17%) to pojazdy użytkowane powyżej 15 lat, wymagające natychmiastowego wycofania. Pozostałe posiadały ograniczone zdolności taktyczne bądź nie spełniały wymagań zwiastujących bezpieczeństwem w ruchu drogowym.

Złożone przez jednostki ochrony przeciwpożarowej w 1990 r. potrzeby w zakresie zakupów samochodów w ilości 714 szt., zostały zrealizowane jedynie w 42%, tj. zakupiono 301 pojazdów. Tym samym spowodowano powiększenie się niedoborów wozów bojowych o 413 sztuk, ze względu na fakt, iż w tym samym roku wycofano z użytkowania aż 714 samochodów.

Podobna sytuacja zaistniała w zakupach podstawowego sprzętu i środków gaśniczych. Zapotrzebowanie na motopompy, drabiny i węże gaśnicze zaspokojone zostało przeciętnie tylko w 27%. Niepokojąco obniżyło się zaopatrzenie jednostek straży pożarnych w środki gaśnicze. Spowodowane to było brakiem środków finansowych na realizację planowanych zakupów. Na przykład środków pianotwórczych wykupiono tylko 21,5 tony, zamiast 643 ton, natomiast proszków gaśniczych 2 tony z planowanych 189 ton.

W konsekwencji doprowadzono do zaprzestania krajowej produkcji tych środków.

Nie rozwiązano dotychczas problemu wyposażenia jednostek straży pożarnych w specjalistyczny sprzęt ratowniczy. Brak było jednolitych norm wyposażenia jednostek straży pożarnych w tego typu sprzęt, albowiem przepisy prawa nie wskazywały organu zobowiązanego do ich ustalenia. W kontrolowanych komendach wojewódzkich potrzeby te określane były w oparciu o częstotliwość i rodzaj prowadzonych akcji ratowniczych, a skala występujących braków była znaczna.

Na przykład:

- w woj. krakowskim nie było w ogóle samochodów ratownictwa chemicznego i ekologicznego, posiadano tylko 1 samochód ratownictwa technicznego (potrzeby - 13 szt.), 4 drabiny mechaniczne i 1 podnośnik hydrauliczny (potrzeby - 12 szt.),
- w woj. nowosądeckim brak jest w ogóle samochodów ratownictwa chemicznego i ekologicznego, dźwigów samochodowych oraz ubrań gazoszczelnych, kwaso- i ługoodpornych.

Możliwość wykorzystania w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego specjalistycznego sprzętu ratowniczego, posiadanego przez jednostki inne niż Państwowa Straż Pożarna, zależy będzie od decyzji Ministra Spraw Wewnętrznych, który upoważniony został ustawą o ochronie przeciwpożarowej do włączania tych jednostek do systemu.

3. Warunki lokalowe strażnic.

Gotowość do wykonywania zadań gaśniczych i ratowniczych przez jednostki straży pożarnych ograniczona była również warunkami lokalowymi strażnic i obiektów zaplecza technicznego. We wszystkich kontrolowanych województwach stwierdzono przykłady strażnic wymagających natychmiastowej rozbudowy, remontu lub wręcz zastąpienia ich nowymi obiektami.

Na przykład:

- w Gorlicach (woj.nowosądeckie) strażnicę zlokalizowano w obiekcie, który przed II wojną światową stanowił synagogę i z tego względu nie spełniał podstawowych wymagań. Trudne warunki lokalowe stwierdzono również w Piasecznie i Nowym Dworze Maz. (woj.warszawskie); Nakle i Szubinie (woj.bydgoskie) oraz IV Oddziale Zawodowej Straży Pożarnej w dzielnicy Kraków-Krowodrza. Niezależnie od niewystarczających warunków lokalowych strażnic, w 114 komendach rejonowych straży pożarnych brak było zaplecza technicznego zapewniającego właściwą obsługę sprzętu i urządzeń pożarniczych dla podległych jednostek.

Z ustaleń dokonanych w Komendzie Głównej Straży Pożarnych wynikało, że w 1990 r. łącznie na budowę strażnic zawodowych straży pożarnych wydatkowano z budżetów terenowych 54.600 mln zł, a na budowy dla ochotniczych straży pożarnych 67.721 mln zł. W ramach tych nakładów prowadzono 85 zadań inwestycyjnych i 169 remontowych. Ze względu na fakt, iż Komenda Główna Straży Pożarnych spełniała tylko funkcje statystyczne w zakresie prowadzonych inwestycji, brak było rozczelniania co do całościowych potrzeb inwestycyjno-remontowych w skali kraju.

4. Obsada kadrowa.

Stan zatrudnienia w jednostkach ochrony przeciwpożarowej począwszy od 1988 r. wykazuje tendencję spadkową. W 1990 r. łączne zatrudnienie w tych jednostkach wyniosło 43.884 osoby, co stanowiło 80,5% wielkości ustalonych w etatach. W badanych województwach ogólne wykorzystanie etatów wynosiło od 94,1% w Krakowie i Nowym Sączu do 81% w Warszawie.

Zatrudnienia w poszczególnych korpusach wykazywało znacznie większe zróżnicowanie. I tak, w Nowym Sączu etaty oficerskie obsadzone w 34%, Rydgoszcz - w 35%, Krakowie - w 72% i Warszawie - w 94%. Wykorzystanie etatów chorążych we wszystkich kontrolowanych województwach kształtowało się na poziomie 64-66%.

W 1991 r. nastąpił dalszy spadek stanu zatrudnienia w ochronie przeciwpożarowej o 3.561 osób, tj. o 8,3%. Spowodowane to było przede wszystkim niezadawalającymi warunkami płacowymi. Średnia płaca pracownika ochrony przeciwpożarowej wg stanu na dzień 31.12.1991 r. wyniosła od 1.263 tys.zł w woj.rzeszowskim do 1.743 tys.zł w woj.włocławskim. Natomiast głównym powodem nierównomiernego rozmieszczenia kadry oficerskiej w kraju był brak możliwości zapewnienia mieszkań. Powodowało to konieczność zatrudniania na etatach oficerów i chorążych osób o niepełnych kwalifikacjach. W Warszawie, na przykład, 53% etatów oficerskich i 33% chorążych obsadzono osobami nie spełniającymi wymogów przewidzianych dla tych stanowisk.

Ustalenia kontroli wykazały, że przejęcie kompleksowych zadań ratowniczych przez strażę pożarną wymagać będzie zwiększenia ilości etatów o ok. 20-30%, co przy uwzględnieniu obecnego stanu zatrudnienia, spowoduje pogłębienie trudności kadrowych, stwarzając tym samym zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Niezależnie od powyższego, dodatkowym zagrożeniem przy tworzeniu krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego może być niezorganizowanie do chwili obecnej profilu ratowniczego w szkolnictwie pożarniczym. Kontrolowane komendy wojewódzkie rozwiązywały ten problem we własnym zakresie, poprzez organizowanie specjalistycznych kursów o niejednorodnych programach. I tak np. w Nowym Sączu przeprowadzono kursy pierwszej pomocy medycznej, ratownictwa chemicznego, płetwonurków, motorowodny, zagrożeń w energetyce, a w Warszawie dodatkowo ratownictwa wysokościowego.

IV. UWAGI I WNIOSKI

Przedstawiony w niniejszej informacji stan organizacji i przygotowania jednostek ochrony przeciwpożarowej do działań ratowniczych wynikał z niespójnych uregulowań prawnych obowiązujących do września 1991 r. oraz niewystarczających środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowej Straży Pożarnej przewidują zorganizowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz powołują Państwową Straż Pożarną jako organizatora i koordynatora tego systemu. Tym samym na jednostkach PSP ciążyć będzie - odmiennie niż dotychczas - obowiązek prowadzenia, obok akcji gaśniczych, także szeroko pojętych działań ratowniczych. Komendant Główny PSP - jako centralny organ administracji państwowej - zobowiązany został m.in. do określenia struktury organizacyjnej PSP, ustalenia siedzib, norm należności i wyposażenia jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz zorganizowania systemu kształcenia zawodowego.

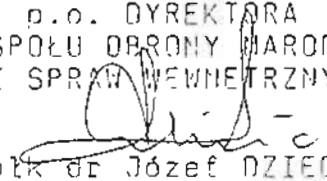
Dokonane przez Najwyższą Izbę Kontroli ustalenia w sprawie rozmieszczenia w terenie jednostek interwencyjnych PSP, ich wyposażenia w sprzęt specjalistyczny, zwłaszcza ratowniczy, warunków lokalowych strażnic i zaplecze techniczne oraz obsady kadrowej i struktury zatrudnienia - obejmują tę grupę zagadnień, która stanowić będzie podstawę tworzenia przez Komendanta Głównego PSP krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Stawiają one jednak pod znakiem zapytania zarówno realność zorganizowania tego systemu, jak i struktur PSP, w nakazanych przez ustawy terminach.

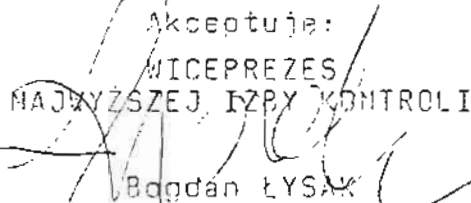
Istotnym jest także fakt, iż pomimo wejścia w życie wyżej wymienionych ustaw, Komendant Główny PSP nie określił jeszcze, chociażby szacunkowo, całkowitych skutków finansowych, jakie dla budżetu państwa spowoduje realizacja postanowień obu ustaw. Dokonane przez służbę finansową Komendy Głównej PSP ustalenia i szacunkowa wyliczenia kosztu zorganizowania samodzielnej Państwowej Straży Pożarnej, jako jednego tylko elementu

tworzonego systemu, w kwocie ponad 3,1 bln zł - niezależnie od słuszności założeń przyjętych do obliczeń - daje podstawę do stwierdzenia, że w obecnej sytuacji budżetowej nastąpi realizacja całego przedsięwzięcia jest praktycznie niemożliwa.

Z tego też względu, w ocenie Najwyższej Izby Kontroli, dla zachowania przewidzianych w ustawach terminów zorganizowania Państwowej Straży Pożarnej i krajowego systemu ratowniczo-państwowej koniecznym jest przede wszystkim opracowanie przez Komendanta Głównego PSP założeń programowych, tj. zakresu niezbędnych przedsięwzięć, określenia skutków finansowych oraz opracowania szczegółowego harmonogramu realizacyjnego.

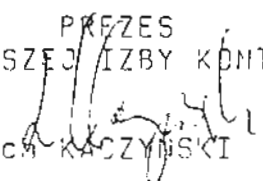
Warszawa, 1992-03-23

p.o. DYREKTORA
ZESPOŁU OBRONY NARODOWEJ
I SPRAW WEWNĘTRZNYCH

płk dr Józef DZIEDZIC
Wicedyrektor

Akceptuje:
WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI

Bogdan ŁYSAK

Zatwierdzam:

PREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI


Lech KACZYŃSKI

I. Wykaz jednostek kontrolowanych

1. Komenda Główna Straży Pożarnych
2. Komenda Wojewódzka Straży Pożarnych w Bydgoszczy
3. Komenda Wojewódzka Straży Pożarnych w Krakowie
4. Komenda Wojewódzka Straży Pożarnych w Nowym Sączu
5. Komenda Wojewódzka Straży Pożarnych w Warszawie
6. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Gorlicach
7. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i zawodowa Straż Pożarna w Krakowie-Krowodrzy
8. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Krynicy
9. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Nakle n/Notecią
10. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Nowym Sączu
11. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Nowym Targu
12. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Szubinie
13. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Warszawie-Woli
14. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Warszawie-Żoliborzu
15. Komenda Rejonowa Straży Pożarnych i Zawodowa Straż Pożarna w Zakopanem.

II. Wykaz jednostek badanych

1. Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej
2. Centralna Stacja Ratownictwa Chemicznego w Płocku
3. Stacja Ratownictwa Chemicznego w Oświęcimiu
4. Inspektorat Obrony Cywilnej Kraju
5. Urząd Wojewódzki w Krakowie
6. Urząd Wojewódzki w Nowym Sączu
7. Komenda Wojewódzka Straży Pożarnych we Włocławku