KPB.430.001.2021
Nr ewid. 7/2021/P/20/035/KPB

Informacja o wynikach kontroli

FUNKCJONOWANIE KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO

DEPARTAMENT PORZĄDKU
I BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO

MISJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest dbałość o gospodarność i skuteczność w służbie publicznej dla Rzeczypospolitej Polskiej

WIZJĄ
Najwyższej Izby Kontroli jest cieszący się powszechnym autorytetem najwyższy organ kontroli państwowej, którego raporty będą oczekiwanym i poszukiwanym źródłem informacji dla organów władzy i społeczeństwa

Informacja o wynikach kontroli
Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

p.o. Dyrektor Departamentu Porządku
i Bezpieczeństwa Wewnętrznego

Michał Jędrzejczyk

Zatwierdzam:
Prezes Najwyższej Izby Kontroli

Marian Banaś
Warszawa, dnia 11.03.2024

Najwyższa Izba Kontroli
ul. Filtrowa 57
02-056 Warszawa
T/F +48 22 444 50 00

www.nik.gov.pl

SPIS TREŚCI

WYKAZ STOSOWANYCH SKRÓTÓW, SKRÓTOWCÓW I POJĘĆ 4

1. WPROWADZENIE 6

2. OCENA OGÓLNA 8

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI 10

4. WNIOSKI 19

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI 21

5.1. Organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zasady jego tworzenia i funkcjonowania 21
5.2. Wymiana informacji i koordynacja działań jednostek ksrg prowadzących działania ratownicze 42
5.3. Wyposażenie jednostek ksrg i wyszkolenie ratowników 48
5.4. Nadzór Ministra SWiA oraz komendantów jednostek PSP nad funkcjonowaniem ksrg 68

6. ZAŁĄCZNIKI 78

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe 78
6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych 82
6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności 94
6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli 97
6.5. Stanowisko Ministra SWiA do informacji o wynikach kontroli 98

Zdjęcie na okładce:
© materiały kontrolne NIK

Wykaz stosowanych skrótów, skrótowców i pojęć

JRG	jednostka ratowniczo-gaśnicza Państwowej Straży Pożarnej;
KDR	kierujący działaniami ratowniczymi;
KG PSP	Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej;
KP / KM PSP	Komenda Powiatowa/Komenda Miejska Państwowej Straży Pożarnej;
ksrg	krajowy system ratowniczo-gaśniczy, o którym mowa w rozdziale 3 (art. 12–21b) ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*[1];
KW PSP	Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej;
LPR	Lotnicze Pogotowie Ratunkowe;
Minister SWiA	Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji;
MSWiA	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji;
OSP	Ochotnicza Straż Pożarna;
SK	stanowisko kierowania;
SWD PSP	System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej[2];
WOP	Wojskowa Ochrona Przeciwpożarowa;
ZOSP RP	Związek Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej;
ZSP	Zakładowa Straż Pożarna;
działania ratownicze	każda czynność podjęta w celu ochrony, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia (art. 2 pkt 2 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*);
dysponent ś.b.p.	dysponent środków budżetu państwa;
jednostki ochrony przeciwpożarowej	jednostki Państwowej Straży Pożarnej, Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna, zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych, inne jednostki ratownicze (art. 15 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*);

[1] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. *o ochronie przeciwpożarowej* (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o ochronie przeciwpożarowej".

[2] System Wspomagania Decyzji PSP uregulowany rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 24 grudnia 2013 r. w sprawie Systemu Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1723), zwanym tutaj „rozporządzeniem w sprawie SWD PSP".

inne miejscowe zagrożenie	zdarzenie wynikające z rozwoju cywilizacyjnego i naturalnych praw przyrody niebędące pożarem ani klęską żywiołową, stanowiące zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska, któremu zapobieżenie lub którego usunięcie skutków nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków. Najczęściej występujące zagrożenia wynikają ze zdarzeń komunikacyjnych (jak np. wypadki drogowe) i budowlanych (jak np. zniszczenia lub uszkodzenia budynków w wyniku wybuchu) (art. 2 pkt 3 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*);
czynności ratownicze podstawowe	czynności wykonywane w poszczególnych dziedzinach ratownictwa przez wszystkich ratowników (§ 2 pkt 1 lit. a *rozporządzenia o ksrg*[3]);
czynności ratownicze specjalistyczne	czynności wykonywane z użyciem sprzętu specjalistycznego przez odpowiednio przeszkolonych ratowników (§ 2 pkt 1 lit. b *rozporządzenia o ksrg*);
dziedziny ratownictwa	walka z pożarami, ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne (§ 2 pkt 3 *rozporządzenia o ksrg*);
gotowość operacyjna	zdolność do realizowania czynności ratowniczych w poszczególnych dziedzinach ratownictwa (§ 2 pkt 4 *rozporządzenia o ksrg*);
obszar chroniony	obszar, w granicach którego, niezależnie od podziału administracyjnego, siły i środki podmiotu ksrg właściwe dla rodzaju zagrożenia przybędą do miejsca zdarzenia w najkrótszym czasie (§ 2 pkt 17 ww. rozporządzenia);
poziom zabezpieczenia operacyjnego gminy	określa potrzeby w zakresie włączania kolejnych jednostek OSP do ksrg w danej gminie;
inspekcja gotowości operacyjnej	niezapowiedziana kontrola mająca na celu dokonanie oceny stopnia przygotowania jednostki do podejmowania działań ratowniczych.

[3] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. *w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. U. poz. 1319, ze zm.), zwane tutaj „rozporządzeniem o ksrg".

1. WPROWADZENIE

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne ksrg oraz wyposażenie i przygotowanie ratowników gwarantują sprawne prowadzenie działań ratowniczych?

Pytanie definiujące cele szczegółowe kontroli

1. Czy obowiązujące regulacje organizacyjne i prawne ksrg są spójne?
2. Czy stworzono rozwiązania umożliwiające sprawną wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy jednostkami ksrg prowadzącymi działania ratownicze?
3. Czy wyposażenie jednostek ksrg oraz wyszkolenie ratowników pozwala na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych?
4. Czy sprawowano skuteczny nadzór nad funkcjonowaniem ksrg?

Jednostki kontrolowane

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji,

Komenda Główna PSP,

5 komend wojewódzkich PSP,

10 komend powiatowych/miejskich PSP oraz 20 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do ksrg (łącznie 37 podmiotów).

Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego nie było dotąd przedmiotem kompleksowej kontroli NIK. Kontrolowane były tylko niektóre obszary systemu. Skontrolowano m.in. bieżącą realizację Programu modernizacji m.in. Państwowej Straży Pożarnej[4], finansowanie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych[5], czy szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA, w tym strażaków Państwowej Straży Pożarnej[6].

W ostatnich latach w mediach pojawiały się jednak informacje na temat problemów dotyczących funkcjonowania jednostek ksrg. W listopadzie 2016 r. Komendant Główny PSP stwierdził[7] m.in. *W przypadku OSP zaczął narastać problem, o którym milczano. Zmieniła się forma szukania pracy, zarabiania na życie. Ludzie z małych miejscowości przemieszczają się do większych. A OSP w dużej mierze funkcjonują poza dużymi miastami. Migracja ludności przyczynia się do pustoszenia OSP. Nie możemy i raczej nie będziemy mogli liczyć na wszystkie jednostki. Rozszerzanie kompetencji OSP, wprowadzanie specjalizacji w większości przypadków byłoby problematyczne, bo wiąże się z potrzebą kształcenia, nabycia kwalifikacji – na to ochotnicy często nie znajdują czasu.* (...) *dzisiaj łatwo włączyć jednostkę OSP do KSRG, ale już jej wyłączenie bywa problematyczne.*

W ocenie NIK stało się zatem konieczne zbadanie organizacji i funkcjonowania jednostek wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który jest ważnym elementem ochrony przeciwpożarowej.
W celu uzyskania reprezentatywnych wyników zdecydowano o objęciu kontrolą MSWiA, bowiem Minister SWiA jest organem nadzorującym ksrg, Komendę Główną PSP, której Komendant jest organizatorem systemu, wybrane jednostki PSP szczebla wojewódzkiego i powiatowego oraz funkcjonujące na ich terenie jednostki OSP włączone do ksrg.

Założono ponadto pozyskanie informacji od jednostek nieobjętych kontrolą, tj. Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP i Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej. Dane nt. zakładowych straży pożarnych włączonych do ksrg pozyskano z SWD PSP.

[4] Kontrola P/18/038 – Realizacja „Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020" przeprowadzona w 2018 r. przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK. W wyniku kontroli, NIK stwierdziła, że środki finansowe przeznaczone na przedsięwzięcia objęte „Programem modernizacji...", zostały wydatkowane prawidłowo, w kwotach wynikających z ustawy modernizacyjnej (Dz. U. z 2019 r. poz. 2198). Pozwoliło to, w okresie objętym kontrolą, zrealizować lub rozpocząć realizację zaplanowanych inwestycji budowlanych, dostaw sprzętu transportowego i wyposażenia funkcjonariuszy oraz sprzętu informatycznego. Ze środków Programu modernizacji wypłacono również założone podwyżki uposażeń dla funkcjonariuszy i wynagrodzeń dla pracowników cywilnych.

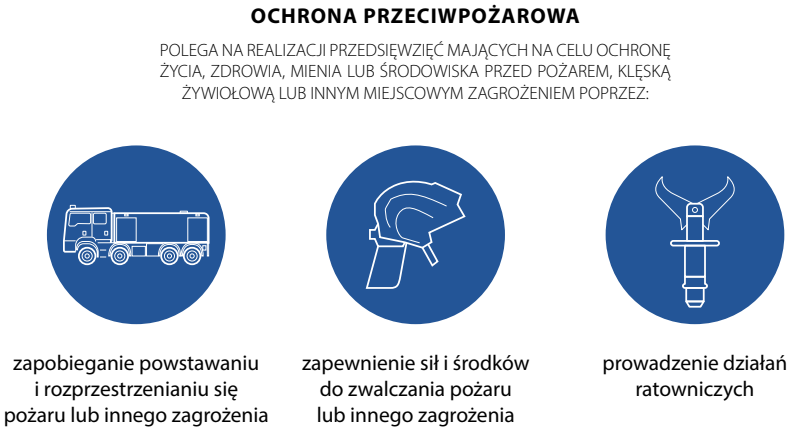
[5] Kontrola P/18/093 – Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych przeprowadzona w 2018 r. przez Delegaturę NIK w Poznaniu. W ocenie NIK, środki publiczne przeznaczone w latach 2014–2017 na dofinansowanie jednostek OSP włączonych do ksrg, stanowiące około 70% wszystkich środków dla jednostek OSP, wykorzystane zostały efektywnie. Przyczyniło się to do stworzenia zasobu dobrze wyposażonych i wyszkolonych ratowników – członków OSP.

[6] Kontrola P/19/039 – Szkolenie i doskonalenie zawodowe funkcjonariuszy służb podległych MSWiA przeprowadzona w 2019 r. przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego NIK. W jej wyniku stwierdzono m.in., że organizacja procesu szkolenia oraz potencjał szkoleniowy PSP pozwalał na objęcie szkoleniem i doskonaleniem wszystkich funkcjonariuszy, a zakres realizowanych szkoleń umożliwiał właściwe przygotowanie ich do realizacji powierzonych im zadań.

[7] „Przegląd pożarniczy" listopad 2016 r., nr 1364 (https://www.ppoz.pl/w-ogniu-pytan/1364-mamy-potencjal).

Przedmiotem kontroli była organizacja systemu, w tym zasady jego tworzenia i modyfikacji, wyposażenie jednostek i wyszkolenie ratowników, udział w działaniach ratowniczych oraz nadzór nad funkcjonowaniem systemu sprawowany ma każdym szczeblu organizacyjnym.

Infografika nr 1
Ochrona przeciwpożarowa

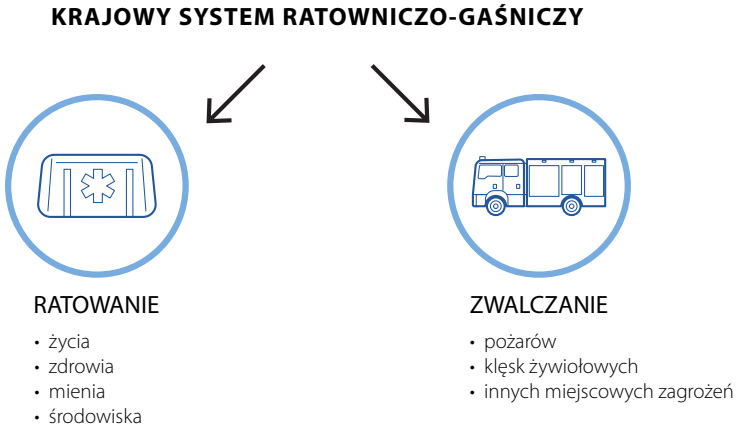


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Wyniki kontroli pozwoliły ocenić krajowy system ratowniczo-gaśniczy oraz zdiagnozować podstawowe problemy w realizacji zadań ratowniczych przez jednostki systemu, a także wskazać kierunki działań naprawczych.

NIK wyraża przekonanie, że dokonane przez Izbę ustalenia i analizy dostarczą osobom odpowiedzialnym za kształtowanie systemu zobiektywizowanych danych, które pozwolą wypracować właściwe rozwiązania prawne i organizacyjne w tym zakresie. Doceniając bowiem zaangażowanie zwłaszcza strażaków OSP, podejmujących bezinteresownie działania ratownicze i to, co już udało się osiągnąć w kwestii organizacji ksrg, NIK wskazuje na potrzebę dalszych zmian w poszczególnych obszarach. Ich szybkie i sprawne wprowadzenie przyczyniłoby się do dalszego wzrostu poziomu potencjału ratowniczego systemu, a tym samym jeszcze lepszej realizacji zadań w zakresie zapewnienia ludziom bezpieczeństwa.

Infografika nr 2
Krajowy system ratowniczo-gaśniczy



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

2. OCENA OGÓLNA

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie oceniła funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

W ocenie NIK, obowiązujące rozwiązania prawne są spójne, a organizacja ksrg oraz wyposażenie i przygotowanie ratowników umożliwiały sprawne prowadzenie działań ratowniczych

Obowiązujące w Polsce rozwiązania prawne i organizacyjne oraz wyposażenie i wyszkolenie ratowników umożliwiają sprawne prowadzenie działań ratowniczych.

Minister SWiA uregulował procedury nadzoru nad działalnością Komendanta Głównego PSP oraz nad funkcjonującym pod jego nadzorem krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym. Komendant Główny PSP, wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń, ustanowił ramy prawne i zasady funkcjonowania jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zapewnił również ciągły rozwój ksrg poprzez włączanie do niego kolejnych jednostek. Jednostki ksrg charakteryzowała wysoka dyspozycyjność[8], przy czym dyspozycyjność jednostek zawodowych, tj. PSP, WOP i ZSP wynosiła 100%, a jednostek OSP – 96,2%. Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka ksrg dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 min kształtował się w 2019 r. na poziomie 90,6%.

Komendant Główny PSP zorganizował centralny odwód operacyjny, którego siły i środki uczestniczyły również w działaniach międzynarodowych. Zorganizowany został skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek ksrg: większość jednostek OSP włączonych do ksrg posiadała System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania. Wszystkie jednostki ksrg dysponowały systemem łączności analogowej. 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. Jednostki PSP dysponowały, z nielicznymi odstępstwami, sprzętem w ilości określonej normatywami.

W PSP funkcjonował skuteczny system szkolenia strażaków PSP i strażaków OSP. Komendant Główny PSP ustanowił ramy organizacyjne i przeprowadził w okresie objętym kontrolą szereg ćwiczeń ratowniczych z udziałem wielu podmiotów. Niemniej jednak w wyniku kontroli stwierdzono, że wiele jednostek OSP zgłaszało potrzebę przeszkolenia kolejnych ratowników, doposażenia jednostek OSP w sprzęt ratowniczy oraz wsparcie procesu odnawiania pojazdów ratowniczo-gaśniczych.

NIK zauważa również, że zachodzące obecnie zmiany społeczno-demograficzne, mogą w przyszłości wpłynąć niekorzystnie na pokoleniową zastępowalność ratowników OSP.

Komendant Główny PSP, komendanci wojewódzcy i powiatowi/miejscy PSP rzetelnie nadzorowali funkcjonowanie ksrg, m.in. poprzez kontrole i inspekcje gotowości operacyjnej jednostek ksrg oraz analizy działań ratowniczych. Dodatkowo w Komendzie Głównej PSP sporządzano okresowe analizy potencjału i funkcjonowania ksrg. Działania te pozwalały Komendantowi Głównemu PSP i komendantom jednostek wojewódzkich i powiatowych PSP na diagnozowanie potrzeb w zakresie szkolenia i wyposażenia jednostek OSP, a w konsekwencji na wspieranie kondycji jednostek OSP, np. poprzez dopasowywanie terminów szkoleń do możliwości strażaków OSP bądź przekazywanie sprzętu ratowniczo-gaśniczego z jednostek PSP do jednostek OSP, które go potrzebowały.

Niemniej jednak, w opinii NIK, Komendant Główny PSP powinien rozważyć zasadność pozostawania w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym jednostek OSP, które nie dysponują wymaganym potencjałem ratowniczym bądź charakteryzują się bardzo niską dyspozycyjnością.

[8] Dyspozycyjność zdefiniowana jako stosunek liczby wyjazdów jednostki ksrg do zdarzenia do liczby dyspozycji (skierowań do zdarzenia) Powiatowego/Miejskiego Stanowiska Kierowania PSP, wyrażony w %.

OCENA OGÓLNA

NIK zauważa, iż pomimo podejmowanych przez kolejnych ministrów właściwych do spraw wewnętrznych działań nie zbudowano ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, który umożliwiałby bezpośrednią wymianę informacji pomiędzy służbami ratowniczymi. Zdaniem NIK, obecnie funkcjonujący system analogowy nie umożliwia jednoczesnej wymiany informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań ratowniczych.

3. SYNTEZA WYNIKÓW KONTROLI

Wprowadzone przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Komendanta Głównego PSP regulacje prawne i organizacyjne są kompletne i spójne. Wyjątek stanowi nieuregulowanie sposobu wyłączania jednostek z ksrg

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał stosowne akty prawne regulujące organizację i funkcjonowanie ksrg oraz określił warunki i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrg[9].
NIK zauważa, że w *rozporządzeniu o włączaniu jednostek do ksrg* nie określono sposobu wyłączania jednostek z ksrg, poza przypadkiem zakończenia obowiązywania porozumienia o ich włączeniu do systemu.
Zdaniem NIK wprowadzenie do rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg zapisów określających wprost podmioty uprawnione, warunki i procedury wyłączania jednostek ochrony przeciwpożarowej z ksrg przyczyniłoby się do zwiększenia transparentności tego procesu oraz spowodowałoby stosowanie jednolitych kryteriów wyłączania jednostek z systemu. Obecnie w poszczególnych porozumieniach funkcjonują, w zależności od ustaleń stron, różne sposoby ich rozwiązania.

Wykonując delegacje ustaw i rozporządzeń Komendant Główny PSP ustanowił zasady organizowania działań ratowniczych, w tym działań specjalistycznych, podwyższania gotowości operacyjnej, zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych, funkcjonowania systemów teleinformatycznych i łączności, ewidencjonowania zdarzeń, wsparcia psychologicznego, współpracy z mediami.

Komendant Główny PSP, pomimo że jest organizatorem ksrg, nie ma uprawnień organizacyjnych (władczych) wobec jednostek OSP, ZSP i WOP włączonych do ksrg

NIK zauważa, że Komendant Główny PSP, pomimo że z mocy ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* jest organizatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nie ma uprawnień organizacyjnych (władczych) wobec jednostek OSP oraz pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej[10] włączonych do ksrg. Pomimo, że jednostki te rzetelnie realizują zadania ratowniczo-gaśnicze, wykonując dyspozycje Stanowiska Kierowania KP/KM PSP, uprawnienia Komendanta Głównego PSP wynikają jedynie z deklaracji tych jednostek o gotowości przystąpienia do systemu.
Zdaniem NIK uregulowanie organizacji i funkcjonowanie ksrg ustawą zwiększyłoby możliwości organizacyjne systemu i pozwoliłoby na jego większe otwarcie na inne podmioty ratownicze i współdziałające, umożliwiając dalszą jego rozbudowę, a przede wszystkim ujednolicenie standardów wyposażenia tych jednostek i wyszkolenia ratowników.

Komendant Główny PSP nie określił zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych

Na potrzeby działań ratowniczych w każdym województwie została utworzona i funkcjonuje krajowa baza sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych. Niemniej jednak, Komendant Główny PSP nie określił zasad ich organizacji, do czego zobowiązywały go przepisy *rozporządzenia o organizacji ksrg* wskazując, że w obecnym stanie prawnym, bazy nie mają statusu jednostek organizacyjnych ani żadnej formy podmiotowości oraz wyodrębnionego kierownictwa lub personelu. Zgodnie z wyjaśnieniami Komendanta Głównego PSP, sprzętem tych baz zarządzają komendanci jednostek, w których ten sprzęt jest rozmieszczony.

Włączanie do ksrg jednostek ochrony przeciwpożarowej było realizowane zgodnie z planem

W 2017 r. Komendant Główny PSP ustalił kolejny, czteroletni zbiorczy plan jednostek OSP przewidzianych do włączenia do ksrg w latach 2017–2020.

---

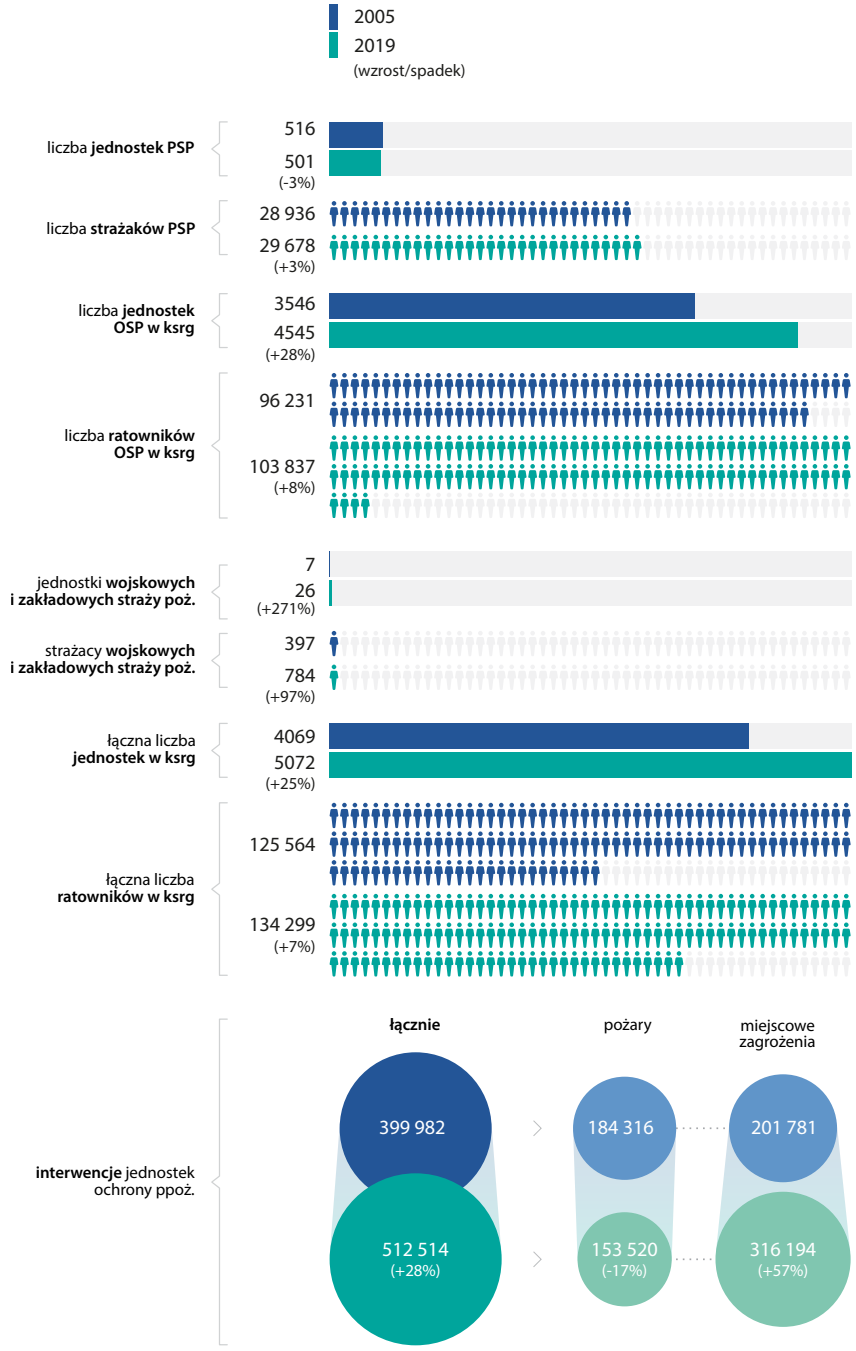
[9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. *w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. U. poz. 1317) oraz kolejne jego wersje, zwane tutaj „rozporządzeniem o włączaniu jednostek do ksrg".

[10] Takich jak: jednostki Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, Zakładowe Straże Pożarne, Zakładowe Służby Ratownicze, Lotniskowe Służby Ratowniczo-Gaśnicze.

Przedmiotowy dokument został opracowany na podstawie propozycji przekazanych przez komendantów wojewódzkich PSP i zakładał, że w latach 2017–2020 do ksrg 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 ksrg jest systemem „otwartym" uwzględniającym wzrost zagrożeń spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym, w szczególności rozbudową sieci drogowych, rozbudową infrastruktury zakładów przemysłowych.

Infografika nr 3

Zmiany w strukturze krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w latach 2005–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

[str. 25–30 Informacji]

Nie wszystkie jednostki ochrony przeciwpożarowej włączane do ksrg spełniały standardy ustalone przez KG PSP

Jednostki ochrony przeciwpożarowej włączane do ksrg w okresie objętym kontrolą spełniały podstawowe wymagania określone w § 2 *rozporządzenia o włączeniu jednostek do ksrg*. Niemniej jednak w wyniku kontroli 251 porozumień o włączeniu jednostek do ksrg, NIK stwierdziła, że część jednostek OSP nie spełniało dodatkowych wymagań określonych przez Komendanta Głównego PSP w wewnętrznych uregulowaniach. Na przykład 117 jednostek posiadało na wyposażeniu średnie bądź ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze w wieku powyżej 30 lat, cztery OSP nie posiadały systemu selektywnego alarmowania uruchamianego bezpośrednio ze stanowisk kierowania PSP, 39 jednostek nie spełniało wymogów dotyczących wyposażenia i wyszkolenia części ratowników.
Komendant Główny PSP wyjaśnił, że w przypadku stwierdzenia braków w wyposażeniu jednostek włączanych do ksrg, jego decyzje o włączeniu były warunkowe, a komendanci jednostek PSP, właściwi terytorialnie względem jednostki aspirującej do ksrg, byli zobowiązywani do dołączania oświadczeń właściwych władz samorządowych o zobowiązaniu do uzupełnienia braków.

Różnorodna forma porozumień o włączeniu jednostki do ksrg

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na różnorodność form i treści porozumień o włączaniu jednostek do ksrg. Kontrola wykazała, że w różnych województwach, a czasami także w obrębie jednego województwa, porozumienia zasadniczo różniły się treścią, choć zasadniczo spełniały one wymogi § 3 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg.*
Zdaniem NIK wprowadzenie przez Komendanta Głównego PSP wzoru porozumienia w sprawie włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrg 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 ksrg.

Nieaktualna treść porozumień o włączeniu jednostek OSP do ksrg

Co do zasady, wszystkie jednostki włączone do ksrg współpracują na bieżąco ze Stanowiskiem Kierowania właściwej terytorialnie KP/KM PSP i aktualizują dane (w SWD PSP) na temat swego potencjału ratowniczo-gaśniczego.
Niemniej jednak w 11 jednostkach OSP na 20 objętych kontrolą, stwierdzono nieprawidłowości natury formalnej, tj. nieaktualność postanowień pierwotnych porozumień o włączeniu jednostki do ksrg bądź innych odstępstw stanu faktycznego od treści porozumień, np. w związku z wymianą przez OSP samochodów ratowniczo-gaśniczych bądź przygotowaniem strażaków ochotników do realizacji czynności ratowniczych. Pomimo tych zmian porozumienia nie były aktualizowane bądź aneksowane.

Kontrola dokumentacji 200 akcji przeprowadzonych przez 20 kontrolowanych OSP wykazała, że w akcjach tych uczestniczyli członkowie OSP, którzy spełniali wymagane przepisami kryteria.

Wysoka dyspozycyjność jednostek OSP

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 18 na 20 skontrolowanych OSP wystąpiły nieliczne przypadki braku wyjazdu do działań ratowniczych pomimo przekazanej dyspozycji Stanowiska Kierowania KP/KM PSP.

W skali kraju dyspozycyjność jednostek OSP wyniosła w I półroczu 2020 r. 98,2% i była o 2 punkty procentowe wyższa niż w 2019 r. (96,2%). W I połowie 2020 r. najwyższą dyspozycyjnością wykazały się jednostki OSP z województwa podlaskiego – 99,4%. 67,6% jednostek OSP włączonych do ksrg charakteryzowało się 100% dyspozycyjnością, w 2019 r. było to odpowiednio – 43,7% jednostek.
Na podstawie danych z SWD PSP, stwierdzono, że w I półroczu 2020 r. 45 jednostek OSP włączonych do ksrg (1%) charakteryzowało się dyspozycyjnością poniżej 70% (w 2019 r. były to 74 jednostki (1,64%), z czego siedem jednostek OSP (0,2%) włączonych do ksrg charakteryzowało się dyspozycyjnością w przedziale 50%–20% (w 2019 r. takich jednostek było 14), dyspozycyjność czterech jednostek (0,1%) wynosiła 0% (w 2019 r. takich jednostek było cztery), a pięć jednostek nie była w tym okresie dysponowana do działań (dyspozycyjność nieokreślona) (tak samo w 2019 r.). NIK zauważa, że wszystkie jednostki włączone do ksrg deklarowały gotowość do udziału we wszystkich zdarzeniach, do których zostaną zadysponowane. Jeżeli, z różnych powodów, np. ograniczonych możliwości finansowych macierzystej gminy, nie jest to możliwe, należy rozważyć zasadność pozostawania takiej jednostki w systemie. [str. 30–32]

Plany ratownicze spełniały wymagania przepisów

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy na obszarze województwa i powiatu działa odpowiednio w oparciu o wojewódzki i powiatowy plan ratowniczy. We wszystkich kontrolowanych komendach wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP zostały sporządzone plany ratownicze, których treść uwzględniała elementy wymagane przez przepisy. Tylko w jednym przypadku nie spełniono wymogu corocznej aktualizacji treści planu.

Opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa oraz zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa. We wszystkich objętych kontrolą komendach wojewódzkich PSP oraz w siedmiu na 10 kontrolowanych komendach powiatowych(miejskich) PSP analizy zagrożeń zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Natomiast nierzetelne opracowanie analizy zabezpieczenia operacyjnego stwierdzono tylko w jednym przypadku.
Kontrola wykazała również, że w komendach powiatowych (miejskich) PSP występują różnice w sposobie interpretacji czasów przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg, i tak np.:

- dla prawdopodobnego czasu przybycia 8 minut dla jednostek OSP włączonych do ksrg przyjmowano: osiągnięcie gotowości w czasie 4 lub 5 minut i na dojazd do miejsca zdarzenia czas 4 lub 3 minut,
- nie wyznaczono obszarów chronionych dla OSP włączonych do ksrg dla czasu 8 minut, ponieważ przyjęty czas gotowości jednostki określono na 10 minut.

Zgodnie z § 8 ust. 4 pkt. 2 *rozporządzenia o ksrg*, analizę zabezpieczenia operacyjnego przeprowadza się z uwzględnieniem obszarów, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut, w celu wyznaczenia dla nich obszarów chronionych lub ich zmiany.

NIK zauważa, że zasadnym byłoby poddanie analizie treści § 8 ust. 4 pkt 2 *rozporządzenia o ksrg* w celu jednoznacznego wskazania, do których rodzajów jednostek włączonych do ksrg odnoszą się parametry czasowe do 8 i do 15 minut, co rezultacie wyeliminowałoby różne sposoby interpretacji tego przepisu.

Sformułowane na podstawie analiz wnioski przekazywali właściwym wojewodom wszyscy objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP, a wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i starostom, siedmiu z 10 komendantów powiatowych (miejskich) PSP.

W ksrg zorganizowano odwody operacyjne

Komendant Główny PSP zorganizował centralny odwód operacyjny krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w skład którego wchodziły wyznaczone siły i środki PSP z terenu wszystkich województw. 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. Na terenie poszczególnych województw utworzono również wojewódzkie odwody operacyjne opierające się głównie na kompaniach gaśniczych złożonych z jednostek OSP włączonych do ksrg.

Nie we wszystkich specjalnościach osiągnięto zakładaną liczbę grup specjalistycznych

Rozmieszczenie sprzętu specjalistycznego zostało określone przez Komendanta Głównego PSP na etapie tworzenia „Zasad organizacji ratownictwa specjalistycznego w ksrg" w 2012 r. opracowanych dla każdej z dziedzin ratownictwa specjalistycznego. Organizacja ratownictwa specjalistycznego opiera się na funkcjonowaniu Specjalistycznych Grup Ratownictwa (SGR) tworzonych na bazie JRG poszczególnych KP/KM PSP.
Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. w kraju funkcjonowało 50 SGR Chemiczno-Ekologicznego, 50 SGR Wysokościowego 24, (z planowanych 26) SGR Technicznego, 47 (z planowanych 53) SGR Wodno-Nurkowego, 21 (z planowanych 25) Specjalistycznych Grup Poszukiwawczo-Ratowniczych. Przyczyną nieosiągnięcia zakładanej liczby grup specjalistycznych był brak ratowników posiadających kwalifikacje uprawniające do wykonywania prac podwodnych (w przypadku grup ratownictwa wodno-nurkowego) oraz brak pojazdów i sprzętu specjalistycznego określonego w normatywach (w przypadku pozostałych grup). [str. 21–42]

Komendant Główny PSP wprowadził rozwiązania umożliwiające sprawną wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy jednostkami ksrg prowadzącymi działania ratownicze

Komendant Główny PSP ustalił organizację łączności radiowej oraz zasady organizacji łączności alarmowania, powiadamiania, dysponowania oraz współdziałania w zakresie działań ratowniczych.
Na potrzeby alarmowania jednostek ksrg utworzono skuteczny System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania, w który była wyposażona większość jednostek OSP. System ten umożliwiał m.in. zwrotne powiadomienie stanowiska kierowania o przyjęciu przez jednostkę powiadomienia. Pozostałe jednostki powiadamiano telefonicznie.
Podstawową łącznością radiową w ksrg jest łączność analogowa, a łączność cyfrowa w systemie TETRA wykorzystywana jest przez PSP na terenie Łodzi, Krakowa, Szczecina oraz Warszawy.

Działania mające na celu zbudowanie ogólnokrajowego systemu łączności cyfrowej podejmowane przez kolejnych ministrów SWiA są od wielu lat nieskuteczne. Łączność służb podległych MSWiA w działaniach ratowni-

czych oraz innych nadzwyczajnych zdarzeń zapewnia jedynie radiowa sieć współdziałania służb MSWiA, wykorzystująca analogowy kanał B112.

Zdaniem NIK, komunikacja za pomocą tego kanału uniemożliwia sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań. Pomimo trwających od wielu lat prac nad utworzeniem ogólnokrajowego systemu łączności cyfrowej dla służb bezpieczeństwa i ratownictwa, system taki do dnia zakończenia kontroli nie został utworzony.

Wyszkolenie ratowników pozwalało na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych

Komendant Główny PSP stworzył efektywny system szkolenia strażaków PSP i OSP oraz wspierał szkolenie strażaków WOP i ZSP. Baza szkoleniowa szkół PSP oraz komend wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP umożliwiała pełne przeszkolenie strażaków zawodowych oraz strażaków OSP.

Komendant Główny PSP ustanowił również ramy organizacyjne i przeprowadził w okresie objętym kontrolą szereg ćwiczeń ratowniczych z udziałem wielu podmiotów.

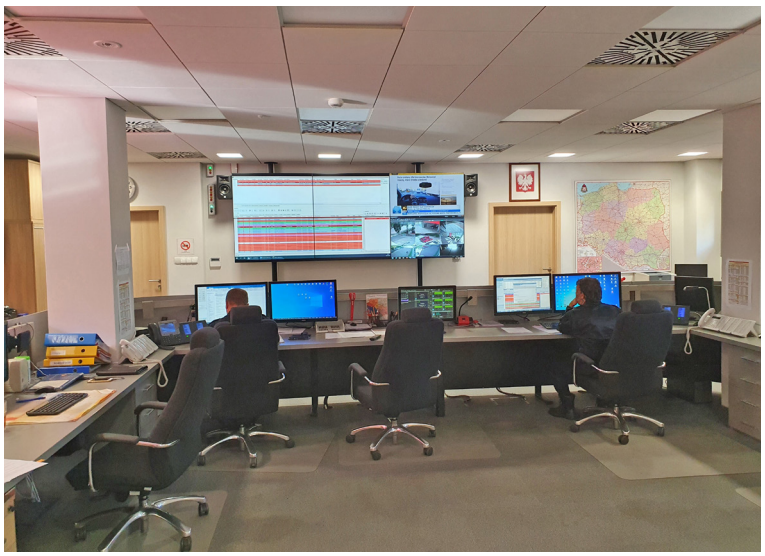
Komendant Główny PSP ustalił standard zgodnie, z którym w jednostce OSP w ksrg przeszkolenie podstawowe powinno posiadać minimum 12 ratowników (cały stan), w tym: szkolenie naczelników powinny ukończyć co najmniej dwie osoby, szkolenie dla dowódców – dwie osoby, szkolenie kierowców konserwatorów sprzętu – trzy, szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego – cztery, szkolenie z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy – cztery, szkolenie z zakresu współpracy (zabezpieczenia lądowania) LPR – cztery osoby.

W części jednostek OSP włączonych do ksrg należało uzupełnić do poziomu wymaganego przeze KG PSP, liczbę strażaków przeszkolonych w zakresie zabezpieczenia lądowania śmigłowca LPR (w 632 jednostkach, tj. 13,9% wszystkich jednostek OSP włączonych do ksrg), w zakresie naczelników OSP (odpowiednio: 471 jednostek, 10,4%), w zakresie wyszkolenie kierowców konserwatorów sprzętu (436 jednostek, 9,6%) i w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (367 jednostek, 8,1%). [str. 60–65]

Prawidłowa organizacja stanowisk kierowania kontrolowanych jednostek PSP

W utworzonych stanowiskach kierowania Komendanta Głównego PSP, komendantów wojewódzkich i komendantów powiatowych (miejskich) PSP zapewniono pomieszczenia do obsługi zgłoszeń alarmowych oraz koordynacji działań ratowniczych, zaplecza technicznego, socjalne, higieniczno-sanitarne. Stanowiska wyposażone były w urządzenia techniczne, łączności oraz systemy teleinformatyczne, w tym w System Wspomagania Decyzji PSP.

Zdjęcie nr 1
Stanowisko Kierowania w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Warszawie



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Niemniej jednak NIK zwróciła uwagę na braki w wyszkoleniu strażaków pełniących służbę na stanowiskach kierowania. W trzech na pięć skontrolowanych komend wojewódzkich PSP oraz czterech na 10 skontrolowanych komend powiatowych (miejskich) PSP nie wszyscy strażacy pełniący służbę na stanowiskach kierowania ukończyli wymagane szkolenie. W ocenie NIK nie miało to zasadniczego wpływu na realizację zadań SK, ponieważ większość obsady miała takie przeszkolenie. [str. 42–48]

Wyposażenie jednostek PSP

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. jednostki organizacyjne PSP posiadały ogółem 33 918 szt. sprzętu objętego normatywami (108 pozycji), z czego 465 szt. sprzętu kwalifikowało się do wycofania. Łącznie jednostki PSP posiadały 5744 szt. samochodów różnego typu, z których 203 zakwalifikowano do wycofania. Najważniejsze braki dotyczyły: przyczep z modułem proszkowym – brak 85% (są dwie, powinno być 13), samochodów ratownictwa medycznego – 81,5% (jest 10, zamiast 54), przyczep do transportu środka pianotwórczego – brak 75% (jest jeden, zamiast czterech), ciężkich samochodów ratownictwa technicznego – 75% (jest sześć, zamiast 24), samochodów z mobilnym zapasem pomp do wody zanieczyszczonej o wydajności 1000–2400 dm^3/min – 66,7% (jest jeden, zamiast trzech), średnich samochodów ratownictwa technicznego – 60,3% (jest 27, zamiast 68), samochodów ratowniczo-gaśniczych z instalacją do cięcia – 55% (jest dziewięć, zamiast 20); zestawów pomp do wody zanieczyszczonej 6000 m^3/min – 50,5% (jest 91, zamiast 184).

W opinii NIK, z uwagi na to, że wskazany wyżej sprzęt, można zastąpić innym, braki te nie ograniczały możliwości prowadzenia działań ratowniczych.

Wyposażenie dwóch kontrolowanych KW PSP i pięciu KP/KM PSP nie spełniało minimalnego standardu[11]. Braki dotyczyły łącznie dwóch ciężkich i jednego średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego w KW PSP oraz dwóch ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, dwóch lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych, mikrobusu do przewozu dziewięciu osób, dwóch motopomp pożarniczych, pompy do wody zanieczyszczonej, skokochronu, zestawu do dekontaminacji wstępnej w KP/KM PSP.

Długi okres eksploatowania samochodów pożarniczych

W wyniku kontroli stwierdzono, że 30,3% samochodów pożarniczych w jednostkach OSP włączonych do ksrg eksploatowano ponad 30 lat.
W pozostałych jednostkach ochrony przeciwpożarowej włączonych do ksrg eksploatowanych ponad 30 lat było 48,7% samochodów pożarniczych.
W jednostkach PSP samochody pożarnicze w wieku powyżej 30 lat stanowiły 1,9% ogółu pojazdów ratowniczych.
NIK zauważa działania w zakresie dokompletowania jednostek oraz odmłodzenia parku transportowego jednostek ksrg. W okresie objętym kontrolą z budżetu państwa (MSWiA) zakupiono: w 2019 r. – 499 samochodów ratowniczo-gaśniczych, natomiast na 2020 r. zaplanowano zakup ponad 580 pojazdów. Ponadto PSP przekazała jednostkom OSP używane samochody ratowniczo-gaśnicze wycofane z eksploatacji w PSP z uwagi na osiągnięty limit wieku: w 2019 r. przekazano do OSP 300 samochodów ratowniczo-gaśniczych, w tym 202 do OSP w ksrg; natomiast w I połowie 2020 r. – 240 samochodów, w tym 166 do jednostek OSP włączonych do ksrg. [str. 48–67]

Na wszystkich szczeblach organizacji ksrg realizowany był skuteczny nadzór nad funkcjonowaniem systemu

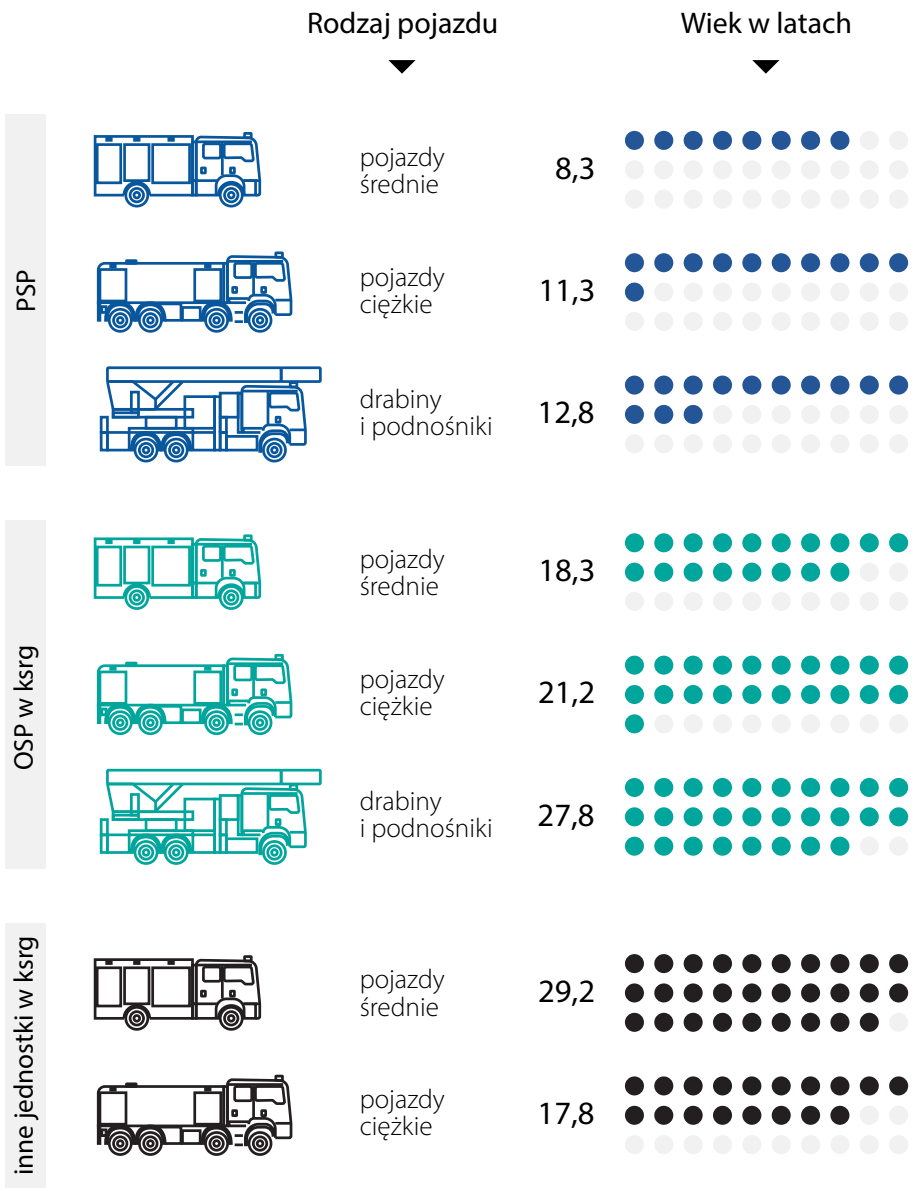
W okresie objętym kontrolą Komendant Główny PSP przeprowadził 28, a objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP – 181 inspekcji gotowości operacyjnej JRG PSP, 135 inspekcji gotowości operacyjnej SK PSP, 30 inspekcji pododdziałów odwodów operacyjnych, 21 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek OSP włączonych do ksrg[12]. Kontrolowani komendanci powiatowi (miejscy) PSP przeprowadzili 47 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 26 inspekcji gotowości operacyjnej stanowisk kierowania PSP i 176 inspekcji gotowości operacyjnej OSP włączonych do ksrg.
Komendant Główny PSP wprowadził do stosowania „Zasady analizowania zdarzeń dla jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej".
W okresie objętym kontrolą w Komendzie Głównej PSP przeprowadzono 31 ocen analiz ze zdarzeń przygotowanych przez podległe jednostki organizacyjne PSP. Objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP opracowali siedem analiz działań ratowniczych (w tym cztery zlecone przez KG PSP), a zlecili do wykonania podległym jednostkom PSP 38 analiz. Komendanci powiatowi (miejscy) PSP opracowali 53 analizy działań ratowniczych.

[11] 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 Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. *w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej* (Dz. U. poz. 1793), zwanego tutaj „rozporządzeniem w sprawie wyposażenia jednostek PSP".

[12] Z uwagi na zagrożenia i wprowadzony w 2020 r. stan epidemii wywołany zakażeniami wirusem SARS-CoV-2, w celu zredukowania liczby kontaktów interpersonalnych, liczba kontroli i inspekcji została znacznie ograniczona.

Począwszy od 2011 r. Komendant Główny PSP, co dwa lata, sporządzał *Analizę potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*. [str. 68–77]

Infografika nr 4
Średni wiek pojazdów ratowniczych w ksrg wg stanu na 30 czerwca 2020 r. (w latach)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

4. WNIOSKI

Wnioski systemowe w sprawie doskonalenia organizacji i funkcjonowania ksrg

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazują na konieczność podjęcia konkretnych działań w celu zwiększenia, a przynajmniej utrzymania obecnego potencjału krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

W trakcie niniejszej kontroli potwierdzono również wyniki kontroli przeprowadzonej w 2018 r. przez Delegaturę NIK w Poznaniu[13], dotyczące niekorzystnych zmian zachodzących w Ochotniczych Strażach Pożarnych, które stanowią znaczną część ksrg. W Polsce zmienia się rynek pracy, zwiększa się migracja w poszukiwaniu lepszej pracy i poziomu życia. Nie da się tego pogodzić z dekadami zamieszkiwania w jednej miejscowości i często wielopokoleniowego związania się z lokalną Ochotniczą Strażą Pożarną.

Warunki prowadzenia działalności gospodarczej, zwłaszcza przy obostrzeniach wynikających z pandemii spowodowanej wirusem SARS-COV-2, zmuszają pracodawców do walki, już nie o jej efektywność, ale często o utrzymanie tej działalności. Trudno to pogodzić z zatrudnianiem strażaków OSP, gotowych w każdej chwili przerwać wykonywanie swoich obowiązków służbowych, by nieść pomoc innym ludziom.

Wyniki kontroli wskazały również na znaczne różnice wieku pojazdów eksploatowanych przez PSP i OSP. Pojazdy używane przez OSP są znacznie starsze, co często wiąże się ze zwiększonymi kosztami ich utrzymania i serwisowania.

Strażacy OSP zwracali również uwagę kontrolerów na ograniczone możliwości finansowe rodzimych gmin, co z kolei ma wpływ na wysokość wsparcia działań ratowniczych w ramach ksrg.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji

Najwyższa Izba Kontroli zwraca się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

1) zainicjowanie działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie rozporządzenia 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[14] o przepisy określające zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania (czasowego bądź trwałego) jednostek z krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;

2) rozważenie podjęcia działań w celu uregulowania funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ustawą. Niezbędne staje się zwłaszcza nadanie uprawnień władczych organizatorowi systemu – Komendantowi Głównemu PSP wobec jednostek włączonych do ksrg, ale niepodlegających mu bezpośrednio, tj. wobec jednostek OSP, wojskowych straży pożarnych i zakładowych straży pożarnych. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie pozwoli na dalsze doskonalenie systemu, w tym pod względem jego organizacji, oraz ułatwi współpracę jednostek w ramach ksrg i z innymi podmiotami ratowniczymi i współdziałającymi;

[13] Kontrola P/18/093 – Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych. Szerzej na str. 6 niniejszej Informacji.

[14] Dz. U. poz. 1317.

3) spowodowanie, jako organ nadzorujący funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i działania Komendanta Głównego PSP:
   - zwiększenia wsparcia finansowego dla jednostek OSP, w szczególności w zakresie utrzymania ich potencjału ratowniczego oraz wsparcia procesu unowocześniania parku pojazdów ratowniczo-gaśniczych,
   - jak najszybszego uruchomienia ogólnokrajowego systemu łączności cyfrowej, który umożliwiając sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma różnymi abonentami, wpłynie korzystnie na sprawność i efektywność wspólnych działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki z różnych formacji,
   - przeprowadzenia pogłębionych prac koncepcyjno-analitycznych prowadzących do wypracowania spójnych i kompleksowych rozwiązań prawnych doskonalących funkcjonowanie ksrg, w tym w zakresie wprowadzenia, rozwiązań motywacyjnych dla pracodawców zatrudniających strażaków OSP, np. o charakterze zmniejszenia danin na rzecz państwa tak, aby choć częściowo zrekompensować im zatrudnianie takich osób.

5. WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

5.1. Organizacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zasady jego tworzenia i funkcjonowania

Regulacje prawne i organizacja funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

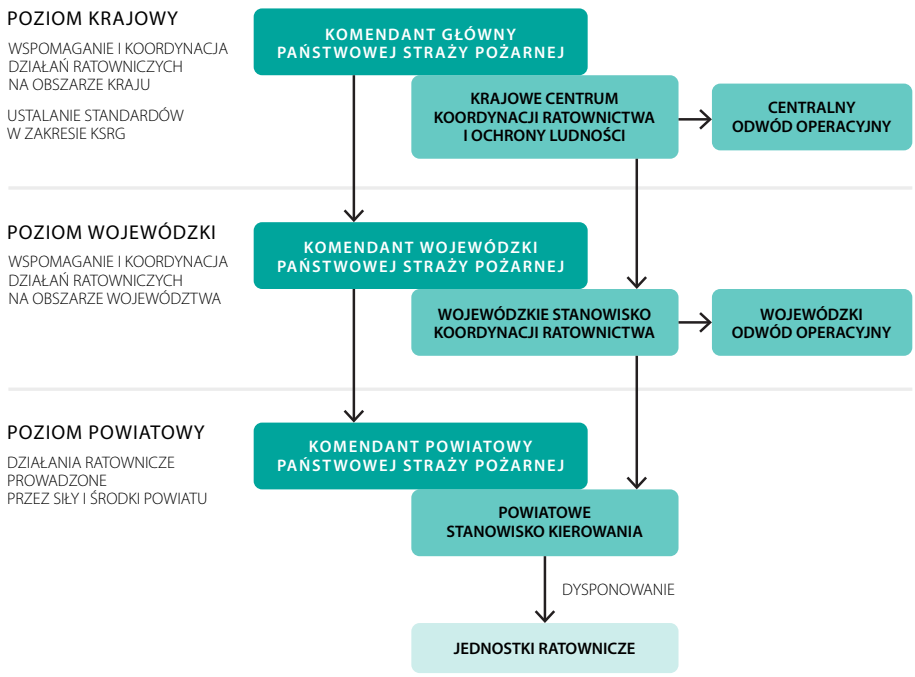
Organizacja i zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego uregulowane zostały w ustawie *o ochronie przeciwpożarowej*, w której krajowy system ratowniczo-gaśniczy zdefiniowano, jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, utworzoną w 1995 r. w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego, medycznego, likwidacji skutków innych miejscowych zagrożeń oraz współpracy z jednostkami Państwowego Ratownictwa Medycznego i systemu powiadamiania ratunkowego.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy tworzą jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych.

Ksrg opiera się głównie na utrzymywanej z budżetu państwa Państwowej Straży Pożarnej oraz jednostkach Ochotniczych Straży Pożarnych utrzymywanych z budżetów samorządowych i dotacji z budżetu państwa.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji ksrg oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, który podlega ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych pełniącemu, zgodnie z art. 12 ust. 1 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Infografika nr 5
Schemat blokowy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji określił organizację ksrg

Minister SWiA zgodnie z dyspozycją art. 14 ust. 2 ww. ustawy *o ochronie przeciwpożarowej, rozporządzeniem o ksrg* określił w wymaganym zakresie organizację krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego i zasady jego funkcjonowania na obszarze powiatu, województwa i kraju, w zakresie walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego, dysponowania do działań ratowniczych, kierowania działaniem ratowniczym, współpracy w ramach posiadanych sił i środków z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym (w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym), prowadzenia dokumentacji działań ratowniczych oraz dokumentacji funkcjonowania ksrg, organizacji odwodów operacyjnych, organizacji stanowisk kierowania.

Brak w przepisach prawa procedury wyłączania jednostek ochrony przeciwpożarowej z ksrg

Minister SWiA *rozporządzeniem o włączaniu jednostek do ksrg* określił zakres, szczegółowe warunki i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W rozporządzeniu tym Minister SWiA nie określił jednak sposobu wyłączania jednostek z ksrg poza przypadkiem zakończenia obowiązywania porozumienia o ich włączeniu do systemu (§ 3 ust. 3). Na podstawie § 5 rozporządzenia właściwy miejscowo komendant powiatowy (miejski) PSP w razie stwierdzenia nieprzestrzegania przez jednostkę postanowień porozumienia, zobowiązany został jedynie do wezwania tej jednostki do przywrócenia, w wyznaczonym terminie, stanu określonego w porozumieniu. W rozporządzeniu brak jest jednak przepisów stanowiących jednoznacznie o wyłączeniu takiej jednostki z ksrg w przypadku nie zachowywania standardów określonych w porozumieniu bądź w przypadku niepodejmowania, pomimo dyspozycji, działań ratowniczych.

Jak wyjaśnił dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA (dalej DKiN), Komendant Główny PSP nie informował dotychczas o konieczności opracowania oddzielnej procedury w zakresie wyłączania jednostek z ksrg. W dokumencie pn. *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* opracowanym w Komendzie Głównej PSP w 2019 r., nie sformułowano wprost takiego wniosku. Stwierdzono, że kwestia ta może być ewentualnie rozważona po dokonaniu konsultacji (analizy), w uzgodnieniu z Komendantem Głównym PSP.

Zdaniem NIK wprowadzenie do *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg* zapisów określających wprost zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania jednostek ochrony przeciwpożarowej z ksrg przyczyniłoby się do zwiększenia transparentności tego procesu oraz spowodowałoby stosowanie jednolitych kryteriów wyłączania jednostek z systemu. Obecnie w poszczególnych porozumieniach funkcjonują, w zależności od ustaleń stron, różne sposoby ich rozwiązania.

Przedsięwzięcia motywacyjne dla ochotników jednostek ksrg

W *ustawie o ochronie przeciwpożarowej* określone zostały uprawnienia członków OSP dotyczące zabezpieczenia finansowego[15].

W czasie kontroli, jako jeden z problemów w funkcjonowaniu ksrg kierownicy jednostek kontrolowanych zwracali uwagę na trudności w pozyskaniu

[15] Należności dla strażaków OSP zostały określone w przepisach rozdziału 5 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*.

nowych druhów, co wynika m.in. z faktu niewystarczających rekompensat finansowych określonych w przepisach, które mogłyby skłonić młodych ludzi do wstąpienia w szeregi OSP i uczestniczenia w działaniach ratowniczych.

W kwestii zwiększenia motywacji finansowych dla ratowników – ochotników Minister SWiA wyjaśnił, że może podejmować działania znajdujące się jedynie w zakresie jego właściwości rzeczowej oraz możliwości i kondycji finansowej części budżetowej, której jest dysponentem, natomiast sprawa dodatków emerytalnych, czy wypłacania ekwiwalentu dla członków OSP, wymaga zmiany systemowej w zakresie wypłacania tych świadczeń, co wykracza poza właściwość Ministra SWiA.

Zdaniem NIK, z uwagi na zachodzące w kraju zmiany demograficzne i społeczno-gospodarcze, zasadne jest rozważenie podjęcia w MSWiA prac, celem szczegółowej analizy tego problemu i podjęcia inicjatywy legislacyjnej rozszerzającej motywacje dla członków OSP.

Komendant Główny PSP informował Ministra SWiA o potrzebie pozyskania dodatkowych etatów w jednostkach ratowniczo-gaśniczych PSP, co związane było z rozbudową sieci ksrg.

Minister SWiA podejmował działania w zakresie wspierania rozwoju ksrg

Dyrektor DKiN MSWiA wyjaśnił, że od 1 stycznia 2018 r. zwiększono liczbę etatów funkcjonariuszy PSP o 490, a dalsze zwiększanie liczby etatów w PSP i ich rodzaj (funkcjonariuszy/pracowników cywilnych) uzależnione będzie od możliwości finansowych budżetu państwa. Stwierdził ponadto, że Minister SWiA ma świadomość problemów, które dotykają służby realizujące zadania z zakresu ratownictwa i bezpieczeństwa powszechnego, zarówno publiczne, jak i społeczne, a także całą strefę administracji publicznej. Jednymi z najistotniejszych problemów, które mają charakter systemowy są m.in. niski współczynnik zastępowalności kadrowej (również pokoleniowej – starsi pracownicy przechodzą na zaopatrzenie emerytalne, a w ich miejsce brak jest nowej kadry, która byłaby w stanie zapewnić ciągłość merytoryczną), braki osobowe w instytucjach administracji publicznej, służbach państwowych, organizacjach społecznych, duża fluktuacja kadr itp. Wyżej wskazane problemy nie mogą znaleźć swojego rozstrzygnięcia przez zwykły zabieg natury legislacyjnej, gdyż w znaczącej mierze mają one charakter pozanormatywny, a dotyczą kwestii społecznych, gospodarczych czy kulturowych. Wiele z tych problemów ma swoje źródła w nieodwracalnych procesach demograficznych, czy też przemianach społeczno-kulturowych, które nie sprzyjają, np. działalności woluntarystycznej, prospołecznej. Dochodzą do tego również problemy natury gospodarczej, które także oddziałują na skuteczne funkcjonowanie m.in. służb publicznych (w tym ratowniczych), co w obliczu zbliżającego się kryzysu gospodarczego związanego z przedłużającą się sytuacją epidemiczną, może skutkować tym, że wydatki budżetowe na poszczególne cele publiczne, np. związane z zapewnieniem bezpieczeństwa powszechnego, mogą być znacząco ograniczone, z uwagi na zmniejszenie możliwości budżetu państwa.

Przykładem podejmowanych działań, jest podpisanie przez Ministra SWiA w dniu 21 października 2020 r. rozporządzenia w sprawie wprowadzania do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej pojazdów

pożarniczych używanych poza granicami kraju[16]. Nowe rozporządzenie daje możliwość wprowadzania do użytkowania sprawnych technicznie używanych pojazdów sprowadzanych z krajów UE.

W 2001 r. w celu lepszego reagowania na poziomie Unii Europejskiej na klęski żywiołowe i katastrofy spowodowane przez człowieka, takie jak pożary, powodzie, zanieczyszczenia mórz, trzęsienia ziemi, huragany i awarie przemysłowe, ustanowiono Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (UMOL)[17].

Współpraca międzynarodowa

Europejska pula ochrony ludności ma formę dobrowolnie zgłoszonych zdolności reagowania państw członkowskich, obejmuje moduły, inne zdolności reagowania oraz ekspertów. Uruchamianie zasobów odbywa się na wniosek Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego UE (ERCC), po analizie prośby kraju dotkniętego katastrofą.

W ramach UMOL w PSP 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*) – dwa moduły pomp wysokiej wydajności,
- GFFFV (*Ground Forest Fire Fighting using Vechicles*) – 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.

Jako międzynarodowy punkt kontaktowy w ramach UMOL zgłoszono Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności KG PSP.
Procedury uzgadniania decyzji władz krajowych o zwrócenie się o pomoc międzynarodową oraz występowania i otrzymywania pomocy za pośrednictwem Dyrekcji Generalnej ds. Pomocy Humanitarnej i Ochrony Ludności Komisji Europejskiej (ERCC-DG ECHO) określono w Krajowym Planie Zarządzania Kryzysowego.

Współpraca w obszarze międzynarodowej ochrony ludności odbywała się w ramach opiniowania i konsultowania w trybie obiegowym/roboczym projektów instrukcji dla przedstawiciela Polski na posiedzenia grupy roboczej Rady UE ds. ochrony ludności (PROCIV), na posiedzenia Komitetu Ochrony Ludności oraz posiedzenia Dyrektorów Generalnych Ochrony Ludności Unii Europejskiej, Europejskiego Obszaru Gospodarczego i państw kandydujących, a także projektów stanowisk Polski, które są rozpatrywane na posiedzeniu Komitetu do Spraw Europejskich w zakresie ochrony ludności. W spotkaniach na szczeblu UE dotyczących problematyki ochrony ludności uczestniczy Szef Cywilnej Obrony Kraju oraz jego przedstawiciele.
Polska podpisała ponadto umowy dwustronne o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych ze wszystkimi krajami sąsiednimi.
W okresie objętym kontrolą PSP uczestniczyła w akcji ratowniczej w Libanie oraz w akcjach humanitarnych (w związku z pandemią koronawirusa

[16] Dz. U. poz. 1878.

[17] Mechanizm ustanowiony decyzją Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/EU z dnia 17 grudnia 2013 r. (Dz. U. UE L 347/924). Ostatnia zmiana z 20 marca 2019 r. wprowadziła do Mechanizmu dodatkowe zasoby, tzw. rescEU.

SARS-CoV-2) w Albanii, Chinach, Białorusi, Bałkanach Zachodnich, Mołdawii i na Ukrainie. Polskie moduły brały udział również w ćwiczeniach sztabowych ModTTX w Słowenii, Francji i Niemczech oraz w ćwiczeniach Mod FX Włochy, a w kursach zagranicznych w ramach Mechanizmu uczestniczyły 42 osoby. Od marca 2020 r., ze względu na pandemię koronawirusa SARS-CoV-2, odwołane zostały wszystkie szkolenia oraz ćwiczenia.
Minister SWiA powierzył Komendantowi Głównemu PSP organizację w Polsce Globalnego Spotkania Międzynarodowej Grupy Doradczej ONZ do spraw Poszukiwań i Ratownictwa (INSARG)[18]. W związku z przebiegiem pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 spotkanie zaplanowane na 2–10 października 2020 r. przełożono na rok 2021.

Nadzór i koordynacja przez Ministra SWiA realizacji Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności

W okresie objętym kontrolą Minister SWiA w ramach *Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności*[19] (PRiOL) realizował zadania w ramach dwóch celów. Cel 1. *Poprawa Sprawności funkcjonowania ratownictwa i ochrony ludnośc*i oraz Cel 2: *Wspieranie rozwoju ludzkiego i technicznego społecznych organizacji ratowniczych*.

Dyrektor DOLiZK wyjaśnił, że do uzgodnień wewnątrzresortowych ma być skierowany w najbliższym czasie projekt aktualizacji SSP – strategia *Sprawne i Nowoczesne Państwo 2030*, który nie przewiduje kontynuowania PRiOL.

Komendant Główny PSP ustalił zbiorczy plan sieci ksrg

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2b ustawy *o PSP*[20], do zadań Komendanta Głównego PSP należy ustalanie zbiorczego planu sieci podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Na potrzeby utworzenia planu sieci jednostek ksrg na terenie kraju w Komendzie Głównej PSP opracowano *Metodykę budowy planu sieci jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych przewidzianych do włączenia do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*[21]. 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 przez jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do systemu wskaźnika dotarcia do 80% populacji ludności w czasie do 15 minut.
Ponadto w dodatkowych wskazaniach operacyjnych metodyki przyjęto m.in., że docelowo w każdej gminie system powinien być oparty, na co najmniej dwóch jednostkach ochrony przeciwpożarowej. Metodyka dopuszcza,

[18] Współpraca jest realizowana na podstawie Rezolucji Zgromadzenia Ogólnego ONZ nr 46/182 z 19 grudnia 1991 r. *Wzmacnianie koordynacji pomocy humanitarnej Narodów Zjednoczonych w sytuacjach nadzwyczajnych* oraz Rezolucji Zgromadzenia ogólnego ONZ nr 57/150z dnia 16 grudnia 2002 r. *Podnoszenie efektywności i koordynacji międzynarodowych działań poszukiwawczo-ratowniczych na obszarach zurbanizowanych.* INSARG funkcjonuje w 90 krajach, współpracuje w ustalaniu standardów grup poszukiwawczo-ratowniczych wysyłanych do krajów dotkniętych m.in. trzęsieniami ziemi oraz w zakresie metodologii służącej międzynarodowej/wielostronnej koordynacji operacji ratowniczych.

[19] Komunikat Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 4 listopada 2014 r. o podjęciu przez Radę Ministrów uchwały w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020 (M.P. poz. 1076).

[20] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.), zwana tutaj „ustawą o PSP".

[21] Dokument zatwierdzony w październiku 2016 r, przez Komendanta Głównego PSP. Wcześniejszy dokument opracowany został w 2011 r.

aby w gminie do ksrg była włączona jedna jednostka, jeśli minimum 80% populacji gminy znajduje się w zasięgu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do ksrg docierających w czasie do 15 min.

Komendant Główny PSP włączał jednostki ochrony przeciwpożarowej do ksrg

W 2017 r. Komendant Główny PSP ustalił zbiorczy plan jednostek OSP przewidzianych do włączenia do ksrg w latach 2017–2020. Przedmiotowy dokument został opracowany na podstawie propozycji przekazanych przez komendantów wojewódzkich PSP i zakładał, że w latach 2017–2020 do ksrg 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 ksrg jest systemem „otwartym" uwzględniającym wzrost zagrożeń spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym, w szczególności rozbudową sieci drogowych, rozbudową infrastruktury zakładów przemysłowych.

Zgodnie z § 2 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*, jednostki mogły być włączone do systemu po spełnieniu wymagań określonych w § 2 ust. 1 bądź – dla jednostek specjalistycznych ochrony przeciwpożarowej – na podstawie § 2 ust. 2, po spełnieniu wymagań tam określonych.
Przy włączaniu jednostek OSP do ksrg stosowane były również zasady i wymagania zawarte w *Procedurze P-23 Rozpatrywanie wniosku do Komendanta Głównego PSP w sprawie włączenia jednostki OSP do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (wydanie 5.) z 16 kwietnia 2015 r.

Infografika nr 6
Zasady zawierania porozumień w sprawie włączenia jednostki do ksrg

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą (2019–2020 I połowa) Komendant Główny PSP włączył do ksrg 251 jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym 247 jednostek OSP, trzy wojskowe jednostki ochrony przeciwpożarowej (WSP) oraz jedną lotniczą służbę ratowniczo-gaśniczą (LSRG). Spośród jednostek włączonych w tym okresie do ksrg 112 włączono do systemu po raz pierwszy, natomiast 139 włączono po raz kolejny[22]. Porozumienia o włączeniu do systemu podpisywane były na okres pięciu lat.
Komendant Główny PSP poinformował również, że rozpatrywanych jest 177 wniosków, które wpłynęły od komendantów wojewódzkich PSP w IV kw. 2020 r., z czego: 104 wnioski o ponowne włączenie i 73 wnioski o włączenie nowych jednostek. Spośród 104 wniosków o ponowne włączenie 93 wnioski dotyczą OSP a 11 wniosków – jednostek WOP. Spośród 73 wniosków o nowe włączenia 72 wnioski dotyczą OSP i 1 – jednostki WOP.
W efekcie decyzji Komendanta Głównego PSP do ksrg włączono (wg stanu na dzień 30 czerwca 2020 r.) 4545 jednostek OSP zlokalizowanych na terenie 2298 gmin, tj. 92,8% wszystkich gmin w Polsce (2477[23]).

Nie wszystkie jednostki włączane do ksrg spełniały standardy ustalone przez KG PSP

W wyniku kontroli wszystkich porozumień o włączaniu jednostek do ksrg, które w okresie objętym kontrolą zakończyły się pozytywną decyzją Komendanta Głównego PSP, NIK stwierdziła m.in., że:

- 117 jednostek (46,6%) posiadało na wyposażeniu średnie bądź ciężkie samochody ratowniczo-gaśnicze wyprodukowane przed rokiem 1990;
- 4 OSP[24], niebędące jednostkami realizującymi specjalistyczne czynności ratownicze, nie posiadały systemu selektywnego alarmowania uruchamianego bezpośrednio ze stanowisk kierowania PSP, pomimo uznania go za najbardziej skuteczną metodę alarmowania. Komendant Główny PSP wyjaśnił, iż wskazane jednostki OSP posiadały inne systemy powiadamiania i alarmowania.;
- 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 jednostce[25]. W opisywanych porozumieniach wskazywano np. minimalną liczbę czterech ratowników na zmianie służbowej, minimalną liczbę wyszkolonych członków czynnych stanowiących obsadę samochodu ratowniczo-gaśniczego, bądź wskazywano wprost, że *Liczba strażaków przewidzianych do działań w ksrg wynosi trzy osoby, a w miarę potrzeb może być ona zwiększona*[26]. Jak wynika z kart tych jednostek, posiadały one co najmniej 12 wyszkolonych ratowników. Zdaniem NIK, brak konkretnych postanowień w porozumieniach, stwierdzających odpowiedni stan przeszkolonego personelu, może przyczyniać się do powstania ryzyka nieprawidłowego funkcjonowania takich jednostek w systemie;

[22] Jednostki takie były włączane do ksrg po podpisaniu nowego porozumienia.

[23] Informacja Głównego Urzędu Statystycznego [https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ludnosc/ludnosc/powierzchnia-i-ludnosc-w-przekroju-terytorialnym-w-2019-roku,7,16.html].

[24] OSP w Mariańskim Porzeczu gm. Wilga, OSP w Tylawie gm. Dukla, OSP w Kolnie gm. Kolna, OSP w Starych Łysogórkach gm. Mieszkowice.

[25] Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 lit. b) ww. rozporządzenia.

[26] § 1 pkt 1 Porozumienia o włączeniu do ksrg Lotniskowej Służby Ratowniczo-Gaśniczej przy Porcie Lotniczym „Rzeszów-Jasionka".

– 39 jednostek (15,5%) nie spełniało wymogów określonych przez Komendanta Głównego PSP w Procedurze 23 oraz opisanych w *Analizie potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*[27], tj. pięć jednostek nie posiadało odpowiedniego zestawu sprzętu ratownictwa technicznego, trzy jednostki – zestawu ratownictwa medycznego, dwie jednostki nie posiadały co najmniej czterech 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 gotowość operacyjną, szczególnie z gmin o najniższym poziomie zabezpieczenia operacyjnego.

Różnorodna forma porozumień o włączaniu jednostek do ksrg

Zgodnie z § 3 ust. 1 *rozporządzenia w włączaniu jednostek do ksrg*, włączenie jednostki do systemu jest poprzedzone zawarciem porozumienia między właściwym miejscowo komendantem powiatowym (miejskim) PSP, tą jednostką a: wójtem gminy, burmistrzem lub prezydentem – w przypadku ochotniczych straży pożarnych; oraz podmiotem tworzącym jednostkę – w przypadku pozostałych jednostek ochrony przeciwpożarowej. Wymagania wobec treści porozumień zostały określone w § 3 ust. 2 rozporządzenia.

Najwyższa Izba Kontroli zwróciła uwagę na różnorodność form i treści porozumień o włączaniu jednostek do ksrg. Kontrola wykazała, że w każdym województwie, a często także w obrębie jednego województwa, porozumienia zasadniczo różnią się treścią. Pomimo że spełniały one podstawowe wymogi § 3 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*, duża część z nich pozostawiała pole do interpretacji. Część postanowień w porozumieniach była ogólna i nie zabezpieczała w odpowiedni sposób interesu społecznego, którym jest oczekiwanie, aby jednostki włączone do ksrg były stosownie wyposażone, a ratownicy wyszkoleni.

Nieaktualna treść porozumień o włączeniu jednostek OSP do ksrg

W związku z powyższym NIK rekomenduje wprowadzenie przez Komendanta Głównego PSP jednolitego wzoru porozumienia o włączeniu jednostki ochrony przeciwpożarowej do ksrg, 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 ksrg.

W 11 jednostkach OSP na 20 objętych kontrolą stwierdzono dezaktualizację pierwotnych ustaleń porozumień o włączeniu jednostki do ksrg bądź innych odstępstw stanu faktycznego od treści porozumień, np. w związku

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

z wymianą przez OSP samochodów oddanych uprzednio do dyspozycji systemu bądź przygotowaniem strażaków ochotników do realizacji czynności ratowniczych. Pomimo tych zmian porozumienia nie były aktualizowane bądź aneksowane.

Przykład

Na terenie działania **KP PSP Legionowo** jedna jednostka OSP, objęta kontrolą, została włączona do systemu na podstawie tzw. „Uzgodnień" zawartych w 1994 r. z terminem wejścia w życie od 1 stycznia 1995 r. Uzgodnienie to do zakończenia kontroli nie było poddane aktualizacji. Ponadto w trakcie kontroli w KP PSP Legionowo stwierdzono, że jeszcze sześć jednostek OSP na terenie powiatu legionowskiego funkcjonuje w ksrg na podstawie niezaktualizowanych ww. „Uzgodnień".

Po zmianie przepisów dotyczących zasad włączania jednostek do ksrg, tj. po wejściu w życie *rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 14 września 1998 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, a następnie *rozporządzenia 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*, przedmiotowe „Uzgodnienia" nie zostały zaktualizowane (dostosowane do obowiązujących przepisów), w związku z czym ich treść nie reguluje zagadnień określonych w § 3 ust. 2 obowiązującego rozporządzenia w tym zakresie, tj.: zadań ratowniczych przewidzianych dla jednostki w ramach systemu, wymaganej liczby i wymaganego poziomu wyszkolenia ratowników w jednostce, okresu obowiązywania porozumienia i warunków jego rozwiązania.

Spełnianie kryteriów włączenia do ksrg kontrolowanych OSP

Zgodnie z § 2 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*, do systemu może zostać włączona jednostka, która posiada, co najmniej jeden średni lub ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy, 12 wyszkolonych ratowników, skuteczny system łączności powiadamiania i alarmowania, urządzenia łączności w sieci radiowej systemu na potrzeby działań ratowniczych i ponadto pozostaje w gotowości do podejmowania działań ratowniczych.
Do systemu może być włączona także jednostka, która jest wyposażona i której ratownicy są wyszkoleni na poziomie pozwalającym na realizację specjalistycznych czynności ratowniczych, jeżeli jej działalność ma zastosowanie w warunkach przewidzianych w powiatowym planie ratowniczym.

Infografika nr 7
Wymagania wobec jednostki włączanej do ksrg

Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Kontrola wykazała, że 19 kontrolowanych jednostek OSP spełniało wszystkie kryteria określone w rozporządzeniu o włączaniu jednostek do ksrg. Natomiast w jednej jednostce OSP stwierdzono, że na koniec I półrocza 2020 r. uprawnienia do wzięcia bezpośredniego udziału w akcjach ratowniczych miało tylko dziewięciu strażaków.

Spełnianie kryteriów udziału w akcjach ratowniczo-gaśniczych

Zgodnie z art. 19 ust. 1b ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych[28] oraz odbyli szkolenie pożarnicze organizowane przez PSP lub gminę. Kontrola dokumentacji 200 akcji przeprowadzonych przez 20 kontrolowanych OSP w ksrg wykazała, że w akcjach tych uczestniczyli członkowie OSP, którzy spełniali określone w przepisach wymagania.

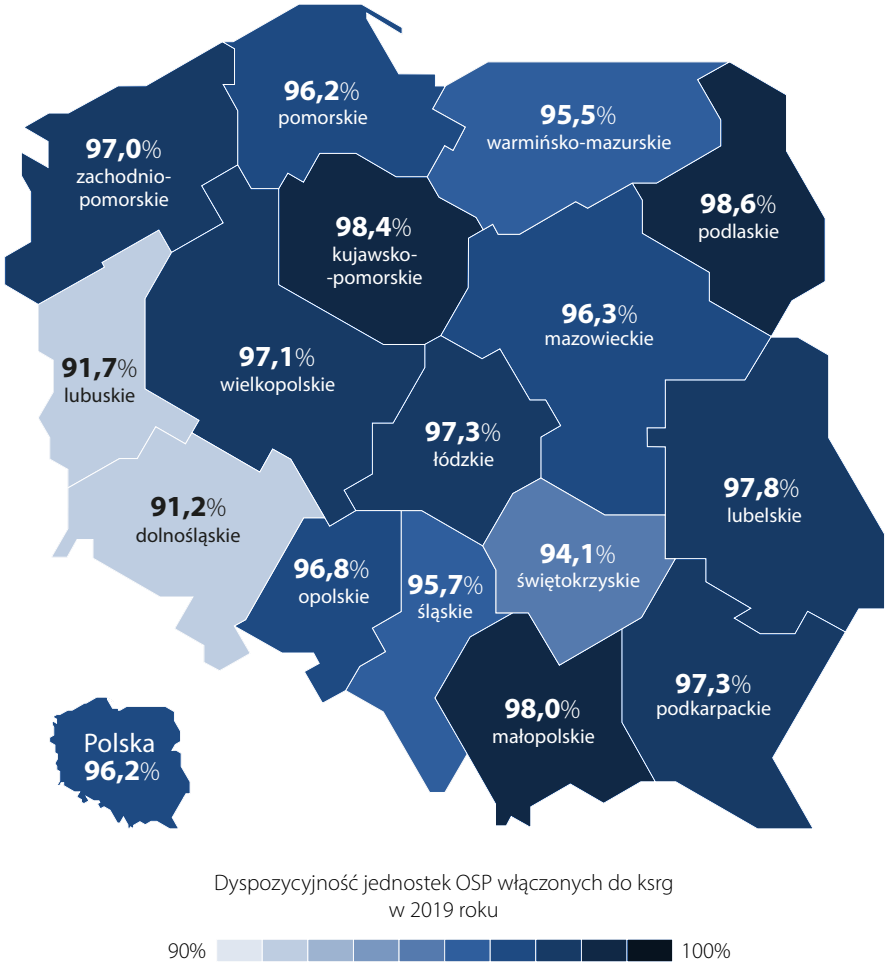
Dyspozycyjność jednostek OSP włączonych do ksrg

W wyniku kontroli stwierdzono, że w 18 na 20 skontrolowanych OSP w okresie objętym kontrolą wystąpiły przypadki braku wyjazdu do działań ratowniczych, pomimo dyspozycji Stanowiska Kierowania KP/KM PSP.

Według opinii jednego z komendantów powiatowych PSP, komendanci nie posiadają skutecznych mechanizmów formalnoprawnych w zakresie egzekwowania gotowości operacyjnej jednostek OSP w ksrg. Dysponowanie do działań, pomimo deklarowanej nadmiarowo ilości czynnych ratowników, nie gwarantuje powodzenia, szczególnie w godzinach pracy ochotników. W jednostkach brak jest systemu monitoringu dyspozycyjności jej członków (grafików dyżurów, statusów pozostawania w dyspozycji). Skompletowanie minimalnej obsady odbywa się na zasadzie przypadku (szczęśliwego trafu).

[28] Kwestię tę reguluje rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 30 listopada 2009 r. *w sprawie przeprowadzania okresowych bezpłatnych badań lekarskich członka ochotniczej straży pożarnej biorącego bezpośredni udział w działaniach ratowniczych* (Dz. U. Nr 210, poz. 1627).

Infografika nr 8
Dyspozycyjność jednostek OSP włączonych do ksrg w 2019 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Według danych SWD PSP przedłożonych przez KG PSP, dyspozycyjność jednostek OSP w skali kraju wyniosła w I półroczu 2020 r. 98,2% i była o 2 punkty procentowe wyższa niż w 2019 r.
W I połowie 2020 r. najwyższą dyspozycyjnością wykazały się jednostki OSP województw: podlaskiego – 99,4% i kujawsko-pomorskiego – 99,3%.
W I połowie 2020 r. 67,6% jednostek OSP włączonych do ksrg charakteryzowało się 100% dyspozycyjnością, w 2019 r. było to – 43,7% jednostek[29].
W skali kraju, w 2019 r. najczęściej były dysponowane do zdarzeń: OSP Wesoła – 458 razy, OSP Swarzędz – 457, OSP Góra Kalwaria – 446, OSP Luboń – 419 i OSP Ożarów Mazowiecki – 405. W I połowie 2020 r. najwięcej dyspozycji otrzymała OSP Plewiska – 451.

Przykłady

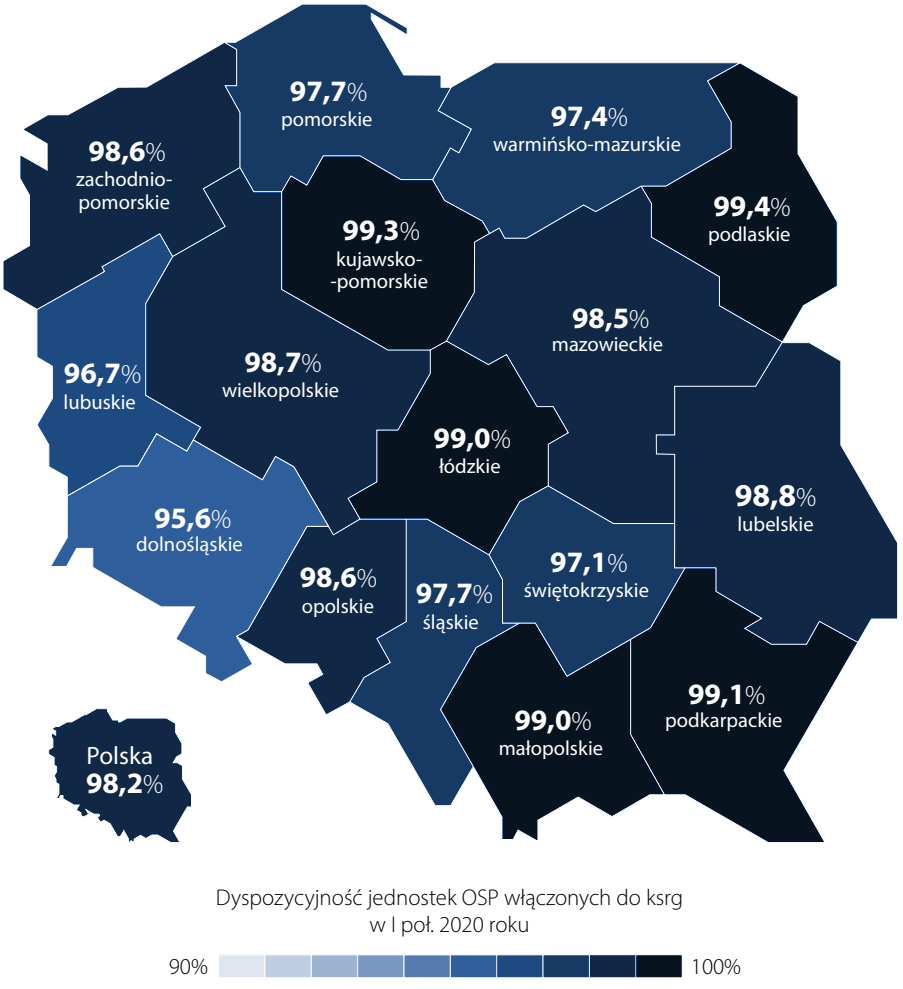
W okresie od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r., OSP włączone do ksrg na terenie woj. lubuskiego nie wyjechały do działań ratowniczych łącznie w 955 przypadkach, w tym z powodu: braku kierowcy – 355 razy, braku pełnej obsady ratowników – 314 razy, braku reakcji na wywołanie – 294 razy.

[29] Są to wyniki analizy danych statystycznych zarejestrowanych w SWD PSP. Ponieważ jednak dotyczą one dwóch różniących się wielkością okresów (rok i połowa roku), nie można na tej podstawie wnioskować o ogólnej poprawie dyspozycyjności jednostek OSP.

W okresie objętym kontrolą na terenie woj. śląskiego odnotowano 1.479 dyspozycji, przy których nie nastąpił wyjazd jednostek OSP włączonych do ksrg do działań ratowniczych. Najczęstszymi przyczynami takich sytuacji były: brak obsady, brak kierowcy oraz brak dowódcy.

Śląski Komendant Wojewódzki PSP wyjaśnił, że nie analizował tego problemu z uwagi na zagęszczenie jednostek OSP w ksrg na ternie województwa śląskiego, co umożliwiało zadysponowanie innych jednostek. Komendant wyjaśnił również, że powody niewyjechania OSP do zdarzeń były na bieżąco monitorowane i analizowane przez KP/KM PSP, a następnie omawiane indywidualnie z prezesami/naczelnikami OSP.

Infografika nr 9
Dyspozycyjność jednostek OSP włączonych do ksrg w I połowie 2020 r.



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Komendant Główny PSP opracował zasady regulujące funkcjonowanie ksrg, za wyjątkiem zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 3–23 *rozporządzenia o ksrg*, organizacja ksrg przez Komendanta Głównego PSP, obejmuje m.in. opracowanie zasad organizowania działań ratowniczych, w tym specjalistycznych, tworzenia wspólnych zespołów ratowniczych, podwyższania gotowości operacyjnej, zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych, wsparcia psychologicznego, współpracy z mediami.

Komendant Główny PSP opracował i wdrożył do stosowania wymienione w § 4 ust. 3 pkt 3–23 *rozporządzenia o ksrg* zasady regulujące jego funkcjo-

nowanie, za wyjątkiem zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych (pkt 14). Kontrolerom NIK przedstawiony został niezatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP projekt tych zasad.
Komendant Główny PSP wyjaśnił m.in.: że *jako centralny organ administracji właściwy w sprawach organizacji ksrg i ochrony przeciwpożarowej nie wykonał wprost subdelegacji z § 4 ust. 3 pkt 14 rozporządzenia o ksrg 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 baz, lecz wobec braku wskazań co do formy prawnej (przy świadomości wagi regulowanej kwestii i jej znaczenia dla organizacji ksrg) 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 ksrg* 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.

Umowy i porozumienia w zakresie współdziałania podczas akcji ratowniczych, szkoleń i ćwiczeń

Komendant Główny PSP zawarł ogółem 17 porozumień z podmiotami ratowniczymi, w tym czterema z następującymi instytucjami: Górskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Tatrzańskim Ochotniczym Pogotowiem Ratunkowym, Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa oraz z Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym, a także 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 oraz z 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 zawierał porozumień ze specjalistami ds. ratownictwa i ekspertami ds. prognozowania zagrożeń. Porozumienia takie zawierane były, na podstawie § 3 ust. 3 *rozporządzenia o ksrg*, 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 (siedem 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).
Porozumienia o współdziałaniu z innymi podmiotami na terenie województw i powiatów zawierali również wszyscy objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP i komendanci powiatowi (miejscy) PSP.

Zasady funkcjonowania jednostek ksrg w okresie pandemii koronawirusa

Komendant Główny PSP, w uzgodnieniu Głównym Inspektorem Sanitarnym MSW bądź z Głównym Inspektoratem Sanitarnym 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.

Powyższe dokumenty określiły 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 wykraczało poza zwykły zakres zadań, tym samym nie obligowało ksrg do realizacji działań związanych ze zwalczaniem zagrożenia epidemicznego chorobą COVID-19.

Działania związane ze zwalczaniem przedmiotowego zagrożenia epidemicznego były realizowane na podstawie ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19[30].
Jednostki ochrony przeciwpożarowej, w związku z zagrożeniem wywołanym SARS-CoV-2, nieprzerwanie od 4 marca 2020 r. zaangażowane były w następujące działania:
– wykonywanie pomiarów temperatur na granicznych punktach kontrolnych (wspomaganie działań Straży Granicznej),
– 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, takich jak:

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

- informowanie ludności poprzez nadawanie komunikatów głosowych;
- dostarczanie zebranych darów dla Szpitali, PRM itp.;
- dostarczanie dla ludności środków ochrony indywidualnej np. maseczek;
- dostarczanie osobom objętym kwarantanną i osobom chorym, w podeszłym wieku żywności i niezbędnych towarów;
- dezynfekcja przestrzeni publicznej;
- transportowanie osób do miejsca odbycia kwarantanny;
- transportowanie personelu medycznego np. do pobierania próbek;
- transportowanie próbek do miejsc wyznaczonych;
- udzielanie pomocy medycznej osobom z koronawirusem w przypadku niedostępności zasobów PRM.

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 koronawirusa SARS-CoV-2 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 SARS-Cov-2 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 strażaków tak, aby poszczególne zmiany nie kontaktowały się ze sobą.

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.
Powyższe środki finansowe przeznaczone zostały na zakup sprzętu i wyposażenia do prowadzenia działań ratowniczych związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem choroby COVID-19, 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.
Środki finansowe zostały uruchomione dla jednostek organizacyjnych PSP nadzorowanych Komendanta Głównego PSP oraz komend wojewódzkich PSP, które dokonywały zakupów również dla komend powiatowych/miejskich PSP, a także jednostek ochotniczych straży pożarnych prowadzących działania związane z pandemią koronawirusa SARS-CoV-2.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W celu uporządkowania działań jednostek ksrg 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", 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%).

Wojewódzkie, powiatowe plany ratownicze były zgodne z wymogami prawa

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy na obszarze województwa i powiatu działa odpowiednio w oparciu o wojewódzki i powiatowy plan ratowniczy (§ 7 ust. 1 *rozporządzenia o ksrg*). W wyniku kontroli stwierdzono, że we wszystkich kontrolowanych komendach wojewódzkich i powiatowych (miejskich) PSP zostały sporządzone plany ratownicze, których treść uwzględniała elementy wymienione w § 7 ust. 2 *rozporządzenia o ksrg*. Plany te zostały zatwierdzone odpowiednio przez wojewodów lub starostów powiatów/prezydentów miast i corocznie aktualizowane. W jednym przypadku wojewódzki plan ratowniczy stanowiący aktualizację planu zatwierdzonego w dniu 22 listopada 2018 r.) zatwierdzony został przez Wojewodę Lubuskiego dopiero 10 sierpnia 2020 r., tj. z opóźnieniem w stosunku do obowiązujących przepisów prawa.

Analizy zagrożeń i analizy zabezpieczenia operacyjnego

Opracowanie planów ratowniczych poprzedza się przeprowadzeniem analiz zagrożeń mogących wystąpić na obszarze powiatu i województwa oraz zabezpieczenia operacyjnego na obszarze powiatu i województwa (§ 8 ust. 1 *rozporządzenia o ksrg*). Na podstawie tych analiz komendanci powiatowi (miejscy) i komendanci wojewódzcy Państwowej Straży Pożarnej formułują wnioski służące poprawie funkcjonowania ksrg odpowiednio na obszarze powiatu i województwa i przekazują je wg właściwości do wójta (burmistrza, prezydenta miasta) i starosty (prezydenta miasta na prawach powiatu) lub wojewody (§11 ust. 1 i 2 *rozporządzenia o ksrg*).
We wszystkich objętych kontrolą komendach wojewódzkich PSP oraz w siedmiu na 10 komendach powiatowych (miejskich) PSP objętych kontrolą analizy zagrożeń zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. W trzech komendach powiatowych(miejskich) PSP analizy nie spełniały wymogów określonych w § 8 ust. 2 pkt 3 i 5 oraz ust. 3 *rozporządzenia o ksrg*.
W przedmiotowych analizach nie ujęto:

- w KP PSP Żywiec – liczby i skali zdarzeń, pomimo takiego wymogu określonego w § 8 ust. 2 pkt 5 *rozporządzenia o ksrg*;
- w KM PSP Rzeszów – ujęcia w podstawie oceny zagrożeń na obszarze powiatu ustaleń dokonanych dla poszczególnych gmin z obszarów sąsiadujących, map, schematów, szkiców sytuacyjnych, wskazania obiektów i terenów charakterystycznych z punktu widzenia systemu ratowniczego, np.: wymagających użycia dużej ilości sił i środków lub

zastosowania specjalistycznego sprzętu oraz technik ratowniczych. Było to niezgodnie z § 8 ust. 3 *rozporządzenia ksrg;*
– w KM PSP Koszalin – infrastruktury zabytków i jej stanu, liczby i skali zdarzeń, ujęcia w podstawie oceny zagrożeń na obszarze powiatu ustaleń dokonanych dla poszczególnych gmin z obszarów sąsiadujących.

We wszystkich objętych kontrolą komendach wojewódzkich PSP oraz w dziewięciu komendach powiatowych (miejskich) PSP na 10 objętych kontrolą, analizy zabezpieczenia operacyjnego zostały opracowane zgodnie z obowiązującymi przepisami. Jedynie w KM PSP Zielona Góra analizy zabezpieczenia operacyjnego na rok 2019 i 2020 opracowano nierzetelnie, bowiem nie ujęto w nich: czasu przybycia pierwszej specjalistycznej grupy poszukiwawczo-ratowniczej, pomimo wymogów określonych w § 8 ust. 4 pkt 3 *rozporządzenia o ksrg*. W analizie wskazano czas dojazdu dla specjalistycznej grupy poszukiwawczo-ratowniczej jedynie z JRG Krosno Odrzańskie (funkcjonującej w sąsiednim powiecie krośnieńskim), podczas gdy taka grupa funkcjonowała na terenie Zielonej Góry (OSP Jarogniewice włączona do ksrg w 2016 r.). Powyższe skutkowało nieprawidłowym określeniem czasu dojazdu dla pierwszej grupy ww. specjalności i wszystkich obszarów o niskim poziomie zabezpieczenia operacyjnego, tj. informacji wymaganej § 8 ust. 4 pkt 6 *rozporządzenia o ksrg*, pominięto bowiem obszary, dla których czas przybycia do zdarzenia pierwszych sił i środków przekraczał 15 minut. Powyższe skutkowało brakiem pełnej informacji o rozmieszczeniu sił i środków podmiotów ratowniczych, które mogły być dysponowane na te obszary. W toku kontroli Komendant Miejski PSP w Zielonej Górze uzupełnił analizę o brakujące elementy.

Sformułowane na podstawie analiz wnioski przekazywali właściwym wojewodom wszyscy objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP, a wójtom, burmistrzom, prezydentom miast i starostom, siedmiu z 10 kontrolowanych komendantów powiatowych (miejskich) PSP. W trzech przypadkach stwierdzono, że wnioski z przedmiotowych analiz nie były przekazywane zgodnie z wymogami przepisu.

W jednostkach PSP występują różnice w sposobie interpretacji czasów przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg

Zgodnie z § 8 ust. 4 pkt 2 *rozporządzenia o ksrg*, analizę zabezpieczenia operacyjnego przeprowadza się z uwzględnieniem obszarów, dla których prawdopodobny czas przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg wynosi odpowiednio do 8 minut i do 15 minut w celu wyznaczenia dla nich obszarów chronionych lub ich zmiany.

Komendant Główny PSP wyjaśnił, że czasy przybycia wynoszące odpowiednio do 8 minut i do 15 minut odnoszą się do opracowania analiz zabezpieczenia operacyjnego, wykonywanych przez komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz komendantów wojewódzkich PSP i uwzględnianych przez nich w procesie planowania operacyjnego. Czas 15 minut 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*.

W kwestii merytorycznego znaczenia ww. obszarów, a w szczególności na podstawie jakich przesłanek, przy wyznaczaniu obszarów chronio-

nych, użyto właśnie parametrów „8" i „15" minut, Komendant Główny PSP wyjaśnił, że pierwotnym założeniem postanowień rozporządzenia i użytych parametrów czasowych w odniesieniu do wyznaczenia obszarów chronionych było ujednolicenie tych parametrów z użytymi w ustawie *o Państwowym Ratownictwie Medycznym*. W przypadku ksrg 8 i 15 minut użyto do celów planistycznych w odróżnieniu od PRM, gdzie te wskaźniki określają czasy dojazdu na miejsce zdarzenia. Przyjęty parametr 15 minut pozwolił na zobrazowanie na planach i w analizach obszarów dojazdów i wyciągnięcie wniosków pozwalających na typowanie jednostek OSP do włączenia do ksrg. Natomiast 8 minut przyjęto do celów analitycznych, jako połowę zasięgu 15 minut.
Kontrola wykazała, że: w komendach powiatowych i miejskich PSP występują różnice w sposobie interpretacji czasów przybycia do zdarzenia pierwszych i kolejnych sił i środków podmiotów ksrg, i tak np.:

– dla prawdopodobnego czasu przybycia 8 minut dla jednostek OSP włączonych do ksrg przyjmowano osiągnięcie gotowości w czasie 4 lub 5 minut i na dojazd do miejsca zdarzenia czas 4 lub 3 minut,
– nie wyznaczano obszarów chronionych dla OSP włączonych do ksrg dla czasu 8 minut, ponieważ przyjęty czas gotowości jednostki OSP określono na 10 minut.

NIK zauważa, że zasadnym byłoby rozważenie analizy treści § 8 ust. 4 pkt 2 *rozporządzenia o ksrg* celem jednoznacznego wskazania, do których rodzajów jednostek włączonych do ksrg odnoszą się parametry czasowe do 8 i do 15 minut, co w rezultacie wyeliminowałoby różny sposób interpretacji tego przepisu.

Organizacja odwodów operacyjnych ksrg

Zgodnie z art. 10 ust. 1 pkt 2 lit. f ustawy *o PSP*, do zadań Komendanta Głównego PSP należy kierowanie ksrg, w tym organizowanie centralnego odwodu operacyjnego (COO), który jest formowany w sytuacji, gdy realizacja:

– akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń;
– działań będących w kompetencji innych niż jednostki ochrony ppoż. podmiotów, w zakresie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych;
– innych zagrożeń, podczas których możliwe jest przewidzenie wystąpienia zagrożeń przekracza możliwości sił ksrg z terenu powiatu lub województwa.

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 ksrg*[31], na jego dowódcę został wyznaczony Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący KCKRiOL, a na jego zastępcę – Zastępca Komendanta Głównego PSP nadzorujący Biuro Logistyki KG PSP.

[31] Dz. Urz. KGPSP poz. 6, ze zm.

Centralny odwód operacyjny ksrg, składał się z sił i środków ksrg wyznaczonych ze składu:
1) wojewódzkich brygad odwodowych:
   a) batalionów,
   b) specjalistycznych grup;
2) pododdziałów szkół Państwowej Straży Pożarnej.

Na terenie wszystkich kontrolowanych województw zostały wyznaczone siły i środki do COO.

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.

Czasy osiągania 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.

Na terenie wszystkich województw utworzono wojewódzkie odwody operacyjne

Zgodnie z art. 12 ust. 5 pkt 3 ustawy *o PSP* do zadań komendanta wojewódzkiego PSP należy organizowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, w tym odwodów operacyjnych, na obszarze województwa.
Wszyscy kontrolowani komendanci wojewódzcy PSP utworzyli wojewódzkie odwody operacyjne, których skład spełniał wymagania § 47 ust 1 i 2 oraz § 50 ust. 1 i 3 *rozporządzenia o ksrg* oraz wyznaczyli dla odwodów rejony koncentracji pododdziałów i oddziałów oraz czas osiągania przez nie gotowości operacyjnej. Wojewódzkie odwody operacyjne opierały się głównie na kompaniach gaśniczych złożonych z jednostek OSP włączonych do ksrg. Stan gotowości operacyjnej sił i środków włączonych do odwodu był rzetelnie monitorowany.

Finansowanie jednostek ksrg

Zgodnie z art. 29 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, dochodów instytucji ubezpieczeniowych oraz środków własnych jednostek utworzonych za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych (art.17 ww. ustawy).

Budżet państwa uczestniczy w kosztach funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej, jeżeli działają one w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Na podstawie art. 33 ust. 2 ww. ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych corocznie określał w drodze rozporządzenia wysokość środków finansowych i ich podział pomiędzy ww. podmioty, z zastrzeżeniem ich wykorzystania wyłącznie dla zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej.

W budżecie państwa w części 42 – Sprawy wewnętrzne, w dziale 754 Bezpieczeństwo publiczne i ochrona przeciwpożarowa, w rozdziale 75409 – Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej planowane są dotacje

celowe na dofinansowanie jednostek ochrony przeciwpożarowej włączonych do ksrg. Dotacje udzielane były przez Komendanta Głównego PSP w oparciu o zaakceptowane przez Ministra SWiA procedury „Tryb i zasady udzielania dotacji z budżetu państwa na zadanie publiczne pod tytułem: Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego".

Dodatkowo w 2020 r. w ramach środków pochodzących z rezerwy celowej w części 83, poz. 4 – Przeciwdziałanie i usuwanie skutków klęsk żywiołowych (...) – przeznaczono 40 mln zł na dofinansowanie zakupu pojazdów ratowniczo-gaśniczych dla jednostek OSP włączonych do ksrg.

W 2019 r. wykonanie wydatków ogółem w części 42 w zakresie PSP wyniosło 407 562,5 tys. zł, w tym z budżetu państwa 400 023,7 tys. zł. KG PSP wydatkowała również środki UE na współfinansowanie w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura 2014–2020 trzech projektów: Zwiększenie skuteczności prowadzenia długotrwałych akcji ratowniczych, Usprawnienie ratownictwa w transporcie kolejowym – etap I, Usprawnienie systemu ratownictwa na drogach – etap IV – w wysokości 7538,8 tys. zł.

W 2019 r. KG PSP wydatkowała środki na dotacje dla OSP w wysokości 212 045,5 tys. zł, z tego:
- 74 319,2 tys. zł przekazano jednostkom OSP włączonym do ksrg na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego";
- 16 348,8 tys. zł, z poz. 88 rezerwy celowej, z przeznaczeniem na realizację zadań publicznych „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego" oraz „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych";
- 121 377,4 tys. zł przekazano jednostkom OSP na zadanie „Przygotowanie jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych".

Terenowe jednostki PSP finansowane są w ramach części 85 budżetu państwa (Województwa), w 2019 r. wydatki w części 85 budżetu państwa wyniosły 2 964 758 tys. zł.

W I połowie 2020 r. wykonanie wydatków ogółem w części 42 w zakresie PSP wyniosło 212 185,8 tys. zł, w tym z budżetu państwa 212 119,8 tys. zł. Ponadto KG PSP wydatkowała środki z budżetu UE w wysokości 66 tys. zł.

W I połowie 2020 r. na dotacje dla OSP wydatkowano 118 932,2 tys. zł, z tego:
- 49 255,7 tys. zł wydatkowano dla OSP włączonych do ksrg na dotacje celowe z przeznaczeniem na realizację zadania publicznego „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego";
- 13 034 tys. zł, z rezerwy celowej poz. 65, z przeznaczeniem na zadania publiczne „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego"

oraz „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych";
– środki w wysokości 17 115,5 tys. zł na zadanie „Przygotowanie jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych";
– 39 527 tys. zł, z rezerwy celowej poz. 4, wydatkowano dla OSP włączonych do ksrg, na dotacje przeznaczone na zakup samochodów ratowniczo-gaśniczych do działań związanych z usuwaniem skutków klęsk żywiołowych.

Zdjęcie nr 2
Ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy (zdjęcie ilustracyjne)

Źródło: materiały kontrolne NIK.

W projekcie ustawy o zmianie ustawy budżetowej na rok 2020 zostały ujęte zmiany dotyczące PSP, polegające na zwiększeniu wydatków na kwotę ogółem 227 040 tys. zł, z tego 11 320 tys. zł w części 42 – Sprawy wewnętrzne i 215 720 tys. zł w części 85 – Województwa.

Jednostki OSP pozyskiwały ponadto środki finansowe z Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej. W 2019 r. OSP przekazano łącznie 122 428 tys. zł, a do końca 2020 r. planowano przekazanie łącznej kwoty 143 255,8 tys. zł. Ponadto jednostki OSP wspierane były środkami samorządów gminnych, zakładów ubezpieczeniowych oraz darowiznami od prywatnych podmiotów.

Minister SWiA upoważnił Komendanta Głównego PSP oraz jego zastępców do zlecania na podstawie umów (w tym do przyznawania dotacji celowych), w jego imieniu, jako dysponenta części budżetowej, jednostkom OSP oraz Związkowi OSP na realizację zadań publicznych, obejmujących przygotowanie jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych.

Do dnia zakończenia kontroli w MSWiA trwały prace legislacyjne mające na celu ustawowe umocowanie Komendanta Głównego PSP do udzielania dotacji jednostkom OSP niewłączonym do ksrg oraz Związkowi Ochotniczych Straży Pożarnych, na zapewnienie gotowości bojowej tych jednostek lub propagowanie bezpieczeństwa pożarowego.

W ramach dofinansowania zlecanych do realizacji OSP zadań związanych z ochroną przeciwpożarową, przygotowaniem jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych oraz zapewnieniem gotowości bojowej jednostek włączonych do ksrg dofinansowane były remonty strażnic oraz zakupy: samochodów ratowniczo-gaśniczych (w ostatnich latach priorytetem były zakupy nowych pojazdów ratowniczo-gaśniczych), sprzętu ochrony przeciwpożarowej oraz wyposażenia osobistego i środków ochrony indywidualnej.

Wzrosła liczba zakupionych samochodów ratowniczo-gaśniczych dofinansowanych z budżetu MSWiA: w 2019 r. zakupiono 499 samochodów ratowniczo-gaśniczych, natomiast na 2020 r. zaplanowano zakup ponad 580 pojazdów.

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

Powiadamianie, alarmowanie i współdziałanie jednostek ksrg.

Zgodnie z § 4 ust. 3 pkt 3 *rozporządzenia o ksrg*, organizacja systemu przez Komendanta Głównego PSP, obejmuje opracowanie zasad powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych. Realizując ten przepis Komendant Główny PSP w dniu 17 grudnia 2012 r. zatwierdził *Zasady powiadamiania i współdziałania podmiotów na obszarze kraju podczas działań ratowniczych.*

Zgodnie z § 2 ust. 1 pkt 1 c *rozporządzenia o włączaniu do ksrg*, do systemu może zostać włączona jednostka, która posiada m.in. skuteczny system łączności, powiadamiania i alarmowania.

W jednostkach OSP w ksrg funkcjonowały m.in. następujące systemy powiadamiana i alarmowania: syreny alarmowe uruchamiane ręcznie, pagery, telefony komórkowe oraz informatyczne systemy 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* (...) *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 4316 remizach, co stanowi 97% ogólnej ich liczby (..) Uzyskanie 100% poziomu wyposażenia remiz w system selektywnego alarmowania wymaga jego instalacji w 123 obiektach OSP włączonych do ksrg. Rozpatrując powyższe, przy uwzględnieniu jednostkowej ceny systemu na poziomie ok. 20 tys. zł (system powiadamia-*

nia z własną syreną elektroniczną oraz sześć 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. 2460 tys. zł).

W 2019 r. Komendant Główny PSP udzielił dotacji na zakup 24 szt. systemów selektywnego alarmowania dla jednostek OSP w ksrg, 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 ksrg* 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 ksrg.

Łączność służb podległych MSWiA w działaniach ratowniczych oraz innych nadzwyczajnych zdarzeń zapewnia jedynie radiowa sieć współdziałania służb MSWiA, wykorzystująca analogowy kanał B112. *Zasady organizacji i funkcjonowania radiowej sieci współdziałania służb MSWiA* z dnia 17 kwietnia 2019 r. zatwierdził zastępca dyrektora Departamentu Teleinformatyki MSWiA.

W informacji z dnia 12 września 2018 r., z przeprowadzonej przez NIK kontroli *Ochrona ludności w ramach zarządzania kryzysowego i obrony cywilnej*, stwierdzono m.in., że komunikacja za pomocą tego kanału uniemożliwia sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma abonentami, co może mieć negatywny wpływ na efektywność prowadzonych działań. W związku z powyższym jednym z wniosków do Ministra SWiA było podjęcie działań w celu wprowadzenia jednolitego systemu cyfrowej łączności radiowej struktur zarządzania kryzysowego i służb ratowniczych na terenie kraju.

Działania mające na celu zbudowanie ogólnokrajowego systemu łączności cyfrowej podejmowane przez kolejnych ministrów SWiA są od wielu lat nieskuteczne.

NIK zauważyła, że w *Strategii Sprawne Państwo 2020* ujęto zadanie nr 3 – Ogólnopolski cyfrowy system łączności radiowej. W zadaniu tym uwzględniono opracowanie studium wykonalności, przeprowadzenie planowania radiowego dla stacji bazowych systemu, rozpisanie przetargu i wyłonienie dostawcy systemu w terminie do 2019 r. Formą zakończenia działania było „Uruchomienie zintegrowanego systemu łączności radiowej dla służb bezpieczeństwa i ratownictwa", a oczekiwanym efektem miała być „Poprawa sprawności działania służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo publiczne i ratownictwo. Zapewnienie niezawodnej łączności współdziałania służb w czasie działania na miejscu zdarzenia, realizacja zaleceń Komisji Europejskiej i zapisów Traktatu z Schengen". Zadanie miało być realizowane przy wsparciu środków UE. Jako organ wiodący wskazano Ministra Spraw Wewnętrznych.

Dyrektor DKiN wyjaśnił, że na wniosek Ministra SWiA Prezes Rady Ministrów *zarządzeniem nr 67 z dnia 21 sierpnia 2015 r. w sprawie Międzyresortowego Zespołu do Spraw Ogólnokrajowego Cyfrowego Systemu*

Łączności Radiowej (OCSŁR)[32] powołał zespół, którego zadaniem było m.in. przedstawienie Premierowi rekomendacji i wniosków w zakresie potrzeb i określenia założeń budowy OCSŁR i określenia wymagań na studium wykonalności. Zespół miał przedstawić Prezesowi Rady Ministrów ocenę opracowanego studium wykonalności oraz rekomendacje i wnioski w zakresie dalszych działań. Aktualizacja Planu działań na rzecz wdrażania SSP 2020 dokonała zmiany nazwy Ogólnopolski CSŁR na Ogólnokrajowy CSŁR, zmieniono termin rozpoczęcia zadania na 2017 r. i termin zakończenia na 2020 r. *Zarządzeniem nr 200 z dnia 28 listopada 2018 r. w sprawie zniesienia niektórych organów pomocniczych Rady Ministrów i Prezesa Rady Ministrów*[33] Prezes Rady Ministrów zlikwidował Zespół.

Decyzją nr 164 z dnia 31 lipca 2017 r. Minister SWiA powierzył Komendantowi Głównemu Policji zadania operatora OCSŁR Policji. System ten ma być budowany przez Policję dla potrzeb organów i jednostek podległych i nadzorowanych przez Ministra SWiA, z możliwością udostępnienia jego zasobów na poziomie systemowym innym użytkownikom realizującym zadania z obszaru bezpieczeństwa i porządku publicznego lub ratownictwa. Jak stwierdził Dyrektor DKiN pierwszy etap OCSŁR-P obejmujący 13 miast i aglomeracji miejskich jest budowany przez KGP w ramach własnego projektu *Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA*, finansowany ze środków Programu Modernizacji. Zarządzeniem nr 36 z dnia 31 lipca 2017 r. Minister SWiA powołał Zespół monitorujący budowę OCSŁR-P. Do dnia zakończenia niniejszej kontroli OCSŁR nie został utworzony.

Zasady łączności radiowej PSP

Podstawowym dokumentem określającym zasady stosowania środków łączności radiowej, organizacji łączności radiowej, prowadzenia dokumentacji, realizacji szkoleń oraz sposób prowadzenia korespondencji radiowej w jednostkach ochrony przeciwpożarowej była *Instrukcja w sprawie organizacji łączności radiowej* (Instrukcja), wprowadzona do stosowania rozkazem Nr 8 Komendanta Głównego PSP[34].

Dokumentami powiązanym 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 ksrg*;
- „Metodyka postępowania podczas organizacji łączności na potrzeby Kierującego Działaniem Ratowniczym", stanowiąca kompendium informacji przydatnych do organizacji łączności rzeczywistych zdarzeń i ćwiczeń[35];

[32] M.P. z 2017 r. poz. 834.

[33] M.P. poz. 1191.

[34] Rozkaz Nr 8 Komendanta Głównego PSP z dnia 5 kwietnia 2019 r. w sprawie wprowadzenia nowych zasad organizacji łączności radiowej (Dz. Urz. KG PSP poz. 7).

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

– „Krajowe Dane Radiowe" (dokument niejawny), określające wzory formularzy danych radiowych KG PSP, KW PSP, KP/KM PSP, JRG PSP, Szkół PSP, Centralnego i Wojewódzkiego Odwodu Operacyjnego oraz kryptonimy współdziałania, okólnikowe i sygnały alarmowe, a także Tabele przydziału grup cyfrowych kryptonimów indywidualnych stałych dla województw/regionów[36].

Podstawową łącznością radiową w ksrg jest 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.

Lokalnie na terenie kraju jednostki PSP wykorzystują łączność cyfrową

Operatorem Systemu TETRA[37] jest Policja. Nadzór nad funkcjonowaniem systemu TETRA z ramienia PSP sprawuje 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 określany jest lokalnie przez Operatora systemu.

Łączność cyfrowa w systemie TETRA wykorzystywana jest przez PSP na terenie Łodzi, Krakowa, Szczecina oraz Warszawy. Obszar ten regulują *Zasady organizacji i funkcjonowania systemów teleinformatycznych, w tym na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym*, zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w 2012 r.

System Wspomagania Decyzji PSP

Na potrzeby funkcjonowania ksrg wykorzystywany jest przede wszystkim System Wspomagania Decyzji PSP. Szczegółowe zasady funkcjonowania SWD PSP we wszystkich jednostkach organizacyjnych PSP zostały zatwier-

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

[37] TETRA (Terrestrial Trunked Radio) otwarty standard cyfrowej radiotelefonicznej łączności dyspozytorskiej (trankingowej), powstały z przeznaczeniem zwłaszcza dla służb bezpieczeństwa publicznego i ratownictwa.

dzone przez Komendanta Głównego PSP i wdrożone do służbowego wykorzystania przez jednostki organizacyjne PSP[38].
Funkcjonalności, jakie powinien posiadać SWD PSP określono w *rozporządzeniu w sprawie SWD PSP*. W szczególności system ten rejestruje na bieżąco stan wyposażenia jednostek, liczbę i dane nt. szkolenia członków OSP jednostek włączonych do ksrg, dane nt. dysponowania jednostek do działań ratowniczych i faktycznych wyjazdów oraz czasu prowadzenia działań ratowniczych.
W wyniku kontroli stwierdzono, że SWD PSP wykorzystywany w kontrolowanych jednostkach PSP posiadał wymagane funkcjonalności.

Stanowiska kierowania jednostek kontrolowanych jednostek organizacyjnych PSP spełniały wymogi określone w rozporządzeniu o ksrg

Działaniami ratowniczymi jednostek ratowniczo-gaśniczych zarządzają dyspozytorzy na stanowiskach kierowania jednostek PSP.
W KG PSP utworzono Stanowisko Kierowania Komendanta Głównego PSP (SK KG PSP), które mieści się w specjalnie wydzielonych, zabezpieczonych i wyposażonych w niezbędne środki techniczne pomieszczeniach. SK KG PSP realizuje m.in. zadania wynikające z funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, jak również pełni funkcję Krajowego i Międzynarodowego Punktu Kontaktowego.

W objętych kontrolą komendach wojewódzkich PSP i komendach powiatowych (miejskich) PSP funkcjonowały odpowiednio stanowiska kierowania komendantów wojewódzkich i stanowiska kierowania komendantów powiatowych (miejskich) PSP. Stanowiska kierowania spełniały wymagania § 54 ust. 2 *rozporządzenia o ksrg*.

Infografika nr 10
Organizacja stanowisk kierowania PSP

ORGANIZACJA STANOWISK KIEROWANIA PSP

Źródło:opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Na potrzeby tych stanowisk zapewniono pomieszczenia do obsługi zgłoszeń alarmowych oraz wspomagania lub koordynacji działań ratowniczych, zaplecza technicznego, socjalne, higieniczno-sanitarne. Stanowiska wyposażone były w urządzenia techniczne oraz systemy teleinformatyczne (w tym w SWD PSP) zapewniające realizację m.in. przyjmowania, kwalifikowania oraz w razie

[38] Za pismem BIŁ-l-0462/5-97/16 w dniu 11 sierpnia 2016 r.

potrzeby przekazywania zgłoszeń alarmowych, dysponowania zasobów ratowniczych do działań ratowniczych, wspomagania i koordynacji działań ratowniczych, alarmowania lub dysponowania sił i środków oraz łączności z podmiotami ratowniczymi.

Zdjęcie nr 3
Sala konferencyjna na Stanowisku Kierowania Komendanta Głównego PSP w Warszawie

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 4
Stanowisko kierowania Komendanta Miejskiego PSP w Tychach

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Braki w wyszkoleniu strażaków pełniących służbę na stanowiskach kierowania

Zgodnie z § 54 ust. 1 *rozporządzenia o ksrg*, na stanowisku kierowania pełnią służbę dyspozytorzy, dyżurni operacyjni oraz wyznaczeni funkcjonariusze PSP spełniający wymagania kwalifikacyjne dla dyspozytora lub dyżurnego operacyjnego PSP. Ponadto zgodnie z *Zasadami organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej*, zatwierdzonymi w dniu 1 grudnia 2016 r. i obowiązującymi od 1 stycznia 2017 r. strażak rozpoczynający służbę,

jako etatowa obsada w stanowisku kierowania, przystępuje do szkolenia realizowanego zgodnie z programem szkolenia zatwierdzonym przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej.

W wyniku kontroli stwierdzono, że w trzech na pięć skontrolowanych komendach wojewódzkich PSP oraz czterech na 10 skontrolowanych komend powiatowych (miejskich) PSP nie wszyscy strażacy pełniący służbę na stanowiskach kierowania ukończyli wymagane szkolenie. W komendach wojewódzkich PSP łącznie przeszkolonych powinno być 21 strażaków, a w komendach powiatowych (miejskich) PSP – dziewięciu strażaków.

5.3. Wyposażenie jednostek ksrg i wyszkolenie ratowników

Na terenie wszystkich województw utworzono krajowe bazy sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych

Krajowa baza sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, zgodnie z § 3 ust. 1 *rozporządzenia w sprawie wyposażenia jednostek PSP* 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 nr 6 do ww. rozporządzenia. W skład bazy, wchodzą pojazdy ratowniczo-gaśnicze i specjalne oraz sprzęt i środki techniczne z terenu województwa, stanowiące wyposażenie komend powiatowych (miejskich) PSP z terenu województwa i komendy wojewódzkiej PSP.

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, jak również 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 sprzętu odbywa się w miarę potrzeb i prognoz, co do przebiegu działań.

Kwestię braku wdrożenia w PSP zasad organizacji krajowych baz sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych (dalej: bazy) przedstawiono na stronie 9 niniejszej Informacji.

Według danych przedłożonych przez Komendanta Głównego PSP w 16 bazach wojewódzkich i pięciu szkołach PSP był – wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – sprzęt i wyposażenie, zajmujące 175 pozycji tabelarycznych i liczące ogółem 329 357 szt. W przedłożonej informacji podano również, jakie są braki w stosunku do normatywu przedmiotowych baz. Do najważniejszych braków należą: 15 skokochronów o powierzchni pola skoku min. 40 m^2 (42% normatywu), 93 zestawy pomp do wody zanieczyszczonej o wydajności min. 6000 m^3/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 prze-

strzeni lat. Dla przykładu zapory różnych typów do ograniczenia rozlewów olejowych, czy też samochody ratownictwa wodnego, wymienione w dokumencie opisującym koncepcję baz z roku 1994, są już dzisiaj w powszechnym użyciu. Bazy stanowią (zgodnie z przepisami rozporządzenia z 2014 r.) zasób sprzętu na potrzeby działań ratowniczych.
Za majątek zgromadzony w bazach 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.

Plan rozmieszczenia sprzętu specjalistycznego na obszarze kraju

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 bazie JRG 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.
We wszystkich Zasadach określono m.in.:
- zestawienie i minimalny normatyw wyposażenia w sprzęt, pojazdy i środki techniczne w zakresie specjalistycznych czynności ratowniczych;
- Plan rozwoju sieci jednostek przygotowanych do działań danej dziedziny ratownictwa w zakresie specjalistycznych czynności ratowniczych.

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

Normy minimalnego wyposażenia specjalistycznych grup ratowniczych zostały ustalone w § 2 ust. 4 i w załączniku 4 *rozporządzenia w sprawie wyposażenia jednostek PSP* i stanowią one dodatkowe wyposażenie komend powiatowych (miejskich) i wojewódzkich Państwowej Straży Pożarnej.
Obowiązujący normatyw, zawierający szczegółowy plan rozmieszczenia sprzętu specjalistycznego został zatwierdzony przez Komendanta Głównego PSP w 2015 r. W 2020 r. trwały prace związane z aktualizacją i ustalaniem normatywu po upływie 5-letniego okresu obowiązywania.

Nie we wszystkich specjalnościach osiągnięto zakładaną liczbę grup specjalistycznych

Według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r. w poszczególnych specjalizacjach funkcjonowały niżej wymienione SGR:
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Chemiczno-Ekologicznego, zakładany poziom 50 grup został osiągnięty;
- Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Technicznego, nie utworzono dwóch z 26 grup z powodu braku pojazdu Specjalnego Ciężkiego Ratownictwa Technicznego;

– Specjalistyczne Grupy Ratownictwa Wodno-Nurkowego, nie utworzono sześciu z 53 grup z powodu braku odpowiednio przeszklonych 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 grup został osiągnięty;
– Specjalistyczne Grupy Poszukiwawczo-Ratownicze, nie utworzono czterech z 25 grup z powodu braków sprzętowych wymaganych normatywem określonym w Zasadach organizacji działań poszukiwawczo-ratowniczych w ksrg.

Komendant Główny PSP ustalił standardy wyposażenia pojazdów ratowniczo-gaśniczych

Standardy wyposażenia zostały ustalone przez Komendanta Głównego PSP dla 27 typów samochodów pożarniczych oraz kontenerów wymiennych, w tym dla czterech 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 KG PSP.

Zdjęcie nr 5
Samochód ratownictwa technicznego KM PSP Rzeszów JRG 1

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Zdjęcie nr 6
Łódź ratownicza – KM PSP Koszalin

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Szef Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej poinformował, że wyposażenie wojskowych straży pożarnych w sprzęt pożarniczy określa decyzja Ministra Obrony Narodowej z 2013 r. w przedmiotowej sprawie[39]. Stwierdzono, że przedmiotowa decyzja nie odwołuje się do ww. standardów PSP.

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

Według stanu na 31 grudnia 2019 r. jednostki organizacyjne PSP posiadały ogółem 33 918 szt. sprzętu objętego normatywami (108 pozycji), z czego 465 szt. sprzętu kwalifikowało się do wycofania. Łącznie jednostki PSP posiadały 5744 szt. samochodów różnego typu, z których 203 zakwalifikowano do wycofania.

Zdjęcie nr 7
Podnośnik z KM PSP w Tychach

Źródło: materiały kontrolne NIK.

[39] 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 poz. 395).

Nadwyżki sprzętu (stan faktyczny wyższy niż normatyw) wystąpiły w 17 poz. katalogowych, a braki w 38 poz. katalogowych. Najważniejsze braki dotyczyły: przyczep z modułem proszkowym – brak 85% (są dwie, powinno być 13), samochodów ratownictwa medycznego – 81,5% (jest 10, powinno być 54), przyczep do transportu środka pianotwórczego – brak 75% (jest jeden, powinno być cztery), ciężkich samochodów ratownictwa technicznego – 75% (jest sześć, powinno być 24), samochodów z mobilnym zapasem pomp do wody zanieczyszczonej, o wydajności 1000–2400 dm^3/min – 66,7% (jest jeden, powinno być 3), średnich samochodów ratownictwa technicznego – 60,3% (jest 27, powinno być 68), samochodów ratowniczo-gaśniczych z instalacja do cięcia – 55% (jest dziewięć, powinno być 20); zestawów pomp do wody zanieczyszczonej 6000 m^3/min – 50,5% (jest 91, powinno być 184).

Ponadto jednostki PSP posiadały 182 412 szt. sprzętu dodatkowego, z których do wycofania zakwalifikowano 4304 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.

Zdjęcie nr 8
Samochód ratowniczo-gaśniczy - KM PSP w Tychach

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Jednostki PSP zgłosiły łącznie potrzebę 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 w roku 2019 o kwotę 178 773 tys. zł, a w 2020 r. o kwotę 78 823 tys. zł.

Braki w wyposażeniu kontrolowanych jednostek PSP

Zgodnie z § 4 ust. 1 i 2 *rozporządzenia w sprawie zasad wyposażenia jednostek PSP* komendant wojewódzki PSP i komendant powiatowy (miejski) PSP opracowuje odpowiednio dla województwa i powiatu zestawienia należnych pojazdów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych oraz sprzętu i środków technicznych wraz z ich rozmieszczeniem.

We wszystkich pięciu objętych kontrolą województwach stwierdzono braki w wyposażeniu jednostek PSP w stosunku do przyjętych należności. Stwierdzone braki dotyczyły łącznie m.in. 14 ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, trzech samochodów terenowych do gaszenia lasów, trzech samochodów z podnośnikiem hydraulicznym, ośmiu samochodów ratownictwa technicznego, 10 samochodów ratownictwa medycznego, czterech samochodów ze sprzętem ochrony dróg oddechowych, czerech lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych, pięć mikrobusów do przewozu do dziewięciu osób, 32 zestawów pomp do wody zanieczyszczonej, 11 motopomp pożarniczych, ośmiu agregatów proszkowych, 12 zestawów do dekontaminacji, 10 kontenerów ze sprzętem specjalistycznym, trzech skokochronów.

Wyposażenie dwóch kontrolowanych komend wojewódzkich PSP i pięciu komend powiatowych (miejskich) PSP nie spełniało minimalnego standardu[40]. Braki łącznie dotyczyły dwóch ciężkich i średniego samochodu ratowniczo-gaśniczego w KW PSP oraz dwóch ciężkich samochodów ratowniczo-gaśniczych, dwóch lekkich samochodów rozpoznawczo-ratowniczych, mikrobusu do przewozu dziewięciu osób, dwóch motopomp pożarniczych, pompy do wody zanieczyszczonej, skokochronu, zestawu do dekontaminacji wstępnej w KP/KM PSP.

Zdjęcie nr 9
OSP Jarogniewice – samochód grupy poszukiwawczo-ratowniczej i dron z kamerami, w tym na podczerwień

Źródło: materiały kontrolne NIK.

[40] 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*.

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

4545 jednostek OSP włączonych do ksrg posiadało, wg stanu na 30 czerwca 2020 r., 11 130 pojazdów ratowniczych, w tym 8421 pojazdów ratowniczo-gaśniczych i 2709 pojazdów specjalistycznych. W grupie pojazdów ratowniczo-gaśniczych jednostki OSP posiadały 1420 pojazdów lekkich, 5126 średnich i 1875 ciężkich.

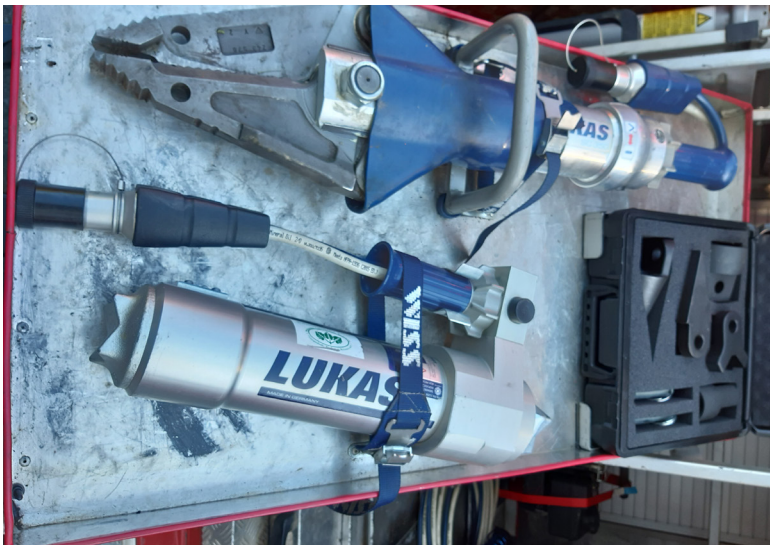
Strażacy 19 jednostek WOP włączonych do ksrg dysponowali 28 pojazdami ratowniczo-gaśniczymi. Jednostki WOP nie posiadały pojazdów specjalnych.

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

Według informacji Komendanta 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 ksrg. Do pozostałych jednostek włączonych do ksrg nie przekazywano pojazdów ratowniczo-gaśniczych, pojazdów specjalnych bądź innego sprzętu ratowniczego.

Jednostki OSP włączone do ksrg na terenie kraju posiadały 82 926 ubrań specjalnych, 18 172 aparatów oddechowych 5302 zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych, 8532 agregatów prądotwórczych, 6939 pomp do wody zanieczyszczonej, 24 735 radiotelefonów nasobnych, 7152 zestawów ratownictwa medycznego R1. Największe potrzeby określono w wyposażeniu w ubrania specjalne 1863 szt., aparatów oddechowych 330 szt., hydraulicznych narzędzi ratowniczych 264 komplety.

Zdjęcie nr 10
Hydrauliczne narzędzia ratownicze



Źródło: materiały kontrolne NIK.

Wszystkie skontrolowane komendy wojewódzkie PSP i komendy powiatowe (miejskie) PSP posiadały bieżącą wiedzę nt. wyposażenia jednostek OSP włączonych do ksrg oraz ich potrzeb w tym zakresie.

Zdjęcie nr 11
Torba ratownictwa medycznego R1

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Nie wszystkie jednostki OSP włączone do ksrg spełniały minimalny standard wyposażenia ustalony przez KG PSP

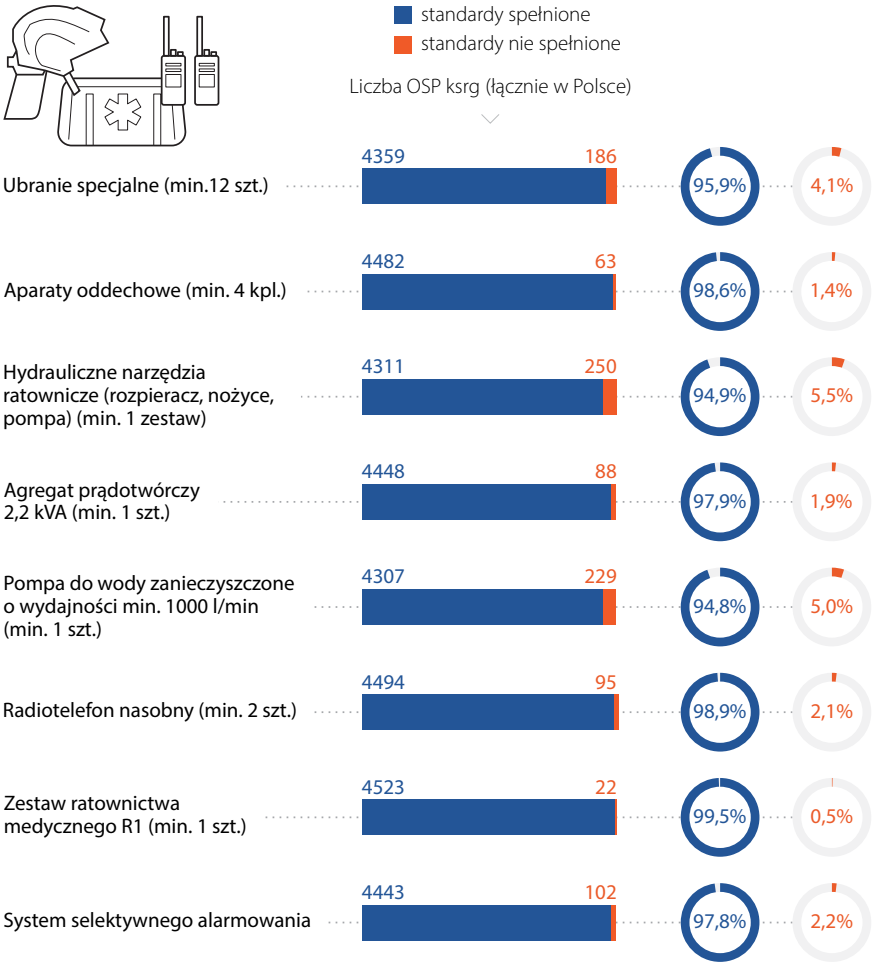
Minimalny standard wyposażenia jednostek OSP włączonych do ksrg w pojazdy, sprzęt i urządzenia pożarnicze, sprzęt specjalistyczny, łączności, środki ochrony osobistej oraz wymagania do obiektu strażnicy określono w dokumencie pn. *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* zatwierdzonym przez Komendanta Głównego PSP w listopadzie 2019 r.[41]

Zgodnie z ww. standardem jednostka OSP włączona do ksrg powinna mieć na wyposażeniu minimum 12 kompletów ubrań specjalnych, cztery komplety aparatów oddechowych, zestaw hydraulicznych narzędzi ratowniczych, agregat prądotwórczy 2,2 kVA, pompę do wody zanieczyszczonej, trzy szt. radiotelefonów nasobnych, zestaw ratownictwa medycznego R1.

Spośród kontrolowanych 20 jednostek OSP w sześciu jednostkach stwierdzono braki w wyposażeniu osobistym (hełmy, rękawice, pasy strażackie, podpinki, zatrzaśniki), a w dwóch jednostkach brak zestawów hydraulicznych narzędzi ratowniczych.

[41] Przedmiotowe opracowanie jest kontynuacją opracowywanej, co dwa lata w Komendzie Głównej PSP *Analizy potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*. Pierwsza Analiza została zaakceptowana przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w 2011 roku. Pierwotny dokument uporządkował i określił kierunki rozwoju krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w odniesieniu do jednostek ochotniczych straży pożarnych oraz wyznaczył standardy w zakresie ich wyposażenia i wyszkolenia.

Infografika nr 11
Realizacja wybranych standardów wyposażenia w jednostkach OSP



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Długi okres użytkowania samochodów pożarniczych.

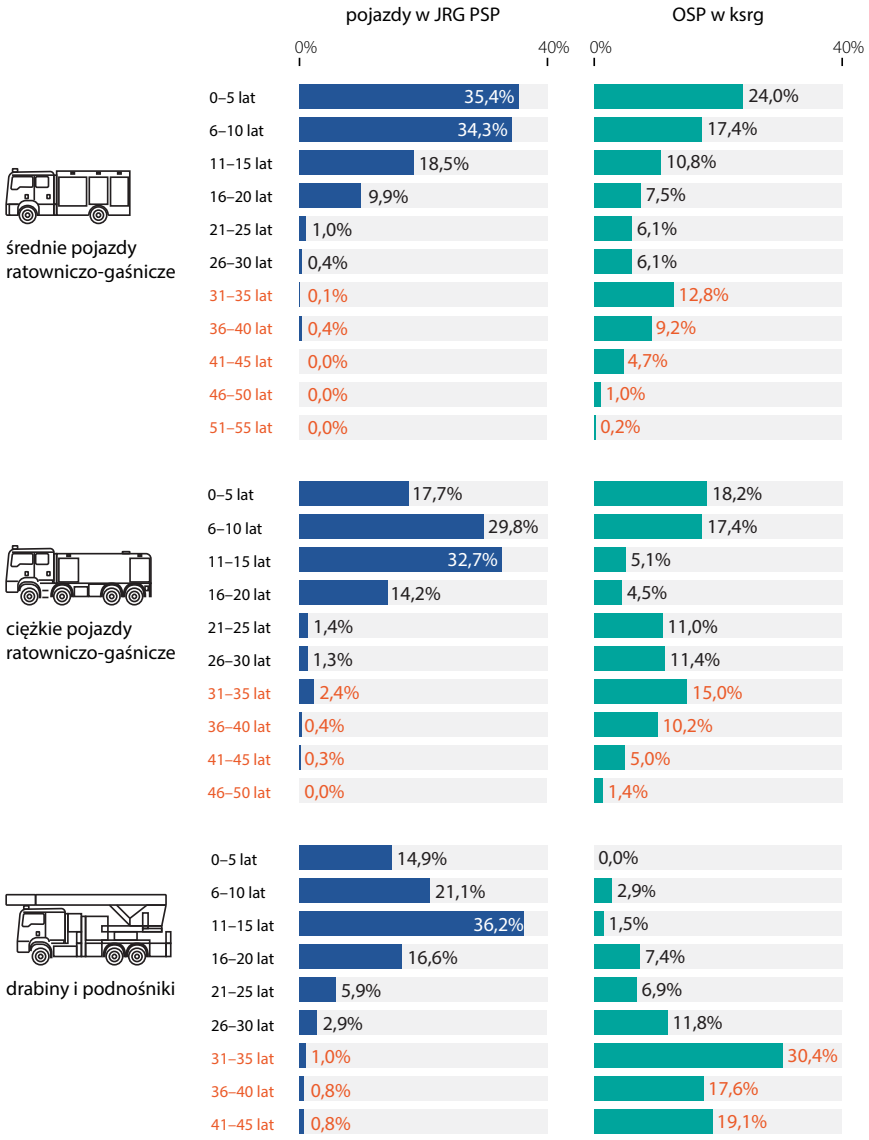
Średni wiek pojazdów ratowniczo-gaśniczych w ksrg najlepiej prezentował się w jednostkach PSP i wynosił odpowiednio[42]:

- 8,3 lat dla średnich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 0,5% pojazdów miało więcej niż 30 lat;
- 11,3 lat dla ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 3,1% pojazdów miało więcej niż 30 lat;
- 12,8 lat dla drabin i podnośników, przy czym 2,6% pojazdów miało więcej niż 30 lat.

Łącznie, wg stanu na 30 czerwca 2020 r., w jednostkach PSP znajdowało się 2060 średnich i ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych oraz drabin i podnośników, z czego 1,9% (39 szt.) miało ponad 30 lat.

[42] Stan na 30 czerwca 2020 r. Wyliczenia własne NIK na podstawie danych pozyskanych w trakcie kontroli.

Infografika nr 12
Wiek wybranych pojazdów ratowniczych w jednostkach ksrg



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Średni wiek pojazdów w jednostkach OSP włączonych do ksrg wyglądał zdecydowanie mniej korzystnie i wynosił odpowiednio:

- 18,3 lat dla średnich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 27,9% pojazdów miało więcej niż 30 lat;
- 21,2 lat dla ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 31,6% pojazdów miało więcej niż 30 lat;
- 27,8 lat dla drabin i podnośników, przy czym w tej kategorii liczba pojazdów mających więcej niż 30 lat była aż 28 razy większa niż w jednostkach PSP i wynosiła 67,1%.

Łącznie (wg stanu na 30 czerwca 2020 r.) w jednostkach OSP włączonych do ksrg znajdowało się 7125 średnich i ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych oraz drabin i podnośników, z czego aż 30,3% (2162 szt.) miało ponad 30 lat.

Oznacza to, że w jednostkach OSP włączonych do ksrg ilość pojazdów ratowniczo-gaśniczych starszych niż 30 lat była o 16 razy większa niż w jednostkach PSP (prawie co trzeci pojazd ratowniczo-gaśniczy miał więcej niż 30 lat).

W pozostałych jednostkach ksrg (np. zakładowych czy wojskowych strażach pożarnych) średni wiek pojazdów ratowniczo-gaśniczych wynosił odpowiednio[1]:

- 29,2 lat dla średnich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 61,1% pojazdów było starszych niż 30 lat;
- 17,8 lat dla ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych, przy czym 21,7% pojazdów było starszych niż 30 lat.

Łącznie (wg stanu na 30 czerwca 2020 r.) w pozostałych jednostkach ksrg znajdowało się 156 średnich i ciężkich pojazdów ratowniczo-gaśniczych oraz drabin i podnośników, z czego aż 48,7% (76 szt.) miało ponad 30 lat[43].

Zgodnie z minimalnym standardem wyposażenia jednostek OSP włączonych do ksrg określonym w dokumencie pn. *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, jednostka OSP włączona do ksrg powinna posiadać co najmniej samochód ratowniczo-gaśniczy średni z wyposażeniem, posiadający moduł techniczny lub samochód ratowniczo-gaśniczy średni i samochód techniczny z wyposażeniem, o okresie eksploatacji poniżej 30 lat (od daty produkcji bądź karosacji/zabudowy), umożliwiającej realizację założonych działań ratowniczych.

Na wyposażeniu 12 z 20 (60%) skontrolowanych jednostek OSP znajdowały się pojazdy o ponad 30 letnim okresie eksploatacji w tym:

– w czterech jednostkach OSP mających na wyposażeniu jeden średni samochód ratowniczo-gaśniczy wiek tych pojazdów kształtował się w przedziale od 33 do 42 lat;
– w ośmiu jednostkach OSP mających na wyposażeniu dwa lub trzy samochody średnie lub ciężkie, wiek siedmiu średnich samochodów ratowniczo-gaśniczych kształtował się w przedziale 37–53 lata, a jeden ciężki samochód ratowniczo-gaśniczy miał 32 lata;
– na wyposażeniu jednej OSP był podnośnik hydrauliczny eksploatowany od 36 lat.

Pomimo formalnego spełniania standardów w wielu przypadkach obiekty remiz nie spełniają warunków adekwatnych do potrzeb OSP

Zgodnie ze standardami zawartymi w *Analizie Potencjału Ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* remiza jednostki OSP włączonej do ksrg powinna posiadać:

- co najmniej dwa stanowiska garażowe;
- ogrzewanie, w tym stanowisk garażowych;
- zainstalowany system selektywnego alarmowania.

Ponadto wskazanym jest, aby remiza posiadała stosowne zaplecze socjalne dla co najmniej 12 ratowników.
Zgodnie ze stanem na 30 czerwca 2020 r. na terenie kraju system selektywnego alarmowania posiadało 4443 jednostki OSP włączone do ksrg,

[43] Pozostałe jednostki w ksrg dysponowały dodatkowo 66 lekkimi pojazdami ratowniczo-gaśniczymi.

a 102 (2,2%) wykorzystywało inne sposoby alarmowania. Dwa boksy garażowe były w 4078 remizach, pozostałe 472 remizy (10,4%) miało jeden boks garażowy. Ogrzewanie garażu było w 4489 remizach, w pozostałych 56 remizach (1,2%) garaże nie były ogrzewane.

Zdjęcia nr 12 i 13
Remizy OSP w Futomie i Połczynie-Zdroju

Źródło: materiały kontrolne NIK.

W objętych kontrolą 20 jednostkach OSP obiekty remiz posiadały co najmniej dwa stanowiska garażowe, w dwóch jednostkach ogrzewane było jedynie jedno stanowisko garażowe. Jedynie w dwóch na 20 objętych kontrolą jednostek OSP w garażach był zamontowany odciąg spalin. Ponadto w trakcie kontroli NIK naczelnicy w dwóch OSP zgłaszali problem niewydolności systemu ogrzewania garaży w remizach w przypadku niskich temperatur.

W jednej OSP system selektywnego alarmowania był niesprawny, a w dwóch jednostkach OSP powiatu zielonogórskiego nie był zainstalowany system selektywnego alarmowania (strażacy byli indywidualnie alarmowani poprzez system SMS).
W czterech remizach zbyt mała powierzchnia tych obiektów, uniemożliwiała możliwość wydzielenia zaplecza socjalnego adekwatnego do potrzeb jednostki OSP m.in. szatni, pomieszczeń sanitarnych, pomieszczeń do prowadzenia szkoleń.
Na przykład budynek remizy OSP Kłanino nie zapewniał warunków adekwatnych do potrzeb OSP, tj. wąski i niski garaż, brak szatni utrudniały strażakom-ochotnikom swobodne poruszanie się oraz przebieranie do akcji. Usytuowanie remizy bezpośrednio przy drodze krajowej i brak placu manewrowego utrudniały wyjazd samochodów ratowniczych oraz zaparkowanie aut strażaków w bezpośrednim sąsiedztwie siedziby OSP.

Wyniki kontroli wskazują również na problem stanu technicznego obiektów remiz (stare i w znacznym stopniu wyeksploatowane budynki) dwóch jednostek OSP, a w jednej OSP podłogi (posadzki) w garażach były w złym stanie technicznym (popękane, zniszczone).

System szkolenia PSP

System szkolenia PSP[44] opiera się na pięciu szkołach PSP[45] 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" – 8287 osób (28,1%), kwalifikacje „inżyniera pożarnictwa" – 4435 osób (15%). Pozostałe 528 osób było w trakcie szkolenia bądź oczekiwało na skierowanie na szkolenie po naborze.
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 Lotniczym Pogotowiem Ratunkowym – 20 466 osób (69,4%) i szkolenie w zakresie ratownictwa chemicznego i ekologicznego – 5787 osób (19,6%).

Baza dydaktyczna i infrastruktura szkoleniowa kontrolowanych KW PSP i KP/KM PSP

Kontrolowane komendy wojewódzkie PSP dysponowały, według stanu na dzień 30 czerwca 2020 r., m.in. 272 miejscami kwaterunkowymi, a baza dydaktyczna składała się m.in. z 741 miejsc wykładowych (w 18 salach), pięciu bibliotek, siedmiu poligonów strażackich, 53 miejsc

[44] 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.

[45] 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.

do zajęć symulacyjnych. Baza sportowa obejmowała m.in. pięć boisk sportowych, pięć siłowni. Objęte kontrolą komendy powiatowe (miejskie) PSP dysponowały m.in. 533 miejscami wykładowymi (w 18 salach), ośmioma miejscami do zajęć symulacyjnych, 10 boiskami sportowymi.

Szkolenie strażaków OSP

Organizatorem szkoleń strażaków OSP na poziomie podstawowym są komendy powiatowe (miejskie) PSP. System dopuszczał organizowanie szkoleń strażaków ratowników OSP na poziomie podstawowym przez szkoły i komendy wojewódzkie PSP. Szkolenie członków OSP, zgodnie z art. 35 ust. 1 *ustawy o ochronie przeciwpożarowej*, prowadzi nieodpłatnie PSP.

Szkolenia członków OSP realizowane są na podstawie *Zasad organizacji szkoleń członków ochotniczych straży pożarnych biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych,* uzgodnionych z ZG ZWOSP RP i zatwierdzonych przez Komendanta Głównego PSP w 2015 r.

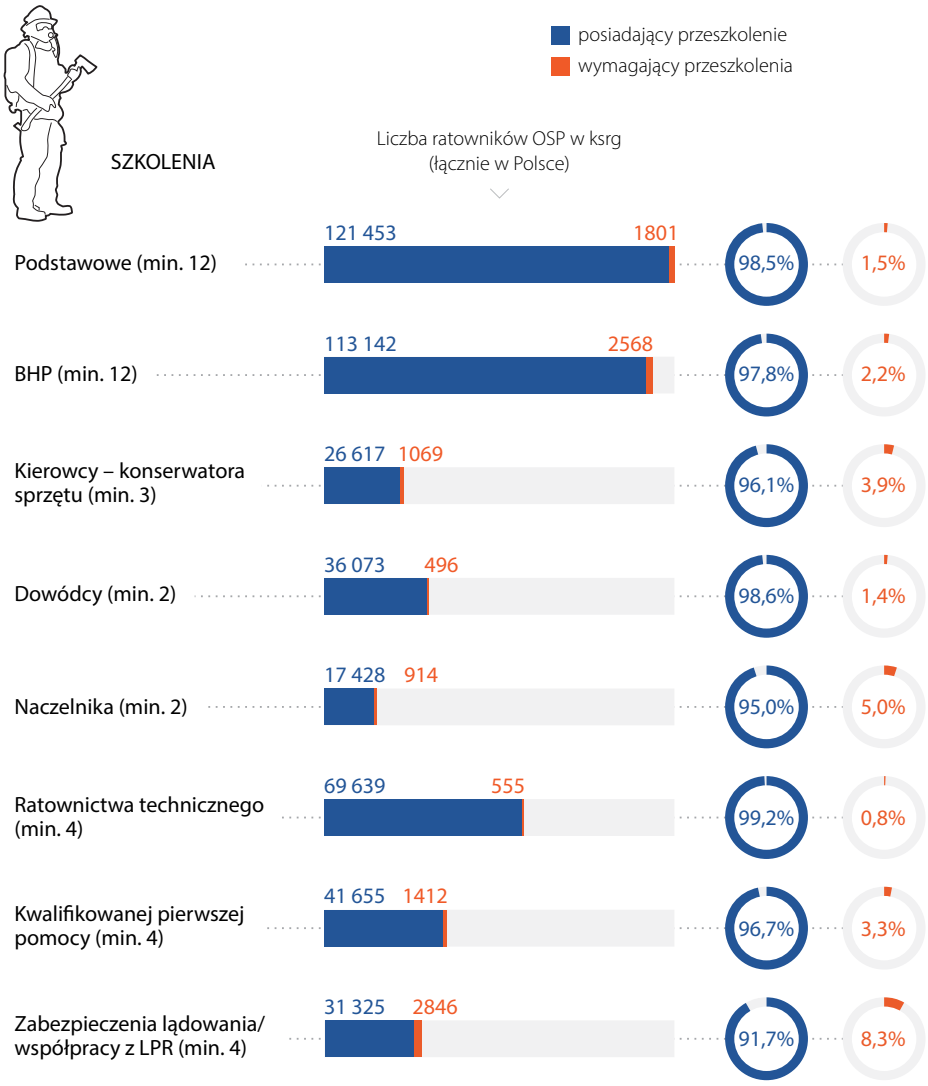
Wymagania w zakresie wyszkolenia specjalistycznego członków OSP zostały uregulowane w poszczególnych zasadach ratownictwa specjalistycznego w ksrg.

Szkolenia realizowane były na trzech poziomach: szkolenie podstawowe, szkolenie specjalistyczne i szkolenie dla dowódców. 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 4545 jednostek OSP, liczących ogółem 103 837 ratowników uprawnionych do bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, tj. posiadających przede wszystkim przeszkolenie pożarnicze podstawowe. Największa liczba druhów ukończyła szkolenia specjalistyczne z zakresu ratownictwa technicznego, kwalifikowanej pierwszej pomocy, szkolenie dla kierowców-konserwatorów sprzętu ratowniczego, szkolenie dla strażaków OSP z zakresu działań przeciwpowodziowych oraz ratownictwa na wodach, w zakresie eksploatacji, obsługi i konserwacji samochodów z podnośnikiem.

Szczegółowe dane zaprezentowano w infografikach poniżej.

Infografika nr 13
Stan wyszkolenia ratowników OSP w jednostkach włączonych do ksrg



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Uwaga: Przedstawione w infografice wskaźniki procentowe wskazują, jaka część strażaków OSP posiada bądź nie posiada wskazanego przeszkolenia w stosunku do potrzeb.

Nie we wszystkich jednostkach OSP włączonych do ksrg spełniony był minimalny standard wyszkolenia ustalony przez KG PSP

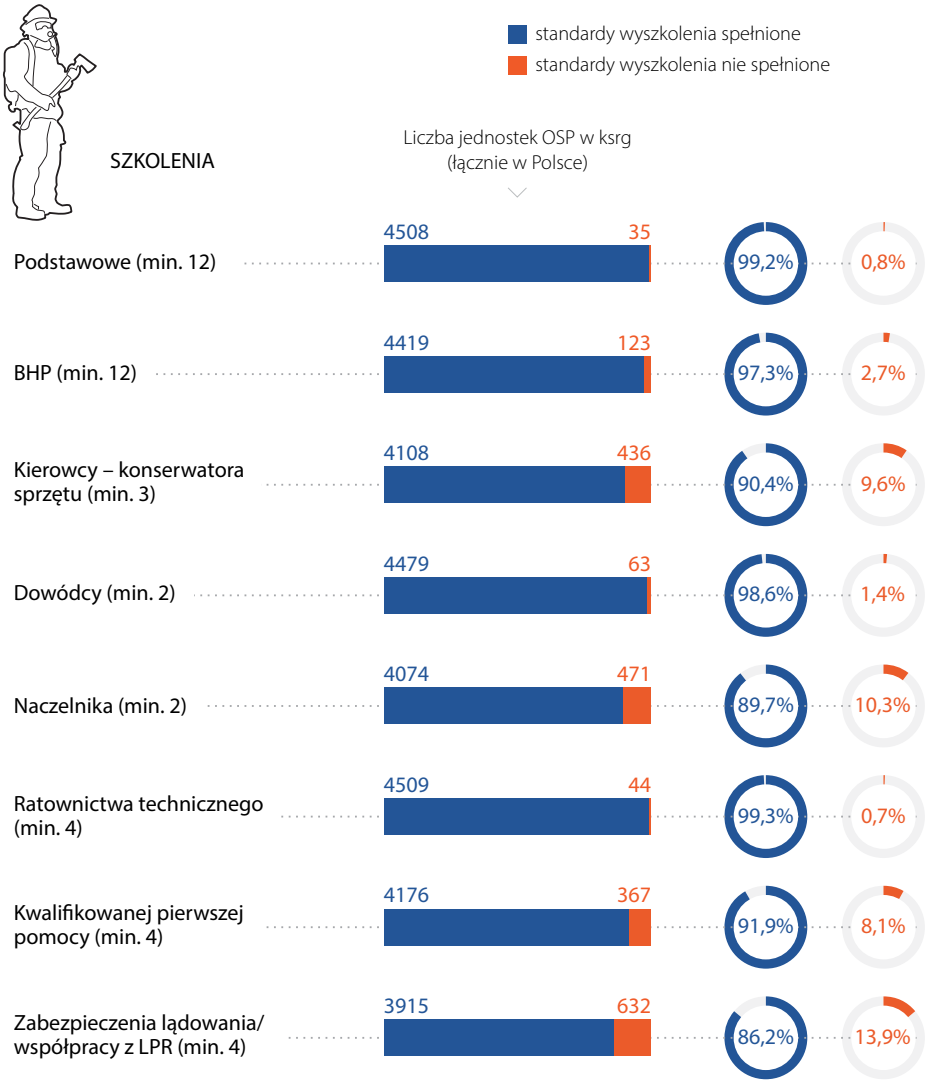
Minimalny standard wyszkolenia w jednostkach OSP włączonych do ksrg określono w dokumencie pn. *Analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego* zatwierdzonym przez Komendanta Głównego PSP w listopadzie 2019 r.[46]

W standardzie tym przyjęto, że szkolenie podstawowe w jednostce OSP w ksrg powinno posiadać minimum 12 ratowników (cały stan), w tym co najmniej:

[46] Więcej w przypisie na str. 55.

– szkolenie naczelników – dwóch[47],
– szkolenie dowódców – dwóch,
– szkolenie kierowców konserwatorów sprzętu – trzech,
– szkolenie z zakresu ratownictwa technicznego – czterech,
– szkolenie z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy – cztery osoby. Zgodnie z przyjętym standardem w zasadach organizacji ratownictwa medycznego w ksrg liczba przeszkolonych w jednostce powinna docelowo wynosić ośmiu ratowników,
– szkolenie z zakresu zabezpieczenia lądowania LPR – cztery osoby.

Infografika nr 14
Stan wyszkolenia ratowników OSP w jednostkach włączonych do ksrg (w układzie jednostek OSP)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

[47] W przypadku nie spełniania standardu w zakresie przeszkolenia dwóch naczelników system dopuszcza przeszkolenie jednego naczelnika i trzech dowódców (łączny stan uprawnionych do kierowania działaniami ratowniczymi nie może być mniejszy niż cztery).

Standard wyszkolenia członków OSP zachowany był w 19 spośród 20 kontrolowanych jednostek OSP. W jednej OSP stwierdzono braki w wyszkoleniu z zakresu zabezpieczenia lądowania LPR.

Szkolenie strażaków Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej

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 pięciu oficerów z delegatur Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej.

Według stanu na 30 czerwca 2020 r. na 2411 strażaków WOP, kwalifikacje strażaka jednostki ochrony przeciwpożarowej miało 2269 strażaków (94,1%), a uprawnienia dla ratowników zatrudnionych w jednostkach ochrony przeciwpożarowej – 2272 strażaków (94,2%).

Zdjęcie nr 14
Trenażer w Ośrodku Szkolenia KW PSP w Warszawie

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Szkolenie ratowników w zakładowych strażach pożarnych

Stosownie do postanowień *rozporządzenia w sprawie wymagań kwalifikacyjnych i szkoleń ratowników (strażaków) jednostek ochrony przeciwpożarowej*[48], wydanego na podstawie art. 16 a ust. 6 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, strażacy tych jednostek powinni ukończyć szkolenia tożsame ze szkoleniami realizowanymi w PSP.

[48] 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).

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

Wymagana liczba 12 przeszkolonych ratowników w zakładowych strażach pożarnych włączonych do ksrg wynika z § 2 ust. 1 *rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrg*. 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 ksrg, 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.

Organizowanie i dokumentowanie ćwiczeń ratowniczych

Zasady organizacji ćwiczeń ratowniczych przez komendy powiatowe/miejskie 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.

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.

Ćwiczenia wojewódzkie i powiatowe

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

W okresie objętym kontrolą wszystkie objęte kontrolą komendy wojewódzkie PSP zorganizowały 98 ćwiczeń ratowniczych, a komendy powiatowe (miejskie) PSP – 156 ćwiczeń ratowniczych, w których brały udział siły i środki ksrg oraz inne podmioty ratownicze i wspierające działania ratownicze (Pogotowie Ratunkowe, Policja, Regionalne Dyrekcje Lasów Państwowych, centra zarządzania kryzysowego itp.). Z przeprowadzanych ćwiczeń sporządzano analizy, (zgodnie z wymogami określonymi w § 44 ust. 2 *rozporządzenia o ksrg*), w których zamieszczano również wnioski, dotyczące różnych sfer działalności ksrg od zagadnień operacyjnych, szkoleniowych, przez logistyczne i organizację łączności.
W marcu 2020 r. Komendant Główny PSP wstrzymał realizację ćwiczeń i inspekcji z uwagi na zagrożenie koronawirusem SARS-COV-2.

DZIAŁALNOŚĆ EDUKACYJNA PSP

W trakcie kontroli Najwyższa Izba Kontroli stwierdziła i uznała za bardzo ważną dobrą praktykę fakt, że wiele komend powiatowych (miejskich) PSP od lat prowadzi działania edukacyjne, zarówno dla dzieci i młodzieży, jak również dla osób dorosłych.

Zdjęcie nr 15
Logo akcji na ścianie budynku jednostki ratowniczo-gaśniczej KM PSP w Zielonej Górze

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Działania z zakresu prewencji społecznej realizowane są w placówkach oświatowych, ale i w siedzibach jednostek PSP. Dla dzieci zajęcia takie są prowadzone w wydzielonych, odpowiednio przygotowanych i wyposażonych pomieszczeniach noszących nazwy „Iskierki" bądź „Ogniki".

Cele ogólne akcji prowadzonej przez PSP to kształtowanie prawidłowych zachowań i nawyków w sytuacjach zagrożenia życia i zdrowia, nauka prawidłowego, bezpiecznego używania domowych urządzeń elektrycznych, grzewczych, utrwalenie znajomości numerów telefonów alarmowych oraz znaków ostrzegawczych i informacyjnych, prezentacja podstawowych zasad udzielania pierwszej pomocy, promowanie bezpiecznej zabawy oraz przedstawienie specyfiki pracy strażaka, pojazdów pożarniczych, umundurowania i sprzętu przeciwpożarowego.

W jednostkach organizacyjnych PSP zorganizowano, wg stanu na 30 czerwca 2020 r., 95 sal edukacyjnych dla dzieci, młodzieży i dorosłych.

W I połowie 2020 r.[49] przeprowadzono ogółem 732 zajęcia, w których uczestniczyło 13 802 dzieci w wieku 5–14 lat, 1969 dzieci w wieku powyżej 14 lat i 1808 dorosłych[50].

Zdjęcie nr 16
Sala „Iskierki" w KP PSP w Legionowie. Widoczny model budynku jest w stanie zaprezentować potencjalne źródła pożaru oraz jego rozprzestrzenianie się po poszczególnych pomieszczeniach i piętrach budynku

Źródło: materiały kontrolne NIK.

[49] A właściwie w I kwartale 2020 r., bowiem później z uwagi na obostrzenia sanitarne związane z pandemią koronawirusa SARS-COV-2. działalność ta została wstrzymana.

[50] Dane ze strony internetowej KG PSP [https://www.gov.pl/web/kgpsp/podsumowanie-dzialan-prewencji-spolecznej-psp].

5.4. Nadzór Ministra SWIA oraz komendantów jednostek PSP nad funkcjonowaniem ksrg

Zasady sprawowania przez MSWiA nadzoru i przeprowadzania kontroli realizacji zadań przez jednostki ksrg

Minister SWiA sprawował nadzór nad funkcjonowaniem ksrg w oparciu o art. 12 ust. 1 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*[51]. Zgodnie z § 20. pkt 1 lit. a, Regulaminu organizacyjnego MSWiA[52], prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra należało do zadań Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego (DOLiZK) MSWiA. Na podstawie § 2 wewnętrznego regulaminu organizacyjnego DOLiZK MSWiA[53], prowadzenie spraw związanych z nadzorem Ministra nad działalnością PSP oraz funkcjonowaniem ksrg należało do zakresu działania Wydziału Ochrony Ludności DOLiZK.

Nadzór Ministra SWiA nad działalnością Szkoły Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie prowadzony był na podstawie ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. – *Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce*[54]. Nadzór prowadzony był również wobec Szkół Aspirantów PSP w Poznaniu i w Krakowie oraz Centralnej Szkoły PSP w Częstochowie, z wyłączeniem zadań przypisanych Komendantowi Głównemu PSP *ustawą o PSP* – w oparciu o ustawę z dnia 7 września 1991 r. *o systemie oświaty*[55], ustawę z dnia 15 kwietnia 2011 r. *o systemie informacji oświatowej*[56] oraz ustawę z dnia 14 grudnia 2016 r. – *Prawo oświatowe*[57].

Zgodnie z *Regulaminem organizacyjnym MSWiA* za kontrolę działalności komórek organizacyjnych MSWiA, podległych Ministrowi SWiA organów oraz urzędów obsługujących te organy, a także jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi lub przez niego nadzorowanych, odpowiadał Departament Kontroli i Nadzoru MSWiA.

Kontrola i audyt prowadzone przez Ministra SWiA w ramach nadzoru nad krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym

Zadania kontrolne w MSWiA realizowane były na podstawie rocznego planu kontroli zatwierdzanego przez Ministra SWiA oraz poleceń kierownictwa resortu w formie kontroli doraźnych. Jak wyjaśnił Dyrektor DKiN roczny plan kontroli tworzony był przez DKiN w oparciu o analizę wszystkich obszarów funkcjonowania ministerstwa, w tym ksrg, pod kątem wystąpienia ewentualnych nieprawidłowości oraz istotnych zagrożeń, które wymagałyby przeprowadzenia czynności kontrolnych.

Poza własnymi propozycjami do planu kontroli na rok następny, DKiN corocznie występował do komórek organizacyjnych MSWiA oraz do organów i jednostek organizacyjnych podległych lub nadzorowanych przez właściwego ministra o przekazanie propozycji tematów do planu kontroli wraz z uzasadnieniem.

---

[51] Minister właściwy do spraw wewnętrznych pełni nadzór nad funkcjonowaniem krajowego systemu ratowniczo gaśniczego.

[52] Regulamin organizacyjny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji ustalony zarządzeniem Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w przedmiotowej sprawie (Dz. Urz. MSWiA poz. 15 ze zm.).

[53] Załącznik do zarządzenia nr 26 Dyrektora Generalnego MSWiA z dnia 6 kwietnia 2016 r. w sprawie zatwierdzenia wewnętrznego regulaminu organizacyjnego Departamentu Ochrony Ludności i Zarządzania Kryzysowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji.

[54] Dz. U. z 2020 r. poz. 85, ze zm.

[55] Dz. U. z 2020 r. poz. 1327.

[56] Dz. U. z 2019 r. poz. 1942, ze zm.

[57] Dz. U. z 2020 r. poz. 910, ze zm.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

W okresie objętym kontrolą MSWiA nie przeprowadziło kompleksowych kontroli funkcjonowania ksrg. DKiN MSWiA, jako podmiot upoważniony do przeprowadzania kontroli w jednostkach nadzorowanych przez Ministra SWiA, przeprowadził dwie kontrole w Komendzie Głównej PSP oraz trzy kontrole w komendach wojewódzkich PSP, które nie dotyczyły bezpośredniego przygotowania jednostek do działań w ramach ksrg.

W wyniku przeprowadzenia w KG PSP kontroli pn. *Działanie systemów teleinformatycznych używanych (w PSP) do realizacji zadań publicznych* sformułowano szereg wniosków pokontrolnych dotyczących m.in. procedur oraz czynności wynikających z Systemu Zarządzania Bezpieczeństwem Informacji, aktualizacji polityk bezpieczeństwa, szacowania ryzyka, umów serwisowych.

Komendant Główny PSP przedstawił informację na temat sposobu realizacji zaleceń pokontrolnych wraz z terminami ich realizacji, DKiN monitorował ich wykonywanie.
Na podstawie wyników kontroli MSWiA w Komendzie Wojewódzkiej PSP w Olsztynie pn.: *Prowadzenie postępowań dyscyplinarnych wobec funkcjonariuszy Państwowej Straży Pożarnej*, DOLiZK wystąpił do Komendanta Głównego PSP z wnioskiem o opinię na temat podjęcia prac legislacyjnych zmierzających m.in. do wprowadzenia odpowiednich regulacji w obszarze dotyczącym czynności sprawdzających prowadzonych przez rzecznika dyscyplinarnego oraz uproszczenia sposobu prowadzenia postępowań dyscyplinarnych.

Zgodnie z Planem kontroli MSWiA na 2020 r., w zakresie funkcjonowania ksrg, zaplanowane zostały dwie kontrole w zakresie wykorzystania zasobów kadrowych oraz wyposażenia w sprzęt specjalistyczny, pojazdy oraz środki techniczne w wybranych jednostkach organizacyjnych PSP. Z uwagi na sytuację epidemiologiczną w kraju rozpoczęcie ww. kontroli zaplanowane zostało na IV kwartał br., a zakończenie na I kwartał 2021 r.
Działalność DOLiZK, realizującego nadzór Ministra SWiA nad funkcjonowaniem ksrg nie była w okresie objętym kontrolą przedmiotem badania ze strony DKiN MSWiA. Jak wyjaśnił Dyrektor DKiN przyczyną nieprzeprowadzenia kontroli był brak informacji o ewentualnych nieprawidłowościach przy realizacji zadań DOLiZK, przy czym do kontroli wybierane są podmioty i obszary, co do zasady, o największym poziomie ryzyka.

Zespół Audytu Wewnętrznego MSWiA, w okresie objętym kontrolą NIK, nie zlecał przeprowadzenia zadań audytowych w odniesieniu do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W okresie objętym kontrolą w MSWiA nie były przeprowadzane kontrole/audyty zewnętrzne, w tym przeprowadzane przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów, dotyczące funkcjonowania ksrg.

Działalność komórki organizacyjnej ministerstwa, realizującej nadzór Ministra SWiA nad funkcjonowaniem ksrg

Działania prowadzone przez DOLiZK, w ramach nadzoru nad funkcjonowaniem ksrg, obejmowały coroczne występowanie do Komendanta Głównego PSP o przekazanie kompleksowego sprawozdania ze swojej działalności[58],

[58] Zgodnie z rekomendacjami Kancelarii Prezesa Rady Ministrów zawartymi w dokumencie pt. Analiza wybranych obszarów funkcjonowania nadzoru w administracji rządowej z marca 2012 roku (rekomendacja 15.9.1) oraz w dokumencie pt. Nadzór w administracji rządowej z dnia 2 lipca 2014 r. (rekomendacja nr 6.2.20).

którego punkt pierwszy dotyczy funkcjonowania ksrg. Treść ww. sprawozdania była przedmiotem analizy ze strony DOLiZK. Na podstawie analizy sprawozdania rocznego Komendanta Głównego PSP sporządzane było *Sprawozdanie z wykonania nadzoru merytorycznego nad działalnością Komendanta Głównego PSP* za dany rok kalendarzowy wraz z *Oceną działalności Komendanta Głównego PSP pod kątem skuteczności i efektywności realizowanych zadań i osiągniętych celów* w danym roku. Ww. sprawozdania zostały zaakceptowane przez właściwego Sekretarza Stanu w MSWiA[59]. Poza sprawozdaniem rocznym Komendanta Głównego PSP, DOLiZK otrzymywał z KG PSP szereg innych okresowych informacji dot. m.in. realizacji dotacji dla OSP, stanu kadrowego PSP, jednostek OSP włączonych do ksrg, działań ratowniczych oraz monitorował m.in. wartości miernika *Odsetek interwencji ratowniczych, w których jednostka krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 minut (w %)*. Wartość miernika wpisana jest do Wieloletniego Planu Finansowego Państwa. Za rok 2019, przy założeniu docelowej wartości tego miernika ≥ 90%, faktyczna wartość miernika wyniosła 90,6%.

W okresie objętym kontrolą DOLiZK, w ramach analizy informacji pozyskiwanych m.in. z KG PSP, nie zdiagnozował nieprawidłowości lub niepokojących tendencji związanych z funkcjonowaniem ksrg.
W okresie objętym kontrolą, do MSWiA nie wpłynęły skargi dotyczące funkcjonowania ksrg. Wpłynęły natomiast interpelacje poleskie i zapytania senatorskie oraz innych podmiotów instytucjonalnych w ponad 60 sprawach dotyczących zakresu przedmiotowej kontroli. Znaczna ich część dotyczyła dofinansowania jednostek OSP, ze wskazaniem konkretnej jednostki[60] lub kwestii szkoleń w OSP w ramach ksrg[61].

Wyżej wymienione wnioski, interpelacje i zapytania były rozpatrywane zgodnie z Kodeksem postępowania administracyjnego[62], rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków[63] oraz wewnętrznymi procedurami pomocniczymi[64].

Jak wyjaśnił Dyrektor DOLiZK, w okresie objętym kontrolą, m.in. w związku z wystąpieniami poselskimi, kontynuowano prace legislacyjne, podjęte z inicjatywy DOLiZK MSWiA w 2016 roku, mające na celu zmianę przepisów dotyczących wprowadzania do użytkowania w jednostkach ochrony przeciwpożarowej używanych samochodów pożarniczych zakupionych przez OSP za granicą RP lub też przekazanych im w ramach międzynarodowego partnerstwa. Ponadto podczas epidemii SARS-CoV-2 DOLiZK brał

[59] 9 lipca 2019 r. sprawozdania zatwierdził Sekretarz Stanu MSWiA Jarosław Zieliński, natomiast 5 sierpnia 2020 r. sprawozdania zatwierdził Sekretarz Stanu MSWiA Maciej Wąsik.

[60] Głównie wsparcia odnośnie możliwości zakupu pojazdu pożarniczego, modernizacji remizy itp.

[61] W części zapytań parlamentarzyści powoływali się na kontrolę NIK nr P/18/093 nt. Finansowania działalności ochotniczych straży pożarnych.

[62] Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego* (Dz. U. z 2020 r. poz. 256, ze zm.).

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

[64] Procedura P-446 Przyjmowanie i rozpatrywanie skarg, wniosków i petycji w MSWiA.

udział w przygotowaniu przepisów mających na celu wydłużenie czasu obowiązywania orzeczeń lekarskich dla strażaków PSP oraz druhów OSP.

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 określa zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju, koordynuje jego funkcjonowanie i kontroluje wykonywanie wynikających stąd zadań.

Sposób przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego Komendant Główny PSP uregulował zarządzeniem nr 10 z dnia 28 grudnia 2017 r.[65]

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 dziewięć inspekcji gotowości operacyjnej stanowisk kierowania komendantów wojewódzkich (powiatowych/miejskich) PSP oraz cztery inspekcje pododdziałów centralnego odwodu operacyjnego PSP – łącznie 28 inspekcji.

W I półroczu 2020 r., ze względu na zagrożenie epidemiczne koronawirusem SARS-CoV-2, inspekcje gotowości operacyjnej zostały ograniczone. Zespoły inspekcyjne KG PSP przeprowadziły tylko trzy inspekcje stanowisk kierowania Nie stwierdzono nieprawidłowości o kluczowym znaczeniu dla działalności operacyjnej.

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 OSP włączonych do ksrg oraz 191 inspekcji gotowości operacyjnej pododdziałów wojewódzkich odwodów operacyjnych. Na poziomie komend miejskich i powiatowych PSP przeprowadzono 1556 inspekcji stanowisk kierowania, 1955 inspekcji jednostek ratowniczo-gaśniczych oraz 4807 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, aby w procesie doskonalenia zawodowego strażaków uwzględnić m.in. prowadzenie działań ratowniczo-gaśniczych podczas gaszenia pożarów wewnętrznych oraz ratownictwa chemicznego, postępowanie w przypadku działań terrorystycznych, organizację kierowania działaniami na poziomie interwencyjnym i taktycznym, organizację łączności na miejscu działań ratowniczych.

Inspekcje prowadzone przez objęte kontrolą KW i KP/KM PSP

W ramach sprawowanego nadzoru w okresie objętym kontrolą komendanci wojewódzcy PSP przeprowadzili 181 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 135 inspekcji gotowości operacyjnej sta-

[65] Zarządzenie Nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 28 grudnia 2017r. *w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* (Dz. Urz. KG PSP poz. 21).

nowisk kierowania PSP, 30 inspekcji pododdziałów odwodów operacyjnych, 21 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek OSP włączonych do ksrg.

Komendanci powiatowi (miejscy) PSP przeprowadzili 47 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, 26 inspekcji gotowości operacyjnej stanowisk kierowania PSP, 176 inspekcji gotowości operacyjnej jednostek OSP włączonych do ksrg.

Stwierdzone w czasie inspekcji nieprawidłowości/zastrzeżenia dotyczyły najczęściej niewłaściwego wykonania ćwiczenia, nieprawidłowej obsługi sprzętu pożarniczego, sposobu udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy, niekompletnego wyposażenia torby medycznej, braków wyposażenia osobistego strażaków, braków w dokumentacji operacyjnej jednostki.

Inspekcje prowadzone były zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie wytycznymi KG PSP. W trakcie kontroli stwierdzono jedynie, że w sprawozdaniach przekazanych do KG PSP, przez KW PSP w Katowicach liczba przeprowadzonych inspekcji była niezgodna ze stanem faktycznym, w KP PSP w Świdwinie zespół inspekcyjny po przeprowadzonych inspekcjach nie przekazywał protokołu z inspekcji przedstawicielowi inspekcjonowanej OSP, czym nie wypełniono obowiązku określonego w § 20 pkt 1 zarządzenia Nr 10 KG PSP, a w KM PSP w Rzeszowie w przypadku 3 inspekcji w części dotyczącej sprzętu zespół inspekcyjny nie udokumentował w pełni ustaleń w protokole.

Kontrole jednostek PSP

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

- wykonywanie przez Komendanta Miejskiego PSP m. st. Warszawy oraz Komendanta Miejskiego PSP w Poznaniu zadań krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w zakresie zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym;
- realizacja zadań Kujawsko-Pomorskiego Komendanta Wojewódzkiego PSP w zakresie organizowania odwodów operacyjnych.

W wyniku przeprowadzonych kontroli sformułowano zalecenia i wnioski, które zostały przyjęte do realizacji.

Audyt wewnętrzny KG PSP

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 obszarów wymagających poprawy, tj. w zakresie oceny i analizy ryzyka w obszarze inspekcji gotowości operacyjnej oraz w odniesieniu do doboru funkcjonariuszy KG PSP realizujących inspekcje. W objętej audytem komórce organizacyjnej podjęto działania mające na celu poprawę funkcjonowania wskazanych obszarów.

Rozpatrywanie skarg i wniosków

W 2019 r. do Biura Kontroli Skarg i Wniosków KG PSP (BKSW) wpłynęło 189 spraw, w tym 79 skarg (41,8%), 107 skarg anonimowych (56,6%) oraz trzy wnioski. Skargi dotyczące ksrg stanowiły 6,3% wszystkich spraw rozpatrywanych przez BKSW (12 skarg). Dwie 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 ksrg 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 zarówno nieprawidłowości dotyczących działań operacyjnych podczas akcji ratowniczo-gaśniczych (np. cztery 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 dwóch przypadkach zarzuty się potwierdziły, a w pięciu sprawy zostały przekazane do dalszego zbadania przez właściwych starostów lub komendę powiatową Policji.

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

Anonimowe skargi w trzech 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 pięć skarg, które wpłynęły do KG PSP przekazano właściwym komendantom wojewódzkim PSP. Ze spraw tych, po ich rozpoznaniu, dwie 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 trzy sprawy były nadal rozpatrywane przez komendantów wojewódzkich PSP (dotyczyły niewłaściwego zachowania funkcjonariuszy PSP w trakcie wykonywania zadań).

Analizowanie działań ratowniczych

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.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

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

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 trzy oceny analiz z miejscowych zagrożeń;
- w 2020 r. (I połowa) – siedem ocen analiz ze zdarzeń przygotowanych przez podległe jednostki organizacyjne PSP, w tym: pięć ocen analiz z pożarów oraz dwie 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.

Zgodnie z art. 12 ust. 5 pkt 6 i art. 13 ust. 6 pkt 6 ustawy *o PSP* do zadań komendanta wojewódzkiego PSP i powiatowego miejskiego PSP należy analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty ksrg odpowiednio na obszarze województwa bądź powiatu.

W kontrolowanym okresie objęci kontrolą komendanci wojewódzcy PSP opracowali siedem analiz działań ratowniczych (w tym cztery zlecone przez KG PSP), a zlecili do wykonania podległym jednostkom PSP 38 analiz. Komendanci powiatowi (miejscy) PSP opracowali 53 analizy z działań ratowniczych. Zakres tematyczny tych analiz był zgodny z załącznikiem nr 13 *rozporządzenia o ksrg*, a ich treść zawierała oceny i wnioski dotyczące różnych błędów i nieprawidłowości stwierdzonych w działaniach ratowniczych lub potrzeb w zakresie doposażenia jednostek w sprzęt, rzetelnego sporządzania informacji ze zdarzenia w SWD PSP przez kierujących działaniem ratowniczym, zwrócenia szczególnej uwagi na zachowanie zasad BHP podczas prowadzenia działań ratowniczo-gaśniczych, zakupu bezzałogowego statku powietrznego, w celu doposażenia Grupy Operacyjnej KW PSP.

Analizowanie potencjału ratowniczego ksrg

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 przedstawiającą 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 odwodów operacyjnych;
- wnioski.

WAŻNIEJSZE WYNIKI KONTROLI

We wrześniu 2019 r. w Krajowym Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności opracowana została „Analiza w zakresie rozszerzenia sieci jednostek PSP oraz zapotrzebowania na dodatkowe etaty na terenie poszczególnych województw" (dalej: „Analiza").
Autorzy Analizy, na podstawie:
- charakterystyki obszarów chronionych;
- wniosków wynikających z analizy zagrożeń i zabezpieczenia operacyjnego;
- aktualnego rozmieszczenie sieci jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP i posterunków jednostek ratowniczo-gaśniczych (PJRG), w tym osiągnięcia czasu dotarcia do miejsca zdarzenia i podjęcie działań ratowniczych w czasie do 15 minut;
- rozmieszczenia Specjalistycznych Grup Ratowniczych oraz minimalnych stanów osobowych w tych grupach;
- danych w zakresie dotychczas przyznanych etatów dla JRG PSP, z uwzględnieniem stanów minimalnych w JRG PSP i etatów z nich wyodrębnionych dla posterunków JRG PSP;
- wniosków komendantów wojewódzkich PSP, w których zgłoszono potrzebę utworzenia 12 nowych JRG PSP, na obszarze ośmiu województw, co – wg autorów – wymagało pozyskania 494 etatów strażaków PSP.

Jako zadania priorytetowe autorzy Analizy wskazali:
- na 2020 r. – utworzenie trzech JRG w Gdańsku, Suwałkach i Rzeszowie, utworzenie PJRG w Drezdenku oraz wzmocnienie etatowe trzech PJRG – co wymaga pozyskania 124 etatów;
- na 2021 r. – utworzenie trzech JRG w Górze Kalwarii, Poznaniu i Tłuszczu oraz utworzenie pięciu posterunków JRG – co wymaga pozyskania 200 etatów.

Przedmiotowe wnioski zostały skierowane do Ministra SWiA. Do zakończenia kontroli Ministerstwo nie zajęło stanowiska w tej sprawie. Dyrektor Departamentu Kontroli i Nadzoru MSWiA poinformował, że wnioski Komendanta Głównego PSP dotychczas nie zostały uwzględnione, co nie oznacza, że w przyszłości poszczególne ich elementy, nie będą realizowane. Działania w tym zakresie uzależnione będą od możliwości ich finansowania ze środków budżetu państwa.

Trudności i ograniczenia w realizacji zadań przez jednostki ksrg

Komendant Główny PSP wskazał, jako najważniejsze trudności i ograniczenia w funkcjonowaniu ksrg, następujące kwestie:

1. Funkcjonowanie i organizacja ksrg określone są w formie rozporządzenia. Podniesienie tego dokumentu do rangi ustawy zwiększyłoby możliwości organizacyjne systemu i jego większe otwarcie na inne podmioty ratownicze i współdziałające, umożliwiając dalszą jego rozbudowę.
2. Trzonem ksrg są jednostki ratowniczo-gaśnicze PSP. Rozbudowa sieci systemu powinna rozpocząć się od rozbudowy JRG PSP, co związane jest z potrzebą pozyskania dodatkowych etatów dla Państwowej Straży Pożarnej.

W trakcie kontroli na braki etatowe wskazywał również jeden komendant wojewódzki PSP i dwóch komendantów powiatowych (miejskich) PSP.

3. Na podstawie przeprowadzonej *Analizy potencjału ratowniczego OSP włączonych do ksrg* zdiagnozowano słabe strony systemu, które wpływają na jego organizację i funkcjonowanie:

3.1. Brak możliwości pełnego wykorzystania potencjału osobowego jednostek OSP włączonych do ksrg z powodu niespełnienia przez część druhów kryteriów bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych. Przyczyną powyższego jest m.in.:

a) niepełna opieka lekarska w stosunku do druhów OSP – wynika z różnego poziomu finansowania OSP przez gminy;

b) duża fluktuacja w szeregach OSP oraz mniejsze zainteresowanie młodych ludzi działalnością społeczną (możliwa jest sytuacja, że będzie duża liczba dobrego i nowoczesnego sprzętu, ale nie będzie ludzi do jego obsługi).

   Problem ten wskazało również sześć jednostek OSP oraz dwóch komendantów powiatowych PSP.

   Zwracano uwagę na trudności w pozyskaniu nowych druhów, co wynika z małego zainteresowania młodzieży organizacjami, w których panuje szczególna dyscyplina służbowa oraz konieczność poddania się określonemu z góry rygorowi. Zdaniem kierujących jednostkami działalność w OSP powinna nieść za sobą wymierne korzyści, np. w postaci obniżenia podatków, przyznawania dodatków do rent i emerytur dla byłych czynnych członków OSP po osiągnięciu przez nich odpowiedniego, określonego w latach czynnego udziału w działaniach ratowniczych;

c) migracja zarobkowa powodująca brak dyspozycyjności w dni robocze, szczególnie w ciągu dnia;

   Problem ten wskazało również sześć jednostek OSP (30%) oraz jeden komendant wojewódzki PSP i pięciu komendantów powiatowych (miejskich) PSP;

d) niemożność uczestnictwa druhów OSP w działaniach ratowniczych ze względu na brak zrozumienia pracodawców w zwalnianiu ze świadczenia pracy na czas akcji, ćwiczeń i szkoleń;

   Problem ten wskazało również sześć jednostek OSP oraz dwóch komendantów powiatowych PSP.

   Jeden z komendantów powiatowych PSP zauważył, że przyczyną takiego stanu rzeczy jest brak profitów dla pracodawców zatrudniających ochotników. Komendant wskazał, że zasadnym jest stworzenie systemu umożliwiającego czerpanie korzyści będących realną rekompensatą dla pracodawcy, który zatrudnia strażaków OSP, w związku z absencją pracownika związaną z udziałem w działaniach ratowniczych czy szkoleniach.

3.2. Występowanie dysproporcji w zakresie wyposażenia OSP włączonych do ksrg wynikające z zasobności poszczególnych samorządów.

W trakcie kontroli większość, tj. 14 z 20 skontrolowanych jednostek OSP oraz jeden komendant wojewódzki PSP i trzech komendantów powiatowych (miejskich) PSP, wskazywało (jako systemowy problem) na niedofinansowanie jednostek OSP włączonych do ksrg i związany z tym: brak środków na dofinansowanie wyeksploatowanych samochodów pożarniczych i sprzętu pożarniczego, brak środków na bieżące utrzymanie dobrego stanu technicznego sprzętu, wyposażenia i strażnicy, zbyt niskie dotacje dla jednostek ksrg.

3.3. Pomimo znacznej poprawy na przestrzeni lat 2012–2018 nadal występuje duża liczba sprzętu, zwłaszcza samochodów gaśniczych, które mają przekroczone 30–letnie okresy eksploatacji.
Na problem użytkowania znacznie wyeksploatowanych samochodów ratowniczych zwłaszcza w jednostkach OSP włączonych do ksrg zwracał uwagę jeden komendant wojewódzki PSP i dwóch komendantów powiatowych (miejskich) PSP oraz dwie jednostki OSP.

6. ZAŁĄCZNIKI

6.1. Metodyka kontroli i informacje dodatkowe

Pytanie definiujące cel główny kontroli

Głównym celem kontroli było zbadanie i dokonanie oceny czy obowiązujące rozwiązania prawne i organizacyjne ksrg oraz wyposażenie i przygotowanie ratowników gwarantują sprawne prowadzenie działań ratowniczych.

Pytania definiujące cele szczegółowe

Założono, że cel główny zostanie osiągnięty dzięki zbadaniu następujących zagadnień:

1. Czy obowiązujące regulacje organizacyjne i prawne ksrg są spójne?
2. Czy stworzono rozwiązania umożliwiające sprawną wymianę informacji i koordynację działań pomiędzy jednostkami ksrg prowadzącymi działania ratownicze?
3. Czy wyposażenie jednostek ksrg oraz wyszkolenie ratowników pozwala na skuteczne prowadzenie działań ratowniczych?
4. Czy sprawowano skuteczny nadzór nad funkcjonowaniem ksrg?

Zakres podmiotowy

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Komenda Główna PSP, pięć komend wojewódzkich PSP, 10 komend powiatowych / miejskich PSP oraz 20 jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych – łącznie 37 jednostek organizacyjnych.

Kryteria kontroli

Kontrolę przeprowadzono na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy *o Najwyższej Izbie Kontroli* pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a kontrole jednostek OSP – na podstawie art. 2 ust. 3 ustawy *o NIK* pod względem legalności i gospodarności.

Okres objęty kontrolą

Kontrolą objęto okres od 1 stycznia 2019 r. do 30 czerwca 2020 r. Kontrolą zostały również objęte dowody wytworzone wcześniej bądź później, niezbędne dla realizacji celu kontroli.

Działania na podstawie art. 29 ustawy o NIK

W ramach przygotowania kontroli, działając na podstawie art. 29 ust. 1 pkt 1 ustawy *o NIK*, w grudniu 2019 r. zwrócono się do Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej o informacje nt. organizacji i funkcjonowania ksrg. Ponadto w marcu 2020 r. zwrócono się do Prezesa Zarządu Głównego Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP o informacje w sprawie szkolenia ratowników OSP i nadzoru nad funkcjonowaniem OSP.

Pozostałe informacje

Kontrola została podjęta z inicjatywy Najwyższej Izby Kontroli i przeprowadzona przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz delegatury NIK w Katowicach, Rzeszowie, Warszawie, Szczecinie i Zielonej Górze.

Czynności kontrolne przeprowadzono w okresie od 30 czerwca do 30 października 2020 r. Ostatnie wystąpienia pokontrolne zostało podpisane w dniu 25 listopada 2020 r.

W kontroli nie uczestniczyły inne organy kontroli, rewizji bądź inspekcji.

Zastrzeżenia do wystąpień pokontrolnych

Zastrzeżenia do wystąpienia pokontrolnego wystosował Śląski Komendant Wojewódzki PSP. Komisja Rozstrzygająca uznała część zastrzeżeń za zasadne.

Stan realizacji wniosków pokontrolnych

W wystąpieniach pokontrolnych do kierowników 19 kontrolowanych jednostek sformułowano 36 wniosków pokontrolnych. Kierownicy 10 jednostek poinformowali o zrealizowaniu skierowanych do nich 12 wniosków, a kierownicy dziewięciu jednostek o wdrożeniu wniosków do realizacji.

Wykaz jednostek kontrolowanych i ich kierowników w okresie objętym kontrolą (stan na dzień zakończenia kontroli w danej jednostce)

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej - okres pełnienia funkcji
1	*2*	*3*	*4*
1.	Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego	Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji Warszawa	Minister SWiA Elżbieta Witek 4.06.2018.–9.08.2019 Mariusz Kamiński od 14.08.2019
2.		Komenda Główna PSP Warszawa	Komendant Główny PSP gen. bryg. Leszek Suski 22.12.2015.–5.12.2019 nadbryg. Andrzej Bartkowiak od 5.12.2019
3.	Delegatura w Katowicach	Komenda Wojewódzka PSP w Katowicach	Komendant Wojewódzki PSP nadbryg. Jacek Kleszczewski od 16.12.2016
4.		Komenda Miejska PSP w Tychach	Komendant Miejski PSP st. bryg. Piotr Szojda od 12.05.2017
5.		Komenda Powiatowa PSP w Żywcu	Komendant Powiatowy PSP st. bryg. Krzysztof Grygiel od. 18.01.2016
6.		Ochotnicza Straż Pożarna w Bieruniu Starym	Prezes Zarządu OSP Błażej Tomera od 2.04.2017
7.		Ochotnicza Straż Pożarna w Gilowicach	Prezes Zarządu OSP Piotr Kurzyniec od 18.02.2001
8.		Ochotnicza Straż Pożarna w Imielinie	Prezes Zarządu OSP Artur Marona od 2.03.2013
9.		Ochotnicza Straż Pożarna w Zwardoniu	Prezes Zarządu OSP Jacek Szczotka od 27.02.2016
10.	Delegatura w Rzeszowie	Komenda Wojewódzka PSP w Rzeszowie	Komendant Wojewódzki PSP nadbryg. Andrzej Babiec od 6.04.2016
11.		Komenda Miejska PSP w Rzeszowie	Komendant Miejski PSP st. bryg. Tomasz Baran od 1.01. 2017
12.		Komenda Powiatowa PSP w Lesku	Komendant Powiatowy PSP st. bryg. Jacek Dydek od 18.10.2018
13.		Ochotnicza Straż Pożarna w Cisnej	Prezes Zarządu OSP Marek Fecycz od 19.03.2011
14.		Ochotnicza Straż Pożarna w Futomie	Prezes Zarządu OSP Roman Łach od 16.01.2016
15.		Ochotnicza Straż Pożarna w Palikówce	Prezes Zarządu OSP Tomasz Korniewicz od 13.02.2016
16.		Ochotnicza Straż Pożarna w Średniej Wsi	Prezes Zarządu OSP Władysław Wątor od 4.03.1995

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej - okres pełnienia funkcji
1	*2*	*3*	*4*
17.	Delegatura w Szczecinie	Komenda Wojewódzka PSP w Szczecinie	Komendant Wojewódzki PSP nadbryg. Jacek Staśkiewicz 16.01.2016.–12.03.2020. bryg. Jarosław Tomczyk od 13.03.2020
18.		Komenda Miejska PSP w Koszalinie	Komendant Miejski PSP st. bryg. Mirosław Pender od 14.06.2018
19.		Komenda Powiatowa PSP w Świdwinie	Komendant Powiatowy PSP st. kpt. Dariusz Borka 1.06.2015–31.05.2020. mł. bryg. Józef Brzeziński od 1.06.2020
20.		Ochotnicza Straż Pożarna w Biesiekierzu	Prezes Zarządu OSP Jan Lach od 5.02.2016
21.		Ochotnicza Straż Pożarna w Brzeżnie	Prezes Zarządu OSP Roman Bafia od 12.03.2016
22.		Ochotnicza Straż Pożarna w Kłaninie	Prezes Zarządu OSP Ireneusz Bednarczyk od 26.02.2016
23.		Ochotnicza Straż Pożarna w Połczynie Zdroju	Prezes Zarządu OSP Arkadiusz Raniowski od 27.02.2016
24.	Delegatura w Warszawie	Komenda Wojewódzka PSP w Warszawie	Komendant Wojewódzki PSP st. bryg. Bogdan Łasica 1.10.2017.–26.03.2020 st. bryg. Jarosław Nowosielski - od 27.03.2020
25.		Komenda Powiatowa PSP w Legionowie	Komendant Powiatowy PSP st. bryg. Mieczysław Klimczak 12.02.2013.–30.06.2020 st. bryg. Radosław Parapura - od 1.07.2020
26.		Komenda Powiatowa PSP w Przysusze	Komendant Powiatowy PSP bryg. Marcin Sokół od 1.04.2017
27.		Ochotnicza Straż Pożarna w Gąsiorowie	Prezes Zarządu OSP Robert Walkowski od 11.10.2007 r.
28.		Ochotnicza Straż Pożarna w Rozwadach	Prezes Zarządu OSP Mieczysław Rzeźnik od 10.06.2002
29.		Ochotnicza Straż Pożarna w Skrzyńsku	Prezes Zarządu OSP Marcin Józwowiak do 6 .05.2019 Dariusz Chwaliński od 7.05.2019
30.		Ochotnicza Straż Pożarna w Wieliszewie	Prezes Zarządu OSP Łukasz Miętek od 29.04.2006

Lp.	Jednostka kontrolna NIK	Nazwa jednostki kontrolowanej	Imię i nazwisko kierownika jednostki kontrolowanej - okres pełnienia funkcji
1	*2*	*3*	*4*
31.	Delegatura w Zielonej Górze	Komenda Wojewódzka PSP w Gorzowie Wlkp.	Komendant Wojewódzki PSP bryg. Patryk Maruszak od 28.10.2017
32.		Komenda Powiatowa PSP w Świebodzinie	Komendant Powiatowy PSP mł. bryg. Mariusz Wójcik od 7.11.2018
33.		Komenda Miejska PSP w Zielonej Górze	Komendant Miejski PSP mł. bryg. Piotr Jankowiecki od 1.09.2018
34.		Ochotnicza Straż Pożarna w Czerwieńsku	Prezes Zarządu OSP Adam Rybaczek od 2.02.2011
35.		Ochotnicza Straż Pożarna w Jarogniewicach	Prezes Zarządu OSP Grzegorz Buda od 27.01.2006
36.		Ochotnicza Straż Pożarna w Ołoboku	Prezes Zarządu OSP Krzysztof Szczepaniak od 1988
37.		Ochotnicza Straż Pożarna w Toporowie	Prezes Zarządu OSP Krzysztof Wysocki od 2009

Kontrolowane jednostki otrzymały oceny pozytywne (16 jednostek) bądź oceny w formie opisowej (21 jednostek).

6.2. Analiza stanu prawnego i uwarunkowań organizacyjno-ekonomicznych

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administarcji

Zgodnie z rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów w sprawie MSWiA[66], Minister kieruje działami administracji rządowej: administracja publiczna, sprawy wewnętrzne i wyznania religijne oraz mniejszości narodowe i etniczne.
Minister jest dysponentem części 17, 42 i 43 budżetu państwa. Podlegają mu m.in. Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, Inspektor Nadzoru Wewnętrznego (od 27 stycznia 2018 r.) oraz Komendant Służby Ochrony Państwa (od 1 lutego 2018 r.).

Poziom zagrożeń dla bezpieczeństwa ludzi i mienia – działania ratowniczo-gaśnicze

Według danych Komendy Głównej PSP, w 2019 roku jednostki ochrony przeciwpożarowej interweniowały podczas 512 514 zdarzeń, co stanowi wzrost liczby interwencji o ponad 2% (2,08%) w odniesieniu do roku poprzedniego. Liczba zdarzeń wymagających ingerencji jednostek ochrony przeciwpożarowej to 10 459 interwencji powyżej poziomu odnotowanego w 2018 roku. Po raz kolejny (czwarty) liczba zdarzeń zaewidencjonowana przez Państwową Straż Pożarną przekroczyła liczbę pół miliona interwencji (w 2010 r. – 509 040, w 2017 r. – 519 902 oraz w 2018 r. – 502 055).

Stosunek ilości pożarów do miejscowych zagrożeń wynosił 1 do 2. Liczba pożarów wzrosła – o 2,7%, natomiast liczba miejscowych zagrożeń wzrosła w stosunku do 2018 r. o nieco powyżej 1% (1,4%).

W 2019 r. w ogólnej liczbie zdarzeń pożarów było 153 520 (30%). Ich liczba w porównaniu do 2018 roku wzrosła o 4086. Wzrost liczby pożarów dotyczył wszystkich grup w podziale na wielkość pożaru: małych – o 2,2%, średnich – o 13,8%, dużych – o 18,2%, a bardzo dużych o 2%. Liczba pożarów wzrosła w dwóch kategoriach obiektów: największy wzrost zanotowano w pożarach upraw i rolnictwie – o 24,2% oraz w pożarach lasów – o 10,1%. Spadek liczby pożarów zanotowano w obiektach magazynowych – o 12,6%, użyteczności publicznej – o 4,8%, obiektach mieszkalnych o 4,6%, produkcyjnych – o 3,6%, obiektach innych o 3,4%, a najmniejszy w środkach transportu – o 2,5%.

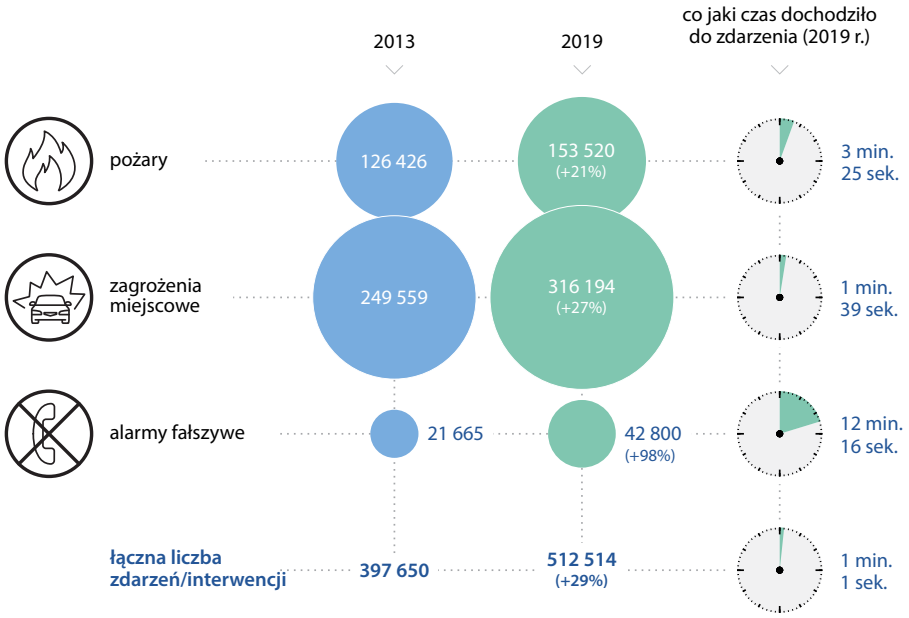
Liczba miejscowych zagrożeń w porównaniu do roku 2018 wzrosła z 311 978 do 316 194 zdarzeń (tj. o 4216 zdarzeń). Stanowiły one 61,7% ogółu interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej w 2019 roku. Wzrost liczby miejscowych zagrożeń dotyczył wszystkich grup zdarzeń za wyjątkiem lokalnych, gdzie zanotowano spadek liczby zdarzeń o 0,3%. Pozostałe wzrosty to: małe – o 8,9%, średnie – o 24,2%, duże – o 16,5%. Podobnie jak w roku 2018, nie zaewidencjonowano żadnego miejscowego zagrożenia gigantycznego[67].

[66] Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. *w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji* (Dz. U. poz. 2264), zwane dalej „rozporządzeniem PRM w sprawie MSWiA".

[67] Zgodnie z „Zasadami ewidencjonowania zdarzeń w SWD PSP", miejscowe zagrożenie gigantyczne (lub klęska żywiołowa) jest to nagłe, nieprzewidziane zdarzenie, podczas którego wystąpiło zbiorowe zagrożenie dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska naturalnego wymagające interwencji podmiotów ksrg w sile co najmniej batalionu.

Rozkład miejscowych zagrożeń według obiektów w 2019 roku był zróżnicowany. Największy spadek zanotowano w grupie uprawy i rolnictwo – o 36,1%, w obiektach produkcyjnych – o 20,5%, w obiektach magazynowych – o 9,1%, w obiektach mieszkalnych – o 9,1%, a nieznaczny spadek w środkach transportu – o 0,03%. Natomiast wzrosty miejscowych zagrożeń zaewidencjonowano w lasach – o 21%, obiektach innych – o 15% oraz obiektach użyteczności publicznej – o 11,9%.

Infografika nr 15
Liczba zdarzeń w latach 2013–2019



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Zarówno w przypadku pożarów, jak i miejscowych zagrożeń strażacy Państwowej Straży Pożarnej wspierani byli przez członków Ochotniczych Straży Pożarnych. W 2019 r. w działaniach ratowniczych udział brało ogółem ponad 2026,7 tys.[68] strażaków (PSP), co w porównaniu do roku 2018 stanowiło wzrost o około 4,4%. W analizowanym okresie, według statystyk prowadzonych przez PSP, o 11,9% wzrosła liczba członków OSP biorących udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych (OSP w ksrg wzrost o 8%, wśród pozostałych OSP o około 24,4%). Generalnie w działaniach ratowniczych udział brało ponad 1394,9 tys. członków OSP jednostek włączonych do ksrg i ponad 500 tys. członków OSP spoza systemu. Ogółem w akcjach ratowniczo-gaśniczych uczestniczyło ponad 1895 tys. druhów.

Ilość alarmów fałszywych w roku 2019 wyniosła 42 800 i w porównaniu do roku 2018 wzrosła o 5,3%. W ogólnej liczbie wyjazdów interwencyjnych, fałszywe alarmy stanowiły 8,4%, przy czym jedynie 3,6% wszystkich alarmów fałszywych to alarmy złośliwe (w 2018 – 3,2%).

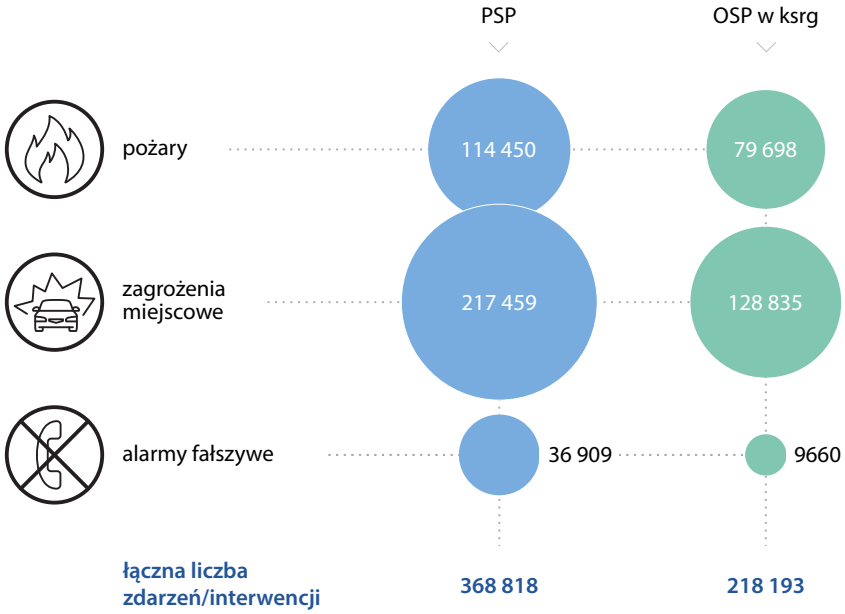
W 2019 roku w akcjach ratowniczo-gaśniczych nie zginął żaden strażak. Rany odniosło 412 strażaków (232 w pożarach), podczas gdy w 2018 r. było 407 rannych (241 w pożarach)[69].

[68] Arytmetyczna suma wszystkich zdarzeń i strażaków biorących w nich udział.

[69] Statystyka oparta jest na informacjach ze zdarzeń – obejmuje tylko czas prowadzenia działań przez jednostki ochrony przeciwpożarowej.

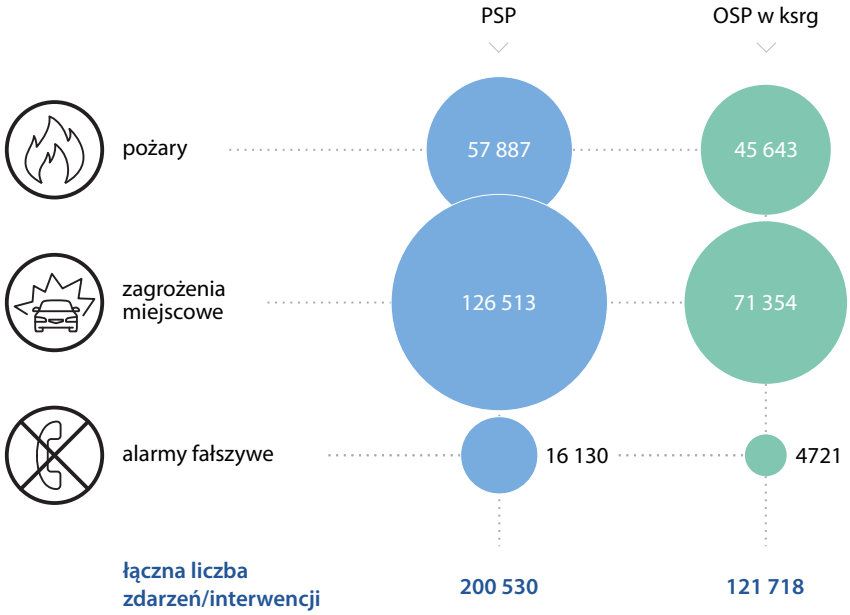
Ogółem podczas interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej w 2019 roku odnotowano 5369 ofiar śmiertelnych (4959 w roku 2018) i 64 943 rannych (69 108 w 2018 r.). W powyższej liczbie poszkodowanych w 2019 roku w pożarach zginęło 508 osób, a 3782 zostało rannych (odpowiednio 527 i 4335 w 2018 r.). Wśród ofiar pożarów 399 osób zginęło podczas pożarów obiektów mieszkalnych, w 2018 roku były to 404 osoby.

Infografika nr 16
Udział w zdarzeniach w 2019 r. jednostek PSP i OSP w ksrg



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Infografika nr 17
Udział w zdarzeniach w I połowie 2020 r. jednostek PSP i OSP w ksrg



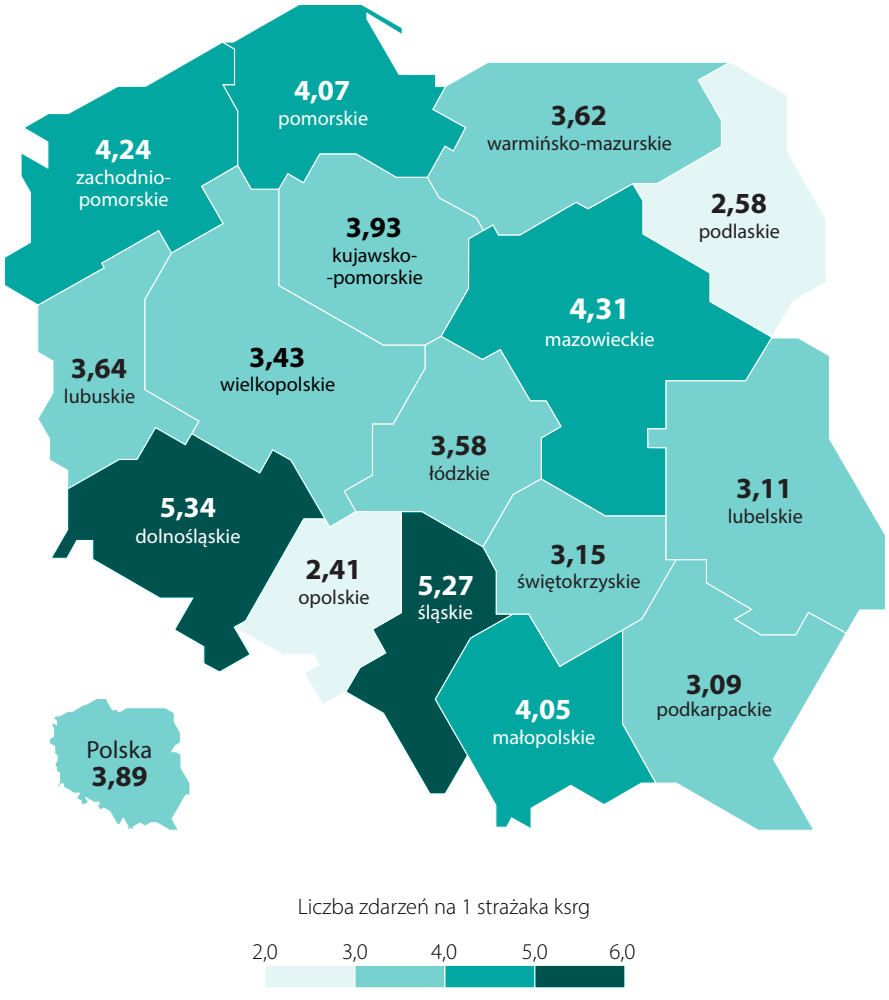
Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Według danych przedłożonych przez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności (KCKRiOL), wynikających z Systemu Wspomagania Decyzji PSP, wg stanu na dzień 31 grudnia 2019 r., w ksrg funkcjonowało 5.060 jednostek, w tym:
– 4505 jednostek OSP;
– 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP, w tym 5 jednostek ratowniczo-gaśniczych szkół PSP, oraz 28 wydzielonych posterunków PSP,
– 26 pozostałych jednostek ochrony ppoż.

Wśród pozostałych jednostek ochrony ppoż. było 5 zakładowych straży pożarnych (ZSP), 2 lotniskowe służby ratowniczo-gaśnicze (LSR-G) i 19 jednostek Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej.

Ogółem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do ksrg – wg stanu na 31 grudnia 2019 r. – postawiły do dyspozycji systemu 133.261 ratowników, w tym:
– 102 126 członków OSP spełniających wymagania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych,
– 30 351 zawodowych strażaków PSP,
– 784 ratowników ZSP, LSR-G i jednostek WOP.

Infografika nr 18
Liczba zdarzeń na 1 strażaka (ratownika) ksrg (stan na 31 grudnia 2019 r.)

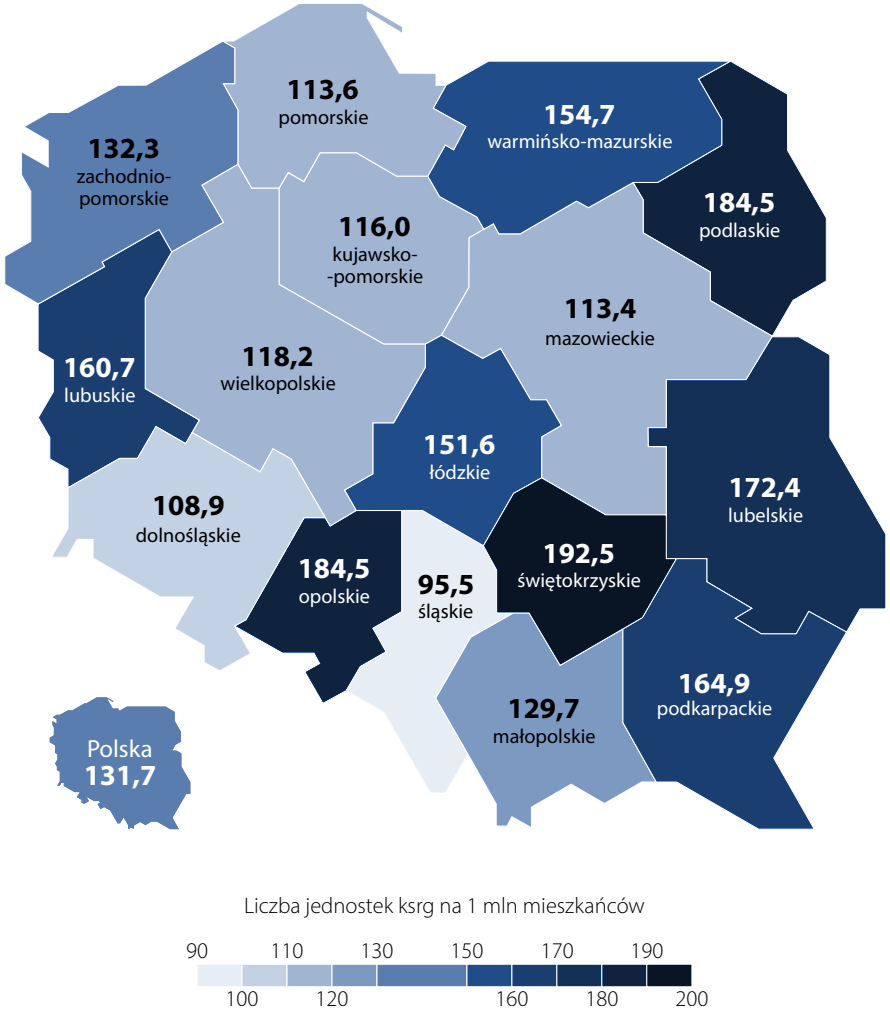


Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Według danych przedłożonych przez KCKRiOL, wynikających z SWD PSP oraz danych przedłożonych przez Szefa Inspektoratu Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, według stanu na 30 czerwca 2020 r., w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym funkcjonowało 5100 jednostek, z tego:

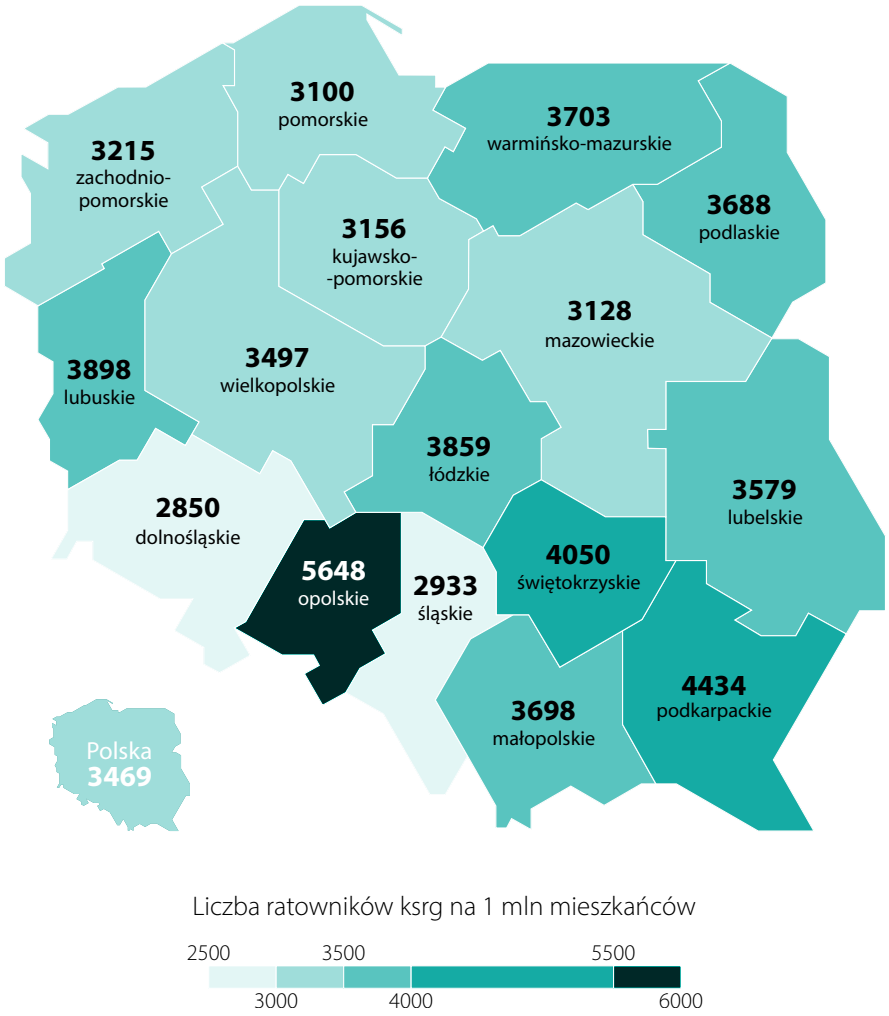
- 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (w tym pięć jednostek ratowniczo-gaśniczych szkół PSP) oraz 28 wydzielonych posterunków PSP (bez zmian w stosunku do roku 2019),
- 4545 jednostek OSP (wzrost o 0,9%),
- 26 pozostałych jednostek ochrony ppoż., w tym służby i straże: wojskowe, zakładowe, lotniskowe i inne.

Infografika nr 19
Liczba jednostek ksrg na 1 mln mieszkańców (stan na 31 grudnia 2019 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Infografika nr 20
Liczba strażaków (ratowników) ksrg na 1 mln mieszkańców (stan na 31 grudnia 2019 r.)



Źródło: opracowanie własne NIK na podstawie materiałów kontrolnych.

Ogółem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do ksrg, według stanu na 30 czerwca 2020 r., postawiły do dyspozycji systemu 134 299 ratowników (o 0,8% więcej niż w 2019 r.), w tym:
– PSP – 29 678 zawodowych strażaków (spadek o 2,2%),
– OSP – 103 848 członków OSP spełniających wymagania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych (o 1,7% więcej),
– pozostałe podmioty ochrony ppoż. – 784 ratowników (bez zmian).

Państwowa Straż Pożarna jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami.

Do podstawowych zadań Państwowej Straży Pożarnej należy m.in.:
– rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
– organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,

– wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
– kształcenie kadr dla potrzeb Państwowej Straży Pożarnej i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
– nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych (art. 1 ust. 2 ustawy *o PSP*).

Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych, jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej. Komendant Główny PSP jest przełożonym strażaków pełniących służbę w PSP i wykonuje swoje zadania przy pomocy Komendy Głównej PSP. Ponadto Komendant Główny PSP powołany został przez Prezesa Rady Ministrów, zgodnie z art. 17 ust. 2 ustawy *o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej*, na Szefa Obrony Cywilnej Kraju.

Koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane przede wszystkim z budżetu państwa przez Komendanta Głównego PSP w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz przez wojewodów w części 85, za pośrednictwem których finansowane są jednostki wojewódzkie i powiatowe PSP.

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny PSP jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Pod względem finansowym podlega mu pięciu dysponentów ś.b.p. III stopnia – 4 komendantów szkół PSP w Bydgoszczy, Częstochowie, Krakowie i Poznaniu oraz Dyrektor Centralnego Muzeum Pożarnictwa w Mysłowicach.
Strukturę organizacyjną PSP stanowi Komenda Główna PSP, 16 komend wojewódzkich PSP, 335 komend powiatowych (miejskich) PSP oraz 501 jednostek ratowniczych i 28 posterunków PSP. Według stanu na 31 grudnia 2019 r. zadania PSP realizowało 30.351 strażaków.
W 2019 r. w KG PSP i jednostkach podległych bezpośrednio Komendantowi Głównemu pełniło służbę 572 funkcjonariuszy PSP (o 0,7% mniej niż w 2018 r.), 221 pracowników cywilnych (mniej o 1,3%) i 84 pracowników korpusu służby cywilnej (mniej o 5,6%).

W okresie objętym kontrolą system szkolenia w PSP obejmował kształcenie, szkolenie (w tym szkolenie specjalistyczne) oraz doskonalenie zawodowe. Kształcenie w zawodzie strażak, zgodnie z art. 16a ust. 4e ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* prowadziły szkoły PSP, a wiodącą placówką była Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy. Kształcenie w zawodzie technik pożarnictwa, realizowały: Szkoły Aspirantów PSP w Krakowie i w Poznaniu oraz Centralna Szkoła PSP w Częstochowie. Kształcenie inżynierów pożarnictwa odbywało się w Szkole Głównej Służby Pożarniczej w Warszawie, w ramach służby kandydackiej na studiach stacjonarnych I stopnia oraz na studiach niestacjonarnych I stopnia dla strażaków w służbie stałej.

Zdjęcie nr 17
Szkoła Podoficerska PSP w Bydgoszczy

Źródło: materiały kontrolne NIK.

Szkolenia w PSP realizowały szkoły PSP oraz 17 ośrodków szkolenia w komendach wojewódzkich PSP. Szkolenie podstawowe dla każdej z dziedzin ratownictwa realizowały ośrodki szkolenia KW PSP. Natomiast szkolenia specjalistyczne realizowane były w oparciu o bazę dydaktyczną i poligonową szkół PSP oraz siedmiu wybranych ośrodków szkolenia. Ponadto realizowano szkolenie i doskonalenie dyżurnych stanowisk kierowania w SA PSP w Krakowie oraz ośrodku szkolenia KW PSP w Warszawie[70]. Doskonalenie zawodowe w PSP realizowane było w oparciu o „Zasady organizacji doskonalenia zawodowego w Państwowej Straży Pożarnej" zatwierdzone przez Komendanta Głównego PSP w grudniu 2016 r.

Na mocy art. 19 ust. 1b ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, bezpośredni udział w działaniach ratowniczych mogą brać członkowie ochotniczych straży pożarnych, którzy ukończyli 18 lat i nie przekroczyli 65 lat, posiadający aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych oraz odbyli szkolenie pożarnicze zorganizowane przez Państwową Straż Pożarną. Z kolei na mocy art. 35 ust. 1 tej ustawy, szkolenie członków ochotniczej straży pożarnej, o których mowa w art. 28 ust. 6 ustawy, tj. biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych, prowadzi nieodpłatnie Państwowa Straż Pożarna.

Na mocy zaś art. 13 ust. 6 pkt 15 szkolenie członków ochotniczych straży pożarnych jest jednym z zadań komendanta powiatowego (miejskiego) PSP.

W 2015 r. Komenda Główna PSP przeprowadziła nowelizację systemu szkolenia strażaków ochotników, nie tylko w zakresie treści programowych, ale również w sposobie organizacji i realizacji ścieżki szkoleniowej.

Szkolenia dla członków OSP są prowadzone na trzech płaszczyznach: szkolenia podstawowe, szkolenia specjalistyczne i szkolenia dowódcze.

[70] Z siedzibą w Pionkach.

Celem szkoleń na poziomie podstawowym jest przygotowanie członków OSP do sprawnego i bezpiecznego wykonywania podstawowych czynności ratowniczych, w tym również obsługi i konserwacji sprzętu wykorzystywanego do działań ratowniczych. Do szkoleń poziomu podstawowego zaliczamy szkolenia:
- podstawowe strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych,
- kierowców-konserwatorów sprzętu ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych.

W ramach szkolenia podstawowego realizowana jest tematyka dotycząca:
- podstawowych czynności z zakresu ratownictwa technicznego,
- podstawowych czynności z zakresu działań przeciwpowodziowych,
- zasad pracy w radiowej sieci UKF Państwowej Straży Pożarnej,
- wydawania sygnałów i poleceń uczestnikom ruchu lub innym osobom znajdującym się na drodze.

Szkolenia podstawowe realizuje komendant powiatowy (miejski) Państwowej Straży Pożarnej.

Celem szkoleń specjalistycznych jest przygotowanie strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych do wykonywania działań z użyciem sprzętu specjalistycznego wymagającego umiejętności zdefiniowanych w zasadach realizacji ratownictwa specjalistycznego w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym. Nabycie tak zdefiniowanych umiejętności pozwala na prowadzenie działań ratowniczych z użyciem sprzętu ratowniczego, w który wyposażone są Ochotnicze Straże Pożarne, zgodnie z rodzajem zagrożeń występujących na własnym terenie działania.
Do szkoleń realizowanych na poziomie specjalistycznym wchodzą szkolenia w zakresie:
- ratownictwa technicznego;
- ratownictwa chemicznego i ekologicznego;
- ratownictwa wodnego;
- ratownictwa wysokościowego;
- działań poszukiwawczo-ratowniczych;
- ratownictwa medycznego;
- współpracy z LPR.

Szkolenia na poziomie specjalistycznym strażaków ratowników OSP realizowane są w oparciu o programy szkoleń dedykowane dla PSP.
Szkolenia realizowane na poziomie specjalistycznym z dziedziny ratownictwa medycznego obejmują uzyskanie uprawnień ratownika zgodnie z wymogami ustawy *o Państwowym Ratownictwie Medycznym.*
Celem szkoleń realizowanych na poziomie dowódczym jest przygotowanie strażaków ratowników Ochotniczych Straży Pożarnych do kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie interwencyjnym[71]. Określa się szkolenie operacyjne kierujących działaniem ratowniczym dla członków Ochotniczych Straży Pożarnych (dowódców OSP) i Naczelników

[71] Zgodnie z § 23 *rozporządzenia o ksrg*, kierowanie działania ratowniczymi jest realizowane na 3 poziomach: interwencyjnym, taktycznym i strategicznym. Kierowanie działaniami ratowniczym na poziomie interwencyjnym jest realizowane w strefie zagrożenia lub strefie działań ratowniczych, a kierowaniu interwencyjnemu podlegają siły nieprzekraczające wielkością jednej kompanii.

Ochotniczych Straży Pożarnych oraz Komendantów Gminnych ZOSP RP, z zachowaniem hierarchii zdobywania umiejętności dowódczych.
Do szkoleń realizowanych na poziomie dowódczym wchodzą:
– szkolenie kierujących działaniem ratowniczym dla członków OSP (dowódców OSP),
– szkolenie Naczelników OSP,
– szkolenie Komendantów Gminnych ZOSP RP.

Szkolenia specjalistyczne realizuje komendant wojewódzki Państwowej Straży Pożarnej i/bądź szkoła PSP.

W przedłożonej NIK informacji Zarządu Głównego ZOSP RP stwierdzono, że Związek nie uregulował kwestii szkoleń, które organizować może gmina. ZOSP RP nie dysponuje informacjami na temat liczby szkoleń i liczby przeszkolonych strażaków w ramach szkoleń organizowanych przez PSP, gminy oraz samodzielnie przez OSP, albo też organizowanych przez inne podmioty.

Poinformowano ponadto, że w 2019 r. ZOSP RP w ramach organizowanych przez siebie szkoleń przeszkolił 1905 członków OSP w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Koszty związane z funkcjonowaniem PSP są pokrywane przede wszystkim z budżetu państwa przez Komendanta Głównego PSP w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz przez wojewodów w części 85, za pośrednictwem których finansowane są jednostki wojewódzkie i powiatowe PSP.

Zgodnie z decyzją MSWiA w sprawie dysponentów, Komendant Główny PSP jest dysponentem ś.b.p. III stopnia w odniesieniu do wydatków KG PSP oraz dysponentem ś.b.p. II stopnia w części 42 – Sprawy wewnętrzne. Pod względem finansowym podlega mu pięciu dysponentów ś.b.p. III stopnia.

Wydatki budżetu państwa zrealizowane przez PSP w części 42[72] wyniosły 407 562,5 tys. zł.

Największą część budżetu stanowiły dotacje przekazane przez Komendanta Głównego PSP, jako dysponenta ś.b.p. II st. Wyniosły one 212 045,5 tys. zł, tj. o 54,1% więcej niż w 2018 r. Środki dotacji przyznawane były na trzy zadania publiczne: „Zapewnienie gotowości bojowej jednostki ochrony przeciwpożarowej włączonej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego", „Przygotowanie jednostek ochotniczych straży pożarnych do działań ratowniczo-gaśniczych", „Dofinansowanie jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych".

Ponadto jednostki ksrg były finansowane ze środków Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej[73]. Zgodnie z ustawą *o PSP*, wpływy Funduszu

[72] Opracowano na podstawie wyników kontroli P/20/001 – Wykonanie budżetu państwa w 2019 r. przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej w ramach części 42 – Sprawy wewnętrzne oraz wykonanie planu finansowego Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, przeprowadzonej przez Departament Porządku i Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

[73] Dysponentami środków Funduszu są: Komendant Główny PSP – w zakresie funduszu centralnego, komendanci wojewódzcy PSP – w zakresie funduszy wojewódzkich i komendanci szkół PSP – w zakresie funduszy szkół PSP.

stanowią m.in. środki dobrowolnie przekazane przez gminy, powiaty lub samorządy województw oraz organizatorów imprez masowych, na podstawie art. 19b ustawy o PSP. Ponadto wpływami Funduszu są środki przekazane przez zleceniodawców na realizację dodatkowych zadań zleconych szkołom PSP przez osoby prawne lub fizyczne (art.19c ustawy).
Środki Funduszu przeznaczone zostały przede wszystkim na:

– dotacje na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji i zakupów inwestycyjnych jednostek sektora finansów publicznych, w kwocie 15 879,9 tys. zł. Środki te przeznaczono m.in. na: dofinansowanie budowy strażnicy JRG 3 Gdynia Oksywie, JRG 3 KM PSP Rzeszów, JRG nr 4 w Poznaniu, zakup kilku samochodów, sprzętu przeciwpożarowego, sprzętu ratownictwa drogowego i technicznego, zakup łodzi, modernizację systemu łączności;
– zakupy inwestycyjne w kwocie 14 316,9 tys. zł. Środki te przeznaczone zostały m.in. na: zakup komory dymowej, samochodów różnych rodzajów, narzędzi hydraulicznych, zestawów do stabilizacji naruszonych konstrukcji budowlanych;
– zakupy materiałów i wyposażenia w kwocie 3718,3 tys. zł, za którą dokonano zakupu materiałów szkoleniowych, materiałów biurowych i remontowych, ubrań specjalnych, wyposażenia ochrony indywidualnej, środków gaśniczych i paliwa, sprzętu pożarniczego i techniki specjalnej, sprzętu informatycznego, sprzętu do szkolenia w zakresie ratownictwa medycznego, urządzeń i wyposażenia pomieszczeń socjalnych, wyposażenia treningowego.

Ogółem wydatki z Funduszu w wysokości 45 547,4 tys. zł przeznaczono na zwiększenie sprawności interwencji ratowniczych jednostek ochrony przeciwpożarowej tworzących krajowy system ratowniczo-gaśniczy. W 2019 r. osiągnięto wszystkie zaplanowane mierniki ujęte w planie finansowym Funduszu w układzie zadaniowym.

Zgodnie z art. 29 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej pokrywane są z:

1) budżetu państwa,
2) budżetów jednostek samorządu terytorialnego,
3) dochodów instytucji ubezpieczeniowych, ubezpieczających osoby prawne i fizyczne,
4) środków własnych podmiotów, o których mowa w art. 17, które uzyskały zgodę ministra właściwego do spraw wewnętrznych na utworzenie jednostki ochrony przeciwpożarowej.

W przypadku OSP najistotniejsze jest finansowanie ich działalności przez jednostki samorządu terytorialnego – gminy, które są organami założycielskimi jednostek OSP.
Postanowienia art. 32 ust. 2–3 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej* wskazują, iż koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej OSP, bezpłatnego umundurowania członków OSP, ubezpieczenia w instytucji ubezpieczeniowej członków ochotniczej straży pożarnej i młodzieżowej drużyny pożarniczej (przy czym ubezpieczenie może być imienne lub zbiorowe nieimienne), koszty okresowych badań lekarskich, o których mowa w art. 28 ust. 6 ponosi gmina. Jednakże fundu-

sze przyznawane przez gminy nie wykluczają otrzymywania finansowania z innych źródeł, np. od darczyńców.

W informacji o wynikach kontroli P/18/093/LPO „Finansowanie działalności ochotniczych straży pożarnych" oszacowano, że w latach 2014–2017 kwota wydatków ponoszonych z głównych źródeł finansowania na funkcjonowanie OSP co roku wzrastała i w całym tym okresie wyniosła łącznie 3 807 349,4 tys. zł, tj. średniorocznie 951 837,4 tys. zł. Z tego około 70% przeznaczono na zwiększenie potencjału 4,4 tys. jednostek OSP w ksrg, stanowiących 30% wszystkich jednostek OSP.

6.3. Wykaz aktów prawnych dotyczących kontrolowanej działalności

[stan prawny na dzień 31.12.2020 r.]

1. Ustawa z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz. U. z 2020 r. poz. 1200).
2. Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. Prawo o stowarzyszeniach (Dz. U. z 2020 r. poz. 2261).
3. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.).
4. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r. poz. 1123, ze zm.).
5. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2020 r. poz. 1057, ze zm.).
6. Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. Prawo zamówień publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1843, ze zm.).
7. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r., poz. 869, ze zm.).
8. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 15 września 1999 r. w sprawie nadania statutu Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 75, poz. 843, ze zm.).
9. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 10 stycznia 2018 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 97, ze zm.), z dniem 6 czerwca 2019 r., z mocą od 4 czerwca 2019 r., zastąpione przez: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 6 czerwca 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1058), z dniem 14 sierpnia 2019 r. zastąpione przez: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 14 sierpnia 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 1540), z dniem 19 listopada 2019 r., z mocą od 15 listopada 2019 r., zastąpione przez: Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 listopada 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. U. poz. 2264).
10. Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 24 sierpnia 1992 r. w sprawie zasad i trybu wykonywania zadań przez Wojskową Ochronę Przeciwpożarową (Dz. U. Nr 66, poz. 334 ze zm.);
11. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz. U. z 2013 r. poz. 709).
12. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 27 października 2005 r. w sprawie zakresu, trybu i częstotliwości przeprowadzania okresowych profilaktycznych badań lekarskich oraz okresowej oceny sprawności fizycznej strażaka Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. Nr 261, poz. 2191, ze zm.).

13. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. z 2020 r., poz. 1607).
14. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 września 2008 r. w sprawie szczegółowych warunków bezpieczeństwa i higieny służby strażaków PSP (Dz. U. Nr 180, poz. 1115).
15. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministra Obrony Narodowej z dnia 12 grudnia 2008 r. w sprawie szkoleń w zakresie kwalifikowanej pierwszej pomocy (Dz. U. Nr 229, poz. 1537 ze zm.).
16. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 25 maja 2011 r. w sprawie zadań z zakresu wychowania fizycznego realizowanych w jednostkach organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej oraz form organizacyjnych wychowania fizycznego i sposobu ich finansowania (Dz. U. Nr 128, poz. 730).
17. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji 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).
18. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 21 listopada 2014 r. w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz. U. poz. 1793).
19. 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).
20. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 czerwca 2017 r. w sprawie rozdziału środków finansowych przeznaczonych wyłącznie na cele ochrony przeciwpożarowej (Dz. U. poz. 1317).
21. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. poz. 1319, ze zm.).
22. 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 poz. 395).
23. Decyzja Nr 10 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 22 grudnia 2015 r. w sprawie ustanowienia dysponentów środków budżetu państwa w częściach, których dysponentem jest Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 1, ze zm.).
24. Zarządzenie Nr 13 Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 13 marca 2018 r. w sprawie ustalenia regulaminu organizacyjnego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji (Dz. Urz. MSWiA poz. 15, ze zm.).

25. Zarządzenie Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGPSP poz. 7 ze zm.), z dniem 1 czerwca 2020 r. zastąpione przez: Zarządzenie Nr 4 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 maja 2020 r. w sprawie nadania regulaminu organizacyjnego Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej oraz zakresu czynności zastępców Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej oraz zakresu spraw zastrzeżonych do wyłącznej kompetencji Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej (Dz. Urz. KGPSP poz. 11 ze zm.).
26. Zarządzenie Nr 10 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 28 grudnia 2017r. w sprawie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. Urz. KG PSP poz. 21).
27. Rozkaz Nr 19 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 29 maja 2018 r. w sprawie organizacji centralnego odwodu operacyjnego krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. Urz. KG PSP poz. 6, ze zm.).

6.4. Wykaz podmiotów, którym przekazano informację o wynikach kontroli

1. Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej
2. Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
3. Marszałek Senatu Rzeczypospolitej Polskiej
4. Prezes Rady Ministrów Rzeczypospolitej Polskiej
5. Prezes Trybunału Konstytucyjnego
6. Rzecznik Praw Obywatelskich
7. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji
8. Przewodniczący Sejmowej Komisji Administracji i Spraw Wewnętrznych
9. Przewodniczący Sejmowej Komisji do Spraw Kontroli Państwowej
10. Szef Kancelarii Prezydenta RP
11. Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów
12. Szef Kancelarii Sejmu
13. Szef Kancelarii Senatu
14. Szef Biura Bezpieczeństwa Narodowego
15. Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego
16. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej

6.5. Stanowisko Ministra SWiA do informacji o wynikach kontroli

Minister
Spraw Wewnętrznych
i Administracji

DKiN-KKN-096-8-22/2021

Warszawa, */elektroniczny znacznik czasu/*

Pan
Marian Banaś

Prezes
Najwyższej Izby Kontroli

Szanowny Panie Prezesie,

w nawiązaniu do pisma Najwyższej Izby Kontroli z dnia 17 marca 2021 r.[1], uprzejmie przekazuję stanowisko do *Informacji o wynikach kontroli Funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego* w kontekście wniosków zawartych w ww. *Informacji*.

Odnosząc się do wniosku **nr 1** dotyczącego ***zainicjowania działań legislacyjnych mających na celu uzupełnienie rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego o przepisy określające zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania z ksrg*** wskazać należy, że aktualnie obowiązująca delegacja ustawowa, na podstawie której wydano ww. akt wykonawczy uniemożliwia realizację wniosku NIK[2]. W celu jego realizacji, najpierw należy zmienić delegację ustawową rozszerzając jej zakres o zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania z KSRG, a następnie wydać nowe rozporządzenie. Zmiana aktualnie obowiązującego rozporządzenia w sposób zaproponowany przez NIK mogłaby w trakcie prac legislacyjnych spotkać się z zarzutem przekroczenia delegacji ustawowej, zgodnie z którą minister właściwy do spraw wewnętrznych określi, w drodze rozporządzenia, zakres, szczegółowe warunki i tryb włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 1a-6 i 8 ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Mając na względzie powyższe, przy najbliższej nowelizacji ustawy *o ochronie przeciwpożarowej*, w porozumieniu z Komendą Główną Państwowej Straży Pożarnej, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji (dalej: MSWiA) zainicjuje działania (prace legislacyjne) ukierunkowane na zmianę tych przepisów.

Odnosząc się do wniosku **nr 2** dotyczącego ***rozważenia podjęcia działań w celu uregulowania funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ustawą. Niezbędne staje się zwłaszcza nadanie uprawnień władczych organizatorowi systemu – komendantowi Głównemu PSP wobec jednostek włączonych do ksrg, ale niepodlegających mu bezpośrednio, tj. wobec jednostek OSP, wojskowych straży pożarnych i zakładowych straży pożarnych. Zdaniem NIK, takie rozwiązanie pozwoli na dalsze doskonalenie systemu, w tym pod względem jego organizacji, oraz ułatwi współprace jednostek w ramach ksrg i z innymi podmiotami ratowniczymi i współdziałającymi*** wskazać należy, że

[1] znak: KPB.430.001.2021.

[2] Patrz art. 20 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz. U. z 2020 r. poz. 961, ze zm.).

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl
tel. +48 22 601 71 81

w ramach resortu spraw wewnętrznych i administracji, trwają wewnętrzne prace polegające na dokonywaniu przeglądu, analizy przepisów i opracowywaniu propozycji kompleksowej regulacji dotyczącej problematyki bezpieczeństwa powszechnego, zarządzania kryzysowego, ochrony ludności, obrony cywilnej oraz systemu ratownictwa, w tym zagadnień związanych z funkcjonowaniem ochotniczych straży pożarnych. Mając na uwadze wyjątkowo szeroki i interdyscyplinarny zakres tematyczny tych prac, ilości podmiotów, których regulacje te mogą potencjalnie dotyczyć, aktualnie trudno określić w jakim ostatecznie kształcie weszłyby w życie projektowane regulacje. Działania te wymagać będą licznych uzgodnień i konsultacji z podmiotami zainteresowanymi. Prace te będą mogły nabrać większego tempa i zintensyfikowania po zakończeniu stanu epidemii w kraju.

Odnosząc się do wniosku **nr 3** dotyczącego ***spowodowania jako organ nadzorujący funkcjonowanie ksrg i działania Komendanta Głównego PSP:***

- ***zwiększenia wsparcia finansowego dla jednostek OSP, w szczególności w zakresie utrzymania ich potencjału ratowniczego oraz wsparcia procesu unowocześniania parku pojazdów ratowniczo-gaśniczych*** wskazać należy, że MSWiA od wielu lat nie ustaje w podejmowaniu działań mających na celu zapewnienie dofinansowania działalności jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych (dalej: OSP), m.in. ze środków budżetu państwa, na rzecz podnoszenia poziomu wyposażenia tych jednostek i utrzymania ich potencjału ratowniczego. Prowadzi też współpracę z innymi resortami w zakresie umożliwienia wsparcia finansowego z różnych źródeł, np. z funduszy, czego przykładem jest podpisane w dniu 23 lutego 2021 r. Porozumienie *w sprawie współdziałania w zakresie zwalczania zagrożeń dla środowiska* pomiędzy właściwymi ministrami do spraw: klimatu i środowiska oraz spraw wewnętrznych (kontynuowanego co roku). Na podstawie ww. Porozumienia, w latach 2021 - 2025 (z możliwością przedłużenia na lata następne) będzie możliwe udzielanie dofinansowania ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej dla podmiotów ratowniczych, w tym jednostek ochotniczych straży pożarnych.

  Ponadto, w ramach dofinansowania zadań zlecanych do realizacji przez OSP, związanych z ochroną przeciwpożarową, przygotowaniem jednostek OSP do działań ratowniczo-gaśniczych oraz zapewnieniem gotowości bojowej jednostek włączonych do KSRG, dofinansowane są remonty strażnic oraz zakupy: samochodów ratowniczo-gaśniczych, sprzętu ochrony przeciwpożarowej oraz wyposażenia osobistego i środków ochrony indywidualnej.

- ***jak najszybszego uruchomienia ogólnokrajowego systemu łączności cyfrowej, który umożliwiając sprawną wymianę informacji pomiędzy wieloma różnymi abonentami, wpłynie korzystnie na sprawność i efektywność wspólnych działań ratowniczych prowadzonych przez jednostki z różnych formacji;***

  W MSWiA od wielu lat podejmowano działania mające na celu zbudowanie ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności, które zostały opisane w ww. dokumencie NIK.
  W ramach tych działań, zgodnie z decyzją MSWiA z dnia 31 lipca 2017 r., Ogólnokrajowy Cyfrowy System Łączności Radiowej Policji (dalej: OCSŁR-P), budowany jest przez Policję. System ten ukierunkowany jest na realizację potrzeb organów i jednostek podległych albo nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, z możliwością udostępnienia jego zasobów na poziomie systemowym także innym użytkownikom realizującym zadania z obszaru bezpieczeństwa, porządku publicznego i ratownictwa[3].

[3] O czym była już mowa w piśmie MSWiA z dnia 13 stycznia 2021 r. znak: DKiN-KKN-096-8-20/2021 stanowiącym informację o sposobie wykorzystania uwagi sformułowanej w wystąpieniu pokontrolnym z przedmiotowej kontroli.

Pierwszy etap OCSŁR-P, obejmujący 13 miast i aglomeracji miejskich, ma być wybudowany przez Komendę Główną Policji (dalej: KGP) w ramach projektu pn. *Modernizacja policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA*. Projekt ten miał być sfinansowany ze środków pochodzących z *Programu modernizacji Policji, Straży Granicznej, Państwowej Straży Pożarnej i Służby Ochrony Państwa w latach 2017–2020*. Z uwagi na złożoną sytuację formalno-prawną, związaną z prowadzonym przez KGP postępowaniem o udzielenie zamówienia publicznego na *Modernizację policyjnych sieci radiowych w 13 miastach i aglomeracjach miejskich do systemu standardu ETSI TETRA*, system OCSŁR-P, w zakresie wynikającym z wymienionego projektu Policji, nie został jeszcze wybudowany. Zgodnie z informacją zawartą w sprawozdaniu operatora OCSŁR-P z dnia 22 lutego 2021 r. wspomniane postępowanie o udzielenie zamówienia publicznego nadal trwa.

– ***przeprowadzenia pogłębionych prac koncepcyjno-analitycznych prowadzących do wypracowania spójnych i kompleksowych rozwiązań prawnych doskonalących funkcjonowanie ksrg, w tym w zakresie wprowadzenia rozwiązań motywacyjnych dla pracodawców zatrudniających strażaków OSP, np. o charakterze zmniejszenia danin na rzecz państwa tak, aby choć częściowo zrekompensować im zatrudnianie takich osób*** wyjaśnić należy, że w kwestii wprowadzania rozwiązań motywacyjnych dla pracodawców, MSWiA jest świadome sytuacji w zakresie negatywnych zmian demograficznych i społeczno-gospodarczych zachodzących w kraju, stąd też zainicjowano prace w resorcie, o których mowa w odpowiedzi na wniosek nr 2. Ministerstwo odnosi się także ze zrozumieniem do licznych potrzeb i oczekiwań zgłaszanych ze strony jednostek OSP.
Jednakże, w kontekście poruszonego problemu, podkreślenia wymaga fakt, że MSWiA może podejmować działania znajdujące się jedynie w zakresie swojej właściwości rzeczowej i w granicach kompetencji określonych prawem (zgodnie z art. 29 ustawy z dnia 4 września 1997 r. *o działach administracji rządowej*, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji nie sprawuje nadzoru nad jednostkami ochotniczych straży pożarnych). Trzeba bowiem pamiętać, iż jednostki te funkcjonują jako stowarzyszenia.
W przypadku rozwiązań motywacyjnych dla pracodawców, zdaniem MSWiA, kwestia ta wymagałaby zaangażowania resortów właściwych m.in. w sprawach pracy, finansów oraz gospodarki, zwłaszcza w kontekście sugerowanego przez NIK zwolnienia z danin na rzecz państwa, czy też wprowadzenia innych zmian lub rozwiązań nie tylko w obszarze podatkowym, ale innych związanych z ułatwieniami w prowadzeniu działalności gospodarczej.

Z poważaniem,

z upoważnienia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji

Maciej Wąsik
Sekretarz Stanu w MSWiA
- podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym -

ul. Stefana Batorego 5
02-591 Warszawa, Polska
mswia.gov.pl
tel. +48 22 601 71 81