

Tylko 30% istniejących w Polsce jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych jest w pełni przygotowanych do udziału w akcjach ratowniczych – to oznacza, że ich członkowie są odpowiednio wyposażeni i przeszkoleni, mają ubezpieczenie i przeszli badania lekarskie. To do takich jednostek, włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego trafia 70% środków przeznaczonych na finansowanie OSP. Reszta umożliwia funkcjonowanie jednostkom działającym poza systemem, z których większość nie spełnia wymaganych kryteriów i dlatego nie jest wysyłana do pożarów czy wypadków. Są wśród nich i takie, których działalność sprowadza się wyłącznie do organizowania imprez kulturalnych czy edukacyjnych, albo do udziału w zawodach sportowych.

Ochotnicze Straże Pożarne to istotna część Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, dlatego na ich funkcjonowanie przeznaczane są znaczne środki publiczne. W kontrolowanym przez Najwyższą Izbę Kontroli okresie, w latach 2014-2017 był to niemal miliard złotych rocznie.

Ponieważ pojawiły się doniesienia o nieprawidłowościach w wydawaniu dotacji, Najwyższa Izba Kontroli sprawdziła w 4 województwach - lubelskim, małopolskim, mazowieckim i wielkopolskim czy przekazywane Ochotniczym Strażom Pożarnym pieniądze były wykorzystywane efektywnie i zgodnie z prawem.

Wniosek jest taki, że środki publiczne, które dostały jednostki OSP włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego zostały wykorzystane efektywnie - umożliwiły utrzymanie standardów dotyczących liczby ratowników, poziomu ich wyszkolenia i wyposażenia. Za mało pieniędzy przeznaczono jednak na przygotowanie tych jednostek do podejmowania działań w zakresie ratownictwa specjalistycznego na poziomie podstawowym.

Natomiast środki publiczne przekazane na funkcjonowanie jednostek OSP poza krajowym system, nie pomogły znacząco w zwiększeniu ich zdolności do podejmowania działań ratowniczych. Niewielkie kwoty nie pozwalały bowiem na osiągnięcie i utrzymanie odpowiedniego stanu technicznego sprzętu i należytego poziomu wyszkolenia ratowników.

OSP czyli

W Polsce istnieje ponad 16,5 tys. OSP. Każda Ochotnicza Straż Pożarna jest stowarzyszeniem, które opiera swoją działalność na pracy społecznej członków. Prowadzą oni w swoim środowisku szeroką działalność kulturalną, oświatową i sportową, ale ich podstawowym zadaniem wynikającym ze statutu i ustawy o ochronie przeciwpożarowej są szeroko pojęte działania ratownicze podczas pożarów, ale też techniczne (w tym komunikacyjne), medyczne, wodne, chemiczne i ekologiczne. Władze Związku Ochotniczych Straży Pożarnych ustaliły, że każda OSP powinna formalnie wyodrębnić spośród swoich członków tak zwane jednostki operacyjno-techniczne (JOT-y). Co więcej, w latach 2004-2006 opracowano dla nich specjalne normy dotyczące liczby ratowników, wyposażenia i sprzętu. Jednak mimo upływu ponad 12 lat w większości jednostek, JOT-ów nie utworzono. Nie jest to więc kryterium, od którego zależy udział poszczególnych OSP w akcjach ratowniczych.

Najważniejsze jest to czy jednostka ma odpowiednio przeszkolonych i wyposażonych ratowników. Ta, która spełnia wysokie wymagania jest włączana do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego; bierze udział w szkoleniach i systematycznie jest poddawana inspekcjom. Jak ustaliła NIK, w kontrolowanym okresie niewielka część jednostek spoza tego systemu także miała odpowiedni sprzęt i wyszkolonych ratowników, mimo to nie została do niego włączana bowiem z analiz Państwowej Straży Pożarnej

wynikało, że nie było to konieczne. Większość OSP spoza systemu nie była jednak wysyłana do akcji ratowniczych, albo brała w nich udział tylko sporadycznie. Wtedy jednak, ratownicy tych jednostek z powodu braku odpowiedniego sprzętu czy szkoleń często stwarzali i niebezpieczeństwo dla siebie samych i ryzyko niepowodzenia akcji.

NIK ustaliła, że większość OSP działających poza systemem nie była poddawana systematycznym inspekcjom dotyczącym tak zwanej gotowości operacyjnej. Komendanci wojewódzcy i powiatowi Państwowej Straży Pożarnej nie mieli pełnych i aktualnych informacji, choćby o liczbie przeszkolonych ratowników co nie sprzyjało także optymalnemu przyznawaniu dotacji. W wielkopolskiej gminie Gołańcz, dwie OSP działające poza Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym nie miały ratowników, mimo to dostały pieniądze na zakup lekkich samochodów ratowniczo-gaśniczych. W jednym przypadku członkowie jednostki dopiero dwa lata później zakończyli podstawowe przeszkolenie pożarnicze, w drugim po roku od zakupu samochodu jedyny kierowca w jednostce zdobył uprawnienia do prowadzenia pojazdów uprzywilejowanych.

Z ustawy o ochronie przeciwpożarowej wynika, że ratownik, który chce brać udział w akcjach musi spełnić kilka warunków:

- mieć co najmniej 18 lat, ale nie więcej niż 65
- odbyć szkolenie pożarnicze
- posiadać aktualne badania lekarskie dopuszczające do udziału w działaniach ratowniczych i ubezpieczenie.

NIK wykazała, że nie wszyscy te warunki spełniają. Kontrolerzy sprawdzili dokumentację 69 akcji ratowniczych przeprowadzonych przez OSP działających w ramach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego i dokumentację 40 akcji jednostek spoza tego systemu. Okazało się, że najczęściej lekceważony był obowiązek dotyczący badań lekarskich.

Korzystna zmiana sposobu finansowania

Do OSP pieniądze trafiają z wielu źródeł: z budżetu państwa, budżetów jednostek samorządów terytorialnych, funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zakładów ubezpieczeń z tytułu obowiązkowego ubezpieczenia od ognia czy też z funduszy europejskich.

Jak ustalili kontrolerzy NIK, na efektywność wydawania publicznych pieniędzy przez OSP miała wpływ zmiana sposobu ich rozdzielania. Przed 2016 rokiem podziałem pieniędzy pochodzących z dotacji MSWiA i z zakładów ubezpieczeń zajmowały się Związek Ochotniczych Straży Pożarnych i Państwowa Straż Pożarna. Skutek był np. taki, że w latach 2014-2015 choć ratownikom brakowało specjalnej odzieży ochronnej, 40% środków przeznaczonych na umundurowanie wydano na 25 tys. mundurów wyjściowych.

Zmiana nastąpiła w latach 2016-2017. Od tego momentu rozdziałem środków z dotacji MSWiA i z zakładów ubezpieczeń zajmuje się Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej i jak wynika z kontroli NIK, od tamtej pory pieniądze te są przeznaczane wyłącznie na dofinansowanie zakupów niezbędnych do tego, by jednostki były gotowe do działań ratowniczo-gaśniczych.

Zmiana systemu finansowania OSP wyeliminowała też mechanizm, który ograniczał konkurencyjność i

mógł powodować realny konflikt interesów. Chodzi o zakupy w punktach handlowych Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, który poprzez jedną ze swoich jednostek organizacyjnych i spółkę, której był głównym udziałowcem produkował i sprzedawał sprzęt ratowniczo-gaśniczy, a także umundurowanie. Przed 2016 rokiem kiedy to m.in. ZOSP rozdzielał pieniądze z ministerialnych dotacji, przyznawał je w powiązaniu z zakupami właśnie w swoich punktach.

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych przed złożeniem zamówień o wartości poniżej 30 tys. euro, konieczne jest przeprowadzenie rozeznania rynku. Trzeba porównać ceny i konsultować oferty z firmami. W 5 skontrolowanych przez NIK gminach (42%) nie udokumentowano zachowania zasad konkurencyjności albo tych zasad nie przestrzegano. Komendant Gminny Ochrony Przeciwpożarowej w jednej z gmin w województwie mazowieckim potwierdził wprost, że otrzymanie środków z firm ubezpieczeniowych i dotacji MSWiA było warunkowane zakupami w oddziale wojewódzkim Związku Ochotniczych Straży Pożarnych, a dokładnie w jego filii w Radomiu.

Jak ustaliła NIK, formalnym kryterium przekazania przez ZOSP ministerialnych dotacji konkretnej jednostce nie było też to czy wzięła ona udział choćby w jednej akcji ratowniczej. Związek kierował się przede wszystkim potrzebami zgłaszanymi przez same Ochotnicze Straże Pożarne. W jednym z oddziałów wojewódzkich o przyznaniu dofinansowania decydowało członkostwo w związku, udział w organizowaniu jubileuszy czy aktywność w środowisku lokalnym.

Finansowanie przez gminy

Dla jednostek OSP najistotniejsze jest finansowanie ich działalności przez gminy, na terenie których mają swoje siedziby. To na gminie bowiem ciąży obowiązek ponoszenia kosztów wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek Ochotniczych Straży Pożarnych, w tym także kosztów umundurowania, ubezpieczenia i badań lekarskich ratowników. To także gmina wypłaca ekwiwalent pieniężny tym, którzy brali udział w działaniach ratowniczych, albo szkoleniu organizowanym przez Państwową Straż Pożarną lub samą gminę. Przysługuje on jednak tylko wtedy, gdy za nieobecność ratownika w pracy pracodawca potrącił mu pieniądze z wynagrodzenia.

Gminy, które skontrolowała NIK finansowały w sumie 111 jednostek OSP. 29 z nich (26%) było włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego czyli posiadały wymaganą liczbę wyszkolonych ratowników i odpowiednie wyposażenie. 70% jednostek spoza KSRG w latach 2014-2017 nie uczestniczyło w żadnej akcji ratowniczo-gaśniczej lub uczestniczyło w nich tylko sporadycznie. Mogły natomiast odgrywać w tym czasie rolę wspomagającą: informować o zagrożeniach pożarowych i ekologicznych, a w sytuacjach kryzysowych zaopatrywać mieszkańców w wodę pitną i żywność. Mogły także zajmować się wyłącznie upowszechnianiem kultury, edukacją albo udziałem w zawodach sportowo-pożarniczych.

Jednak aż ponad połowa skontrolowanych gmin (58%) nie miała kompletnych i aktualnych informacji o liczbie ratowników OSP mogących brać udział w działaniach ratowniczo-gaśniczych, ich przeszkoleniu i wyposażeniu. To co gminy wiedziały, pochodziło z rocznych dokumentów sprawozdawczych, które same jednostki przekazywały swojemu związkowi co nie zawsze odzwierciedlało stan rzeczywisty. OSP Tarnowa, na terenie gminy Tuliszków (woj. wielkopolskie), dopiero w trakcie kontroli NIK sprostowała informacje dotyczące liczby ratowników pozostających w jej szeregach. W rocznym sprawozdaniu jednostka informowała, że nie ma ratowników spełniających wymogi uczestnictwa w akcjach ratowniczo-gaśniczych. NIK wykazała natomiast, że w latach 2014-2017 było ich pięciu. Jednak nawet kiedy gminy

miały rzetelne informacje, zdarzało się, że nie wykorzystywały ich do monitorowania prawidłowego i efektywnego wydawania publicznych pieniędzy na funkcjonowanie OSP. Gmina Goraj w Lubelskiem finansowała m.in. dwie jednostki OSP, których wszyscy członkowie odmówili udziału w badaniach lekarskich oraz podstawowym szkoleniu pożarniczym. Obie miały i samochody strażackie i sprzęt ratowniczo-gaśniczy.

Szczegółowej kontroli NIK poddała wydatki gmin związane z wypłacanym ekwiwalentem, badaniami lekarskimi i gospodarką paliwami. Nieprawidłowości w wypłacie ekwiwalentu stwierdzono w 75% kontrolowanych gmin - członkowie OSP dostawali go za udział w akcjach ratowniczo-gaśniczych, choć nie powinni w nich uczestniczyć ponieważ nie mieli podstawowego przeszkolenia pożarniczego, aktualnych badań lekarskich, albo nie osiągnęli wymaganego wieku. Niektóre gminy były tego świadome. Uzasadniały wypłaty stanem wyższej konieczności i brakiem ratowników, którzy spełniali wymagane kryteria. Część gmin świadomości takiej nie miała, ponieważ nie monitorowała stanu jednostek OSP.

Kontrolerzy NIK ustalili także, że 50% badanych gmin nie przestrzegało zasad w sprawie kierowania członków OSP na okresowe, bezpłatne badania lekarskie. Nie monitorowano np. terminu ich ważności, choć aktualność badań to jeden z warunków uczestnictwa w akcjach ratunkowych.

W 42% badanych gmin stwierdzono nieprawidłowości w zakresie udzielonych dotacji. W Gminie Tuliszków (woj. wielkopolskie) 22,2 tys. zł przeznaczono na modernizację świetlicy wiejskiej, choć dotacji udzielono na remont części bojowej strażnicy. W 25% skontrolowanych gmin niewłaściwie uregulowano również zasady prowadzenia gospodarki paliwami zużywanymi przez OSP albo ich nie przestrzegano.

Ratownicy narzekają

Ratownicy z 75% skontrolowanych jednostek i to bez względu na to czy chodzi o te włączone do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, a więc którym przypada zdecydowana większość pieniędzy publicznych, czy te spoza systemu skarżą się na niedofinansowanie. Tym tłumaczą brak środków na bieżące utrzymanie dobrego stanu technicznego sprzętu, wyposażenia i strażnicy, a także brak uprawnień do kierowania pojazdami ratowniczo-gaśniczymi (chodzi o koszt kursu i egzaminu na prawo jazdy kategorii C). Narzekają również na brak wsparcia jednostek OSP w sprawach prawnych i finansowych, dotyczących prowadzenia dokumentacji technicznej i księgowej czy brak ekwiwalentu dla osób funkcyjnych, np. skarbnika.

Dodatkowo jednostki funkcjonujące poza system krajowym wyliczają, że to właśnie niedofinansowanie powoduje w ich jednostkach braki w sprzęcie pożarniczym, wyposażeniu osobistym ratowników i łączności radiowej. Skarżą się, że nie są zapraszani na ćwiczenia specjalistyczne.

Jeśli chodzi o szkolenia, ratownicy (zwłaszcza z jednostek spoza KSRG) tłumaczyli, że nie mogli brać w nich udziału ponieważ musieliby wziąć w tym celu urlopy bezpłatne lub wypoczynkowe. Brak dyspozycyjności wyjaśniali tym, że są w gminie rozproszeni, że jest ich coraz mniej, bo coraz więcej młodych ludzi wyprowadza się z małych miejscowości i ze wsi, a także okresowym natężeniem prac polowych i niezrozumieniem ze strony pracodawców.

Jakie wnioski

Kontrola NIK pokazała, że trzeba ściślej uzależnić finansowanie jednostek OSP od ich możliwości i potrzeb systemu ochrony przeciwpożarowej. Konieczne jest zwłaszcza skategoryzowanie jednostek działających poza Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym. Dla wszystkich podmiotów finansujących działania Ochotniczych Straży Pożarnych powinno być jasne, które OSP uczestniczą w akcjach ratowniczych, a które zajmują się wyłącznie krzewieniem kultury czy propagowaniem sportu w swoim środowisku lokalnym. Chodzi o to, by wyeliminować takie sytuacje, w których jednostka dostaje środki na kupno samochodu ratowniczo-gaśniczego, mimo, że nie ma kierowcy, który mógłby go prowadzić, czy ratowników, którzy mogli by z niego korzystać.

Niezbędna jest też kontrola efektywności wykorzystania środków publicznych i wymiana informacji na ten temat między tymi jednostkami, które wspierają działalność OSP. NIK wskazuje również na to, że brakuje jednolitych zasad określających kolejność zaspokajania potrzeb dotyczących sprzętu i szkoleń - w oparciu o nie środki publiczne pochodzące z wielu źródeł mogłyby być rozdzielane racjonalniej.

Dlatego też na podstawie wyników kontroli, NIK wnosi o:

Rozważenie przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wprowadzenia uregulowań zapewniających ściśle powiązanie zakresu finansowania i szkolenia jednostek OSP z ustalonymi dla nich kategoriami, zależnymi od potencjału tych jednostek i potrzeb systemu ochrony przeciwpożarowej.

Podjęcie przez:

Komendanta Głównego oraz komendantów wojewódzkich i powiatowych Państwowej Straży Pożarnej, marszałków województw, wójtów (burmistrzów i prezydentów miast), prezesów zarządów: narodowego oraz wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, działań zmierzających do:

- optymalizacji finansowania poszczególnych OSP poprzez uwzględnianie ich aktualnej roli i potencjału w systemie ochrony przeciwpożarowej oraz realnych możliwości jego poprawy,
- monitorowania efektywności i prawidłowości wykorzystywania środków przeznaczanych na działalność ratowniczą poszczególnych OSP i zapewnienia wymiany informacji w tym zakresie, umożliwiającej racjonalizację dofinansowywania OSP.

Prezesów OSP działań mających na celu zapewnienie bezpośredniego uczestnictwa w działaniach ratowniczych wyłącznie ubezpieczonych członków OSP, którzy spełniają ustawowe kryteria w zakresie: wieku, badań lekarskich oraz szkolenia pożarniczego.

Źródło: NIK