



WICEPREZES
NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLI
Marek Opiola

KPB.410.005.02.2020

nadbryg. Andrzej Bartkowiak
Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej
00-463 Warszawa, ul. Podchorążych 38

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

P/20/035 – Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

NAJWYŻSZA IZBA KONTROLI
ul. Filtrowa 57, 02-056 Warszawa
T +48 22 444 50 00, F +48 22 444 57 93
nik@nik.gov.pl

Adres korespondencyjny: Skr. poczt. P-14, 00-950 Warszawa

I. Dane identyfikacyjne

<i>Jednostka kontrolowana</i>	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, 00-463 Warszawa, ul. Podchorążych 38, w dalszej części wystąpienia zwana również „KG PSP” ¹ .
<i>Kierownik jednostki kontrolowanej</i>	Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej jest od 5 grudnia 2019 r. nadbrygadier Andrzej Bartkowiak. Poprzednio Komendantem Głównym Państwowej Straży Pożarnej był od 22 grudnia 2015 r. do 4 grudnia 2019 r. gen. brygadier Leszek Suski. (dowód: akta kontroli tom I, str. 17, 21-22)
<i>Zakres przedmiotowy kontroli</i>	1. Regulacje prawne i organizacja funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju. 2. Wymiana informacji i koordynacja działań jednostek ksrsg prowadzących działania ratownicze. 3. Wyposażenie i wyszkolenie ratowników i jednostek ksrsg. 4. Sprawowanie przez Komendanta Głównego PSP nadzoru nad funkcjonowaniem ksrsg.
<i>Okres objęty kontrolą</i>	Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. oraz działania podejmowane przed i po ww. okresie, jeśli miały bezpośredni związek z przedmiotem kontroli.
<i>Podstawa prawna podjęcia kontroli</i>	Art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli ² .
<i>Jednostka przeprowadzająca kontrolę</i>	Najwyższa Izba Kontroli. Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.
<i>Kontrolerzy</i>	Kontrolę przeprowadzili: 1. Janusz Sękowski – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/32/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r., 2. Jacek Szczerbiński – doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/33/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r., 3. Dominik Zimny - doradca techniczny, upoważnienie do kontroli nr KPB/34/2020 z dnia 29 czerwca 2020 r. (dowód: akta kontroli tom I, str. 3 -8)

¹ Kontrolą P/20/035 objęto ponadto Komendy Wojewódzkie PSP (Lubuską, Mazowiecką, Podkarpacką, Śląską i Zachodniopomorską) oraz wybrane, podległe im, komendy powiatowe/miejskie PSP i wybrane jednostki OSP. Ustalenia kontroli i oceny tych jednostek dokonane przez delegatury NIK zostały sformułowane w wystąpieniach pokontrolnych skierowanych do ich komendantów/naczelników.

² Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r., poz. 1200), zwana dalej „ustawą o NIK”.

II. Ocena ogólna³ kontrolowanej działalności

OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia realizację przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej zadań związanych z organizacją, funkcjonowaniem i nadzorem nad krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym.

Uzasadnienie oceny ogólnej

Wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń Komendant Główny PSP ustanowił ramy prawne i zasady funkcjonowania jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (ksrg). Zapewnił ciągły rozwój ksrg poprzez włączanie do niego kolejnych jednostek oraz zawieranie umów cywilnoprawnych o współpracy z podmiotami ratowniczymi i nieratowniczymi. Komendant Główny PSP zorganizował centralny oddział operacyjny, którego siły i środki uczestniczyły również w działaniach międzynarodowych.

Komendant Główny PSP zorganizował skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek ksrg, sukcesywnie wyposażając je w System Selektynego Powiadamiania i Alarmowania. Wszystkie jednostki ksrg dysponowały systemem łączności analogowej, a niektóre również łączności cyfrowej w standardzie TETRA. Działania jednostek PSP wspierał informatyczny System Wspomagania Decyzji PSP, a w Komendzie Głównej PSP zorganizowano i wyposażono w nowoczesny sprzęt Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP.

Komendant Główny PSP podejmował działania w celu poprawy stanu wyposażenia jednostek pożarniczych, w szczególności zmierzające do uzyskania dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego. Z nielicznymi odstępstwami jednostki PSP dysponowały sprzętem w ilości określonej normatywami.

Komendant Główny PSP stworzył efektywny system szkolenia strażaków PSP i Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) oraz wspierał szkolenie strażaków Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej. Komendant Główny PSP ustanowił ramy organizacyjne i przeprowadził w okresie objętym kontrolą szereg ćwiczeń ratowniczych z udziałem wielu podmiotów.

Komendant Główny PSP rzetelnie nadzorował funkcjonowanie ksrg, m.in. prowadził inspekcje gotowości operacyjnej i kontrole jednostek PSP, a w Komendzie Głównej PSP analizowano działania ratownicze, sporządzano analizy potencjału i funkcjonowania ksrg oraz przeprowadzono jedno badanie audytowe.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieopracowania przez Komendanta Głównego PSP zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, stosownie do § 4 ust. 3 pkt 14 *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*⁴. Przedmiotowa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na funkcjonowanie systemu.

³ Najwyższa Izba Kontroli formułuje ocenę ogólną jako ocenę pozytywną, ocenę negatywną albo ocenę w formie opisowej.

⁴ Dz. U. poz. 1319 ze zm., zwane dalej „rozporządzeniem o ksrg”. Upřednio obowiązywało rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. Nr 46, poz. 239).

III. Opis ustalonego stanu faktycznego oraz oceny częściowej⁵ kontrolowanej działalności.

Opis stanu
faktycznego

W okresie objętym kontrolą komórką organizacyjną Komendy Głównej PSP właściwą w sprawach organizacji, funkcjonowania i nadzoru nad krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym było Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności wspierane przez Biuro Finansów, Biuro Logistyki, Biuro Informatyki i Łączności, Biuro Szkolenia i Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków⁶.

1. Regulacje prawne i organizacja funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju.

1.1. Regulacje prawne w zakresie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Organizacja i zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego uregulowane zostały w *ustawie o ochronie przeciwpożarowej*⁷, w której ksrp zdefiniowano jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, utworzoną w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił szczegółową organizację ksrp w rozporządzeniu z dnia 3 lipca 2017 r., a zasady, zakres i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrp w rozporządzeniu z dnia 15 września 2014 r.⁸.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2b *ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej*⁹, do zadań Komendanta Głównego PSP należy ustalanie zbiorczego planu sieci podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Na potrzeby utworzenia planu sieci jednostek ksrp na terenie kraju w Komendzie Głównej PSP opracowano „*Metodykę budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*”¹⁰. Strategicznym celem metodyki było określenie akceptowalnego poziomu zabezpieczenia operacyjnego w gminie oraz wskazanie kierunków rozwoju sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Założenia metodyki uwzględniają przyjęty przez Radę Ministrów Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014-2020, który zakłada osiągnięcie kryterium dotarcia do 80% populacji ludności w czasie do 15 minut przez jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do systemu. Natomiast zgodnie z § 8 ust. 4 pkt. 2 *rozporządzenia o ksrp*, w planie sieci jednostek ksrp określa się obszary, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrp wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że czasy przybycia wynoszące odpowiednio do 8 minut i do 15 minut odnoszą się do opracowania analiz zabezpieczenia

⁵ Oceny częściowe to oceny działalności w poszczególnych obszarach badań kontrolnych. Ocena częściowa może być sformułowana jako ocena pozytywna, ocena negatywna albo ocena w formie opisowej.

⁶ Regulamin organizacyjny Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej nadany zarządzeniem Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. KGSP poz. 7, ze zm.), z dniem 1 czerwca 2020 r. zastąpiony Regulaminem organizacyjnym Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej nadanym zarządzeniem Nr 4 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 maja 2020 r. (Dz. Urz. KGSP poz. 11 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r., poz. 961 ze zm.).

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1317), zwane „rozporządzeniem o włączaniu jednostek do ksrp”.

⁹ Dz. U. z 2020 r., poz. 1123 ze zm.

¹⁰ Dokument zatwierdzony w październiku 2016 r. przez Komendanta Głównego PSP. Wcześniejszy dokument opracowany został w 2011 r.

operacyjnego, wykonywanych przez komendantów miejskich powiatowych PSP oraz komendantów wojewódzkich PSP i uwzględnianych przez nich w procesie planowania operacyjnego. Czas 15 odnosi się do sieci jednostek OSP, ponieważ na potrzeby opracowania planu przyjmowany jest czas 10 minut alarmowania oraz 5 minut dojazdu, co zostało ujęte w „Metodyce budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do KSRG”.

Komendant Główny PSP opracował wymienione w § 4 ust. 3 pkt 3-23 rozporządzenia o ksrgr zasady regulujące jego funkcjonowanie, za wyjątkiem zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych (pkt 14). Opracowane zasady były wdrażane w miarę ich opracowywania.

(akta kontroli tom I, str. 145-691; tom II, str. 3-222; tom III, str. 22-113, 122-126, 127-132, 668-679)

Stwierdzone
nieprawidłowości

Komendant Główny PSP nie opracował zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, co było niezgodne z § 4 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia o ksrgr¹¹. Kontrolerom NIK został przedstawiony został niezatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP projekt.

Komendant Główny PSP wyjaśnił m.in.: że „jako centralny organ administracji właściwy w sprawach organizacji ksrgr i ochrony przeciwpożarowej nie wykonał wprost subdelegacji z § 4 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia o ksrgr z uwagi na brak jednoznacznego wskazania co do formy prawnej zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego. Podjęto jednak wstępne prace mające na celu opracowanie zasad organizacji kbss, lecz wobec braku wskazań co do formy prawnej (przy świadomości wagi regulowanej kwestii i jej znaczenia dla organizacji ksrgr) oraz powstałych w trakcie uzgodnień pomiędzy komórkami organizacyjnymi KG PSP wątpliwości co do tego czy dokument należy traktować jako zasady czy też może wytyczne, prace te nie zostały zakończone.”.

Najwyższa Izba Kontroli zauważa, że przepis § 4 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia o ksrgr jednoznacznie stanowi, że to do zadań Komendanta Głównego PSP należy opracowanie ww. zasad. Niemniej jednak, z uwagi na to, że zgromadzony sprzęt i środki ochrony przeciwpożarowej, stanowiące wyposażenie przedmiotowych baz, istniały i były eksploatowane przez dowódców jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, stwierdzona nieprawidłowość nie miała zasadniczego wpływu na możliwość wykorzystania sprzętu do działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 175-176, 187-188, 551-553, 584-601)

1.2. Stan organizacyjny ksrgr na terenie kraju.

Opis stanu
faktycznego

Według danych przedłożonych przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL), wynikających z Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej¹², oraz danych przedłożonych przez Szefa Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (WOP), według stanu na 30 czerwca 2020 r. w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowało 5.100 jednostek, z tego:

- 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (w tym 5 jednostek ratowniczo-gaśniczych szkół PSP) oraz 28 wydzielonych posterunków PSP,
- 4.545 jednostek OSP,
- 26 pozostałych jednostek ochrony ppoż., w tym służby i straże: wojskowe, zakładowe, lotniskowe i inne.

Ogółem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do ksrgr, według stanu na

¹¹ A także uprzednio obowiązującym rozporządzeniem z dnia 18 lutego 2011 r.

¹² System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej określony rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1723), dalej zwany również „SWD PSP”.

30 czerwca 2020 r., postawiły do dyspozycji systemu 134.299 ratowników (o 0,9% więcej niż w 2019 r.), w tym:

- PSP - 29.678 zawodowych strażaków (spadek o 2,2%),
- OSP - 103.837 członków OSP spełniających wymagania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (o 1,8% więcej),
- pozostałe podmioty ochrony ppoż. – 784 ratowników (bez zmian).

Poza systemem ksrp pozostawało 11.509 jednostek OSP, zrzeszających 294.066 członków, w tym – 108.578 członków spełniających wymagania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, oraz 158 jednostek ochrony ppoż. zatrudniających 4.561 ratowników.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 228-236, 257, 458, 506-517, 483-560)

1.3. Włączanie jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrp.

Jednostki ochrony przeciwpożarowej, przystępują do ksrp dobrowolnie. Aby znaleźć się w systemie, powinny spełniać wymagania rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrp.

W 2017 r. Komendant Główny PSP ustalił zbiorczy plan jednostek OSP przewidzianych do włączenia do ksrp w latach 2017-2020. Przedmiotowy dokument został opracowany na podstawie propozycji przekazanych przez Komendantów Wojewódzkich PSP i zakładał, że w latach 2017-2020 do ksrp zostanie włączonych 477 jednostek OSP. Do dnia 20 sierpnia 2020 r. Komendant Główny PSP włączył 421 jednostek OSP. Docelowy plan sieci nie został określony z uwagi na fakt, iż ksrp jest systemem „otwartym” uwzględniającym wzrost zagrożeń spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym, w szczególności rozbudową sieci drogowych, rozbudową infrastruktury zakładów przemysłowych.

Komendant Główny PSP poinformował również, że po 20 sierpnia 2020 r. liczba jednostek OSP w ksrp nie uległa zmianie. „Komendant Główny PSP jest obecnie w trakcie rozpatrywania wniosków, które wpłynęły od komendantów wojewódzkich PSP w IV kw. br. Aktualnie w Komendzie Głównej PSP analizowanych i rozpatrywanych jest łącznie 177 wniosków o włączenie jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrp, z czego: 104 wnioski o ponowne włączenie i 73 wnioski o włączenie nowych jednostek. Spośród 104 wniosków o ponowne włączenie znajdują się 93 wnioski o włączenie OSP i 11 wniosków o włączenie WSP (wojskowej straży pożarnej), a spośród 73 wniosków o nowe włączenia znajdują się 72 wnioski o włączenie OSP i 1 wniosek o włączenie WSP. Na chwilę obecną nie można jednoznacznie określić ile jednostek zostanie włączonych do systemu, gdyż szczegółowe analizy w tym zakresie są jeszcze w toku.”

(dowód: akta kontroli tom II str. 317-328)

W okresie objętym kontrolą Komendant Główny PSP włączył do ksrp 251 jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym 247 (98,4%) jednostek OSP, 3 wojskowe jednostki ochrony przeciwpożarowej (WSP) oraz 1 lotniczą służbę ratowniczo-gaśniczą (LSRG). Spośród jednostek OSP włączonych w tym okresie do ksrp 112 (44,6%) włączono do systemu po raz pierwszy, natomiast 139 (55,4%) włączono po raz kolejny, na zasadach przedłużenia¹³. Porozumienia o włączeniu do systemu podpisywane były na okres 5 lat.

Zgodnie z § 2 rozporządzenia o włączaniu do ksrp, jednostki mogły być włączone do systemu na dwa sposoby, tj. po spełnieniu wymagań określonych w § 2 ust. 1 bądź, dla jednostek specjalistycznych ochrony przeciwpożarowej, na podstawie § 2 ust. 2, po spełnieniu wymagań tam określonych. W § 3 wskazano wymogi, jakie muszą spełniać porozumienia o włączaniu jednostki do ksrp.

¹³ Jednostki takie były włączane do ksrp po podpisaniu nowego porozumienia.

W wyniku kontroli wszystkich porozumień o włączaniu do ksrg w okresie objętym kontrolą, NIK stwierdziła, co następuje:

- w okresie objętym kontrolą, na podstawie § 2 ust. 2 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*, w skład systemu weszło 6 jednostek ochrony przeciwpożarowej¹⁴;
- 117 jednostek (46,6%) posiadało na wyposażeniu średnie bądź ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze wyprodukowane przed rokiem 1990;
- 4 OSP¹⁵, niebędące jednostkami realizującymi specjalistyczne czynności ratownicze, nie posiadały systemu selektywnego alarmowania uruchamianego bezpośrednio ze stanowisk kierowania PSP, pomimo uznania go za najbardziej skuteczną metodę alarmowania¹⁶. Komendant Główny PSP wyjaśnił, iż wskazane jednostki OSP posiadały inne systemy powiadamiania i alarmowania. Zaznaczył także, że w przypadkach jednostek odbiegających od obowiązujących standardów wyposażenia, Komendant Główny PSP włączając jednostki do ksrg, zobowiązywał komendantów wojewódzkich PSP do uzupełnienia przedmiotowych braków;
- w części z przebadanych porozumień o włączeniu do ksrg brak było postanowień o których mowa w § 3 ust. 2 pkt 3 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*, odnośnie wymaganej liczby ratowników w jednostce¹⁷. W opisywanych porozumieniach wskazywano np. minimalną liczbę 4 ratowników na zmianie służbowej, minimalną liczbę wyszkolonych członków czynnych stanowiących obsadę samochodu ratowniczo-gaśniczego, bądź wskazywani wprost, że „*Liczba strażaków przewidzianych do działań w ksrg wynosi 3 osoby, a w miarę potrzeb może być ona zwiększona*”¹⁸. Jak wynika z kart tych jednostek, posiadały one co najmniej 12 wyszkolonych ratowników, jednak brak konkretnych postanowień w porozumieniach, stwierdzających odpowiedni stan przeszkolonego personelu, może przyczyniać się do powstania ryzyka nieprawidłowego funkcjonowania takich jednostek w systemie;
- 39 jednostek (15,5%) nie spełniało wymogów określonych przez Komendanta Głównego PSP w Procedurze 23 (wydanie 5.) z 16 kwietnia 2015 r. oraz opisanych w *Analizie potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*¹⁹. 5 jednostek nie posiadało odpowiedniego zestawu ratownictwa technicznego, 3 jednostki – zestawu ratownictwa medycznego, 2 jednostki nie posiadały co najmniej 4 kompletów aparatów ochrony dróg oddechowych, natomiast w 29 jednostkach występowały braki w wyszkoleniu.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia braków w wyposażeniu jednostek włączanych do ksrg, zobowiązywał komendantów PSP (właściwych terytorialnie względem jednostki aspirującej do ksrg) do dołączania do wniosków w sprawie włączenia jednostki do ksrg oświadczeń władz samorządowych (właściwych dla włączanej do ksrg jednostki) o zobowiązaniu do uzupełnienia braków. Komendanci wojewódzcy PSP zostali również zobowiązani do prowadzenia analiz poziomu gotowości jednostek włączonych do ksrg i podejmowania działań mających na celu poprawę wyszkolenia i wyposażenia jednostek, które obniżyły

¹⁴ Grupa Ratownictwa Specjalistycznego OSP Poznań, Grupa Poszukiwawczo-Ratownicza OSP Wałbrzych, Jednostka Ratownictwa Specjalistycznego OSP we Wrocławiu, OSP Ratownictwo Wodne w Nowym Dworze Mazowieckim, Jednostka Operacyjno-Techniczna OSP Kraczkowa, OSP w Chrzanowie gm. Chrzanów.

¹⁵ OSP w Mariańskim Porzeczcu gm. Wilga, OSP w Tylawie gm. Dukla, OSP w Kolnie gm. Kolna, OSP w Starych Łysogórkach gm. Mieszkowice.

¹⁶ Warunek wynikający z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. c *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*.

¹⁷ Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) ww. *rozporządzenia*.

¹⁸ § 1 pkt 1 Porozumienia o włączeniu do ksrg Lotniskowej Służby Ratowniczo-Gaśniczej przy Porcie Lotniczym „Rzeszów-Jasionka”.

¹⁹ Zatwierdzona przez Komendanta Głównego PSP, datowana na listopad 2019 r., opracowana na podstawie danych z dnia 31 grudnia 2018 r.

gotowość operacyjną, szczególnie z gmin o najniższym poziomie zabezpieczenia operacyjnego.

Najwyższa Izba Kontroli zwraca uwagę na różnorodność form i treści porozumień o włączaniu jednostek do kserg. Kontrola wykazała, że w każdym województwie, a często także w obrębie danego województwa, porozumienia zasadniczo różnią się treścią. Pomimo że spełniały one wymogi § 3 *rozporządzenia o włączaniu jednostki do kserg*, duża część z nich pozostawia pola do interpretacji i niejasności. Część postanowień w porozumieniach była ogólna i nie zabezpieczała w odpowiedni sposób interesu społecznego, którym jest oczekiwanie aby jednostki włączone do kserg były stosownie wyposażone, a ratownicy wyszkoleni. W związku z powyższym NIK rekomenduje wprowadzenie przez Komendanta Głównego PSP jednolitego wzoru porozumienia w sprawie włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do kserg, co pozwoliłoby na większą przejrzystość systemu, możliwość skuteczniejszej weryfikacji funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej w ramach tych porozumień przez właściwą terytorialnie jednostkę organizacyjną PSP oraz ułatwiłoby kontrolę zarządczą i nadzór nad funkcjonowaniem kserg.

(dowód: akta kontroli tom II str. 223-225, 232, tomy IV - XI)

1.4. Umowy cywilnoprawne Komendanta Głównego PSP z podmiotami, które dobrowolnie zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych na terenie kraju.

Opis stanu
faktycznego

Komendant Główny PSP ogółem zawarł ogółem 17 porozumień z podmiotami ratowniczymi, w tym 4 z następującymi instytucjami: Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa i Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym oraz 13 porozumień z placówkami medycznymi. Porozumienia obejmują współpracę w zakresie współdziałania podczas akcji ratowniczych, szkoleń i ćwiczeń. Wszystkie porozumienia zostały zawarte przed 2019 r.

Z podmiotami niebędącymi podmiotami ratowniczymi Komendant Główny PSP podpisał 49 porozumień i umów, w tym w okresie objętym kontrolą:

- w 2019 r. porozumienie z Komendantem Głównym Policji o współdziałaniu PSP i Policji, w ramach którego strony zobowiązały się do współdziałania polegającego na koordynowaniu wspólnych przedsięwzięć i pomocy, służących zapobieganiu i usuwaniu skutków zdarzeń związanych z występowaniem zagrożeń dla życia, zdrowia i bezpieczeństwa ludzi oraz ich mienia i środowiska, których przyczyną są katastrofy naturalne i awarie techniczne, zakłócenia bezpieczeństwa i porządku publicznego oraz inne miejscowe zagrożenia;
- w I połowie 2020 r. porozumienia o współpracy z: Wojskami Obrony Terytorialnej, Agencją Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa i Centrum Badań Kosmicznych Polskiej Akademii Nauk.

Porozumienia i umowy zawarte z podmiotami i instytucjami realizowane były na bieżąco w przypadkach prowadzenia działań ratowniczych oraz ćwiczeń i szkoleń.

Komendant Główny PSP nie podpisywał porozumień ze specjalistami ds. ratownictwa i ekspertami ds. prognozowania zagrożeń. Porozumienia takie zawierane były, na podstawie § 3 ust. 3 *rozporządzenia o kserg*, na szczeblu wojewódzkim i powiatowym, dotyczyły uwarunkowań lokalnych i były na tym poziomie wykorzystywane. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że dane takie są w posiadaniu stanowisk kierowania PSP i stanowią ich dokumentację operacyjną, natomiast istnieje możliwość pozyskania takich informacji w ramach wzajemnego wspomagania operacyjnego stanowisk kierowania wszystkich poziomów.

W 2019 r. ze specjalistami ds. ratownictwa i ekspertami ds. prognozowania zagrożeń współpracowano łącznie 18 razy (7 razy na podstawie umów szczebla

wojewódzkiego i 11 razy na podstawie umów szczebla powiatowego). Analogicznie w I połowie 2020 r. współpracowano 51 razy (odpowiednio 18 i 33 razy).

(dowód: akta kontroli tom III str. 3-8, 22-43)

1.5. Organizacja centralnego odwodu operacyjnego.

Opis stanu
faktycznego

W dniu 24 maja 2018 r. Komendant Główny PSP zatwierdził „Zasady organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego”, co stanowiło wykonanie delegacji art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy o PSP oraz § 4 ust. 3 pkt 21 rozporządzenia o ksrg.

Rozkazem nr 19 Komendanta Głównego PSP z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego ksrg²⁰, na jego dowódcę został wyznaczony Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący KCKRiOL, a na jego zastępcę - Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący Biuro Logistyki KG PSP.

Struktura centralnego odwodu operacyjnego (coo) została tak ustalona, aby siły i środki wchodzące w jej skład mogły wykonywać zadania w zakresie walki z pożarami, klęskami żywiołowymi oraz ratownictwem technicznym, chemicznym i ekologicznym. Przy ustalaniu wielkości sił i środków włączanych do pododdziałów coo na terenie poszczególnych województw wzięto pod uwagę możliwości sprzętowe, potencjał osobowy danego województwa, a także potrzeby wynikające z analizy zagrożeń występujących na terenie poszczególnych województw. Na tej podstawie został określony wykaz oddziałów i pododdziałów coo do sformowania z sił i środków ksrg, który stanowi załącznik do rozkazu 34 Komendanta Głównego PSP w sprawie organizacji coo ksrg z dnia 10 sierpnia 2020 r.

Ponadto w załączniku do „Ramowych zasad finansowania pododdziałów coo ksrg podczas działań ratowniczych i ćwiczeń” dla każdego województwa i każdej szkoły PSP ustalona została liczba ratowników możliwych do jednoczesnego zadysponowania przez stanowisko kierowania Komendanta Głównego PSP w ramach skonfigurowanych pododdziałów coo, uzależniona od stanów osobowych w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP w danym województwie.

Rodzaj sił i środków centralnego odwodu operacyjnego pozwalał na podjęcie działań ratowniczych w zakresie walki z pożarami, klęsk żywiołowych, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego.

Siły i środki wchodzące w skład coo zostały uzgodnione z komendantami wojewódzkimi i szkół PSP przed wydaniem rozkazu nr 3 Komendanta Głównego PSP z dnia 21 lutego 2013 r. w sprawie organizacji coo ksrg. Ponadto komendanci wojewódzcy i szkół PSP, zgodnie z wydawanymi rozkazami Komendanta Głównego PSP w sprawie organizacji coo ksrg, dokonali weryfikacji oddziałów i pododdziałów coo. Zaktualizowana dokumentacja operacyjna oddziałów i pododdziałów coo, w której zawarte są m.in. rejon koncentracji oraz czasy osiągnięcia gotowości operacyjnej w tych rejonach, zostały przesłane do KG PSP.

Czasy osiągnięcia gotowości operacyjnej w rejonach koncentracji były sprawdzane przez pracownika Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności Komendy Głównej PSP sprawującego nadzór nad organizacją i funkcjonowaniem coo przy wykorzystaniu dostępnych narzędzi informatycznych. Dane na temat gotowości operacyjnej oddziałów i pododdziałów coo były aktualizowane na bieżąco i wprowadzane do SWD-PSP.

Siły i środki centralnego odwodu operacyjnego w 2019 r. były dysponowane 61 razy, zaś w I półroczu 2020 roku 23 razy.

(dowód: akta kontroli tom III str. 3-8, 28-32, 44-121)

²⁰ Dz. Urz. KGSPSP poz. 6, ze zm.

Opis stanu
faktycznego

1.6. Współpraca międzynarodowa.

Polska uczestniczy w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności (UMOL)²¹, w ramach którego zgłoszono do działań międzynarodowych specjalistyczne grupy ratownicze tzw. moduły w liczbie 5.

Głównym zadaniem Mechanizmu jest zacieśnienie współpracy pomiędzy krajami członkowskimi Unii Europejskiej, 6 krajami uczestniczącymi oraz Wielką Brytanią na polu ochrony cywilnej poprzez wzmocnienie działań prewencyjnych, przygotowawczych oraz ratowniczych. W przypadku kiedy skala zdarzenia przekracza możliwości danego kraju, może on wystąpić o pomoc w ramach Mechanizmu. W Mechanizmie rolę koordynującą odgrywa Komisja Europejska (DGECHO - ERCC). O pomoc w ramach Mechanizmu może zwrócić się każdy kraj, ONZ i jej agencje oraz inne organizacje międzynarodowe.

W Państwowej Straży Pożarnej utworzono na bazie pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego 4 typy modułów ratowniczych:

- USAR (Urban Search and Rescue) - moduł grupy poszukiwawczo-ratowniczej przeznaczonej do działań na terenach miejskich w konfiguracji ciężkiej lub średniej,
- HCP (High Capacity Pumping) - moduł pomp wysokiej wydajności,
- GFFFV (Ground Forest Fire Fighting using Vehicles) - moduł gaszenia pożarów lasów z ziemi z użyciem pojazdów,
- CBRN (Chemical, Biological, Radiological and Nuclear) - moduł wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych oraz pobierania próbek.

W okresie objętym kontrolą polskie moduły uczestniczyły w ćwiczeniach sztabowych ModTTX w Słowenii, Francji i Niemczech oraz ćwiczeniach dla EUCPT, tj. Mod FX Włochy, a w kursach zagranicznych w ramach Mechanizmu uczestniczyły 42 osoby. Od marca 2020 r. odwołane zostały wszystkie szkolenia oraz ćwiczenia ze względu na COVID-19.

W ramach Mechanizmu PSP uczestniczyła w akcji ratowniczej/humanitarnej w Libanie oraz w akcjach humanitarnych w Albanii, Chinach, Białorusi, Bałkanach Zachodnich, Mołdawii i na Ukrainie.

(dowód: akta kontroli tom III str. 3-8, 32-38)

1.7. Zasady funkcjonowania jednostek ksrg w okresie pandemii.

Opis stanu
faktycznego

Zakres zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w ramach współpracy z właściwymi służbami i instytucjami w okresie zagrożenia epidemiologicznego wynika z zasad opracowanych na podstawie § 4 ust. 3 pkt 22 i pkt 23 *rozporządzenia o ksrg*, uzgodnionych z Głównym Inspektorem Sanitarnym MSW bądź z Głównym Inspektoratem Sanitarnym. Na tej podstawie Komendant Główny PSP opracował i wdrożył:

- zasady postępowania w przypadku wystąpienia podejrzenia zagrożenia chorobami szczególnie niebezpiecznymi i wysoce zakaźnymi,
- zasady postępowania podczas wystąpienia zagrożenia z niezidentyfikowaną przesyłką oraz organizacji transportu materiałów biologicznych.

W dokumentach tych określono jednoznacznie zakres zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego podczas współpracy z właściwymi służbami i instytucjami, co w przypadku zagrożenia wynikającego z pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 wykracza poza ww. zakres zadań, tym samym nie obliuguje ksrg do realizacji działań związanych ze zwalczaniem zagrożenia epidemicznego chorobą COVID-19.

²¹ Mechanizm ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. Ostatnia zmiana z 20 marca 2019 r. wprowadziła do Mechanizmu dodatkowe zasoby, tzw. rescEU.

(dowód: akta kontroli tom II str. 3-59)

Działania związane ze zwalczaniem zagrożenia epidemicznego były realizowane na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²².

Jednostki ochrony przeciwpożarowej (JOP) w związku z zagrożeniem wywołanym SARS-CoV-2 nieprzerwanie od 4 marca 2020 r. zaangażowane były w działania obejmujące wykonywanie pomiarów temperatur na granicznych punktach kontrolnych (wspomaganie działań Straży Granicznej) oraz nadzorowanie polowych izb przyjęć przy szpitalach, które utworzono na bazie namiotów PSP. Ponadto czasowo oddelegowano ratowników medycznych PSP do szpitali jednoimiennych celem wsparcia ich działań.

Jednostki ochrony przeciwpożarowej brały udział w innych zdarzeniach związanych z koronawirusem, m.in. działaniach informacyjnych (nadawanie komunikatów głosowych), transportowych (personelu medycznego, osób do miejsca odbycia kwarantanny, próbek do miejsc wyznaczonych), dezynfekcji przestrzeni publicznej, dostarczania żywności i środków ochrony indywidualnej oraz udzielanie pomocy medycznej osobom z koronawirusem w przypadku niedostępności zasobów Państwowego Ratownictwa Medycznego.

Zgodnie z wytycznymi Ministra Zdrowia z dnia 17 sierpnia 2020 r. w sprawie dystrybucji płynów do dezynfekcji i masek ochronnych do placówek oświatowych, Państwowa Straż Pożarna udzielała wsparcia w zakresie tymczasowego przechowywania oraz dystrybucji ww. środków ochrony indywidualnej.

Zagrożenia płynące ze strony COVID-19 spowodowały, że wprowadzono do stosowania szereg obostrzeń w ramach reżimu sanitarnego, w tym zobligowano ratowników do stosowania właściwych środków ochrony indywidualnej podczas prowadzonych działań. Ponadto w celu wyeliminowania transmisji koronawirusa oraz w związku z potrzebą utrzymania stanów osobowych na dotychczasowym poziomie, w jednostkach organizacyjnych PSP, wprowadzono szereg ograniczeń w zakresie organizacji ćwiczeń, inspekcji, zawodów, szkoleń, odpraw, itp.

W zależności od rozwoju sytuacji pandemicznej na terenie poszczególnych województw (powiatów) wprowadzano zmiany w systemie pełnienia służby poprzez wprowadzanie systemu 24/24.

Komendant Główny PSP pozyskał dodatkowe środki finansowe z rezerwy celowej budżetu państwa poz. 4 pn. „Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych” w łącznej kwocie 52.600 tys. zł. Środki finansowe przeznaczone zostały na zakup sprzętu i wyposażenia do prowadzenia działań ratowniczych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19²³.

W celu uporządkowania działań jednostek ksrp związanych z koronawirusem w dniu 27 marca 2020 r. opracowane zostały „Jednolite zasady przyjmowania zgłoszeń i ewidencjonowania zdarzeń oraz powiadamiania nadrzędnych stanowisk kierowania PSP podczas działań związanych z koronawirusem”. W przypadku działań realizowanych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej w związku z zagrożeniem koronawirusem, wszystkie wyjazdy ewidencjonowane były jako „miejscowe zagrożenia”,

²² Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji (Dz.U. poz. 374, ze zm.).

²³ W szczególności: urządzenia do dezynfekcji pomieszczeń i powierzchni wraz z osprzętem (fumigatory, ozonatory), urządzenia do konserwacji ubrań specjalnych (pralnice, suszarki), namioty logistyczne z osprzętem, samochody zaopatrzeniowe oraz do przewozu osób, przyczepy do przewożenia sprzętu, wyposażenie ochrony indywidualnej (w tym ubrania ochronne, maski i inne materiały do ochrony dróg oddechowych, okulary/gogle, rękawiczki, itp.), środki dezynfekujące i półprodukty do ich wytworzenia oraz inne materiały niezbędne do prowadzenia działań ratowniczych.

a ich rodzaj „MZ - medyczne” (włącznie z działaniami dostarczania żywności np. do osób starszych czy objętych kwarantanną). Wyjazdy podzielone zostały na 12 grup w zależności od kategorii działań.

Do końca czerwca 2020 r. jednostki ksrg zrealizowały łącznie 47.798 działań, z których najwięcej dotyczyło wsparcia dla infrastruktury szpitali: „Koronawirus – szpital infrastruktura” – 23.307 (49%).

(dowód: akta kontroli tom III str. 38-43)

OCENA CZĄSTKOWA

Wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń Komendant Główny PSP ustanowił ramy prawne i zasady funkcjonowania jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zapewnił ciągły rozwój systemu poprzez włączanie do niego kolejnych jednostek oraz zawieranie umów cywilnoprawnych o współpracy z podmiotami ratowniczymi i nieratowniczymi. Komendant Główny PSP zorganizował centralny odwód operacyjny, którego siły i środki uczestniczyły również w działaniach międzynarodowych: ćwiczeniach i akcjach ratowniczych.

Stwierdzona przez Najwyższą Izbę Kontroli nieprawidłowość dotyczyła nieopracowania przez Komendanta Głównego PSP zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, stosownie do § 4 ust. 3 pkt 14 *rozporządzenia o ksrg*. Przedmiotowa nieprawidłowość miała charakter formalny i nie miała wpływu na funkcjonowanie systemu.

2. Wymiana informacji i koordynacja działań jednostek ksrg prowadzących działania ratownicze.

2.1. Powiadamianie, alarmowanie i współdziałanie jednostek ksrg.

Opis stanu faktycznego

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 3 *rozporządzenia o ksrg*, organizacja systemu przez Komendanta Głównego PSP, na obszarze kraju, obejmuje opracowanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych.

Zgodnie zaś z § 2 ust. 1 pkt 1 c *rozporządzenia w sprawie włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrg*, do systemu może zostać włączona jednostka, która posiada m.in. skuteczny system łączności, powiadamiania i alarmowania.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że „Za skuteczny system powiadamiania i alarmowania uznany może zostać system, który działa w trybie synchronicznym, umożliwia bieżącą kontrolę stanu działania usługi i znajduje się w infrastrukturze PSP. Za taki uznano system selektywnego alarmowania, który stanowi podstawowy system powiadamiania i alarmowania jednostek do działań. System bazujący na rozwiązaniu telefonii komórkowej tj. SMS, działający poza kontrolą PSP, w trybie asynchronicznym, bowiem z jego natury wynika, że nie posiada przymiotów usługi gwarantowanej może stanowić jedynie rozwiązanie dodatkowe i to pod warunkiem, że w przekazywanych za jego pomocą treściach nie będą znajdować się informacje dot. danych osobowych”.

W Analizie potencjału jednostek OSP włączonych do ksrg, w pkt. 7.3 „System alarmowania OSP włączonych do ksrg” stwierdzono m.in. „Skrócenie czasu alarmowania jednostek OSP, a więc skrócenie czasu osiągnięcia przez nie gotowości bojowej, na przestrzeni ostatnich lat było przyjętym, przez komendantów poszczególnych poziomów, priorytetem. Powyższe spowodowało, że podjęto decyzję o budowie systemu selektywnego alarmowania uruchamianego bezpośrednio ze stanowisk kierowania PSP, uznając go, jako najbardziej skuteczną metodę alarmowania. System wg stanu na 31 grudnia 2018 r. funkcjonuje w 4 316 remizach, co stanowi 97% ogólnej ich liczby, niemniej jednak o pełnej satysfakcji będziemy mogli mówić, gdy system ten zostanie zainstalowany we wszystkich remizach. Uzyskanie 100% poziomu wyposażenia remiz w system selektywnego alarmowania wymaga jego instalacji w 123

obiektach OSP włączonych do kserg. Rozpatrując powyższe, przy uwzględnieniu jednostkowej ceny systemu na poziomie ok. 20 tys. zł (system powiadamiania z własną syreną elektroniczną oraz 6 głośników zamontowanych na maszcie z podstawą antenową, w tym wbudowany akumulator, powiadamianie sms lub telefonicznie druhów z OSP wraz montażem) stwierdza się, że w celu 100% wyposażenia remiz należy przeznaczyć kwotę w wysokości ok. 2 460 tys. zł".

„Zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych” zostały zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w dniu 17 grudnia 2012 r.

W jednostkach OSP w kserg funkcjonowały m.in. następujące systemy powiadamiania i alarmowania: syreny alarmowe uruchamiane ręcznie, pagery, telefony komórkowe oraz informatyczne systemy powiadamiania i alarmowania.

Komendant Główny PSP udzielił dotacji na zakup 24 szt. systemów selektywnego alarmowania dla jednostek OSP w kserg, a na 2020 r. został zaplanowany zakup 30 takich zestawów.

Ponadto w 2019 r. w ramach dotacji MSWiA udzielono dotacji na zakup 31 takich systemów, a na 2020 r. zaplanowano zakup kolejnych 39 systemów.

Z Analizy potencjału ratowniczego jednostek OSP włączonych do kserg wynika, że w porównaniu do roku 2016 zanotowano wzrost wyposażenia jednostek o 134 urządzenia (łącznie od 2010 r. 633 urządzenia), przy jednoczesnym wzroście liczby jednostek OSP włączonych do kserg.

(dowód: akta kontroli tom II str. 332-445; tom III str. 159-160, 165-168, 179-182)

2.2. Organizacja łączności na potrzeby kserg.

Opis stanu
 faktycznego

Podstawowym dokumentem określającym zasady stosowania środków łączności radiowej, organizację łączności radiowej, prowadzenia dokumentacji, realizacji szkoleń oraz sposób prowadzenia korespondencji radiowej w jednostkach ochrony przeciwpożarowej w PSP była „Instrukcja w sprawie organizacji łączności radiowej” (Instrukcja), wprowadzona do stosowania rozkazem Nr 8 Komendanta Głównego PSP²⁴. Postanowienia Instrukcji gwarantują jednolitą interpretację zasad i norm dotyczących łączności radiowej.

Dokumentami powiązanim i rozszerzającym zapisy cytowanej Instrukcji były jednolite, w całym kraju:

- „Zasady organizacji łączności alarmowania, powiadamiania dysponowania oraz współdziałania na potrzeby działań ratowniczych”, stanowiące realizację postanowień rozporządzenia o kserg;
- „Metodyka postępowania podczas organizacji łączności na potrzeby Kierującego Działaniem Ratowniczym”, stanowiąca kompendium informacji przydatnych do organizacji łączności rzeczywistych zdarzeń i ćwiczeń²⁵;
- „Krajowe Dane Radiowe” (dokument niejawni), określające wzory formularzy danych radiowych KG PSP, KW PSP, KP/KM PSP, JRG PSP, Szkół PSP, Centralnego i Wojewódzkiego Odvodu Operacyjnego oraz kryptonimy współdziałania, okólnikowe i sygnały alarmowe, a także Tabele przydziału grup cyfrowych kryptonimów indywidualnych stałych dla województw / regionów²⁶.

Jednostki włączone do kserg posiadały systemy łączności umożliwiające nawiązanie bezpośredniej łączności pomiędzy podmiotami kserg różnych powiatów/województw

²⁴ Rozkaz Nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia nowych zasad organizacji łączności radiowej.

²⁵ Dokument wprowadzono do stosowania pismem Zastępcy Komendanta Głównego PSP, znak BIŁ-I-2613/3-1/14 z dnia 16 stycznia 2014 r.

²⁶ Dokument wprowadzono do stosowania pismem Komendanta Głównego PSP, znak BIŁ-I-2613/Pf-174/12 z dnia 20 listopada 2012 r.

oraz innymi podmiotami spoza ksrg (np. Policją, pogotowiem ratunkowym).

Łączność analogowa

Do celów realizacji łączności alarmowania, wywołania, powiadomienia i współpracy w razie zaistnienia ważnych przyczyn wykorzystywano Krajową Sieć Współdziałania i Alarmowania (KSW), której nasłuch prowadziły wszystkie stanowiska kierowania.

Do celów realizacji łączności obejmującej zasięgiem radiowym obszar województwa wykorzystywano Sieć Wojewódzką (PW), która zapewnia łączność na szczeblu stanowisk kierowania oraz do utrzymywania łączności pomiędzy stacją stałą SK KW PSP, a stacjami ruchomymi będącymi w dyspozycji KW PSP.

Do celów realizacji łączności obejmującej zasięgiem radiowym obszar powiatu lub rejon działania KP/KM PSP wykorzystywano Sieć Powiatową (PR), która zapewnia łączność pomiędzy stacją stałą powiatowego/miejskiego stanowiska kierowania, a stacjami pracującymi w tej sieci.

Do celów realizacji łączności pomiędzy służbami (dowódcami poszczególnych służb oraz między ratownikami - funkcjonariuszami bezpośrednio na miejscu prowadzenia działań) wykorzystywano analogową Radiową sieć współdziałania służb MSW-B112.

Łączność cyfrowa

Operatorem Systemu TETRA jest Policja. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu TETRA z ramienia PSP sprawuje właściwy Komendant Wojewódzki PSP.

W przypadku konieczności zapewnienia łączności w ramach ksrg, pomiędzy systemem TETRA i systemem analogowym wykorzystywane są interfejsy radiowe lub korzysta się z dwóch typów radiotelefonów. Sposób realizacji zależy od możliwości technicznych danego ośrodka i zawartych lokalnie porozumień z Operatorem systemu TETRA (Policja). Sposób nawiązywania bezpośredniej łączności radiowej z innymi podmiotami spoza ksrg, użytkującymi system łączności radiowej TETRA określony jest lokalnie przez Operatora systemu (Policja).

(dowód: akta kontroli tom III str. 169-174)

2.3. Organizacja i funkcjonowanie systemów teleinformatycznych na potrzeby ksrg

Opis stanu
faktycznego

Obszar ten regulują „Zasady organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym”, zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w 2012 r.²⁷

Na potrzeby funkcjonowania ksrg wykorzystywany jest przede wszystkim System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej. Szczegółowe zasady funkcjonowania SWD PSP we wszystkich jednostkach organizacyjnych PSP zostały zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP i wdrożone do służbowego wykorzystania przez jednostki organizacyjne PSP²⁸.

System Wspomagania Decyzji PSP posiada funkcjonalności określone w rozporządzeniu w sprawie SWD PSP, w szczególności system ten rejestruje na bieżąco stan wyposażenia jednostek, liczbę i dane nt. szkolenia członków OSP włączonych do ksrg, dane nt. dysponowania jednostek do działań ratowniczych i faktycznych wyjazdów oraz czasu prowadzenia działań ratowniczych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 160-161, 168-174)

2.4. Zasady współpracy podczas działań ratowniczych ze środkami masowego przekazu.

Opis stanu
faktycznego

²⁷ Zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w dniu 27 listopada 2012 r. i przekazane do stosowania pismem BIŁ-I-0462/11-61/12 z dnia 28 listopada 2012 r.

²⁸ Za pismem BIŁ-I-0462/5-97/16 w dniu 11 sierpnia 2016 r.

„Zasady współpracy jednostek krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ze środkami masowego przekazu” zostały opracowane i zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w dniu 22 listopada 2012 r.

Zasady określają formy i metody prowadzenia działalności prasowo-informacyjnej związanej z działaniami ratowniczymi prowadzonymi przez jednostki ksrq, ze szczególnym uwzględnieniem jednostek organizacyjnych PSP.

Zgodnie z ww. zasadami działalność prasowo-informacyjną prowadzą, w zakresie swoich właściwości, Komendant Główny PSP, komendanci wojewódzcy, powiatowi/miejscy PSP oraz Kierujący Działaniami Ratowniczymi.

Komendant Główny PSP oraz komendanci wojewódzcy PSP wyznaczają rzecznika prasowego oraz co najmniej jednego oficera prasowego. Rzecznik prasowy podlega bezpośrednio właściwemu komendantowi.

(dowód: akta kontroli tom III str. 668-679)

2.5. Stanowisko kierowania Komendanta Głównego PSP.

Opis stanu
faktycznego

Stanowisko Kierowania KG PSP (SK KG PSP) mieści się w specjalnie wydzielonych, zabezpieczonych i wyposażonych w niezbędne środki techniczne pomieszczeniach w budynku nr 4 Komendy Głównej PSP przy ul. Podchorążych 38 w Warszawie²⁹.

SK KG PSP realizuje między innymi zadania wynikające z funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jak również wypełnia funkcję Krajowego i Międzynarodowego Punktu Kontaktowego.

SK KG PSP funkcjonuje w ramach struktury Wydziału Koordynacji Ratownictwa (KCKR-I) w KCKRIOL. Minimalną obsadę Stanowiska Kierowania KG PSP stanowi służba dyżurna w składzie:

- Dyżurny Operacyjny Kraju (DOK),
- trzech Zastępców Dyżurnego Operacyjnego Kraju (Z-CA DOK),
- Grupa Operacyjna KG PSP.

Służba w SK KG PSP pełniona jest w systemie 3-zmianowym (24/48). Dyżurny Operacyjny Kraju jest przełożonym wszystkich strażaków pełniących służbę w SK KG PSP na zmianie służbowej oraz sprawuje bezpośredni nadzór nad realizacją zadań przez inne osoby (specjalistów) czasowo oddelegowane do SK KG PSP w ramach wzajemnej współpracy.

Na każdej zmianie służbowej służbę pełni, co najmniej trzech strażaków etatowych bez względu na wewnętrzne uwarunkowania organizacyjne i przypadki losowe. Dopuszcza się pełnienie służby na stanowisku zastępcy dyżurnego operacyjnego kraju przez strażaków pełniących służbę w systemie codziennym wyznaczonych przez Komendanta Głównego PSP. W trakcie oględzin Stanowiska Kierowania potwierdzono obecność trzech dyżurnych.

Wyposażenie techniczne stanowiska kierowania stanowią:

- urządzenia łączności telefonicznej: w sieci telekomunikacyjnej operatora publicznego, sieci MSWiA w ramach Ogólnopolskiej Sieci Teleinformatycznej (OST 112), sieci telefonii cyfrowej (komórkowej) i satelitarnej (wyposażenie GO KG PSP);
- urządzenia łączności radiowej pracujące w sieciach analogowych oraz cyfrowych w standardzie TETRA;
- urządzenia sieci łączności rządowej;
- linie bezpośrednie LB, zaprogramowane na konsolach dyspozytorskich;
- urządzenia komputerowe systemów wspomagania decyzji i danych operacyjnych, w tym SWD PSP (niezależne serwery);

²⁹ Dodatkowo do pomieszczeń SK KG PSP zalicza się również salę sztabową, kabinę ekranującą, pomieszczenia techniczne, serwerownię, magazyn podręczny oraz pomieszczenia socjalne.

- inne urządzenia do przekazywania informacji (faksy, modemy, telefony);
- urządzenia techniki biurowej (ksero, ploter);
- urządzenia audiowizualne, w tym ściana wizyjna do prezentacji obrazu.

Na potrzeby SK KG PSP zapewniono pomieszczenia spełniające wymagania w zakresie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy:

- do obsługi zgłoszeń (SK KG PSP nie obsługuje zgłoszeń alarmowych) oraz wspomaganie lub koordynacji działań ratowniczych: sala główna;
- zaplecza technicznego: serwerownię;
- socjalne: pomieszczenia kuchenne oraz do regeneracji;
- higieniczno-sanitarne: wydzielone łazienki oraz toalety.

Według informacji Komendanta Głównego PSP stanowisko Dyżurnego Operacyjnego Kraju (DOK) obsadzone jest wyłącznie spośród funkcjonariuszy pełniących wieloletnią służbę jako Zastępcy DOK.

(dowód: akta kontroli tom III str. 9-14, 15-21)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny PSP zorganizował skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek ksrq, sukcesywnie wyposażając je w System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania. Jednostki ksrq dysponują systemem łączności analogowej, a niektóre również łączności cyfrowej w standardzie TETRA. Działania jednostek PSP wspiera informatyczny System Wspomagania Decyzji PSP umożliwiający bieżące monitorowanie stan wyposażenia jednostek, liczby i danych nt. szkolenia członków OSP włączonych do ksrq, danych nt. dysponowania jednostek do działań ratowniczych i faktycznych wyjazdów oraz czasu prowadzenia działań ratowniczych. W Komendzie Głównej PSP zostało zorganizowane i nowocześnie wyposażone Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP.

3. Wyposażenie i wyszkolenie ratowników i jednostek ksrq.

3.1. Organizacja i funkcjonowanie krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych.

Opis stanu
faktycznego

Krajowa baza sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, zgodnie z § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wyposażenia jednostek PSP*³⁰, powinna zostać utworzona na potrzeby działań ratowniczych w każdym województwie. Skład bazy oraz normę jej minimalnego wyposażenia określono w § 3 ust. 2 i w załączniku 6 do ww. rozporządzenia. Kwestię braku wdrożenia w PSP zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych (kbss) przedstawiono w rozdziale 1.1 niniejszego wystąpienia.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w każdym województwie istnieje jedna baza sprzętu. W obecnym stanie prawnym, bazy nie mają statusu jednostek organizacyjnych ani żadnej formy podmiotowości, ani wyodrębnionego personelu lub kierownictwa. Są one de facto zasobem sprzętowo-materiałowym rozlokowanym w jednostkach organizacyjnych PSP. Bazy tworzone są na potrzeby działań ratowniczych, więc dysponowanie sprzętem odbywa się w miarę potrzeb i prognoz co do przebiegu działań.

Według danych przedłożonych przez Komendanta Głównego PSP w 16 bazach wojewódzkich i 5 szkołach PSP był – wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – sprzęt i wyposażenie, zajmujące 175 pozycji tabelarycznych i liczące ogółem 329.357 szt., w tym 5.789 samochodów różnego rodzaju, oraz około 583 tys. jednostek (kg, m³, mb) środków gaśniczych i ochrony ppoż. W przedłożonej informacji podano również,

³⁰ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1793), dalej zwane również „rozporządzeniem w sprawie wyposażenia PSP”.

jakie są braki w stosunku do normatywu przedmiotowych baz³¹. Do najważniejszych braków należą: 15 skokochronów o powierzchni pola skoku min. 40 m² (42% normatywu), 93 zestawy pomp do wody zanieczyszczonej o wydajności min. 6.000 m³/min (51%), 18 ciężkich samochodów ratownictwa technicznego (75%), 41 średnich samochodów ratownictwa technicznego (60%), 44 samochodów ratownictwa medycznego (81%) oraz 19 samochodów dowodzenia i łączności (39%). Nie stwierdzono, aby braki te wpłynęły na działalność ratowniczą.

Komendant Główny PSP wyjaśnił ponadto, że asortyment baz z założenia miał stanowić sprzęt specjalistyczny, lecz znaczenie tego pojęcia (uwzględniając treść wczesnych dokumentów planistycznych oraz zawartość merytoryczną odpowiednich załączników do rozporządzeń w sprawie zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP z lat 2000 i 2014) ulegało zmianie na przestrzeni lat. Dla przykładu, zapory różnych typów do ograniczenia rozlewów olejowych, czy też samochody ratownictwa wodnego, wymienione w dokumencie opisującym koncepcję kbss z roku 1994 są już dzisiaj w powszechniejszym użyciu. Bazy stanowią (zgodnie z przepisami rozporządzenia z 2014 r.) zasób sprzętu na potrzeby działań ratowniczych.

Za majątek zgromadzony w kbss odpowiadają kierownicy jednostek organizacyjnych, w których sprzęt ten jest gromadzony (jest to mienie kierowanych przez nich jednostek) Bazy nie podlegają jednolitemu kierownictwu, a zasób w nich gromadzony przeznaczony jest do użycia w działaniach ratowniczo-gaśniczych.

(dowód: akta kontroli tom III str. 175-178, 186-208, 551-554, 584-601)

3.2. Plan rozmieszczania na obszarze kraju sprzętu specjalistycznego w ramach ksrg.

Opis stanu
faktycznego

Stosownie do postanowień art. 10 ust. 1 pkt 2c *ustawy o PSP*, do zadań Komendanta Głównego PSP, należy ustalanie planu rozmieszczania na obszarze kraju sprzętu specjalistycznego w ramach ksrg. Ratownictwo w zakresie specjalistycznym w ksrg organizuje właściwy terytorialnie komendant wojewódzki PSP, uwzględniając współpracę z innymi podmiotami ratowniczymi i służbami zobowiązanymi do prowadzenia działań ratowniczych. Organizacja ratownictwa specjalistycznego opiera się na funkcjonowaniu Specjalistycznych Grup Ratownictwa (SGR) tworzonych na bazach Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych poszczególnych KP/KM PSP.

W zakresie operacyjnym, rozmieszczenie sprzętu specjalistycznego zostało określone na etapie tworzenia „*Zasad organizacji ratownictwa specjalistycznego w ksrg*” w 2012 r. Zasady opracowane zostały odrębnie dla każdej z dziedzin ratownictwa specjalistycznego, przy zachowaniu jednolitej konstrukcji dokumentów. We wszystkich Zasadach określono m.in.:

- zestawienie i minimalny normatyw wyposażenia w sprzęt, pojazdy i środki techniczne w zakresie specjalistycznych czynności ratowniczych (załącznik nr 3);
- Plan rozwoju sieci jednostek przygotowanych do działań danej dziedziny ratownictwa w zakresie specjalistycznych czynności ratowniczych (załącznik nr 5).

W każdej z dziedzin ratownictwa specjalistycznego określone zostały poziomy gotowości SGR, którym zostało przypisane właściwe wyposażenie specjalistyczne.

Komendant Główny PSP wyjaśnił ponadto, że na podstawie rozporządzenia w sprawie wyposażenia PSP ustala się normatywy wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP, które zatwierdzane są przez Komendanta Głównego PSP. Obowiązujący normatyw, zawierający szczegółowy plan rozmieszczenia sprzętu specjalistycznego został zatwierdzony w 2015 r. Aktualnie trwają prace związane

³¹ Normę minimalnego wyposażenia bazy sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych określa załącznik nr 6 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia PSP.

z aktualizacją i ustalaniem normatywu po upływie 5-cio letniego okresu obowiązywania.

Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. w poszczególnych specjalizacjach funkcjonowały niżej wymienione SGR:

- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Chemiczno-Ekologicznego, zakładany poziom 50 SGRChem-Eko został osiągnięty;
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Technicznego, nie utworzono 2 z 26 SGRT z powodu braku pojazdu Specjalnego Ciężkiego Ratownictwa Technicznego;
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Wodnego, nie utworzono 6 z 53 SGRW-N z powodu braku odpowiednio przeszkolonych ratowników posiadających kwalifikacje uprawniające do wykonywania prac podwodnych oraz braków sprzętowych wymaganych normatywem określonym w „Zasadach organizacji ratownictwa wodnego w KSRG”;
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Wysokościowego, zakładany poziom 50 SGRWys został osiągnięty;
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Poszukiwawczo-Ratowniczego, nie utworzono 4 z 25 SGPR z powodu braków sprzętowych wymaganych normatywem określonym w Zasadach organizacji działań poszukiwawczo-ratowniczych w ksrg.

(dowód: akta kontroli tom III str. 175-178, 188-208)

3.3. Standardy wyposażenia pojazdów jednostek ksrg.

Opis stanu
faktycznego

Standardy wyposażenia zostały ustalone dla 27 typów samochodów pożarniczych oraz kontenerów wymiennych, w tym dla 4 typów samochodów ratowniczo-gaśniczych, 11 typów samochodów specjalnych i 12 typów kontenerów.

Komendant Główny wyjaśnił, że standardy wyposażenia są zalecane do stosowania w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej.

Standardy wyposażenia mogą być również stosowane przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w celu zachowania jednolitości i wymienności z jednostkami ratowniczo-gaśniczymi Państwowej Straży Pożarnej. Pozostałe jednostki ochrony przeciwpożarowej lub podmioty ratownicze mogą stosować standardy wyposażenia na zasadach dobrowolności. Problematyka odrębnych standardów wyposażenia wojskowych i zakładowych jednostek włączonych do ksrg nie była przedmiotem prac w Komendzie Głównej PSP.

Szef Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej poinformował, że wyposażenie wojskowych straży pożarnych w sprzęt pożarniczy określa decyzja Ministra Obrony Narodowej z 2013 r. w przedmiotowej sprawie³². Stwierdzono, że przedmiotowa decyzja nie odwołuje się do ww. standardów PSP.

(dowód: akta kontroli tom III str. 175-178, 190-191, 458-459, 506-550)

3.4. Stan i potrzeby w zakresie wyposażenia w pojazdy i sprzęt specjalistyczny do prowadzenia działań ratowniczych jednostek PSP.

Opis stanu
faktycznego

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. jednostki organizacyjne PSP posiadały ogółem 33.918 szt. sprzętu objętego normatywami³³ (108 pozycji), z czego 465 szt. sprzętu kwalifikowało się do wycofania. Łącznie jednostki PSP posiadały 5.744 szt. samochodów różnego typu, z których 203 zakwalifikowano do wycofania.

³² Decyzja nr 442/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie funkcjonowania wojskowych straży pożarnych oraz dodatkowego wyposażenia specjalistycznego jednostek organizacyjnych Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (Dz. Urz. MON z 2013 r. poz. 395).

³³ Normy minimalnego wyposażenia komend powiatowych, komend wojewódzkich i szkół PSP oraz specjalistycznych grup ratowniczych określone w załącznikach nr 1, 3, 4 i 5 do rozporządzenia w sprawie wyposażenia PSP.

Nadwyżki sprzętu (stan faktyczny wyższy niż normatyw o 100%) wystąpiły w 17 poz. katalogowych, a braki w 38 poz. katalogowych. Najważniejsze braki (wg wskaźników) dotyczyły: przyczepy z modulem proszkowym – brak 85% (są 2, powinno być 13), samochodu ratownictwa medycznego – 81,5% (odpowiednio: 10, 54), przyczepy do transportu środka pianotwórczego – brak 75% (1, 4), ciężkiego samochodu ratownictwa technicznego – 75% (6, 24), samochodu z mobilnym zapasem pomp do wody zanieczyszczonej, o wydajności 1 000-2 400 dm³/min – 66,7% (1, 3), średniego samochodu ratownictwa technicznego – 60,3% (27,68), samochodu ratowniczo-gaśniczego z instalacją do cięcia – 55% (9, 20); zestawu pomp do wody zanieczyszczonej 6.000 m³/min – 50,5% (91, 184).

Ponadto jednostki PSP posiadały 182.412 szt. sprzętu dodatkowego, z których do wycofania zakwalifikowano 4.304 szt.

W związku z realizacją projektów „Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych” oraz „Usprawnienie systemu ratownictwa w transporcie kolejowym” Komenda Główna PSP wystąpiła w grudniu 2018 r. do komendantów wojewódzkich PSP i komendantów szkół PSP z prośbą o przedstawienie potrzeb sprzętowych w okresie do 2022 r., wynikających z uzupełnienia braków i wymiany sprzętu wyeksploatowanego na nowy.

Łącznie jednostki PSP zgłosiły potrzeby zakupu 514 szt. sprzętu transportowego i ratowniczego. Zgłoszone potrzeby obejmowały przede wszystkim zakup: samochodów ratowniczo-gaśniczych, samochodów z drabiną mechaniczną, samochodów z podnośnikiem hydraulicznym, samochodów ratownictwa technicznego, kontenerów wymiennych, agregatów prądotwórczych na przyczepie, zestawów hydraulicznych i narzędzi ratowniczych.

W związku z tymi potrzebami, na wniosek Komendanta Głównego PSP, Minister SWiA zwiększył finansowanie PSP:

- 1) w roku 2019 o kwotę 178.773 tys. zł, w tym ze środków rezerw celowych:
 - poz. 4, na doposażenie techniczne oraz wymianę sprzętu zużytego lub wyeksploatowanego sprzętu wykorzystywanego podczas działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki organizacyjne PSP – 3.800 tys. zł;
 - poz. 8, dla jednostek organizacyjnych PSP realizujących projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej – 25.001 tys. zł;
 - poz. 59, na dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 26.390 tys. zł;
 - poz. 74, na doposażenie zasobów sprzętu medycznego PSP w związku z realizacją „Narodowego Programu Antyterrorystycznego na lata 2015-2019” – 200 tys. zł;
 - poz. 98, dla jednostek organizacyjnych PSP realizujących projekty finansowane z budżetu środków europejskich – 123.382 tys. zł;
- 2) w roku 2020 o kwotę 78.823 tys. zł, w tym ze środków rezerw celowych:
 - poz. 4, na zakup sprzętu i wyposażenia do prowadzenia działań ratowniczych związanych z zagrożeniem koronawirusem SARS-Cov-19 wywołującym chorobę COVID-19 – 52.600 tys. zł;
 - poz. 8, dla jednostek organizacyjnych PSP realizujących projekty finansowane ze środków Unii Europejskiej – 4.214 tys. zł;
 - poz. 59, Dofinansowanie zadań z zakresu ochrony środowiska i gospodarki wodnej – 1.950 tys. zł;
 - poz. 98, dla jednostek organizacyjnych PSP realizujących projekty finansowane z budżetu środków europejskich – 20.059 tys. zł.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 176-177, 191-194)

3.5. Przygotowanie ratowników jednostek ksrg do realizacji czynności ratowniczych we wszystkich dziedzinach ratownictwa wymienionych w rozporządzeniu o ksrg.

Opis stanu faktycznego

Państwowa Straż Pożarna

System szkolenia PSP³⁴ opiera się na 5 szkołach PSP³⁵ i 17 ośrodkach szkolenia komend wojewódzkich PSP. Szkoły i ośrodki szkolenia PSP prowadzą szkolenie i doskonalenie zawodowe strażaków PSP we wszystkich dziedzinach ratownictwa wymienionych w § 2 pkt 3 *rozporządzenia o ksrg*, tak na poziomie podstawowym, jak i specjalistycznym.

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. na 29.497 strażaków pełniących wówczas służbę w PSP kwalifikacje zawodowe podstawowe w zawodzie „strażak” (lub równorzędne) miało 16.247 osób (55,1% stanu ogólnego), kwalifikacje „technika pożarnictwa” - 8.287 osób (28,1%), kwalifikacje „inżyniera pożarnictwa” – 4.435 osób (15%). Pozostałe 528 osób oczekiwało na skierowanie na szkolenie po naborze bądź było w trakcie szkolenia.

Ze szkoleń specjalistycznych największa liczba strażaków PSP ukończyła kolejno: kurs w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy dla strażaków PSP – 26.927 osób (91,3%), egzamin recertyfikacyjny w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy – 26.952 osoby (91,4%), szkolenie doskonalące dla strażaków ksrg z zakresu współdziałania z SP ZOZ Lotnicze Pogotowie Ratunkowe – 20.466 osób (69,4%) i szkolenie w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego – 5.787 osób (19,6%).

Ochotnicze Straże Pożarne

Szkolenia członków OSP realizowane są na podstawie *„Zasad organizacji szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych”* uzgodnionych z Zarządem Głównym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych i zatwierdzonych przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w 2015 r.

Organizatorem szkoleń realizowanych na poziomie podstawowym strażaków ratowników OSP są komendy powiatowe/miejskie PSP. Dopuszcza się organizowanie szkoleń poziomu podstawowego strażaków ratowników OSP przez szkoły i komendy wojewódzkie PSP. Kwestie te reguluje przede wszystkim art. 13 ustawy o PSP. Szkolenie członków OSP, zgodnie z art. 35 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna.

Wymagania w zakresie wyszkolenia specjalistycznego członków OSP zostały uregulowane w poszczególnych zasadach ratownictwa specjalistycznego w ksrg.

Szkolenia realizowane były na trzech poziomach od szkolenia podstawowego, poprzez szkolenia specjalistyczne, a skończywszy na szkoleniach dowódczych. Szczegółowe zasady realizacji szkoleń członków OSP, w tym szkoleń realizowanych na poziomie specjalistycznym określały programy szkoleń, zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP. Na poziomie specjalistycznym nie ma odrębnych programów szkoleń dla członków OSP (obowiązują programy z zakresu podstawowego dla PSP).

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. do ksrg było włączonych 4.545 jednostek OSP, liczących ogółem 213.751 druhów, 103.837 ratowników uprawnionych do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, tj. posiadających m.in.

³⁴ Szkolenie i doskonalenie zawodowe strażaków PSP było w 2019 r. przedmiotem kontroli NIK nr P/19/039 „Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA”. Ustalenia kontroli i oceny wyszkolenia funkcjonariuszy przedstawiono w Informacji o wynikach tej kontroli.

³⁵ Są to Szkoła Główna służby Pożarniczej w Warszawie, Centralna Szkoła PSP w Częstochowie, Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i Poznaniu oraz Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy.

przeszkolenie pożarnicze podstawowe. Największa liczba druhów ukończyła następujące szkolenia specjalistyczne: z zakresu ratownictwa technicznego - 71.351 druhów, w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy - 40.984, szkolenie dla kierowców – konserwatorów sprzętu ratowniczego - 26.764, szkolenie dla strażaków OSP z zakresu działań przeciwpowodziowych oraz ratownictwa na wodach - 22.417, w zakresie eksploatacji, obsługi i konserwacji samochodów z podnośnikiem - 2.286.

Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa

Strażacy wojskowych straży pożarnych szkoleni są w oparciu o programy szkoleń tożsame z programami realizowanymi przez Państwową Straż Pożarną. Program szkolenia opracowany przez Inspektorat Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej MON został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP.

Szkolenia strażaków WOP realizowane są w jednostce szkolącej na potrzeby WOP, tj. w Szkole Specjalistów Pożarnictwa (SSP) w Centrum Szkolenia Logistyki w Grudziądzu.

Strażacy wojskowych straży pożarnych oraz oficerowie Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej szkoleni są również, za zgodą Komendanta Głównego PSP, w szkołach i ośrodkach szkolenia PSP. W roku akademickim 2019/2020 studia podyplomowe w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie ukończyło 5 oficerów z delegatur Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej.

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. na 2.411 strażaków WSP kwalifikacje strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej miało 2.269 strażaków (94,1%), a uprawnienia dla ratowników zatrudnionych w jednostkach ochrony przeciwpożarowej – 2.272 strażaków (94,2%).

Zakładowe straże pożarne

Stosownie do postanowień *rozporządzenia w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i szkoleń ratowników (strażaków) jednostek ochrony przeciwpożarowej*³⁶, wydanego na podstawie art. 16 a ust. 6 *ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, strażacy tych jednostek powinni ukończyć szkolenia tożsame ze szkoleniami realizowanymi w PSP.

Wymagana liczba 12 przeszkolonych ratowników w zakładowych strażach pożarnych określona została w § 2 ust. 1 *rozporządzenia o ksrgr*. Komendant Główny PSP wyjaśnił, że za przeszkolenie strażaków tych jednostek odpowiadają podmioty je tworzące. Wymagania w zakresie wyszkolenia strażaków ZSP są analizowane podczas włączania ww. jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrgr, a stopień wyszkolenia strażaków (ratowników) jednostek ochrony przeciwpożarowej jest przedmiotem kontroli i analiz w ramach inspekcji gotowości operacyjnej tych jednostek realizowanych przez KP/KM PSP, a także w ramach bieżącego nadzoru komendantów powiatowych i miejskich PSP nad tymi jednostkami.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 177, 195-199, 458-459, 506-550)

3.6. Stan wyposażenia w pojazdy i sprzęt specjalistyczny do prowadzenia działań ratowniczych jednostek ksrgr (poza PSP).

Opis stanu
faktycznego

4.545 jednostek OSP włączonych do ksrgr posiadało, wg stanu 30 czerwca 2020 r., 11.130 pojazdów ratowniczych, w tym 8.421 pojazdów ratowniczo-gaśniczych i 2.709 pojazdów specjalistycznych. W grupie pojazdów ratowniczo-gaśniczych jednostki OSP posiadały 1.420 pojazdów lekkich, 5.126 średnich i 1.875 ciężkich.

Strażacy 19 wojskowych straży pożarnych włączonych do ksrgr dysponowali 28 pojazdami ratowniczo-gaśniczymi. Jednostki WSP nie posiadały pojazdów

³⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 10 listopada 2015 r. w sprawie wymagań kwalifikacyjnych oraz szkoleń dla strażaków jednostek ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. poz. 1962).

specjalnych.

7 jednostek zakładowych straży pożarnych włączonych do ksrq dysponowało 36 samochodami ratowniczo-gaśniczymi i 34 pojazdami specjalnymi.

Według informacji Komendant Głównego PSP, w okresie objętym kontrolą, jednostki PSP przekazały do jednostek OSP 540 pojazdów uznanych za zbędne, w tym 368 do jednostek OSP włączonych do ksrq. Do pozostałych jednostek włączonych do ksrq nie przekazywano pojazdów ratowniczo-gaśniczych, pojazdów specjalnych bądź innego sprzętu ratowniczego.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 194, 212-213, 214, 509)

3.7. Organizowanie i dokumentowanie ćwiczeń ratowniczych.

Opis stanu
faktycznego

Zasady organizacji ćwiczeń ratowniczych na poziomie komend powiatowych/miejskich PSP zostały zawarte w „Zasadach organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej”, zatwierdzonych 1 grudnia 2016 r. przez Komendanta Głównego PSP. W ww. zasadach zostały zdefiniowane rodzaje ćwiczeń, zasady ich planowania w ramach doskonalenia zawodowego oraz określony został wzór dokumentacji ćwiczeń.

Ponadto Komendant Główny PSP zatwierdził „Zasady organizacji ćwiczeń ratowniczych”, których integralną częścią jest *Metodyka oceny ćwiczeń wojewódzkich, międzywojewódzkich, krajowych i międzynarodowych*, która może być również stosowana przy ocenie ćwiczeń organizowanych przez komendantów wojewódzkich, powiatowych/miejskich PSP.

W okresie objętym kontrolą, z planowanych sześciu odbyły się cztery krajowe ćwiczenia ratownicze (w 2019 r.), a dwa ćwiczenia planowane do realizacji w I połowie 2020 r. zostały odwołane w związku z zagrożeniem koronawirusem SARS-Cov-2. W 2019 r. odbyły się ćwiczenia:

- „PODKARPACIE 2019” z udziałem m.in. Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego w Rzeszowie (w dniach 19-21 marca): scenariusz ćwiczeń zakładał prowadzenie działań ratowniczych podczas zdarzeń długotrwałych o dużych rozmiarach powstałych w wyniku wystąpienia zagrożenia terrorystycznego, wymagających udziału grup specjalistycznych;
- „OGNISTA PUSZCZA” z udziałem m.in. Grupy Poszukiwawczo-Ratowniczej OSP Jarogniewice (w dniach 2-4 kwietnia): scenariusz ćwiczeń zakładał prowadzenie działań ratowniczych podczas zdarzeń związanych ze zwalczaniem wielkoobszarowych pożarów lasów oraz prowadzenia działań ratowniczych w zakresie ratownictwa specjalistycznego;
- „ZALEW 2019” z udziałem 8 Brygady Kawalerii Pancernej w Braniewie (w dniach 24-26 września): scenariusz ćwiczeń zakładał prowadzenie działań ratowniczych podczas zdarzeń związanych ze zwalczaniem skutków wystąpienia powodzi oraz przeciwdziałania zagrożeniu powodziowemu;
- „KRAKÓW 2019” z udziałem Zakładowej Straży Pożarnej Arcelor Mittal Poland (w dniach 2-4 października): scenariusz ćwiczeń zakładał prowadzenie działań ratowniczych podczas zdarzeń związanych ze zwalczaniem skutków zdarzeń długotrwałych i o dużych rozmiarach powstałych w wyniku pożarów w obiektach przemysłowych oraz zdarzeń wymagających udziału grup specjalistycznych.

Oprócz ww. ćwiczeń w 2019 roku Komendant Główny PSP polecił wszystkim Komendantom Wojewódzkim PSP zorganizować i przeprowadzić cykl niezapowiedzianych ćwiczeń z zakresu gaszenia pożarów lasów, zwalczania skutków powodzi oraz budowy układów wężowo-pompowych. Ćwiczenia odbyły się na terenach powiatów faktycznie zagrożonych wystąpieniem ww. zagrożeń, które zostały wyselekcjonowane w oparciu o analizy zagrożenia powiatu oraz statystyki występujących ww. zdarzeń. W ćwiczeniach brały udział siły i środki ze wszystkich

powiatów z danych województw, w sile co najmniej jednej kompanii.

Ponadto w dniach 12-14 czerwca 2019 r. na terenie Ośrodka Szkolenia Poligonowego Wojsk Lądowych Żagań w miejscowości Pstrąże odbyła się recertyfikacja polskiej ciężkiej grupy poszukiwawczo ratowniczej HUSAR Poland zgodnie ze standardami INSARAG ONZ. Do udziału w przedsięwzięciu zaproszono grupy szkieletowe z Ukrainy i Czech, których głównym zadaniem było wsparcie polskiej grupy w pracach sztabowych.

Krajowe ćwiczenia ratownicze realizowane są zgodnie z „*Ramowymi wytycznymi do przeprowadzenia międzywojewódzkich ćwiczeń centralnego odwodu operacyjnego ksrg*” oraz „*Zasadami organizacji ćwiczeń ratowniczych*”. Przed każdym krajowym ćwiczeniem ratowniczym, opracowywany jest rozkaz Komendanta Głównego PSP w sprawie ich organizacji, w którym zawarte są m.in. informacje nt.:

- sił i środków przewidzianych do udziału w ćwiczeniu,
- wykazu osób zespołu organizacji ćwiczenia, zespołu rozjemców, zespołu pozoracji, itp.,
- preliminarz wydatków na ich organizację,
- zadania dla komend wojewódzkich i szkół PSP.

Wraz z rozkazem opracowywana jest dokumentacja ćwiczeń, w której zawarty jest m.in. scenariusz, wg którego przeprowadzane są poszczególne epizody podczas ćwiczeń. Na etapie przeprowadzenia ćwiczeń, wykorzystywany jest on przez zespół rozjemców, którego zadaniem jest sprawdzenie poprawności wykonywania czynności ratowniczych oraz obowiązujących procedur związanych z organizacją działań ratowniczych. Na podstawie obserwacji i spostrzeżeń, członkowie zespołu rozjemców, wypełniają formularz oceny ćwiczeń.

Wnioski i spostrzeżenia z krajowych ćwiczeń ratowniczych organizowanych w danym roku kalendarzowym przedstawiane były również podczas rocznej odprawy kadry dowódczej centralnego odwodu operacyjnego i udostępniane w formie elektronicznej na serwerze KG PSP.

W ocenie z ćwiczeń zrealizowanych w 2019 r., zespoły rozjemców, zawarły spostrzeżenia i uwagi dotyczące realizacji zadań przez jednostki i zespoły ratownicze PSP oraz służb współpracujących z PSP. Ocena współpracy z przedstawicielami instytucji współpracujących z PSP dokonywana była lokalnie na poziomie organizatora ćwiczeń.

W przypadku Zakładowej Straży Pożarnej ArcelorMittal Poland zwrócono uwagę na prawidłowość realizacji działań ratowniczych przez siły I rzutu stawianych przed poziomem podstawowym w ratownictwie chemiczno-ekologicznym, co skutkowało szeregiem błędów na poszczególnych etapach działań (m.in. brak prawidłowego rozpoznania, brak dekontaminacji, brak właściwego zabezpieczenia ratowników w strefie I we właściwe środki ochrony przeciwchemicznej).

(dowód: akta kontroli tom III, str. 199-203)

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny PSP podejmował działania w celu poprawy stanu wyposażenia jednostek pożarniczych, w szczególności zmierzające do uzyskania dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego. Z nielicznymi odstępstwami jednostki PSP dysponowały sprzętem w ilości określonej normatywami.

Komendant Główny PSP stworzył efektywny system szkolenia strażaków PSP i Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP) oraz wspierał szkolenie strażaków Wojskowej Ochrony Przeciwpowodzi. Komendant Główny PSP ustanowił ramy organizacyjne i przeprowadził w okresie objętym kontrolą szereg ćwiczeń ratowniczych z udziałem wielu podmiotów.

4. Sprawowanie przez Komendanta Głównego PSP nadzoru nad funkcjonowaniem ksrg.

4.1. Nadzór Komendanta Głównego PSP nad funkcjonowaniem ksrg. Inspekcje gotowości operacyjnej i kontrole jednostek ksrg.

Stosownie do postanowień art. 14 ust. 3 *ustawy o ochronie przeciwpożarowej* Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań.

Działania wynikające z nadzoru Komendanta Głównego PSP nad funkcjonowaniem ksrg były realizowane poprzez inspekcje gotowości operacyjnej jednostek, kontrole jednostek, badanie audytowe, analizowanie działań ratowniczych oraz rozpatrywanie i analizowanie skarg i wniosków.

Opis stanu
faktycznego

Inspekcje gotowości operacyjnej

Sposób przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego Komendant Główny PSP uregulował zarządzeniem nr 10 z dnia 28 grudnia 2017 r.

W 2019 r. na podstawie § 3 ust. 1 pkt 1 ww. zarządzenia zespoły inspekcyjne KG PSP przeprowadziły inspekcje gotowości operacyjnej w 15 jednostkach ratowniczo-gaśniczych, których siły wchodziły w skład centralnego odwodu operacyjnego. Ponadto przeprowadzono 9 inspekcji gotowości operacyjnej stanowisk kierowania komendantów wojewódzkich (powiatowych/miejskich) oraz 4 inspekcje pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego – łącznie 28 inspekcji.

W 2019 r. zespoły inspekcyjne KW PSP przeprowadziły łącznie 359 inspekcji gotowości operacyjnej stanowisk kierowania komend wojewódzkich i komend powiatowych (miejskich) PSP, 74 inspekcje gotowości operacyjnej ochotniczych straży pożarnych włączonych do ksrg oraz 191 inspekcji gotowości operacyjnej pododdziałów wojewódzkich odwodów operacyjnych. Na poziomie komend miejskich i powiatowych PSP przeprowadzono 1.556 inspekcji stanowisk kierowania, 1.955 inspekcji jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz 4.807 inspekcji jednostek OSP włączonych do ksrg.

Stosownie do postanowień § 20 ust. 10 zarządzenia KG PSP w sprawie inspekcji, pismem z dnia 20 stycznia 2020 r. Komendant Główny PSP poinformował komendantów wojewódzkich i komendantów szkół PSP o wynikach inspekcji i polecił uwzględnić je przy organizacji doskonalenia zawodowego strażaków.

W I półroczu 2020 r., ze względu na zagrożenie epidemiczne wirusem COVID-19, inspekcje gotowości operacyjnej zostały ograniczone. Zespoły inspekcyjne KG PSP przeprowadziły tylko 3 inspekcje stanowisk kierowania: KW PSP w Białymstoku (ocena dobra) i 2 komend miejskich PSP w Słupsku (ocena celująca) i Koszalinie (ocena dobra). Przedłożone do kontroli protokoły poinspekcyjne z ww. inspekcji wskazują na rzetelną realizację zarządzenia KG PSP w sprawie inspekcji. Nie stwierdzono nieprawidłowości o kluczowym znaczeniu dla działalności operacyjnej. W związku z powyższym podsumowania, o którym mowa w § 20 ust. 10 zarządzenia KG PSP w sprawie inspekcji, nie sporządzono.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 150; tom II, str. 229, 237-255, 258-259)

Kontrole jednostek PSP

W okresie objętym kontrolą zespoły kontrolne KG PSP przeprowadziły trzy kontrole dotyczące organizacji bądź funkcjonowania jednostek organizacyjnych PSP.

W dniach od 5 kwietnia do 30 września 2019 r. przeprowadzono planową kontrolę dotyczącą wykonywania przez Komendanta Miejskiego PSP m. st. Warszawy zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie zdarzeń nadzwyczajnych

wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Kontrola zakończyła się oceną pozytywną sformułowaną w wystąpieniu pokontrolnym z dnia 30 sierpnia 2019 r., a zgłoszone zalecenia i wnioski zostały przyjęte do realizacji.

W dniach od 25 września 2019 r. do 10 lutego 2020 r., w tożsamym zakresie, była prowadzona kontrola realizacji zadań przez Komendanta Miejskiego PSP w Poznaniu. Decyzją Komendanta Głównego PSP, który w okresie objętym kontrolą był Wielkopolskim Komendantem Wojewódzkim PSP, tj. zwierzchnikiem kierownika jednostki kontrolowanej, przerwano czynności kontrolne. Dotychczasowe ustalenia kontroli dotyczące uchybień i nieprawidłowości w działalności KM PSP w Poznaniu zostały przekazane z zaleceniami pokontrolnymi, jednak bez formułowania wystąpienia pokontrolnego.

W dniach 24-27 lutego 2020 r. przeprowadzono planową kontrolę realizacji zadań Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w zakresie organizowania odwodów operacyjnych. W wyniku kontroli sformulowano ocenę „pozytywną z nieprawidłowościami”, a główne nieprawidłowości dotyczyły: błędów formalno-prawnych w uregulowaniu pracy zastępców komendanta skutkujących brakiem jednoznacznego wyznaczenia dowódcy wojewódzkiego odwodu operacyjnego w okresie do 1 sierpnia 2018 r., braków aktualizacji dokumentacji w zakresie sił i środków OSP wyznaczonych do odwodu wojewódzkiego, nieprawidłowego prowadzenia inspekcji pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego, błędnego wyznaczania tych samych sił i środków zarówno do odwodu wojewódzkiego jak i centralnego oraz braku zapewnienia funkcjonowania wojewódzkiego odwodu operacyjnego bez dodatkowego zaprowiantowania³⁷. Pismem z dnia 30 września 2020 r. Kujawsko-Pomorski Komendant Wojewódzki PSP poinformował Komendanta Głównego PSP o sposobie wykonania zaleceń i realizacji wniosków pokontrolnych.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 11-16, 80-106; tom III str. 555-583)

Audyt wewnętrzny

W 2020 r., zgodnie z planem, audytor wewnętrzny KG PSP przeprowadziła audyt wewnętrzny nt. *„Prowadzenie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie działania Komendanta Głównego PSP”*.

Sprawozdanie z realizacji tego zadania zostało skierowane do Komendanta Głównego PSP w maju 2020 r. Audytem objęto działania Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Audytowany obszar oceniony został pozytywnie, ze wskazaniem że badanym zakresie *„w wystarczającym stopniu funkcjonowała adekwatna, skuteczna oraz efektywna kontrola zarządcza”*.

Jako obszary wymagających poprawy w Sprawozdaniu wykazano:

- działania KCKRiOL w zakresie oceny i analizy ryzyka w obszarze inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów audytor uznała *„za niewystarczające i nieadekwatne do zagrożeń faktycznie występujących w tej komórce organizacyjnej”*. Audytor wskazała 9 obszarów, które powinny zostać dodatkowo uwzględnione w procesie analizy i oceny ryzyka prowadzonej działalności;
- w odniesieniu do doboru funkcjonariuszy KG PSP realizujących inspekcje, audytor rekomendowała *„rozważenie możliwości sformalizowania procesu doboru funkcjonariuszy do wykazu oficerów Komendy wyznaczonych do zespołu inspekcyjnego KG PSP, poprzez między innymi jasne zdefiniowanie kryteriów oceny jakie muszą spełniać funkcjonariusze aprobujący do wykazu, jak również bieżące prowadzenie np. karty oceny poszczególnych funkcjonariuszy będących członkami zespołu”*.

³⁷ Wystąpienie pokontrolne nr BKS-W-I-092/1-16/20 z dnia 7 sierpnia 2020 r.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że „KCKRiOL jest w trakcie analizy występujących aktualnie i możliwych do wystąpienia ryzyk (w tym wskazanych przez audytora), mogących negatywnie wpływać na realizację niektórych zadań” oraz że „Komórka prowadząca sprawy inspekcji w KCKRiOL jest w trakcie określania wymagań, jakie powinni spełniać funkcjonariusze włączeni do zespołu inspekcyjnego KG PSP. Wstępnie zaplanowano, aby funkcjonariusz włączany do „Wykazu oficerów (...)” m.in.: posiadał doświadczenie 10 lat w służbie (w przypadku przewodniczących) oraz 5 lat w służbie (w przypadku członków zespołu), uczestniczył wcześniej przynajmniej w 5 inspekcjach gotowości operacyjnej podmiotów ksrg i posiadał doświadczenie praktyczne w kierowaniu działaniami ratowniczymi (w przypadku przewodniczących)”.

(dowód: akta kontroli tom I, str. 15, 107-128; tom III str. 183-184, 497-500)

4.2. Analizowanie działań ratowniczych.

Opis stanu
faktycznego

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2g ustawy o PSP do zadań Komendanta Głównego PSP należy analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Komendant Główny PSP wprowadził do stosowania „Zasady analizowania zdarzeń dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej” w listopadzie 2012 r.

W Komendzie Głównej PSP analizowaniem zdarzeń oraz prowadzeniem dokumentacji w przedmiotowym zakresie zajmował się Wydział Planowania Operacyjnego i Analiz w KCKRiOL. Wydział ten, zgodnie z „Zasadami analizowania zdarzeń”, od 2013 r. prowadził monitorowanie procesu analitycznego realizowanego przez poszczególne jednostki organizacyjne PSP na terenie kraju. W ramach powyższego nadzoru, corocznie opracowywany był materiał podsumowujący przedmiotowy proces. Opracowany przez KCKRiOL materiał po akceptacji Komendanta Głównego PSP przekazywany był komendantom wojewódzkim PSP z poleceniem dokonania wnikliwej analizy dokumentu oraz dokonania własnej oceny procesu analitycznego realizowanego przez podległe jednostki organizacyjne PSP, wdrożenia materiału na potrzeby szkolenia i doskonalenia zawodowego, a także realizacji wniosków w nim zawartych.

W okresie objętym kontrolą w Komendzie Głównej PSP przeprowadzono:

- w 2019 r. - 24 oceny analiz ze zdarzeń przygotowane przez podległe jednostki organizacyjne PSP, w tym: 21 ocen analiz z pożarów oraz 3 oceny analiz z miejscowych zagrożeń;
- w 2020 r. (I połowa) - 7 ocen analiz ze zdarzeń przygotowanych przez podległe jednostki organizacyjne PSP, w tym: 5 ocen analiz z pożarów oraz 2 oceny analiz z miejscowych zagrożeń.

W KG PSP analizy zdarzeń sprawdzano pod kątem formalnym i merytorycznym, oceniano pod kątem poprawności podjętych działań oraz formułowano wnioski końcowe. W wyniku sprawdzenia analiz w ww. zakresie Komendant Główny PSP wystąpił 13 razy do komendantów wojewódzkich PSP z poleceniem przekazania podległym jednostkom organizacyjnym PSP stosownych uwag oraz zaleceń.

(dowód: akta kontroli tom III, str. 553, 602-639)

4.3. Rozpatrywanie skarg i wniosków.

Opis stanu
faktycznego

Przy załatwianiu skarg i wniosków Komendant Główny PSP zobowiązany był do przestrzegania zasad wynikających z art. 221-259 Kodeksu postępowania administracyjnego³⁸ oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie organizacji

³⁸ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256).

przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków³⁹, a także wewnętrznych uregulowań w tym zakresie.

Właściwą jednostką KG PSP do przyjmowania skarg i wniosków było Biuro Kontroli, Skarg i Wniosków (BKS.W). Działania Biura w tym zakresie były dokumentowane kwartalnymi sprawozdaniami umieszczanymi na stronie internetowej KG PSP⁴⁰. Sprawozdania te obejmowały jedynie skargi i wnioski rozpatrywane przez Komendę Główną. Zdaniem NIK nie pozwala to na pełną analizę spraw związanych ze skargami i wnioskami dotyczącymi funkcjonowania ksrsg w skali całego kraju. Wyjątkiem były skargi, dotyczące spraw lokalnych (w tym OSP), kierowane na ręce Komendanta Głównego PSP.

W 2019 r. do BKS.W wpłynęło 189 spraw, w tym 79 skarg (41,8%), 107 skarg anonimowych (56,6%) oraz 3 wnioski. Skargi dotyczące ksrsg stanowiły 6,3% wszystkich spraw rozpatrywanych przez BKS.W (1 skarga i 9). Ponadto 2 skargi dotyczące działalności operacyjnej jednostki OSP i jednostki PSP zostały przekazane do rozpatrzenia komendantom wojewódzkim PSP.

Skarga rozpatrzona przez KG PSP dotyczyła zarzutu prowadzenia działań zmierzających do wyłączenia jednostki OSP z ksrsg i została uznana za niezasadną. Skargi skierowane do rozpatrzenia przez komendantów wojewódzkich PSP dotyczyły nadużywania sygnałów dźwiękowych przez strażaków jednej z jednostek PSP oraz zniszczenia mienia przez strażaków podczas działań operacyjnych. Obie skargi po rozpatrzeniu uznano za niezasadne.

Rozpatrzone przez KG PSP anonimy dotyczyły one zarówno nieprawidłowości dotyczących działań operacyjnych podczas akcji ratowniczo-gaśniczych (np. 4 skargi dotyczące prowadzenia działań pod wpływem alkoholu lub niewłaściwego zachowania się strażaków), jak i działań niezgodnych z prawem (przywłaszczenie mienia lub użytkowanie mienia jednostki niezgodnie z przepisami). W 2 przypadkach zarzuty się potwierdziły, a w 5 sprawy zostały przekazane do dalszego zbadania przez właściwych starostów lub komendę powiatową Policji.

(dowód: akta kontroli tom I str. 11-13, 29-79)

W 2020 r. (do dnia 30 czerwca) do KG PSP wpłynęło 11 spraw. BKS.W rozpatrzyło 1 skargę dotyczącą funkcjonowania ksrsg oraz 5 anonimów. Skarga dotycząca uszkodzenia ogrodzenia i wycięcia drzew podczas akcji ratowniczej i została uznana po zbadaniu za bezzasadną.

Anonimowe skargi w 3 przypadkach dotyczących działań operacyjnych i zachowania funkcjonariusza PSP uznano po rozpatrzeniu za bezzasadne. Jedną anonimową skargę dotyczącą wykonywania legalizacji, szkolenia i konserwacji sprzętu ochrony dróg oddechowych skierowano do dalszego badania przez komendanta wojewódzkiego PSP. Jedną sprawę, dotyczącą potencjalnych nieprawidłowości w zakresie sposobu opiniowania przez komendanta wojewódzkiego PSP wniosków na dofinansowanie samochodów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP włączono do projektu planu kontroli na rok 2020.

Ponadto 5 skarg, które wpłynęły do KG PSP przekazano właściwym komendantom wojewódzkim PSP. Ze spraw tych, po ich rozpoznaniu, 2 uznano za bezzasadne – dotyczyły nadużywania sygnałów dźwiękowych przez jednostkę OSP oraz nieprawidłowego działania strażaków komendy miejskiej PSP w trakcie akcji ratowniczo-gaśniczej. Do dnia zakończenia kontroli 3 sprawy były nadal

³⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002 r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków (Dz. U. Nr 5, poz. 46).

⁴⁰ https://www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/analizy_okresowe

rozpatrywane przez komendantów wojewódzkich PSP (dotyczyły niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy PSP w trakcie wykonywania zadań).

(dowód: akta kontroli tom I, str. 30-32)

4.4. Okresowe analizy funkcjonowania ksrg oraz jego potencjału ratowniczego.

Opis stanu
faktycznego

W listopadzie 2019 r. Komendant Główny PSP zatwierdził kolejną, opracowywaną co 2 lata, „Analizę potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego” (dalej: Analiza), która zawierała m.in.:

- charakterystykę krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- zadania realizowane przez jednostki OSP włączone do ksrg podczas działań ratowniczych;
- statystykę zdarzeń za lata 2010-2018 przedstawiająca udział jednostek OSP włączonych do ksrg w działaniach ratowniczych;
- analizę potencjału jednostek OSP włączonych do ksrg, w tym stan remiz, wyposażenia w pojazdy pożarnicze, sprzęt i urządzenia pożarnicze, systemy alarmowania;
- stan osobowy i wyszkolenie ratowników OSP;
- stan wojewódzkich odwołów operacyjnych;
- wnioski.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 332-445)

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w odniesieniu do jednostek zakładowych i jednostek WOP, takich analiz nie sporządzano. Na potrzeby KG PSP wystarczające były dane na temat stanu ukompletowania i wyposażenia tych jednostek oraz dane na temat ich udziału w zdarzeniach i ich dyspozycyjności zawarte w SWD PSP.

(dowód: akta kontroli tom II, str. 203)

Informacje o potencjale ksrg były zamieszczane również w „Biuletynach rocznych PSP”, publikowanych na stronie internetowej KG PSP⁴¹. Analiza danych zawartych w Biuletynach wykazała, że w latach 2005-2019 w krajowym systemie ratowniczym zaszły następujące zmiany:

	<u>stan 31.12.2005 r.</u>	<u>stan 31.12.2019.</u>	<u>zmiana</u>
- liczba jednostek organizacyjnych PSP	516	501	- 3%
- liczba strażaków PSP	28.936	30.351	+ 5%
- liczba jednostek OSP w ksrg	3.546	4.505	+ 27%
- liczba ratowników OSP w ksrg	96.231	105.271	+ 9%
- jednostki wojskowych i zakładowych straży poż.	7	26	+271%
- strażacy wojskowych i zakładowych straży poż.	397	784	+ 97%
- interwencje jednostek ochrony ppoż. (w roku)	399.982	512.514	+ 28%
w tym: pożary	184.316	153.520	- 17%
miejscowe zagrożenia	201.781	316.194	+ 57%

OCENA CZĄSTKOWA

Komendant Główny PSP rzetelnie nadzorował funkcjonowanie ksrg, m.in. prowadził inspekcje gotowości operacyjnej i kontrole jednostek PSP, a w Komendzie Głównej PSP analizowano działania ratownicze, sporządzano analizy potencjału i funkcjonowania ksrg oraz przeprowadzono jedno badanie audytowe.

⁴¹ <https://www.archiwum.straz.gov.pl/aktualnosci/biuletyny>. Do dnia zakończenia kontroli dostępne były Biuletyny roczne PSP za lata 2005-2019.

IV. Wnioski

Wnioski pokontrolne

Z uwagi na stwierdzoną nieprawidłowość, na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 5 ustawy o NIK, Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Komendanta Głównego PSP o opracowanie zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, tj. wykonanie dyspozycji § 4 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia o ksrg.

V. Pozostałe informacje i pouczenia

Wystąpienie pokontrolne zostało sporządzone w dwóch egzemplarzach; jeden dla Komendanta Głównego PSP, drugi do akt kontroli.

Prawo zgłoszenia
zastrzeżeń

Zgodnie z art. 54 ustawy o NIK przysługuje Panu Komendantowi prawo zgłoszenia na piśmie umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego, w terminie 21 dni od dnia jego przekazania. Zastrzeżenia zgłasza się do Prezesa Najwyższej Izby Kontroli. Prawo zgłaszania zastrzeżeń, zgodnie z art. 61b ust. 2 ustawy o NIK, nie przysługuje do wystąpienia pokontrolnego zmienionego zgodnie z treścią uchwały w sprawie zastrzeżeń.

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.

Obowiązek
poinformowania
NIK o sposobie
wykorzystania uwag
i wykonania wniosków

Zgodnie z art. 62 ustawy o NIK należy poinformować Najwyższą Izbę Kontroli, w terminie 21 dni od otrzymania wystąpienia pokontrolnego, o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków sformułowanych w wystąpieniu pokontrolnym oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Warszawa, dnia 25 listopada 2020 r.

Wiceprezes
Najwyższej Izby Kontroli
Marek Opiola

.....
podpis