

ADAM KONIECZNY

Komenda Wojewódzka Państwowej Straży Pożarnej we Wrocławiu

Perspektywy rozwoju ochotniczych straży pożarnych

Ochotnicze straże pożarne (dalej: OSP) w województwie dolnośląskim są bardzo ważnym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, wchodzącymi w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (dalej: KSRG), funkcjonującego od 1995 roku.

Cele OSP wynikają z ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej¹. OSP realizują działania na rzecz ochrony ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz ratownictwa, a także prowadzą na dużą skalę działania profilaktyczne i szkoleniowe, skierowane głównie do młodzieży. Podstawowymi celami i zadaniami OSP wynikającymi między innymi z ich statutów są: prowadzenie działalności mającej na celu zapobieganie pożarom, udział w akcjach ratowniczych przeprowadzanych w czasie pożarów oraz innych zdarzeń niebezpiecznych i klęsk żywiołowych, a także informowanie ludności o istniejących zagrożeniach.

Jednostki OSP jako organizacje pozarządowe funkcjonujące na podstawie przepisów ustawy z dnia 7 kwietnia 1989 roku — Prawo o stowarzyszeniach² oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej są ważnym elementem KSRG stanowiącego integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego naszego państwa, mimo że funkcjonują na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie³. Stowarzyszenia te działają na podstawie swoich statutów, w których wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej wymagają uzgodnienia: w przypadku OSP — z komendantem powiatowym/miejskim Państwowej Stra-

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2016 r. poz. 191, 298).

² Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku — Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210).

³ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723).

ży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania, natomiast w przypadku Związku Ochotniczych Straży Pożarnych RP, stanowiącym odrębne stowarzyszenie w odniesieniu do OSP — z komendantem głównym PSP.

Powołanie KSRG w 1995 roku było podyktowane przemianami społeczno-polityczno-gospodarczymi zachodzącymi w naszym kraju na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Były one związane także z bezpieczeństwem powszechnym, o którego poziomie decyduje między innymi ochrona przeciwpożarowa oraz przeciwdziałła zagrożeniom miejscowym. Do realizacji zadań w tym zakresie została powołana Państwowa Straż Pożarna (dalej: PSP), której możliwości wymagały wsparcia ze strony innych jednostek systemu bezpieczeństwa powszechnego.

Ustawy o PSP i ochronie przeciwpożarowej, które stworzyły warunki do powstania KSRG, odmieniły status strażaka-ratownika i unieważniły dekret o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa. Weszły one w życie 1 lipca 1992 roku i wprowadziły nową formę ochrony ludzi i mienia przed wszelkimi zagrożeniami stwarzanymi przez naturę oraz rozwój cywilizacyjny. Ważnym zadaniem PSP było zorganizowanie KSRG, który ostatecznie powstał 1 stycznia 1995 roku i stał się integralną częścią systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa. Zasadniczymi celami tego systemu było i jest osiągnięcie takich efektów, jak:

- ujednolicenie dowodzenia i zarządzania wszelkimi działaniami ratowniczymi;
- ujednolicenie sprzętu, systemu szkolenia i łączności;
- zwiększenie skuteczności działań ratowniczych;
- zmniejszenie strat bezpośrednich i pośrednich powodowanych destrukcyjnymi zdarzeniami;
- optymalne wykorzystanie istniejącego sprzętu;
- współpraca z międzynarodowymi organizacjami ratowniczymi w działaniach prowadzonych na całym świecie;
- ujednolicenie struktury organizacyjno-prawnej ratownictwa.

Głównym celem KSRG jednak było i jest zapewnienie ochrony życia, zdrowia i mienia oraz środowiska w ramach działań podejmowanych przez PSP i inne podmioty ratownicze (ze szczególnym uwzględnieniem OSP).

KSRG opiera się na PSP, głównej i utrzymywanej z budżetu państwa służbie ratowniczej, oraz OSP, utrzymywanych z budżetów samorządowych i dotacji z budżetu państwa.

Katalog zadań KSRG był i jest rozszerzany, na przykład w wyniku tak zwanej ustawy antyterrorystycznej⁴ z 2016 roku, która wprowadziła przepis dotyczący udzielania pomocy podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych

⁴ Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 904).

obecnością czynników biologicznych (w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym)⁵.

W związku z tym zmieniło się również rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG⁶. Od 1994 roku było ono wielokrotnie modyfikowane ze względu na pojawiające się nowe dziedziny ratownictwa oraz zagrożenia, które zmieniały także relacje między gminami, zapewniającymi tak zwaną gotowość „bojową” tych jednostek, jak również stowarzyszeń OSP poprzez wzrastające wymagania szkoleniowe w odniesieniu do druhów OSP biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych⁷.

W województwie dolnośląskim liczba jednostek OSP włączonych do KSRG zwiększyła się ponad dwukrotnie — w 1995 roku były to 122 jednostki OSP, natomiast w 2018 roku — 256. Obecnie potencjał OSP wygląda następująco:

a) liczba wszystkich OSP	— 718 jednostek,
— w tym w KSRG	— 256 jednostek,
— spoza KSRG	— 462 jednostek,
— liczba członków	— 17 339 druhów,
— w tym czynnych	— 11 068 druhów,
— w tym czynnych w KSRG	— 5738 druhów,
— liczba samochodów ratowniczo-gaśniczych	— 946 ⁸ .

Zadania KSRG wynikają w szczególności z przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, innych aktów prawnych oraz porozumień i uzgodnień między podmiotami systemu.

Zgodnie z definicją ustawową ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- prowadzenie działań ratowniczych.

W kontekście dotychczasowych rozważań należy zauważyć, że nowoczesna ochrona przeciwpożarowa nie odnosi się jedynie do gaszenia pożarów, lecz dotyczy również takich kwestii, jak: ochrona życia, zdrowia mienia lub środowiska

⁵ Art. 14 ust 1 pkt 1a ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej.

⁶ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2011 r. Nr 46, poz. 239).

⁷ Art. 28 ust. 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

⁸ Dane statystyczne KW PSP we Wrocławiu pochodzące ze strony internetowej Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej.

czy likwidacja innych miejscowych zagrożeń. Ten ostatni termin wywołuje wiele kontrowersji, ponieważ autorzy projektu ustawy wnosili, aby nie dotyczył tylko zagrożenia lokalnego, lecz obejmował także obszary o znacznych rozmiarach. Na drugim krańcu tej definicji jest klęska żywiołowa⁹. Innymi słowy likwidacja innego miejscowego zagrożenia nie wymaga zastosowania nadzwyczajnych środków, natomiast likwidacja skutków klęsk żywiołowych już tak.

Zadania i obowiązki wynikające z ustawy o ochronie przeciwpożarowej zostały przypisane między innymi samorządom¹⁰. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywa gmina, albowiem ochrona przeciwpożarowa jest jej zadaniem własnym¹¹. To właśnie gmina ponosi koszty utrzymania, wyszkolenia, wyposażenia i zapewnienia gotowości bojowej jednostek OSP, a także obowiązana jest do zapewnienia jej członkom umundurowania bojowego i ubezpieczenia. OSP są jednostkami ochrony przeciwpożarowej i działają na podstawie przepisów ustawy Prawo o stowarzyszeniach. Niezbędne jest w tym miejscu podkreślenie, że problematyka relacji pomiędzy gminą a stowarzyszeniem OSP jest mało znana, a może nawet mało jednoznaczna.

O bardzo ważnym znaczeniu OSP w systemie świadczą dane liczbowe dotyczące ich procentowego udziału w zdarzeniach. Działania ratowniczo-gaśnicze prowadzone przez PSP wspólnie z OSP (42,3% w KSRG) to 49,6% ogółu zdarzeń, natomiast w 22,6% przypadkach OSP prowadzą te działania samodzielnie i są pierwszymi zastępami na miejscu zdarzenia. Biorąc pod uwagę odsetek zdarzeń z czasem dojazdu do 15 minut w wysokości 91,9%, co w odniesieniu do ustaleń Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji, w których wartość docelowa wynosi 87,80%, oznacza właściwe rozmieszczenie i dysponowanie jednostek ochrony przeciwpożarowej do zdarzeń na terenie województwa dolnośląskiego.

Patrząc jednak w przyszłość w odniesieniu do KSRG, wszystkich jednostek OSP i systemu bezpieczeństwa powszechnego, należy wyróżnić elementy wymagające poprawy organizacyjnej, finansowej lub wręcz zmian regulacji prawnych. Ważne jest dostrzeganie zagrożeń działania OSP, dotyczących między innymi gotowości operacyjnej i organizacji systemu w relacji KSRG–samorząd terytorialny. Uważam, że należy ten zakres poddać niezwłocznie badaniom oraz poddać analizie organizację i zasady finansowania czy zaangażowanie samorządu na szczeblu lokalnym.

Pierwszym zagadnieniem analizy jest udział funkcjonariuszy PSP wchodzących w skład jednostek operacyjno-technicznych (JOT) poszczególnych OSP. Z danych KW PSP we Wrocławiu wynika, że 749 funkcjonariuszy (tj. 7%) jest czynnymi członkami jednostek, natomiast w ramach OSP w KSRG jest

⁹ Art. 3 ustawy z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie klęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

¹⁰ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 994, 1000).

¹¹ *Ibidem*, art. 7 ust. 1 pkt 14 i 19.

to 552 funkcjonariuszy (9%). Oznacza to, że co dziesiąty członek JOT nie zasila osobowo składu OSP. Odnosi się to przede wszystkim do kierowców posiadających prawo jazdy kategorii „C”.

Kolejnym zagadnieniem, które warto poddać analizie, jest wyjazdowość (dyspozycyjność) JOT, która winna wynosić 100%, biorąc pod uwagę wymagania zawarte w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego¹². Jednostki OSP z KSRG zobowiązane są utrzymywać swoją gotowość operacyjną w porozumieniu z właściwym stanowiskiem kierowania komendantem powiatowego/miejskiego PSP. Istotnym problemem wpływającym na możliwość błędnego dysponowania najbliższej jednostki ochrony przeciwpożarowej (JOP) do działań jest brak wyjazdowości, która kształtuje się na poziomie 8% w przypadku OSP z KSRG oraz 15% w przypadku OSP spoza KSRG¹³. Niewątpliwym wpływ na to ma obecność, a raczej nieobecność druhów w ciągu dnia, awarie sprzętu oraz związany z tym system finansowania, dotacji OSP. Rozważając powyższy problem na poziomie KSRG, należy odwołać się do jego organizacji na poszczególnych szczeblach zarządzania.

Zgodnie z właściwością terytorialną KSRG tworzą oraz koordynują:

— wójt (burmistrz lub prezydent miasta) w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę¹⁴;

— wojewoda i starosta, którzy określają zadania i kontrolują ich wykonywanie na obszarze województwa i powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządzają systemem przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego¹⁵.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej jest komendant główny PSP podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

System ten zorganizowany jest w sposób zapewniający jego ciągłe funkcjonowanie, w szczególności na poziomie powiatowym jako podstawowym poziomie wykonawczym działań ratowniczych na obszarze gminy i powiatu, natomiast na poziomach wojewódzkim i centralnym — jako poziomie wspomagania i koordynacji działań ratowniczych.

¹² § 56.1 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego — Podmioty KSRG na obszarze powiatu przekazują szczegółowe dane do stanowiska kierowania komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej o braku możliwości podjęcia działań ratowniczych albo o stanie obniżonej gotowości operacyjnej oraz informują o zadysponowaniu ich sił i środków do działań ratowniczych.

¹³ Dane KW PSP we Wrocławiu na przykładzie województwa dolnośląskiego.

¹⁴ Art. 14 ust. 5 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

¹⁵ Art. 14 ust. 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Poziom powiatowy jest niezwykle istotny, ponieważ w jego ramach przyjmowane są wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych na podstawie procedur ujętych w planach ratowniczych oraz realizowane są działania ratownicze, również wówczas gdy siły i środki szczebla gminnego/powiatowego są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego¹⁶.

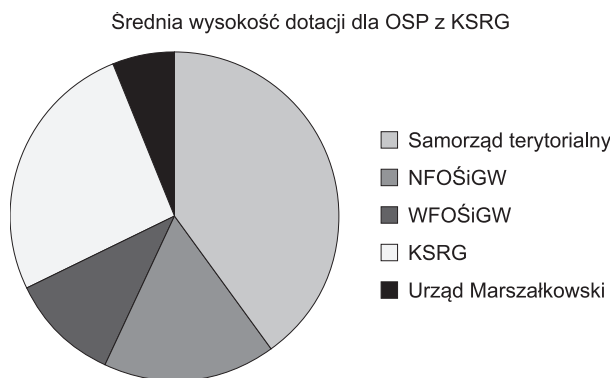
Struktura KSRG w poszczególnych powiatach podlega analizom i zależy także od rodzaju zagrożeń i sieci jednostek ratowniczych. Ważny jest też aktualny stopień realizacji planu włączenia jednostek OSP do systemu i możliwości jego rozbudowy, a także udział jednostek ochrony przeciwpożarowej, innych służb i podmiotów funkcjonujących na obszarze powiatu, zarówno na podstawie decyzji starosty, jak i umowy cywilnoprawnej podpisanej ze starostą. Jest to kolejne zagadnienie podlegające analizie, w dużej mierze finansowej, ponieważ odczuwane jest obecnie niezadowolenie wśród OSP z KSRG w tym zakresie. Mimo dużych nakładów finansowych z budżetu państwa w postaci dotacji dla KSRG, MSWiA (dla jednostek spoza KSRG) oraz ostatnio funduszu sprawiedliwości, dotacje na wydatki bieżące dla OSP są źle oceniane przez samorząd i druhów. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że obecnie dotacje kształtują się na poziomie:

— 5 803 000 zł w 2017 roku i 6 001 000 zł w 2018 roku na wydatki inwestycyjne w KSRG;

— 2 608 825 zł w 2017 roku i 2 561 000 zł w 2018 roku na wydatki inwestycyjne dla OSP spoza KSRG.

Wskazane nakłady pozwoliły na kupno przy udziale wkładu własnego z jednostek samorządu terytorialnego, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej we Wrocławiu oraz Urzędu Marszałkowskiego aż 24 samochodów ratowniczo-gaśniczych w roku ubiegłym i 25 w tym roku. Należy dodać, że w 2018 roku dodatkowym źródłem finansowania zakupów są dotacje Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska — wynoszące aż 2 920 000 zł dla Dolnego Śląska — co daje szansę na zmiany od przyszłego roku w zakresie finansowania, odciążenie gmin, szczególnie tych, które borykają się z kłopotami finansowymi. Ważny jest udział poszczególnych źródeł finansowania w wydatkach inwestycyjnych, w którym widać bardzo duży wkład budżetu państwa, to jest ponad 50% wartości zadania.

¹⁶ § 5 ust. 2 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.



Rys. 1. Średnia wysokość dotacji dla OSP z KSRG

Źródło: opracowanie własne.

Wynika z tego, że wkład budżetu państwa w zakresie wydatków inwestycyjnych stoi na dobrym poziomie. Pozostaje jedynie analiza możliwości zmian dotacji na wydatki bieżące, które z uwagi na obszar działania tych jednostek oraz dyspozycyjność, oczekują zmian w środowisku OSP. Ma to związek przede wszystkim z przyjętym założeniem, że przy podziale kwot dotacji obecnie nie uwzględnia się poziomu wyjazdowości poszczególnych OSP oraz specyfiki działania. Od 2016 roku obowiązuje metodyka budowy planu sieci jednostek OSP przewidzianych do włączenia do KSRG, która opiera się na określeniu poziomu zabezpieczenia operacyjnego gminy oraz wskaźnika stopnia jej zagrożenia, a także na procedurze P-23¹⁷. Celem rozwoju sieci KSRG jest:

- dążenie do zapewnienia 15-minutowego czasu dojazdu do 80% populacji;
- realne wsparcie PSP w działaniach (duże zdarzenia lub znaczna ich liczba).

Delegowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez stanowiska kierowania komendantów miejskich/powiatowych PSP współdziałające ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów.

KSRG jest zatem podstawowym narzędziem starosty służącym do realizacji zadań ratowniczych na obszarze powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub likwidacji innych miejscowych zagrożeń. Zapewnienie skutecznych warunków realizacji bieżących zadań ratowniczych przez elementy tego systemu na obszarze powiatu, w tym gminy, leży w gestii starosty, który między innymi:

¹⁷ Procedura P-23 wdrożona 14 marca 2008 roku dotycząca rozpatrywania wniosku do KG PSP w sprawie włączania jednostek OSP do KSRG.

- uzgadnia wspólne działanie podmiotów systemu;
- zatwierdza plany ratownicze oraz programy działania powiatowych służb, inspekcji i straży, a także innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG¹⁸;
- określa zadania KSRG na obszarze powiatu oraz kontroluje ich realizację¹⁹;
- prowadzi analizy sił i środków KSRG na obszarze powiatu²⁰;
- powołuje i przewodniczy powiatowemu zespołowi zarządzania kryzysowego;

— uwzględnia w projekcie budżetu powiatu niezbędne środki finansowe na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu oraz dysponuje rezerwą budżetową powiatu.

W sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska oraz w sytuacjach kryzysowych starosta kieruje KSRG w zakresie:

- określania celów do osiągnięcia i priorytetów;
- zabezpieczenia logistyki dla sił ratowniczych i pomocniczych;
- zapewnienia przedsięwzięć gwarantujących przetrwanie ludności na obszarach zagrożonych;
- nadzorowania realizacji przydzielonych zadań.

W celu odpowiedniego przygotowania powiatu do zwalczania powstałych zagrożeń i usuwania ich skutków oraz koordynacji działań ratowniczych starostowie zatwierdzają przygotowywany w głównej mierze przez komendantów miejskich i powiatowych PSP plany ratownicze, które zawierają podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek możliwych do wystąpienia zagrożeń, a także mają narzędzie w postaci powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, którym kierują KSRG.

Wstępne analizy funkcjonowania KSRG na poziomie samorządu terytorialnego wskazują, że w wielu wypadkach brakuje adekwatnych działań na poziomie powiatowym, mających na celu poprawę jego funkcjonowania. Jest to kolejne zagadnienie, które należy uwzględnić w najbliższej przyszłości. Funkcjonowanie ochrony przeciwpożarowej jest związane z coraz wyższym poziomem specjalizacji ratownictwa. Ochrona jest związana z wieloma zagrożeniami, do których zwalczania delegowane są siły i środki. Z drugiej jednak strony organizacja KSRG na poziomie gminy w relacji wójt–jednostka OSP, a także organizacja systemu przez właściwego komendanta powiatowego/miejskiego PSP nie wypełnia podstawowego obowiązku, chociażby art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej²¹.

¹⁸ § 7, ust. 1 1) i 2) rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

¹⁹ Art. 14, ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

²⁰ Art. 21b, 2) ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

²¹ Art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej: „wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej, określone w statucie ochotniczej straży pożarnej i ich związku, wymagają uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej [...]”.

Rozwiązania strukturalno-organizacyjne KSRG pozwalają na efektywne wykorzystanie potencjału organizacyjnego, technicznego i intelektualnego różnych podmiotów ratowniczych i współdziałających, co prowadzi do tego, że system nie stanowi wyizolowanego składnika bezpieczeństwa publicznego, lecz jego ważny czynnik, żywo reagujący na wszelkie zmiany i w wysokim stopniu współdziałający z otoczeniem. Stąd też granice, w których działa system, są bardzo elastyczne, co przejawia się gotowością do wypełniania zadań w każdych warunkach. Może on zatem być nie tylko systemem ratowniczym, lecz także systemem ochrony ludności. Budowany od 25 lat potencjał pozwala dzisiaj wypełniać wiele zadań, które stawiane są jednostkom ochrony przeciwpożarowej. Może to jednak się odbywać tylko przez ciągłą modernizację systemu oraz zwiększanie etatyzacji i zaangażowania finansowego, w szczególności zaangażowania centralnego w KSRG, co zagwarantuje poprawę jego obecnej wydolności.

Przedstawione okoliczności informują o potrzebie doskonalenia istniejącej już współpracy KSRG z organami samorządu terytorialnego, albowiem wskazane elementy systemu bezpieczeństwa państwa są zobowiązane do świadczenia usług w zakresie bezpieczeństwa powszechnego, a przy tym do kooperacji. Ponadto doświadczenia przeszłości pokazują wiele prawidłowości decydujących o efektywności współpracy KSRG z samorządem terytorialnym.

O powodzeniu współpracy przywołanych podmiotów do tej pory decydowały takie czynniki, jak masowość KSRG i systematyczne unowocześnianie wykorzystywanego w jego ramach sprzętu specjalistycznego.

Wstępne analizy wskazują, że do głównych czynników decydujących o porażkach można zaliczyć:

- konieczność podejmowania działań usprawniających realizację wspólnych przedsięwzięć w związku z tym, że środowisko funkcjonowania KSRG i samorządu terytorialnego nieprzerwanie przeobraża się;

- nastawienie dotychczasowych działań doskonalących KSRG na wysoką efektywność, co zmusza do poprawy jej działań zorganizowanych;

- przeszacowywanie możliwości KSRG;

- niespójność między zadaniami nakładanymi na KSRG a zadaniami samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa powszechnego;

- niewystarczające zaangażowanie samorządu terytorialnego w ponoszeniu wysiłków finansowych i organizacyjnych w doskonaleniu funkcjonowania KSRG.

Z wielu powodów szczególnie predysponowanym do tego polem są nauki o bezpieczeństwie, w ramach których problematyka bezpieczeństwa powszechnego we wszystkich jego aspektach podlega systematycznej eksploracji, a także rozszerzanie planowanych inwestycji w systemy informatyczne, łączności i koordynacji integrujące PSP i OSP, w szczególności z KSRG, połączone z działaniami samorządu terytorialnego w tym zakresie. Dlatego też poprawa współpracy OSP, w szczególności KSRG, z samorządem terytorialnym powinna zostać wsparta badaniami środowiska naukowego. Jest to tym bardziej istotne, że wcześniejsze

opracowania i badania odnosiły się w swej treści do zagadnień współpracy jako obszaru działalności samorządu terytorialnego, z pominięciem poziomu województwa samorządowego.

Zdarzały się opracowania naukowe z zakresu nauk o bezpieczeństwie, nauk prawnych i historii, ale dotyczyły one zazwyczaj optymalizacji organizacji działań KSRG oraz jego przeszłości. Beneficjentem tych badań oraz współpracy będzie zwykły człowiek, a ludzie nauki oraz między innymi strażacy i samorządowcy powinni mu służyć, niosąc pomoc i troszcząc się o jego bezpieczeństwo.

Poza tym w celu poprawy wyposażenia, organizacji i ciągłości funkcjonowania systemu bezpieczeństwa, opierając się na KSRG, należałoby:

a) obniżyć wkład własny finansowy gmin, szczególnie tych z niskim budżetem, przy zakupie sprzętu ratowniczo-gaśniczego — przyznawać większe dotacje;

b) przeprowadzić analizę gotowości i uzupełnić realne braki w sprzęcie na podstawie ciągłości stanu osobowego JOT;

c) uwarunkować kwoty centralnego dofinansowania od wyjazdowości i dyspozycyjności;

d) dokonać zakupu lekkich samochodów, co ułatwi wymianę sprzętu, zwiększy mobilność, odciąży finansowo budżet gmin; jednocześnie gminy musiałyby poprawić zaopatrzenie wodne;

e) zreorganizować wojewódzki oddział operacyjny — włączyć w jego skład wszystkie jednostki z KSRG i stworzyć proste zasady organizacji i elastyczne struktury z dowodzeniem pododdziałów przez dowódców PSP;

f) wykorzystać nowoczesne systemy teleinformatyczne w OSP poprzez:

— wprowadzenie sprawnego systemu lokalizacji i naprowadzania zastępu (GPS) z automatycznym przekazem statusów operacji;

— wykorzystanie nowoczesnych systemów alarmowania i powiadamiania OSP;

— wyposażenie pojazdów OSP w tablety (między innymi z modulem GPS);

— nowe SWD z dostępem dla wszystkich OSP w województwie;

— tworzenie lokalnych centrów bezpieczeństwa w gminach na bazie OSP, do których należy doprowadzić wydzieloną (istniejącą) sieć światłowodową z gwarantowanym zasilaniem energetycznym;

g) zagwarantować udział w szkoleniach i ćwiczeniach, co miałoby stanowić podstawę doskonalenia zawodowego OSP;

h) rozwijać bazę sprzętową OSP z lokowaniem sprzętu w zależności od faktycznych potrzeb w ścisłej współpracy z PSP i administracją publiczną;

i) rozszerzać współpracę KSRG oraz łączyć go z zarządzaniem kryzysowym;

j) rozważyć możliwość zatrudniania członków JOT OSP w gminnych jednostkach organizacyjnych w celu rozwiązania problemu zwalniania z pracy na czas działań ratowniczo-gaśniczych i szkoleń.

Wskazane zadania są wyzwaniem, które będzie wymagało podjęcia działań na wszystkich poziomach władzy ustawodawczej i wykonawczej, administracji

rządowej i samorządowej. Mając na uwadze wspomnianych beneficjentów, pomoc świata nauki, zmiany w środowisku zagrożeń i elastyczność systemu bezpieczeństwa, można stwierdzić, że jest to konieczność i szansa, która jest w zasięgu ręki, zważywszy na istniejący potencjał sprzętowy i ludzki, niewymagający niekiedy dodatkowych nakładów finansowych.

Bibliografia

Wykaz aktów prawnych

- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1319).
- Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 roku — Prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2017 r. poz. 210).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 994, 1000).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 1991 Nr 81, poz. 351).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 roku o stanie kłęski żywiołowej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).
- Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 roku o działalności pożytku publicznego (Dz.U. z 2018 r. poz. 450, 650, 723).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 roku o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r. Nr 89, poz. 590 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 roku o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. z 2016 r. poz. 904).

Development prospects of voluntary fire brigade

Summary

Voluntary fire brigade units have been functioning for more than 70 years and have played a very important role in public safety system which since 1995 has been included in national firefighting and rescue system (KSRG).

In Lower Silesia within the years of national firefighting and rescue system's functioning the number of units of voluntary fire brigade subordinate to the system has doubled and the growing number of companions in operational and technical units is a sign of its mass scale. Nevertheless, it also indicates the organizational, financial and system responsibilities of government and local government administration which need to be introduced in order to take advantage of such a great and numerous potential.

The article highlights the fundamental and most significant problems concerning voluntary fire brigade which have occurred in the area of Lower Silesia within the last two years focusing on tasks to be done.

Keywords: public safety, risk, administration, local government, fire brigade, cooperation.