

gen. bryg. w st. spocz. Wiesław B. Leśniakiewicz
b. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej
i wiceprezes Zarządu Głównego ZOSP RP

Czas na nowe horyzonty. Ochotnicze straże pożarne a ochrona ludności

<https://doi.org/10.19195/978-83-229-3802-7.14>

Streszczenie: Ochotnicze straże pożarne realizują zadania ochrony przeciwpożarowej wraz z Państwową Strażą Pożarną. Jednakże ochotnicze straże pożarne wykonują także inne zadania na rzecz ochrony ludności. Powstające nowe źródła niebezpieczeństw powodują konieczność nowego uregulowania ochotniczych straży pożarnych.

Słowa kluczowe: ochotnicze straże pożarne, ochrona ludności, zarządzanie kryzysowe

Time for new horizons. Voluntary Fire Brigades and civil protection

Summary: Voluntary Fire Brigades are realizing tasks in cooperation with State Fire Services. However voluntary fire brigades are fulfilling also other goals related with civil protection. New sources of danger are causing that voluntary fire brigades needs a new law.

Keywords: voluntary fire brigades, civil protection, emergency management

1. Wprowadzenie

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej została uchwalona 30 lat temu, tworząc nowy wymiar bezpieczeństwa przeciwpożarowego. Powstaje pytanie, czy dotychczasowa definicja ochrony przeciwpożarowej, zawarta w art. 1 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej¹, jest wystarczająca. Ustawodawca określił, że ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

- 1) zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).

- 2) zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia;
- 3) prowadzenie działań ratowniczych.

Z powyższego wynika, że zapobieganie jest istotnym elementem ochrony przeciwpożarowej, a w następnej kolejności jest nim też zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia. Konstrukcja przepisu, o którym mowa powyżej, w dużej mierze odnosi się do reagowania, co przekłada się na sposób przygotowywania jednostek ochrony przeciwpożarowej, w tym ochotniczych straży pożarnych. Powstaje pytanie, czy dotychczasowe pojęcie ochrony przeciwpożarowej jest wystarczające do nowych wyzwań, przed jakimi stoją jednostki ochrony przeciwpożarowej.

Zmiany klimatyczne, jeśli nadal będą postępować w takim tempie, będą powodowały dodatkowe zagrożenia, a skala i intensywność zagrożeń, z jakimi mieliśmy dotychczas do czynienia, może być znacznie większa. W najbliższych latach będziemy odczuwać skutki zmian klimatu w Polsce. Efektem będzie zwiększanie częstotliwości występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych i katastrof, które mogą istotnie wpływać nie tylko na środowisko, ale i na gospodarkę kraju.

Ta perspektywa prognozowanych zmian klimatu zmusza do sukcesywnego przygotowania służb ratowniczych, zarówno tych społecznych, jak i zawodowych, do skuteczniejszej ochrony ludności.

Zdefiniowane zagrożenia wpływać będą na poczucie bezpieczeństwa Polaków. Na rzecz zapewnienia poczucia bezpieczeństwa należy ukierunkować cały system ochrony ludności. By skutecznie reagować na wszelkie zagrożenia, w tym klimatyczne, system bezpieczeństwa musi być przygotowany wyprzedzająco. By właściwie przygotować się do nadchodzących zmian, konieczne jest zrozumienie między ekspertami zajmującymi się prognozowaniem zagrożeń a decydentami na każdym poziomie struktur administracyjnych.

Czy tak się dzieje, czy działania wyprzedzające są realizowane? Czy czynniki polityczne i nie tylko polityczne uwzględniają w swoich decyzjach wskazania eksperckie, czy raczej kierując się doraźnymi efektami politycznymi, bagatelizują albo nie przywiązują należytej wagi do stawianych problemów? Przykłady można mnożyć i to nie tylko te z zamierchłej przeszłości.

Od wielu lat widoczna jest tendencja angażowania jednostek ochrony przeciwpożarowej do pomocy doraźnej – humanitarnej, która świadczona jest zwłaszcza w następstwie zdarzeń masowych. Taki kierunek jest jak najbardziej właściwy. Przykładem są ostatnie miesiące, z wszechobecną pandemią koronawirusa COVID-19, dezorganizującą nasz współczesny świat, przynoszące nowe wyzwania, na które nie byliśmy odpowiednio przygotowani. Czy jest to wystarczający wstrząs, by dokonała się zmiana naszego myślenia i postrzegania współczesnych zagrożeń i ich skali? Czas pokaże, ale raczej jestem sceptyczny.

Pandemia, z którą przychodzi nam się mierzyć, nie jest jedyną, z jaką miała do czynienia ludzkość na przestrzeni wieków, co wykazuje dobitnie brak dalekowzroczności. Wydawać by się mogło, że współczesna technologia jest na tyle zaawansowana, iż nic nas nie może zaskoczyć i będziemy w stanie skutecznie zareagować. A jednak czegoś nie przewidzieliśmy, niewystarczająco przeanalizowaliśmy możliwości wystąpienia zagrożeń, w tym przypadku – pandemii. Nasuwa się pytanie: co zawierają tomy planów zarządzania kryzysowego, analiz infrastruktury krytycznej i jej przygotowania? W jakim zakresie wykorzystano Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, plany wojewódzkie, powiatowe czy gminne? Czy zawarte w nich wskazówki zostały wykorzystane? Czy np. budowa na Stadionie Narodowym szpitala polowego wynikała z tych dokumentów, czy była podejmowana doraźnie? To tylko mały przyczynek do głębszej analizy, która zapewne powinna mieć miejsce.

Czy dzisiaj podjął ktoś próbę analizy innych zagrożeń, jakie mogą równolegle wystąpić w czasie pandemii i jakie mogą mieć skutki? Od lat lekceważymy katastroficzne scenariusze i zaniedbujemy plan.

2. Prognozowanie zagrożeń

Przedstawiając powyższe dywagacje, pragnę zwrócić uwagę na rzecz oczywistą, jaką jest prognozowanie zagrożeń, które, jak już wspomniałem, nie jest właściwie doceniane. To z prognozowania zagrożeń ma wynikać właściwe przygotowanie państwa, regionu czy też określonej służby, inspekcji, podmiotów ochrony przeciwpożarowej.

Prognozowanie zagrożeń jest elementem zarządzania kryzysowego. Teoria zarządzania kryzysowego zakłada cztery podstawowe fazy: zapobieganie, przygotowanie, reagowanie, odbudowę.

Prognozowanie jest częścią procesu zapobiegania. Dostępnych jest wiele publikacji odnoszących się do prognozowania zagrożeń. Ta problematyka w jakimś zarysie została również zawarta tomach *Analiz strategicznych Florian 2050*, przygotowywanych przez Związek Ochotniczych Straży Pożarnych RP². W spojrzeniu na zagrożenia, z jakimi możemy mieć do czynienia, musi być obecna szeroka perspektywa o podłożu eksperckim.

² B. Romanowski, M. Skowron, M. Zalewski (red.), *Analizy strategiczne. Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.

3. Ochotnicze straże pożarne w systemie ochrony ludności

Podstawowym pytaniem, jakie nasuwa się w kontekście różnorodności działań, prowadzonych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, jest określenie roli ochotniczych straży pożarnych w systemie ochrony ludności.

W naszym kraju pokutuje bardzo zła praktyka, polegająca na tym, że w wielu dziedzinach po zmianach rządu nie tylko odchodzą lub usuwa się ze stanowisk osoby z doświadczeniem, ale także w niebyt idą już wypracowane plany i projekty. Taka sytuacja dotyczy również i bezpieczeństwa. Koronnym przykładem są prace nad regulacją prawną w zakresie ochrony ludności. To już kolejna ekipa próbuje podjąć ten temat – czas pokaże z jakim skutkiem. Wyrażam pogląd, że w przygotowywanych rozwiązaniach prawnych, dotyczących ochrony ludności, rozwoju systemu ratowniczego czy prac nad ustawami dotyczącymi OSP Związek Ochotniczych Straży Pożarnych powinien być partnerem w ich opiniowaniu.

Definicja ochrony przeciwpożarowej, która na wstępie została zacytowana, i jak już wspomniałem, odnosi się głównie do zapewnienia niezbędnych zasobów do prowadzenia działań ratowniczych związanych ze zwalczaniem i rozprzestrzenianiem pożarów, klęsk żywiołowych i innego miejscowego zagrożenia, wymaga jednak szerszego spojrzenia. Dlatego wymagane jest uzupełnienie powyższego katalogu o przygotowania jednostek ochrony przeciwpożarowej do udzielania pomocy doraźnej – humanitarnej.

Przykłady z ostatnich miesięcy, gdy OSP zostały zaangażowane do różnych czynności związanych ze skutkami pandemii, przyniosły wiele pytań co do zakresu działań, sposobu przygotowania członków OSP i ich kwalifikacji. Dlatego nieuchronne jest rozszerzenie zakresu zadań OSP o działalność na rzecz ochrony ludności, pomoc doraźną, z jednoczesnym określeniem niezbędnego technologicznego przygotowania jednostek oraz odpowiedniego wyszkolenia czynnych członków OSP. To również potrzeba zapewnienia indywidualnej ochrony (ubrań ochronnych itp.) i zagwarantowania ochrony socjalnej strażakom OSP.

Przygotowanie personelu – członków OSP do realizacji zadań z zakresu pomocy doraźnej – humanitarnej wymaga również właściwego ich przeszkolenia. Państwowa Straż Pożarna powinna nadal realizować szkolenia ratownicze strażaków ochotników, natomiast związek OSP, biorąc pod uwagę posiadaną bazę, doświadczenie oraz zdolność do pozyskania specjalistów (którzy już działają w OSP i Związku), ma możliwość zająć się szkoleniami członków OSP, a także personelu innych podmiotów społecznych, realizujących zadania w zakresie pomocy humanitarnej.

Państwowa Straż Pożarna zawsze będzie organizacją wiodącą, gdy chodzi o służby w sprawach ochrony przeciwpożarowej, organizację systemu ratowniczego oraz

ochronę ludności, co również przekłada się na kształtowanie rozwoju jednostek OSP. Z doświadczenia wiem, że wszelkie formy władczego oddziaływania na ochotnicze straże pożarne i Związek nie były akceptowane i nie przynosiły zamierzonego efektu. Przykładem zamierzonego efektu współpracy PSP i struktur Związku OSP była ewaluacja krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W 2011 r. w Komendzie Głównej PSP przygotowaliśmy *Analizę potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*³. Powstał kompleksowy raport o stanie przygotowania OSP, dokonana została ocena kwalitatywnego przygotowania do działań ratowniczych jednostek systemu, który uwzględnił kluczowe zagadnienia mające wpływ na przygotowanie operacyjne, w tym stan wyposażenia jednostek. Oceniono potencjał osobowy, spełnianie przez członków OSP wszystkich warunków umożliwiających udział w działaniach ratowniczych (badania lekarskie, wykształcenie). Wartością dodaną tej analizy było zdefiniowanie najważniejszych zadań, które mają być realizowane przez systemowe jednostki OSP, oraz ocena przygotowania w tym zakresie. Wskazano, że jednostki OSP z ksrp mają realizować samodzielnie działania ratownicze z zakresu:

- gaszenia pożarów, w tym pożarów wewnętrznych;
- ratownictwa technicznego, w szczególności ratownictwa w komunikacji drogowej;
- udzielania kwalifikowanej pierwszej pomocy – wymóg niezbędny, wynikający z ustawy z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym;
- minimalizowania zagrożeń związanych z klęskami żywiołowymi.

Ponadto przewidziano rozszerzenie wyżej wymienionych działań o:

- usuwanie przeszkód naturalnych i sztucznych utrudniających niesienie pomocy poszkodowanym lub zagrożonym ludziom i zwierzętom;
- udział w grupach poszukiwawczo-ratowniczych, zwłaszcza w zakresie wykorzystania psów;
- specjalistyczne działania wodno-nurkowe z wykorzystaniem łodzi ratunkowych.

Mając na uwadze rozwój jednostek ksrp pod względem liczebności, przeprowadzono analizę rozmieszczenia jednostek OSP włączonych już do systemu. Przeanalizowano również interwencje jednostek systemu za lata 2000-2009. Przyjęto założenia, że jednostka systemu w ciągu 15 minut od momentu zgłoszenia do stanowiska kierowania PSP ma podjąć działania ratownicze na miejscu zdarzenia. Oceniono również liczbę ludności, w odniesieniu do której jednostki systemu nie są w stanie podjąć działań ratowniczych w wymienionym czasie. Wykonując szczegółową analizę tego parametru w odniesieniu do poszczególnych miejscowości, oszacowano potrzeby w zakresie włączenia kolejnych jednostek OSP do ksrp w rozbiu na województwa. Tak więc w odniesieniu do OSP

³ *Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego*, KG PSP, Warszawa 2011.

określono w analizie, jak przebiegać ma rozwój w zakresie jakościowym i liczebności jednostek OSP w systemie. Konsekwencją tych działań były zmiany w przepisach w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do tego systemu. Zmiany w przepisach miały m.in. na celu umożliwienie włączania do systemu jednostek, gdzie głównym kryterium był czas dotarcia do osób poszkodowanych. Nakreślono również dwa poziomy rozwoju sieci – podstawowy i specjalistyczny. Cele zostały osiągnięte, czego wyrazem jest to, że jednostki straży pożarnych docierają do miejsca zdarzeń w czasie do 15 min w ponad 90% przypadków.

W tworzeniu nowych obszarów zadaniowych, związanych z ochroną ludności, niezbędne są partnerskie relacje twórców prawa z reprezentacją podmiotów, na których nowe zadania zostaną nałożone. To również konieczność przygotowania kluczowych celów do osiągnięcia przez ochotnicze straże pożarne w związku z zadaniami, jakie przyjdzie im realizować. Wszystkie nowe zadania nakładane na jednostki OSP muszą mieć zapewnione źródła finansowe. Związek, reprezentując OSP, ma prawo wpływać na rozwój ochotniczych straży pożarnych i ich umocowanie w strukturach bezpieczeństwa państwa oraz uczestniczyć nie jako bierny obserwator, ale partner w podejmowaniu kluczowych decyzji dotyczących jednostek OSP i systemu, w którym te jednostki uczestniczą. Jednostki OSP są i mają być wsparciem lokalnej społeczności, to najlepsza formuła zapewnienia bezpieczeństwa mieszkańcom przy stosunkowo niewielkich kosztach, jakie ponosi państwo. W tym kontekście samorząd winien mieć decydujący wpływ na rozwój jednostek OSP i obszary zadaniowe, jakie realizować mają OSP na rzecz ochrony ludności. Dlatego w każdym przypadku proces wprowadzenia zmian prawa, którego konsekwencją są nowe zadania, musi być konsultowany z samorządem, gdyż gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania i zapewnienia gotowości bojowej ochotniczych straży pożarnych. Istotą zadań ochrony ludności jest przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych, których kontynuacją i uzupełnieniem powinna być pomoc doraźna – rozumie się przez to zaopatrzenie w niezbędne do przetrwania środki pierwszej potrzeby, takie jak żywność, woda, energia, w początkowej fazie działań – do czasu objęcia poszkodowanych świadczeniami systemu pomocy społecznej.

Pojęcie ochrony ludności, pomocy doraźnej – humanitarnej to bardzo otwarty katalog. Istotą jego wypełnienia jest zdefiniowanie zadań do realizacji przez jednostki OSP. Otwartość definicji pomocy doraźnej czy ochrony ludności pozwala na określenie zadań podstawowych, powszechnie możliwych do realizacji przez jednostki OSP, np. dostarczanie aprowizacji dla osób oczekujących pomocy, tworzenie miejsc do kwaterowania osób ewakuowanych oraz zadań specjalistycznych, których realizacja może być powierzona tylko jednostkom posiadającym niezbędny sprzęt i przygotowanym do jego

wykonania członków OSP. Przykładem tego typu zadań jest obsługa polowych stacji uzdatniania wody, obsługa agregatów prądowych dużej mocy itp. To lokalny samorząd, w wyniku przeprowadzenia analizy ryzyka, powinien określać zadania specjalistyczne i wskazywać jednostki OSP czy też inne podmioty, którym te zadania należy przyporządkować. Mając na uwadze podział administracyjny naszego kraju, moim zdaniem, wskazywanie zadań specjalistycznych, po konsultacjach z samorządem gminnym, powinno być zadaniem starostwa powiatowego.

4. Wnioski

Jednostki OSP muszą systemowo włączyć się do działań związanych z pomocą doraźną, to jest jeden z elementów przyszłości działań OSP i utrzymania ilościowego potencjału jednostek. Wymaga to jednak rozwiązań ustawowych, które zawierać będą: zadania dla ochotniczych straży pożarnych, sposób funkcjonowania w stanach kwalifikowanych definiowanych w Konstytucji, zadania administracji samorządowej jako organów ochrony ludności, sposób finansowania, zadania dla związku OSP itd. Przygotowując reguły prawne odnoszące się do OSP, należy czynić to we współpracy i z udziałem tych, którzy będą zaangażowani w ich realizację. W całym procesie określania zadań dla jednostek OSP należy brać pod uwagę formuły funkcjonowania OSP, w tym: dobrovolność uczestnictwa, wewnętrzną różnorodność, pluralizm, brak mechanizmów autokratycznych, zaufanie jako zasadę regulującą stosunki międzyludzkie. Należy również wziąć pod uwagę zasoby osobowe do zapewnienia ciągłości działań jednostek OSP, np. przygotowanie mechanizmów zachęt. Stworzenie mechanizmów zachęt do zapewnienia zasobów kadrowych niezbędnych do podtrzymania ciągłości działania jednostek OSP to nie tylko kwestie ekwiwalentów, w tym emerytalnych. To szerszy proces, który nie zostanie zapewniony autokratycznymi, źle sformułowanymi ustawami.

Spis źródeł

Analiza potencjału ratowniczego Ochotniczych Straży Pożarnych włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, KG PSP, Warszawa 2011.

Romanowski B., Skowron M., Zalewski M. (red.), *Analizy Strategiczne Florian 2050. Tom 4*, Warszawa 2021.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. z 2022 r. poz. 2057).