

PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA
W KRAJOWYM SYSTEMIE
RATOWNICZO-GAŚNICZYM

STATE FIRE SERVICE IN THE NATIONAL
EMERGENCY AND FIRE SYSTEM

Juliusz PIWOWARSKI¹

Barbara PIWOWARSKA²

Jacek A. PIWOWARSKI³

ABSTRACT

Within the framework of the Polish National Emergency and Fire System (NEFS), tasks are realized in the areas of rescuing life, health and property of the citizens, as well as environmental protection. The purpose of this article is to depict the rules of the functioning of this system, with a special emphasis on State Fire Service, which plays a significant role in NEFS, among others as an organizer thereof. First, the origin and tasks of NEFS are presented, and the areas of Polish public security are indicated of which particular bodies associated in NEFS take care; the organization and tasks of

¹ Dr hab. Juliusz Piwowarski, prof. WSBPI, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie; correspondence address: Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie, ul. Krupnicza 3, 31-123 Kraków, Poland

² Mgr Barbara Piwowarska, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie

³ Mgr Jacek Andrzej Piwowarski, Wyższa Szkoła Bezpieczeństwa Publicznego i Indywidualnego „Apeiron” w Krakowie

State Fire Service are also outlined. Then, the place of NEFS and State Fire Service in crisis management is indicated. The presentation of the above issues allows the author to conclude that State Fire Service plays a leading role in multiple rescue operations and is a vital component of the system of internal security, e.g. as a pillar of NEFS.

KEYWORDS

State Fire Service, National Emergency and Fire System, crisis management, crisis management system, public security

ABSTRAKT

W ramach działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG) w Polsce realizowane są zadania z zakresu ratowania zdrowia, życia i mienia obywateli oraz ochrony środowiska. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasad funkcjonowania tego systemu, ze szczególnym uwzględnieniem roli Państwowej Straży Pożarnej (PSP), która zajmuje bardzo ważne miejsce w KSRG, również jako jego organizator. Najpierw przedstawiono genezę i zadania KSRG oraz wskazano obszary bezpieczeństwa publicznego w Polsce, o które troszczą się podmioty zaangażowane w ten system, a także przybliżono zagadnienia związane z organizacją i zadaniami PSP. Następnie wskazano miejsce KSRG i PSP w zarządzaniu kryzysowym. Przedstawienie tych zagadnień pozwoliło stwierdzić, że PSP jest formacją odgrywającą wiodącą rolę w wielu działaniach ratowniczych i ważnym elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. jako filar KSRG.

SŁOWA KLUCZOWE

Państwowa Straż Pożarna, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, zarządzanie kryzysowe, system zarządzania kryzysowego, bezpieczeństwo publiczne

WPROWADZENIE

Troska o bezpieczeństwo obywateli należy do podstawowych obowiązków państwa, które powołuje w tym celu stosowne organy i wydaje odpowiednie przepisy. Zadania z zakresu ratowania zdrowia, życia i mienia obywateli oraz ochrony środowiska realizowane są w Polsce m.in. w ramach działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG). Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie zasad funkcjonowania tego systemu, ze szcze-

gólnym uwzględnieniem roli Państwowej Straży Pożarnej (PSP), która zajmuje bardzo ważne miejsce w KSRG, również jako jego organizator.

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY – GENEZA, ZAŁOŻENIA, ZADANIA

Opracowywanie rozwiązań prawno-organizacyjnych odnoszących się do ratownictwa rozpoczęło się w Polsce w roku 1988. To właśnie wtedy powołano pierwszy zespół odpowiedzialny za zorganizowanie Państwowej Straży Pożarnej i nowej koncepcji działań przeciwpożarowych. Zawodowe straże pożarne zostały przekształcone w Państwową Straż Pożarną w lipcu 1992 roku. To właśnie wtedy na mocy ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej⁴ oraz ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej⁵ zobowiązano ją do zorganizowania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który zaczął funkcjonować w Polsce od 1 stycznia 1995 roku.

Wymienione ustawy stały się również podstawą funkcjonowania KSRG, którego głównym celem jest ochrona życia, zdrowia, mienia oraz środowiska. System ten jest elementem bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmuje prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń dla życia, zdrowia, mienia lub środowiska. Składają się nań jednostki ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, straże oraz inne służby, a także wszelkiego typu instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie wyraziły chęć współdziałania w ramach przeprowadzanych akcji ratowniczych.

KSRG realizuje swoje zadania poprzez⁶:

- walkę z pożarami – organizowanie działań gaśniczych, w tym planistyczno-organizacyjnych, oraz stosowanie profesjonalnych technik gaśniczych;
- ratownictwo chemiczne – wdrażanie niezbędnych do ratowania środowiska działań planistyczno-organizacyjnych opartych na technikach ratowniczych, a także wszelkiego rodzaju inne czynności

⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. 2020 poz. 961), dalej: ustawa o ochronie przeciwpożarowej.

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1499), dalej: ustawa o PSP.

⁶ W. Leśniakiewicz, *Państwowa Straż Pożarna a Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Ratownictwo w Polsce. Lata 1990–2010*, J. Konieczny (red. nauk.), Poznań 2010, s. 368.

podejmowane w celu ratowania życia i zdrowia ludzi, takie jak likwidacja toksycznych środków przemysłowych bądź innych niebezpiecznych materiałów chemicznych;

- ratownictwo techniczne – organizowanie działań o charakterze planistyczno-organizacyjnym oraz stosowanie niezbędnych środków technicznych potrzebnych do ratowania, poszukiwania lub ewakuacji ludzi, a także ochrona mienia i środowiska;
- ratownictwo ekologiczne (od 1997 roku) – stosowanie służących ratowaniu środowiska technicznych zabezpieczeń oraz środków neutralizujących, ograniczających lub eliminujących powstałe skażenie;
- ratownictwo medyczne (od 1997 roku) – udzielanie profesjonalnej pierwszej pomocy⁷.

Podstawowym założeniem KSRG jest utworzenie jednolitej struktury skupiającej w sobie wszystkie podmioty ratownicze. System ten jest regularnie udoskonalany pod kątem kierownictwa, struktur organizacyjnych oraz procedur reagowania.

Zadaniem KSRG jest zapewnienie ciągłej gotowości do działania wyspecjalizowanych służb ratowniczych na wszystkich poziomach administracji publicznej. Kwestia ta jest regulowana przez rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁸. Zgodnie z tymi przepisami czynności ratownicze dzieli się na:

- podstawowe – wszelkie czynności wykonywane przez ratowników KSRG w ramach poszczególnych dziedzin ratownictwa;
- specjalistyczne – czynności wykonywane przez wyszkolonych ratowników KSRG z wykorzystaniem specjalistycznego sprzętu.

Działania KSRG opierają się na założeniu, że zasady realizacji jego podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie, choć jednocześnie są dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń masowych, takich jak klęski żywiołowe, podczas których standardowe siły i środki ratownicze są niewystarczające. Z tego względu organizacja działań ratowniczych

⁷ M. Biniak-Pieróg, Z. Zamiar, Organizacja systemów ratownictwa, Wrocław 2013, s. 28–29.

⁸ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2011 nr 46 poz. 239), § 50.

wymaga modyfikacji priorytetowych założeń oraz dokonania uproszczeń w procedurze działania⁹.

OBSZARY BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO W POLSCE

W najprostszym rozumieniu bezpieczeństwo to wolność od zagrożeń. Stanowi ono naczelną potrzebę każdego człowieka (i tworzonych przez niego grup społecznych), przez co staje się głównym celem podejmowanych przez niego działań¹⁰. W kontekście państwa jako ogółu obywateli bezpieczeństwo jest zdolnością narodu do ochrony jego wewnętrznych wartości przed różnego rodzaju zagrożeniami zewnętrznymi¹¹: politycznymi, wojskowymi, technicznymi, społecznymi, humanitarnymi, gospodarczymi itd.¹². To właśnie dlatego można wyróżnić wiele rodzajów bezpieczeństwa: globalne, narodowe i regionalne, a także ekonomiczne, militarne, polityczne, psychiczne, fizyczne, socjalne, strukturalne czy personalne¹³.

Głównym celem funkcjonowania państwa jest bezpieczeństwo narodowe, którego istotnym obszarem jest bezpieczeństwo publiczne. Istnieją dziedziny bezpieczeństwa publicznego, które są chronione prawnie, np. życie, zdrowie, mienie, normy oraz obyczaje¹⁴. To sprawia, że bezpieczeństwo publiczne w oczywisty sposób powiązane jest z instytucjami państwowymi.

Podstawowe obszary bezpieczeństwa odpowiadają w Polsce klasycznemu trójpodziałowi władzy, zatem wyróżnia się:

- obszar wykonawczy – prezydent w roli strażnika bezpieczeństwa i suwerenności państwa oraz Rada Ministrów jako gwarant uchwalania i wykonywania ustaw, a także kontroler rządowej administracji;
- obszar ustawodawczy – sejm i senat, które wspólnie uczestniczą w stanowieniu prawa;

⁹ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994, s. 23–24.

¹⁰ J. Stańczyk, *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996, s. 18.

¹¹ M. Tryboń, I. Grabowska-Lepczak, M. Kwiatkowski, *Bezpieczeństwo człowieka w obliczu zagrożeń XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2011, nr 41, s. 192.

¹² Ibidem, s. 200.

¹³ *Bezpieczeństwo*, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), Warszawa 2008, s. 14.

¹⁴ M. Gikiewicz, R. Wróbel, P. Gromek, *Określenie obszarów bezpieczeństwa oraz ustalenie ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 46 (2), s. 129.

- obszar sędowniczy – sądy i trybunały kontrolujące funkcjonowanie instytucji odpowiadających za bezpieczeństwo¹⁵.

Ponadto wyróżnia się również obszar samorządowy, którego zadaniem jest zaspokajanie niezbędnych potrzeb społeczności lokalnej z zakresu bezpieczeństwa¹⁶. W poszczególnych jednostkach samorządu terytorialnego funkcjonują komórki operacyjne oraz sztabowe odpowiedzialne za zarządzanie kryzysowe.

Duża zmienność współczesnego świata powoduje, że do powyższych obszarów bezpieczeństwa dodać należy również inne, charakterystyczne dla państw demokratycznych:

- kontrolny – reprezentatywnym organem jest tu Najwyższa Izba Kontroli;
- medialny – media pełnią funkcję informacyjną, opiniotwórczą oraz edukacyjną, wpływają na kształtowanie bezpieczeństwa społecznego;
- obywatelski – obywatele i samorządy mają wpływ przede wszystkim na bezpieczeństwo o charakterze regionalnym¹⁷.

Zaprezentowane obszary bezpieczeństwa uzupełniają się wzajemnie, co pozwala na kompleksowe podejście do ich analizy w kontekście bezpieczeństwa państwa¹⁸. W przypadku prób klasyfikacji należy jednak stwierdzić, że najbardziej rozbudowany jest obszar wykonawczy ze względu na kierowniczą rolę Rady Ministrów nad administracją rządową¹⁹.

ORGANIZACJA I ZADANIA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ

Jednostkami organizacyjnymi Państwowej Straży Pożarnej, będącej zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, są:

- Komenda Główna PSP;
- szesnaście komend wojewódzkich, w których skład mogą wchodzić również ośrodki szkoleniowe;
- komendy powiatowe (miejskie) oraz jednostki ratowniczo-gaśnicze, które wchodzi w skład komendy powiatowej; mogą do nich należeć również czasowo wyodrębnione posterunki PSP;

¹⁵ Ibidem, s. 130.

¹⁶ M. Lisiecki, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011, s. 91.

¹⁷ M. Gikiewicz, R. Wróbel, P. Gromek, *Określenie obszarów...*, op. cit., s. 133.

¹⁸ Ibidem, s. 134.

¹⁹ Ibidem, s. 137.

- Szkoła Główna Służby Pożarniczej oraz pozostałe szkoły; zgodnie z ustawą o PSP w ich skład mogą wchodzić również jednostki ratowniczo-gaśnicze, które realizują zadania ratownicze na obszarze i w zakresie ustalonym z właściwym komendantem powiatowym (miejskim) PSP;
- instytuty badawcze;
- Centralne Muzeum Pożarnictwa.

Centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej. Podlega on bezpośrednio ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych. Powoływany jest spośród oficerów PSP przez Prezesa Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych, który z kolei samodzielnie powołuje zastępców Komendanta Głównego PSP na jego wniosek.

Zgodnie z art. 19a ustawy o PSP koszty związane z jej funkcjonowaniem pokrywane są bezpośrednio z budżetu państwa. Na obszarze powiatu koszty te pokrywa tak zwana dotacja celowa budżetu państwa. Do pokrycia części kosztów utrzymania PSP zobowiązane mogą zostać również samorządy województw, powiaty, gminy, a także organizatorzy imprez masowych (art. 19b). Artykuł 19e ustawy wspomina o utworzeniu Funduszu Wsparcia Państwowej Straży Pożarnej, na który składają się fundusze centralny, wojewódzkie oraz szkół PSP. Z Funduszu mogą zostać pokryte koszty:

- utrzymania i funkcjonowania jednostek organizacyjnych PSP, w tym zakupu niezbędnych towarów i usług;
- wydatków inwestycyjnych, remontowych oraz modernizacyjnych;
- związane z celami statutowymi szkół PSP.

Za środki pochodzące z funduszu odpowiadają Komendant Główny PSP (fundusz centralny), komendanci wojewódzcy PSP (fundusze wojewódzkie obejmujące komendy wojewódzkie oraz komendy powiatowe PSP) oraz komendanci szkół PSP (fundusze szkół PSP).

Elementem bezpieczeństwa publicznego kraju jest bezpieczeństwo przeciwpożarowe oraz ochrona przed skutkami innego rodzaju klęsk żywiołowych. Państwowa Straż Pożarna jest jednym z elementów tego systemu, realizującym zadania z zakresu bezpieczeństwa państwa i porządku publicznego²⁰. Podstawowymi zadaniami PSP są:

²⁰ A. Warmiński, *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6, s. 276.

- prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych zagrożeń o charakterze miejscowym;
- rozpoznawanie aktualnych zagrożeń pożarowych oraz innych o charakterze miejscowym;
- wykonywanie specjalistycznych czynności pomocniczych o charakterze ratunkowym w czasie trwania klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń;
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych;
- kształcenie kadr dla potrzeb PSP lub innych jednostek ochrony przeciwpożarowej;
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie prowadzonych zadań;
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności;
- współpraca ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw na podstawie wiążących umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów.

Z pojęciem bezpieczeństwa publicznego i jednocześnie ze strażą pożarną związana jest również kwestia ochrony przeciwpożarowej. W ustawie o ochronie przeciwpożarowej (art. 1) wskazano, że polega ona na realizacji tych działań, których zadaniem jest ochrona życia, zdrowia, mienia i środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym zagrożeniem. Ochronę tę, m.in. właśnie w ramach KSRG, realizuje się poprzez prowadzenie działań ratowniczych oraz zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożarów, klęsk żywiołowych lub innych zagrożeń o charakterze miejscowym, a także zapewnianie sił i środków do ich zwalczania.

Duży wpływ na właściwy poziom ochrony przeciwpożarowej mają jednostki samorządu terytorialnego. Do zadań gminy oraz powiatu należą w tym zakresie:

- analiza sił oraz środków KSRG na terenie powiatu;
- prowadzenie analiz i prognoz pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych zagrożeń o charakterze miejscowym;
- organizowanie systemu alarmowania, łączności i współdziałania pomiędzy poszczególnymi podmiotami uczestniczącymi w działaniach ratowniczych na terytorium powiatu;

- tworzenie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz innych służb, inspekcji, straży należących do KSRG w celu usprawnienia ich działania na obszarze powiatu.

Do określonych ustawowo obowiązków Komendanta Głównego PSP należy m.in. kierowanie Krajowym Systemem Ratowniczo-Gaśniczym, a w szczególności²¹:

- dysponowanie jego podmiotami w obrębie kraju;
- ustalanie planu rozmieszczania jego specjalistycznego sprzętu na terytorium Polski;
- dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości wojewódzkich sił ratowniczych;
- organizowanie centralnego odwodu operacyjnego oraz przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów KSRG, którego środki oraz siły tworzą centralny odwód operacyjny;
- dysponowanie odwodami operacyjnymi i kierowanie ich siłami;
- analizowanie prowadzonych działań ratowniczych.

Kluczową rolę w PSP odgrywa również szczebel wojewódzki. Zadania wykonuje i koordynuje tu wojewoda z pomocą komendanta wojewódzkiego. Do zadań komendanta wojewódzkiego PSP należy m.in.:

- kierowanie komendą wojewódzką PSP;
- opracowywanie planów ratowniczych na terytorium danego województwa;
- organizowanie KSRG (w tym odwodów operacyjnych) na obszarze województwa;
- kierowanie oraz dysponowanie siłami i środkami KSRG, w szczególności w zakresie dowodzenia działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych powiatu;
- wprowadzanie podwyższonego stanu gotowości operacyjnej w PSP na obszarze województwa i powiatów w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, wskutek których wystąpić może zagrożenie życia lub zdrowia dużej liczby osób lub ich mienia w wielkich rozmiarach;
- analizowanie wojewódzkiego poziomu bezpieczeństwa w zakresie zadań realizowanych przez PSP.

Do zadań komendanta powiatowego (miejskiego) PSP należy z kolei:

- kierowanie komendą powiatową (miejską) PSP;

²¹ Ustawa o PSP, art. 10 ust. 1.

- organizowanie na szczeblu powiatowym systemu ratowniczo-gaśniczego i akcji ratowniczych oraz dysponowanie i kierowanie siłami i środkami KSRG;
- wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w komendzie powiatowej (miejskiej) PSP w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, wskutek których wystąpić może zagrożenie życia lub zdrowia dużej liczby osób lub ich mienia w wielkich rozmiarach.

W sytuacji bezpośredniego zagrożenia bezpieczeństwa wspólnoty samorządowej starosta lub wójt (prezydent miasta, burmistrz) mogą wydać komendantowi powiatowemu (miejskiemu) PSP polecenie podjęcia działań zmierzających do usunięcia zagrożenia²².

Podsumowując, PSP odpowiedzialna jest za takie obszary ratownictwa, jak gaszenie pożarów, ratownictwo chemiczne, techniczne oraz medyczne, a także ekologiczne, wodne i wysokościowe. Dzięki nieustannej gotowości operacyjnej PSP i wyszkoleniu jej funkcjonariuszy oraz posiadaniu wyspecjalizowanego sprzętu ratowniczo-gaśniczego możliwa jest szybka reakcja służb pozwalająca na natychmiastowe podjęcie walki z zaistniałym zagrożeniem.

KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY I PAŃSTWOWA STRAŻ POŻARNA W ZARZĄDZANIU KRYZYSOWYM

Pożary, klęski żywiołowe oraz inne zagrożenia o charakterze miejscowym traktowane są powszechnie jako elementy destabilizujące bezpieczeństwo narodowe. O ważnej roli Państwowej Straży Pożarnej w ich zwalczaniu wspominali m.in. Romuald Kalinowski i Paweł Szmitkowski, którzy zwrócili uwagę, że zakres kompetencji i zadań tej formacji został opisany w piętnastu ustawach oraz wielu przepisach szczegółowych²³. Na ich podstawie PSP realizuje funkcje właściwe dla systemu bezpieczeństwa publicznego z zakresu:

- identyfikowania zagrożeń (utrzymanie baz danych statystycznych, wykonywanie i publikowanie wyników analiz tych danych, prowadzenie prac naukowo-badawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej, analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty KSRG);

²² Ustawa o PSP, art. 14 ust. 3.

²³ R. Kalinowski, P. Szmitkowski, *Wieloaspektowość bezpieczeństwa*, Siedlce 2011, s. 114.

- instytucjonalizowania (prowadzenie działań ratowniczych w czasie trwania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych zagrożeń, wykonywanie specjalistycznych czynności ratowniczych, dysponowanie zasobami KSRG w obrębie kraju, województwa oraz powiatu);
- normowania (prowadzenie prac naukowo-badawczych z zakresu ochrony przeciwpożarowej, inicjowanie projektów aktów normatywnych odnoszących się do ochrony przeciwpożarowej oraz ratownictwa);
- prewencji (nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, ustalanie przyczyn powstania i rozprzestrzeniania się ognia na danym obszarze, kontrolowanie i uzgadnianie projektów budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej)²⁴.

Państwo powinno zapewnić swoim obywatelom gwarancję ochrony życia, zdrowia i mienia w każdym czasie i bez względu na okoliczności, dlatego uzasadnione jest rozwijanie systemu bezpieczeństwa publicznego w kierunku prewencji i zapobiegania zagrożeniom²⁵. W warunkach codziennego funkcjonowania do ochrony ludności (w tym ratownictwa) przeznaczone są wyspecjalizowane jednostki etatowe, których zadaniem jest udzielanie niezbędnej pomocy zgodnie z aktualnymi potrzebami²⁶.

Zapewnienie właściwej pomocy medycznej oraz udzielanie doraźnej pomocy ratowniczej ma niezwykle istotne znaczenie w skutecznej walce z zaistniałymi zagrożeniami. Za pierwsze z tych zadań odpowiada system Państwowego Ratownictwa Medycznego, zaś za drugie – Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. Proces planowania cywilnego powinien uwzględniać potrzebę ścisłej współpracy obu systemów w celu skuteczniejszego ich funkcjonowania. Sytuacje kryzysowe charakteryzują się bowiem tym, że skala zagrożenia oraz potrzebne siły i środki osiągają dużo większe wartości niż w przypadku sytuacji standardowych²⁷.

²⁴ P. Gromek, R. Wróbel, M. Gikiewicz, *Analiza systemu bezpieczeństwa publicznego i jego relacji z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 46 (2), s. 79.

²⁵ Z. Traczyk, *Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008, s. 284.

²⁶ A. Włodarski, *Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa RP*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2014, nr 52 (4), s. 39.

²⁷ Program Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020 – Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, s. 3.

Doskonalenie i rozwój krajowego systemu zarządzania kryzysowego stanowi cel ujęty w *Strategii Bezpieczeństwa Narodowego RP*. Zarządzanie kryzysowe to „działalność organów administracji publicznej będącej elementem kierowania bezpieczeństwem narodowym, która polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w drodze zaplanowanych działań, reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, usuwaniu ich skutków oraz odtwarzaniu infrastruktury lub przywróceniu jej pierwotnego charakteru”²⁸. Do zadań z zakresu zarządzania kryzysowego określonych w *Strategii* należy: przygotowanie administracji publicznej do działań w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych i przeciwdziałanie ich powstawaniu, sprawna wymiana informacji, podejmowanie decyzji i koordynacja działań, współpraca ze strukturami zarządzania kryzysowego Paktu Północnoatlantyckiego i Unii Europejskiej, współpraca międzynarodowa.

Proces zarządzania kryzysowego obejmuje cztery następujące obszary działań:

- zapobieganie – wszelkiego rodzaju działania eliminujące lub redukujące prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia oraz ograniczające jego skutki (rozpoznawanie i analiza zagrożeń, prowadzenie postępowania administracyjnego w zakresie egzekwowania wydanych zaleceń pokontrolnych, opiniowanie planów zagospodarowania przestrzennego);
- przygotowanie – planowanie modelu reakcji w sytuacji wystąpienia zagrożenia (dobór właściwej kadry w ramach struktur PSP, przeprowadzanie niezbędnych szkoleń; w fazie przygotowania zapewnia się również właściwe wyposażenie w sprzęt ratowniczy oraz organizuje się odwody operacyjne i stanowiska kierowania);
- reagowanie – minimalizowanie skutków zagrożenia, niesienie pomocy poszkodowanym poprzez prowadzenie działań ratowniczych (przyjmowanie zgłoszeń o zdarzeniach oraz dysponowanie siłami i środkami na miejscu zdarzenia, współpraca z organami administracji publicznej oraz administracji zespolonej, kierownikami zakładów pracy, miejscową ludnością oraz mediami);

²⁸ Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1398), art. 2.

- odbudowa – przywrócenie stanu poprzedzającego zagrożenie poprzez odbudowę (usuwanie skutków zdarzeń kryzysowych oraz ustalanie wstępnej przyczyny powstania zdarzenia)²⁹.

W pkt 134 *Strategii* podkreśla się, że „warunkiem skutecznego przygotowania państwa do realizacji zadań ratowniczych w celu ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska oraz pomocy humanitarnej (...) jest optymalne wykorzystanie istniejących zasobów, w szczególności Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego”³⁰. KSRG powołany został bowiem jako odpowiedź na potrzebę określenia i skoordynowania zasad współpracy części służb z formacjami ratowniczymi. Współcześnie funkcjonuje jako jeden z trzech elementów systemowych ratownictwa³¹. Głównym założeniem tego systemu było utworzenie spójnego układu skupiającego się na różnych podmiotach ratowniczych w celu podejmowania skutecznych działań ratowniczych³².

KSRG funkcjonuje na trzech poziomach:

- centralnym (poziom wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych obejmujących terytorium całego państwa);
- wojewódzkim (poziom wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych obejmujących terytorium województwa);
- powiatowym (podstawowy poziom wykonawczy podejmowanych działań ratowniczych).

Komendant Główny PSP, wojewoda lub starosta (zależnie od obszaru wystąpienia zagrożenia) realizują działania KSRG między innymi poprzez kontrolę wykonywanych zadań. W sytuacjach nadzwyczajnych zobowiązani są do bezpośredniego zarządzania całym systemem.

Nieco inaczej wygląda sytuacja na terenie gminy, w której funkcjonowanie KSRG koordynowane jest przez wójta (prezydenta miasta, burmistrza) w zakresie ustalonym przez wojewodę. Zadanie to może być wykonywane za pośrednictwem komendanta gminnego związku ochotniczych straży pożarnych bądź komendanta gminnego ochrony przeciwpożarowej

²⁹ Ibidem, art. 5b ust. 1.

³⁰ *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.

³¹ R. Radkowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 14 (1), s. 39.

³² Por. J. Sadowski, *Organizacja i zadania instytucji bezpieczeństwa w Polsce*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 5578–5586.

(jeżeli komendant taki został zatrudniony przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta)³³.

Działania ratownicze realizowane w ramach KSRG dotyczą w szczególności rozpoznania i identyfikacji zagrożenia, zabezpieczenia strefy działań ratowniczych i wyznaczenia strefy zagrożenia, włączania lub wyłączania instalacji, urządzeń i mediów mających wpływ na bezpieczeństwo poszkodowanych osób i ratowników, ewakuacji i ratowania ludzi, zwierząt i środowiska przed skutkami pożaru lub wybuchu³⁴.

Standardy działań KSRG określają następujące zasady:

- natychmiastowe reagowanie na zagrożenia przez jednostki powiatowe według kryterium najszybszego dotarcia na miejsce zdarzenia (tzw. kryterium obszaru chronionego), co nie zawsze jest tożsame z zasięgiem terytorialnym województwa, powiatu oraz gminy;
- pozostawanie w stałej gotowości do natychmiastowego reagowania na zaistniałe zagrożenia z zakresu zdrowia i życia ludzi, ich mienia i środowiska;
- niezwłoczne wspomaganie i koordynacja działań sił i środków na szczeblu wojewódzkim, a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych – na szczeblu centralnym kraju³⁵.

Wyróżnia się trzy poziomy kierowania działaniami ratowniczymi: interwencyjny, taktyczny oraz strategiczny.

Kierowanie interwencyjne realizowane jest w strefie zagrożenia lub w strefie działań ratowniczych dla zapewnienia bezpieczeństwa ratownikom oraz w celu realizowania innych czynności ratowniczych, a podległe siły nie przekraczają wielkością jednej kompanii. Realizują je ratownicy z jednostek ochrony przeciwpożarowej, którzy posiadają odpowiednie kwalifikacje do kierowania działaniami ratowniczymi. Kierowanie interwencyjne polega na ustaleniu rodzaju zagrożeń oraz wyznaczeniu stref zagrożenia, a także na ustaleniu sposobów i metod poszukiwania zagrożonych osób i udzielaniu im profesjonalnej pomocy przedmedycznej.

³³ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej, art. 14 ust. 5.

³⁴ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2011 nr 46 poz. 239), § 13 pkt 2.

³⁵ Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020, s. 6.

Kierowanie taktyczne realizowane jest na granicy strefy zagrożenia lub poza nią w celu realizacji określonej strategii. Podlegają mu siły nieprzekraczające wielkością jednego batalionu. Kierowanie taktyczne polega między innymi na ocenie zagrożenia przez ustalenie jego charakteru i prognozowanie rozwoju oraz na podziale strefy działań ratowniczych na odcinki bojowe i wyznaczeniu zadań dla kierujących tymi odcinkami.

Kierowanie strategiczne jest realizowane w celu prowadzenia nadzoru nad kierowaniem taktycznym oraz określenia i przyjęcia niezbędnej strategii w likwidowaniu zagrożenia. Podlegają mu siły odwodów operacyjnych na obszarze województwa bądź siły centralnego odwodu operacyjnego na terenie kraju przekraczające wielkością jeden batalion. Polega ono na określeniu strategii działania ratowniczego i wyznaczeniu zespołu prasowego do współpracy z mediami.

Ponadto kierujący działaniami ratowniczymi, niezależnie od poziomu działań, ma prawo do:

- zarządzenia ewakuacji ludzi oraz mienia;
- przejęcia w użytkowanie nieruchomości, ruchomości, środków transportu, sprzętu, ujęć wody oraz innych przedmiotów na czas prowadzenia działań ratowniczych;
- wstrzymania ruchu drogowego oraz wprowadzenia zakazu przebywania osób trzecich w rejonie prowadzonych działań ratowniczych³⁶.

Uprawnieni strażacy w czasie zaistnienia zagrożenia mogą podejmować samodzielne działania z zakresu pomocy przedlekarskiej, jeśli zdarzenie jest nagłe i w jego wyniku poszkodowana zostanie duża liczba osób (zdarzenie masowe). Podobnie w przypadku braku wykwalifikowanej pomocy medycznej na miejscu zdarzenia bądź w sytuacji, gdy personel służby zdrowia nie ma możliwości bezpiecznego przetransportowania się na miejsce zdarzenia ze względu na zaistniałe zagrożenie (dostęp jest możliwy tylko dla strażaków posiadających specjalistyczny sprzęt)³⁷.

Istotnym elementem gwarantującym prawidłowe funkcjonowanie KSRG jest niezawodny system wymiany informacji. Przekaz informacji, prawidłowa ich analiza i ocena są gwarantem skuteczności działania służb ratowniczych. To właśnie dlatego w strukturach komend PSP funkcjonują stanowiska kierowania, które powołano w celu przyjmowania zgłoszeń

³⁶ A. Włodarski, *Ochrona ludności...*, op. cit., s. 45.

³⁷ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011, s. 95.

o zagrożeniach występujących na terenie powiatu. Stanowiska te posiadają profesjonalne środki łączności pozwalające na kontakt z innymi służbami, instytucjami oraz siłami uczestniczącymi w akcji, tak by po przyjęciu zgłoszenia można było rozdysponować odpowiednie siły do przeprowadzenia akcji ratowniczej. Powiatowe oraz miejskie stanowiska kierowania nadzorują funkcjonowanie punktów alarmowych działających w ramach poszczególnych jednostek ratowniczo-gaśniczych. Na poziomie województwa funkcjonuje z kolei wojewódzkie stanowisko koordynacji ratownictwa (WSKR) umiejscowione w strukturze komendy wojewódzkiej PSP. Stanowisko to przejmuje odpowiedzialność za organizowanie akcji w przypadku wystąpienia zdarzenia o zasięgu wybiegającym poza powiat³⁸.

Wojewódzkie stanowiska kierowania podlegają Krajowemu Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności. Do jego zadań należy:

- koordynowanie funkcjonowania KSRG, m.in. zapewnianie wymiany informacji między centrami zarządzania kryzysowego oraz stanowiskami kierowania w komendach i szkołach PSP, weryfikowanie zasad organizacji ratownictwa w KSRG i opiniowanie projektów planów ratowniczych w zakresie ponadwojewódzkim;
- wykonywanie zadań wynikających z kierowania KSRG, w tym dysponowanie jego podmiotami stosownie do decyzji Komendanta Głównego PSP, organizowanie ćwiczeń i koordynowanie udziału podmiotów KSRG w działaniach międzynarodowych;
- integrowanie KSRG z innymi podmiotami ratowniczymi oraz podmiotami wspomagającymi;
- koordynowanie udziału zagranicznych służb ratowniczych w działaniach na obszarze kraju w ramach podpisanych umów międzynarodowych³⁹.

W przypadku konieczności zaangażowania większych sił ratowniczych stanowisko wojewódzkie przekazuje Krajowemu Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności informację o potrzebie dysponowania dodatkowymi jednostkami włączonymi w skład centralnego odwołu operacyjnego KSRG⁴⁰.

³⁸ Ibidem, s. 95–96.

³⁹ Regulamin organizacyjny Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. KG PSP, Warszawa, dnia 13 czerwca 2016 r., poz. 7 z późn. zm.), § 6.

⁴⁰ A. Szymonik, *Organizacja i funkcjonowanie...*, op. cit., s. 97.

Jednym z zadań PSP jest prewencja, co zobowiązuje straż do kontroli przestrzegania przepisów przeciwpożarowych oraz do oceny zgodności wszelkiego rodzaju działań z wymogami ochrony przeciwpożarowej. Niezwykle istotna jest również analiza rozwiązań technicznych zastosowanych w obiektach budowlanych, jak również wstępne ustalenie nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania ewentualnego pożaru⁴¹. Co istotne, realizacja powyższych działań stanowi podstawę dla zastosowania restrykcji w postaci orzekania kar. Ich zasądzanie ograniczone jest jednak wyłącznie do nakładania mandatów karnych (art. 23 pkt 6 ustawy o PSP), a także do nadanych komendantom powiatowym (miejskim) PSP praw (art. 26 pkt 6), do których zalicza się:

- wstrzymywanie robót, zakazywanie używania maszyn oraz środków transportu, a także eksploatacji tych pomieszczeń, obiektów bądź ich części, w których stwierdzono uchybienia mogące powodować zagrożenie w postaci zaistnienia pożaru;
- nakazanie usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie.

W świetle przedstawionych zagadnień należy podkreślić rolę współpracy PSP z innymi podmiotami w ramach KSRG. W dużej mierze zależy ona od rządowych rozporządzeń. Przedstawicielem Rady Ministrów w administracji terenowej w sprawach odnoszących się do PSP jest wojewoda⁴². Do jego kompetencji należy między innymi zapewnianie współdziałania PSP z pozostałymi organami administracji rządowej i samorządowej w województwie, a także kierowanie jej działalnością w zakresie zapobiegania zagrożeniom.

PODSUMOWANIE

Kluczowym celem państwa w zakresie ochrony życia, zdrowia oraz mienia i środowiska w sytuacjach kryzysowych jest utrzymanie wysokiej gotowości planistycznej, szkoleniowej oraz operacyjnej. Zagadnienia omówione w niniejszym artykule jednoznacznie wskazują na fakt traktowania Państwowej Straży Pożarnej jako istotnego elementu bezpieczeństwa publicznego. Nie ulega wątpliwości, że PSP jest formacją odgrywającą wiodącą rolę na wielu płaszczyznach ratowniczych oraz że jest ważnym elementem sys-

⁴¹ P. Gromek, R. Wróbel, M. Gikiewicz, *Analiza systemu...*, op. cit., s. 82.

⁴² M. Gikiewicz, R. Wróbel, P. Gromek, *Określenie obszarów...*, op. cit., s. 139.

temu bezpieczeństwa wewnętrznego, m.in. jako filar Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego.

Rola PSP nie ogranicza się do gaszenia pożarów, ale obejmuje również organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w sytuacjach kryzysowych, w tym powstałych w wyniku katastrof budowlanych, chemicznych bądź wypadków komunikacyjnych. Jednostki straży sprawują dodatkowo nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych, prowadzą liczne prace naukowo-badawcze z zakresu ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności. Często koordynują także akcje ratunkowe w miejscu katastrofy, w tym pracę policjantów i pogotowia ratunkowego. Dodatkowym potwierdzeniem roli PSP w systemie bezpieczeństwa państwa jest również ścisła współpraca z innymi tworzącymi go podmiotami: parlamentem, prezydentem, Radą Ministrów, wojewodami, samorządami wojewódzkimi, powiatowymi oraz gminnymi. Wszystko to pozwala stwierdzić, że PSP odgrywa niezwykle istotną rolę w systemie zarządzania kryzysowego i zajmuje bardzo ważne, wręcz kluczowe miejsce w KSRG.

BIBLIOGRAFIA

- Bezpieczeństwo*, [w:] *Słownik terminów z zakresu bezpieczeństwa narodowego*, J. Kaczmarek, W. Łepkowski, B. Zdrodowski (red.), Warszawa 2008.
- Biniak-Pieróg M., Zamiar Z., *Organizacja systemów ratownictwa*, Wrocław 2013.
- Gikiewicz M., Wróbel R., Gromek P., *Określenie obszarów bezpieczeństwa oraz ustalenie ich roli w zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 46 (2), s. 125–152.
- Gromek P., Wróbel R., Gikiewicz M., *Analiza systemu bezpieczeństwa publicznego i jego relacji z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2013, nr 46 (2), s. 65–93.
- Kalinowski R., Szmitkowski P., *Wieloaspektowość bezpieczeństwa*, Siedlce 2011.
- Leśniakiewicz W., *Państwowa Straż Pożarna a Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Ratownictwo w Polsce. Lata 1990–2010*, J. Konieczny (red. nauk.), Poznań 2010.
- Lisiecki M., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym*, Warszawa 2011.

- Radkowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. Witelona w Legnicy” 2015, nr 14 (1), s. 37–49.
- Sadowski J., *Organizacja i zadania instytucji bezpieczeństwa w Polsce*, „Logistyka” 2014, nr 3, s. 5578–5586.
- Stańczyk J., *Współczesne pojmowanie bezpieczeństwa*, Warszawa 1996.
- Szymonik A., *Organizacja i funkcjonowanie systemów bezpieczeństwa*, Warszawa 2011.
- Traczyk Z., *Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa*, [w:] *Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku*, M. Lisiecki (red.), Warszawa 2008.
- Tryboń M., Grabowska-Lepczak I., Kwiatkowski M., *Bezpieczeństwo człowieka w obliczu zagrożeń XXI wieku*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2011, nr 41, s. 191–202.
- Warmiński A., *Zadania i organizacja Państwowej Straży Pożarnej w zakresie ochrony przeciwpożarowej*, „Doctrina. Studia Społeczno-Polityczne” 2009, nr 6, s. 275–304.
- Włodarski A., *Ochrona ludności w systemie bezpieczeństwa RP*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2014, nr 52 (4), s. 38–56.

DOKUMENTY I AKTY PRAWNE

- Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*, Warszawa 1994.
- Regulamin organizacyjny Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej. Załącznik Nr 1 do Zarządzenia Nr 2 Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej z dnia 7 czerwca 2016 r. (Dz. Urz. KG PSP, Warszawa, dnia 13 czerwca 2016 r., poz. 7 z późn. zm.).
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz. U. 2011 nr 46 poz. 239).
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2014.
- Uchwała nr 59/2014 Rady Ministrów z dnia 29 kwietnia 2014 r. w sprawie przyjęcia Programu Ratownictwa i Ochrony Ludności na lata 2014–2020.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (t.j. Dz. U. 2020 poz. 961).

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1499).

Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (t.j. Dz. U. 2019 poz. 1398).

CITE THIS ARTICLE AS:

J. Piwowarski, B. Piwowarska, J.A. Piwowarski, *Państwowa Straż Pożarna w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym*, „Kultura Bezpieczeństwa” 2020, nr 37, s. 47–66, DOI: 10.5604/01.3001.0014.2815.

Licence: This article is available in Open Access, under the terms of the Creative Commons License Attribution 4.0 International (CC BY 4.0; for details please see <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided that the author and source are properly credited. Copyright © 2020 University of Public and Individual Security “Apeiron” in Cracow