

NIK pozytywnie oceniła funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W ocenie Izby obowiązujące rozwiązania prawne są spójne, a organizacja systemu oraz wyposażenie i przygotowanie ratowników umożliwiały sprawne prowadzenie działań ratowniczych.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy (ksrg) jest częścią systemu ochrony przeciwpożarowej (ppoż). Zadaniem jednostek ksrg jest ratowanie życia, zdrowia ludzi i mienia dotkniętych pożarami, klęskami żywiołowymi bądź innymi miejscowymi zagrożeniami.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji wydał stosowne akty prawne regulujące organizację i funkcjonowanie ksrg oraz określił warunki i tryb włączania kolejnych jednostek ochrony przeciwpożarowej do ksrg.

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.

W 2017 r. Komendant Główny PSP ustalił kolejny, czteroletni zbiorczy plan jednostek OSP przewidzianych do włączenia do ksrg w latach 2017–2020. Do dnia 20 sierpnia 2020 r. **Komendant Główny PSP włączył 421 jednostek OSP spośród zaplanowanych 477**. Docelowy plan sieci nie został określony z uwagi na fakt, że ksrg jest systemem „otwartym” uwzględniającym wzrost zagrożeń spowodowanych rozwojem cywilizacyjnym, w szczególności rozbudową sieci drogowych i rozbudową infrastruktury zakładów przemysłowych.

W skład systemu wchodzi – z urzędu – jednostki Państwowej Straży Pożarnej (PSP) oraz włączone do systemu – na podstawie dobrowolnie zawartych porozumień i stosownych decyzji Komendanta Głównego PSP – jednostki Ochotniczych Straży Pożarnych (OSP), jednostki Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej (WOP), zakładowych i lotniskowych straży pożarnych.

W I połowie 2020 r. w ksrg funkcjonowało 5.100 jednostek, z tego: 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych PSP (w tym 5 jednostek ratowniczo-gaśniczych szkół PSP) oraz 28 wydzielonych posterunków PSP, 4.545 jednostek OSP i 26 pozostałych jednostek ochrony ppoż., tj. wojskowych, zakładowych i lotniskowych.

Ogółem jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do ksrg postawiły do dyspozycji systemu 134.299 ratowników, w tym: PSP – 29.678 zawodowych strażaków, OSP – 103.848 członków OSP spełniających wymagania bezpośredniego udziału w działaniach ratowniczych, stanowiących ok. połowę wszystkich członków OSP, oraz pozostałe podmioty ochrony ppoż. – 784 ratowników.

W ostatnich latach system cały czas się rozwijał, również z tego powodu, że systematycznie rośnie liczba zdarzeń wymagających interwencji należących do niego jednostek.

Trzonem ksrg są jednostki ratowniczo-gaśnicze Państwowej Straży Pożarnej. Pomimo że **strażacy PSP stanowią niespełną czwartą część liczby ratowników ksrg, biorą udział w prawie dwóch trzecich liczby zdarzeń.**

W PSP funkcjonuje skuteczny system szkolenia strażaków PSP i strażaków OSP, z którego korzystają również ratownicy innych formacji.

Ratownicy systemu posiadają wymagane do prowadzenia działań ratowniczych wyszkolenie.

Ratownicy zawodowi z jednostek PSP, jednostek zakładowych i jednostek wojskowych uczestniczą w działaniach ratowniczych wyłącznie po ukończeniu szkolenia zawodowego podstawowego.

Strażacy OSP są szkoleni nieodpłatnie przez jednostki i szkoły PSP. W działaniach ratowniczych uczestniczą wyłącznie strażacy, którzy ukończyli wymagane przeszkolenie podstawowe, posiadają odpowiedni stan zdrowia i którzy ukończyli 18, a nie ukończyli 65 lat. Wymaganą przez Komendę Główną PSP liczbę ratowników, którzy odbyli szkolenie podstawowe w połowie 2020 r. miało 99,2% jednostek OSP, a ratowników, którzy odbyli dodatkowo szkolenia specjalistyczne – 93,3% jednostek OSP.

Jednostki ksrg charakteryzowała wysoka dyspozycyjność (procentowy stosunek liczby wyjazdów jednostki ksrg do zdarzenia wobec liczby skierowań do zdarzenia), przy czym **dyspozycyjność jednostek zawodowych, tj. PSP, WOP i ZSP, wynosiła 100%, a jednostek OSP – 96,2%.** Odsetek interwencji ratowniczych, w których pierwsza jednostka ratowniczo-gaśnicza dotarła na miejsce zdarzenia w czasie krótszym niż 15 min., kształtował się na poziomie 90,6%.

Jednostki systemu są dobrze wyposażone w pojazdy ratowniczo-gaśnicze i pojazdy specjalne. W połowie 2020 r. dysponowały one prawie 15 tysiącami pojazdów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych (14.933), z czego jednostki OSP miały 11.143 pojazdów, jednostki PSP - 3.692 pojazdy, a jednostki ratowniczo-gaśnicze wojskowe, zakładowe i lotniskowe dysponowały 98 pojazdami.

Niemniej **część jednostek OSP nie posiadała pełnego wyposażenia w sprzęt ratowniczy.** Wymagań w tym zakresie nie spełniało 2,8% jednostek OSP. Podstawowe braki dotyczyły normatywu hydraulicznych narzędzi ratowniczych, których nie spełniało 5,5% liczby jednostek, pomp do wody zanieczyszczonej o wydajności 1000 l/min, których nie miało 5% jednostek, oraz ubrań specjalnych, których w wymaganej liczbie nie miało 4,1% jednostek.

Komendant Główny PSP zorganizował skuteczny system alarmowania i powiadamiania jednostek ksrg: większość jednostek OSP włączonych do ksrg posiadało System Selektywnego Powiadamiania i Alarmowania. **Wszystkie jednostki ksrg dysponowały systemem łączności analogowej.** Działania jednostek wspierał informatyczny System Wspomagania Decyzji PSP.

Komendant Główny PSP działał na rzecz lepszego wyposażenia jednostek pożarniczych, w tym **dofinansowania zakupów sprzętu specjalistycznego.** Z reguły normy ilości sprzętu w poszczególnych jednostkach PSP były zachowane. W każdym województwie funkcjonowała krajowa baza sprzętu specjalistycznego i środków gaśniczych, jednak Komendant Główny PSP nie określił zasad ich organizacji.

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 zauważyła przede wszystkim, że **Komendant Główny PSP, choć z mocy ustawy o ochronie**

przeciwpozarowej jest organizatorem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, nie ma uprawnień organizacyjnych (władczych) wobec jednostek OSP oraz pozostałych jednostek ochrony przeciwpozarowej włączonych do ksrq. 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 ksrq 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.

W obszarze organizacji i legislacji stwierdzono, że **w rozporządzeniu o włączaniu jednostek do ksrq nie określono sposobu wyłączenia jednostek z ksrq**, poza przypadkiem zakończenia obowiązywania porozumienia o ich włączeniu do systemu.

Zdaniem NIK, wprowadzenie do rozporządzenia o włączaniu jednostek do ksrq przepisów określających wprost podmioty uprawnione, warunki i procedury wyłączenia jednostek ochrony przeciwpozarowej z ksrq przyczyniłoby się do zwiększenia transparentności tego procesu oraz spowodowałoby stosowanie jednolitych kryteriów wyłączenia jednostek z systemu. Obecnie w poszczególnych porozumieniach funkcjonują, w zależności od ustaleń stron, różne sposoby ich rozwiązania.

Sporym problemem dla wielu jednostek OSP jest wiek sprzętu, zwłaszcza pojazdów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych. Utrzymanie wiekowego sprzętu w stałej sprawności technicznej i bojowej wymaga niemałych nakładów ze strony macierzystych gmin tych OSP.

NIK zwróciła ponadto uwagę na fakt, że mimo podejmowania działań przez kolejnych ministrów właściwych do spraw wewnętrznych **nie zbudowano ogólnokrajowego cyfrowego systemu łączności radiowej, który umożliwiłby 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.

Wyniki przeprowadzonej kontroli wskazały 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, dotyczące niekorzystnych zmian zachodzących w Ochotniczych Strażach Pożarnych. **Obecne zmiany społeczno-demograficzne mogą w przyszłości wpłynąć niekorzystnie na pokoleniową zastępowalność ratowników OSP**. Zmienia się rynek pracy, a w szczególności 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.

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.

Wnioski

W związku z wynikami kontroli Najwyższa Izba Kontroli zwróciła się do Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji o:

- 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 o przepisy określające zasady, podmioty uprawnione i procedury wyłączania (czasowego bądź trwałego) jednostek z krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego;
- 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 ujednolicenie wyposażenia, oraz ułatwi współpracę jednostek w ramach ksrg i z innymi podmiotami ratowniczymi i współdziałającymi;
- 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.

Źródło: NIK