



## Andrzej Marjański

dr, Społeczna Akademia Nauk w Łodzi  
ORCID: 0000-0001-6534-2632

## Jarosław Ropega

dr hab., prof. Uł, Uniwersytet Łódzki  
ORCID: 0000-0002-2435-4239

# Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym

## Wprowadzenie

Współczesne zagrożenia rozwijają się w sposób turbulentny i praktycznie nie ma ograniczeń w powstawaniu nowych<sup>1</sup> – zagrożenia charakteryzują się obecnie nie tylko nieprzewidywalnością i zmiennością, ale także wzajemnym przenikaniem i obejmowaniem prawie wszystkich dziedzin funkcjonowania społeczeństwa. W literaturze przedmiotu zidentyfikowano wiele rodzajów zagrożeń, ale zawsze efektem zagrożenia bezpieczeństwa jest wystąpienie kryzysu, który jest momentem przełomu, przesilenia. Kryzys stanowi także kulminacyjną fazę zagrożenia, w której następuje punkt zwrotny jakiegoś procesu: często dochodzi do utraty kontroli nad powstałą sytuacją kryzysową, a podmiot będący w sytuacji kryzysowej może ulec likwidacji, destrukcji lub powrócić do normalności<sup>2</sup>. Kryzys zawsze jest związany z brakiem bezpieczeństwa i prowadzi do zachwiania normalnych procesów funkcjonowania (realizacji

<sup>1</sup> F. Mroczo, *Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2010, nr 14 (1), s. 33–41.

<sup>2</sup> M. Marszałek, G. Sobolewski, D. Majchrzak, *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012, s. 31.

celów) oraz braku równowagi podmiotu. Kryzysom nie można w pełni zapobiegać, można jedynie się na nie przygotowywać i strać się ograniczać sytuacje wywołujące kryzys i minimalizować jego skutki<sup>3</sup>.

Zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa i warunków do ochrony przed zagrożeniami oraz reagowania w przypadku wystąpienia zagrożenia jest jednym z najstarszych, jeżeli nie najstarszym zadaniem władzy publicznej<sup>4</sup>. Państwo, które jest najwyższą formą reprezentacji społeczeństwa, przyjęło na siebie wiele obowiązków związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa zarówno jednostkom, jak i grupom społecznym<sup>5</sup>. Nie oznacza to jednak, że w realizacji tych zadań biorą udział wyłącznie podmioty rządowe i samorządowe. Duże znaczenie zapewnieniu sprawności działania systemu zarządzania kryzysowego mają także organizacje pozarządowe, a w wśród nich Ochotnicze Straże Pożarne<sup>6</sup>.

Postęp w różnych dziedzinach życia społecznego przynosi z jednej strony poprawę warunków życiowych, z drugiej jednak – możliwość występowania wielu niepożądanych zagrożeń: naturalnych, cywilizacyjnych, a nawet aktów terrorystycznych. W rozwoju zarządzania kryzysowego wykorzystuje się doświadczenia wielu pokoleń – dotyczące zagrożeń w wymiarze jednostkowym, lokalnym, narodowym i międzynarodowym. Od lat też prowadzone są badania procesów zarządzania w sytuacjach trudnych i ekstremalnych. Dzięki temu możliwe było ukierunkowanie rozwoju zarządzania kryzysowego na zwiększanie poziomu bezpieczeństwa<sup>7</sup>.

Problematyka zarządzania kryzysowego staje się coraz bardziej istotna ze względu na licznie pojawiające się nowe zagrożenia, często nieprzewidywalne. Państwo i jego organy są odpowiedzialne za funkcjonowanie systemu, który będzie w stanie skutecznie ograniczać występowanie zagrożeń oraz reagować w przypadku ich pojawienia się<sup>8</sup>. Zapewnienie bezpieczeństwa uznaje się za podstawę dobrego funkcjonowania państwa i jego społeczeństwa<sup>9</sup>. Wymaga to stworzenia systemu obejmującego szereg wyspecjalizowanych podmiotów – wykorzystujących bogatą, często interdyscyplinarną wiedzę i doświadczenie oraz zróżnicowane zasoby.

<sup>3</sup> M. Kopczeński, Z. Ciekanski, A. Marjański, *Planowanie i organizacja działań w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Determinanty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, red. J. Nowicka, S. Krysiński, K. Rejman, Jarosław 2018, s. 215.

<sup>4</sup> M. Kwieciński, *Niektóre niedoceniane rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Polsce – wyzwania dla procesów zarządzania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, s. 21–28.

<sup>5</sup> J. Ziarko, *Sytuacje społeczne zagrażające bezpieczeństwu człowieka – uwarunkowania ich postrzegania i diagnozowania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, s. 43–57.

<sup>6</sup> M. Lisiecki, *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168, s. 162–173.

<sup>7</sup> M. Kopczeński, S. Niedzwiecki, *Zintegrowany system ratowniczy elementem zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, nr 1 (42), s. 265–276.

<sup>8</sup> G. Sobolewski, *Pożądane kierunki zmian i rozwoju systemu zarządzania kryzysowego RP*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych i prac rozwojowych*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015, s. 153.

<sup>9</sup> S. Choenni, E. Leertouwer, *Public Safety Mashups to Support Policy Makers*, [w:] *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, red. K.N. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund, T.M. van Engers, Berlin–Heidelberg 2010, s. 234.

W tym celu w Polsce stworzono system zarządzania kryzysowego, w którym funkcjonuje wiele różnorodnych podmiotów. Ich współdziałanie powinno zapewniać osiągnięcie efektów synergicznych, co jest szczególnie ważne w przypadku prowadzenia działań ratowniczych. System bazuje na rozwiązaniach prawnych, strukturach organizacyjnych i zasobach, uzupełniając je o zagadnienia związane z planowaniem i koordynacją. Jednym z kluczowych założeń tego systemu jest właśnie efekt synergii, który pozwala na osiąganie wysokiej efektywności, bez konieczności dublowania zadań i ponoszenia zbędnych kosztów<sup>10</sup>. Skuteczność działania systemu w sposób bezpośredni przekłada się na bezpieczeństwo ludzi, ochronę ich życia i zdrowia.

Hipoteza niniejszego opracowania brzmi: Organizacja systemu zarządzania kryzysowego musi być ukierunkowana na stałe osiąganie efektu synergii we współdziałaniu wielu podmiotów. Ochotnicze Straże Pożarne (OSP), stanowiące pozarządowy element systemu, w zasadniczym stopniu wpływają na osiąganie efektu synergii w działaniach ratowniczych. Jednak występuje coraz więcej czynników wpływających negatywnie na możliwości udziału OSP w zarządzaniu kryzysowym.

Celem artykułu jest dokonanie koniecznej z perspektywy teorii i praktyki zarządzania analizy roli Ochotniczych Straży Pożarnych w zarządzaniu kryzysowym w Polsce. Zwrócono uwagę na rolę Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz znaczenie udziału w nim OSP. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań wskazano negatywne czynniki, które wpływają na ograniczenie aktywności OSP w działaniach Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), a tym samym – mają istotny wpływ na ograniczenie efektu synergii w działaniach ratowniczo-gaśniczych i na zmniejszenie sprawności całego systemu.

## Synergia jako zasada organizacji zadań zarządzania kryzysowego

Zarządzanie kryzysowe i jego organizacja stanowi zadanie organów administracji publicznej. Jest to złożony system, zbudowany z zasobów państwa, ale także społeczeństwa, ukierunkowany celowo na zapewnienie bezpieczeństwa ludzi, mienia i środowiska naturalnego. Stanowi ważny obszar zarządzania publicznego<sup>11</sup>. Jest realizowane przez władze publiczne przy współudziale wielu instytucji, organizacji i społeczeństwa<sup>12</sup>. Polega na zapobieganiu sytuacjom kryzysowym mogącym powstać w wyniku eskalacji zagrożeń, przygotowaniu do przejmowania nad nimi kontroli w oparciu o zaplanowane działania oraz reagowaniu w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych, a następnie usuwaniu ich skutków oraz odtworzeniu zasobów i infrastruktury krytycznej<sup>13</sup>. Jego celem jest niedopuszczenie do powstawania sytuacji kryzysowych

<sup>10</sup> W. Skomra, *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik*, Wrocław 2016, s. 29.

<sup>11</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 1, s. 135–149.

<sup>12</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 59 (1864), s. 119–130.

<sup>13</sup> M. Gikiewicz, *Zarządzanie kryzysowe w strukturze administracji samorządowej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych...*, s. 220.

poprzez podejmowanie działań prewencyjnych i przygotowanie systemu do działania w przypadku powstania zagrożenia – wtedy istotne znaczenie ma skuteczność reagowania, zapewniająca minimalizację negatywnego wpływu zagrożenia na podmiot, któremu niesiona jest pomoc. Ustawa o zarządzaniu kryzysowym<sup>14</sup> stanowi dokument systemowy określający organy właściwe w sprawach zarządzania kryzysowego oraz ich zadania i zasady działania, a także zasady finansowania zadań realizowanych w tym zakresie<sup>15</sup>. Skuteczne zarządzanie kryzysowe ma wymiar sieciowy i musi być ukierunkowane na osiąganie efektu synergii we wzajemnych oddziaływaniach pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w systemie.

Efekt synergii stanowi jedno z kluczowych pojęć w naukach o zarządzaniu. Biorąc pod uwagę wysoki stopień złożoności systemu zarządzania kryzysowego, należy poszukiwać jego funkcjonowaniu wielu przejawów efektu synergii<sup>16</sup>. W literaturze przedmiotu można wyróżnić trzy główne ujęcia synergii: procesowe (dynamiczne), wynikowe (statyczne) i uwzględniające typ mechanizmu zachodzącego w wyniki oddziaływania elementów<sup>17</sup>. Istotę synergii można określić jako podjęcie procesu współdziałania dwóch lub więcej czynników pozwalającego na uzyskanie efektu większego od łącznej interakcji efektu ich osobnego działania<sup>18</sup>. Natomiast określenie efektu synergicznego sugeruje, że zjawisko synergii należy wiązać z występowaniem określonych efektów<sup>19</sup>.

Pojęcia te są jednak rzadko używane w zarządzaniu kryzysowym. Wykorzystywane są głównie w kręgach menedżerskich w odniesieniu do podmiotów komercyjnych oraz jednostek działających w ich ramach, gdzie osiągnięcie synergii stwarza możliwość zwiększenia efektywności działania i konkurencyjności podmiotu. Zapewnienie efektu synergii stanowi główną przesłankę tworzenia różnego rodzaju zespołów. Osiągnięcie przez zespół „wartości dodanej” wynika z połączenia pracy, wiedzy oraz umiejętności pojedynczych osób. Zespół jest w stanie osiągnąć pożądane efekty po spełnieniu szeregu wymagań, m.in.: odpowiedniego doboru członków zespołu, tak aby nie występowały dominujące indywidualności, właściwego kierowania zespołem, synchronizacji działania oraz odpowiedniego podziału ról i obowiązków.

Może występować również ujemny efekt synergii – co oznacza, że efekty uzyskiwane przez zespół są mniejsze niż suma efektów wygenerowanych przez pojedynczych członków zespołu. Powstanie takiego efektu może wynikać z nieskutecznego działania zespołów lub jednostek organizacyjnych niemających dopasowania strategicznego. Często słabe efekty są wynikiem braku zrozumienia pomiędzy członkami zespołu, którzy nie są w stanie podjąć wspólnej decyzji, gdyż są przekonani wyłącznie do swoich racji i nie uwzględniają opinii innych.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.

<sup>15</sup> A. Olszewski, B. Krzywicki, *Budowa systemu informatycznego wspierającego przygotowywanie planów zarządzania kryzysowego RYSKO*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych...*, s. 83.

<sup>16</sup> M. Bielski, *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Łódź 1996, s. 77–78.

<sup>17</sup> J. Miklińska, *Efekty synergiczne w funkcjonowaniu centrum logistycznego*, „Logistyka” 2011, nr 3, s. 1905–1914.

<sup>18</sup> R.W. Griffin, *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 2004, s. 55–56.

<sup>19</sup> J. Miklińska, *op. cit.*, s. 1905–1914.

W zarządzaniu kryzysowym niezbędne jest stałe poszukiwanie dodatnich efektów synergicznych oraz ograniczanie czynników, które mogą być powodem powstawania efektu ujemnego. Powinno to dotyczyć przede wszystkim zapobiegania powstawaniu sytuacji kryzysowych, a w przypadku ich wystąpienia – skuteczności ratowania życia i zdrowia poszkodowanych oraz zmniejszania powstałych strat. Istotne znaczenie mają także kwestie związane z zarządzaniem i ponoszonymi kosztami. Winno się dążyć do optymalizacji kosztów, unikania dublowania podejmowanych działań i ponoszonych wydatków oraz do jak najbardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów.

Efektów synergicznych można poszukiwać w wielu obszarach, zarówno organizacyjnych, jak i prawnych. Są to m.in.: efektywne rozwiązania organizacyjne i koordynacja poszczególnych elementów systemu; właściwe stanowienie prawa; terminowe i trafne podejmowanie decyzji; właściwe uprawnienia kompetencyjne osób funkcyjnych w systemie zarządzania kryzysowego; uwzględnienie w planach zarządzania kryzysowego sił i środków możliwych do szybkiego użycia w sytuacji kryzysowej; tworzenie i doskonalenie procedur działania; opracowywanie metod rozwiązywania hipotetycznych sytuacji kryzysowych; systematyczne szkolenie podmiotów uczestniczących w systemie i koordynowanie ich współdziałania; uwzględnienie specyfiki poszczególnych podmiotów uczestniczących w systemie.

System zarządzania kryzysowego, który tworzą organy administracji publicznej, określane jest mianem podsystemu kierowania<sup>20</sup>. Organ administracji publicznej powołują centra zarządzania kryzysowego oraz zespoły zarządzania kryzysowego na szczeblu gminnym, powiatowym, wojewódzkim i rządowym. Zarządzanie kryzysowe oparte jest na zasadzie prymatu terytorialnego, co oznacza, że główny ciężar decyzji i odpowiedzialności spoczywa na władzy funkcjonującej na danym poziomie podziału terytorialnego państwa, na którym wystąpiła sytuacja kryzysowa. Władze administracyjne zobowiązane są do posiadania zasobów niezbędnych do realizacji zadań zarządzania kryzysowego, tj.: struktur zarządzania kryzysowego w urzędach, służb ratowniczych, służb porządku publicznego, straży i inspekcji oraz innych podmiotów, z którymi zawarto porozumienia. W przypadku posiadania niewystarczających sił i środków lub gdy sytuacja kryzysowa obejmuje kilka jednostek administracyjnych, odpowiedzialność za jej rozwiązanie przejmuje organ nadrzędny<sup>21</sup>.

Zarządzanie kryzysowe w Polsce jest zorganizowane na wszystkich szczeblach administracyjnych, którym zgodnie z Ustawą o zarządzaniu kryzysowym przypisano odpowiednie prawa i obowiązki<sup>22</sup>. Do kompetencji organów centralnych należy przede wszystkim tworzenie rozwiązań organizacyjnych oraz procedur działania systemu zarządzania kryzysowego. Natomiast na poziomie wojewódzkim za efektywne funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego odpowiada wojewoda. W jego kompetencjach leży kierowanie działaniami związanymi zarówno z monitorowaniem, planowaniem, jak i reagowaniem na zagrożenia i usuwaniem ich skutków. Wojewoda jest zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej<sup>23</sup>.

<sup>20</sup> M. Marszałek, G. Sobolewski, D. Majchrzak, *op. cit.*, s. 23–24.

<sup>21</sup> A. Olszewski, B. Krzywicki, *op. cit.*, s. 81.

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym...

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 z późn. zm.

Powiat stanowi pośredni szczebel w zarządzaniu kryzysowym. Organem odpowiedzialnym na tym poziomie jest starosta. Zgodnie z zasadą prymatu układu terytorialnego powiat odgrywa szczególną rolę ze względu na występowanie administracji ze-spólonej oraz lokalizacji służb i straży. Stanowi podstawowy poziom wykonawczy, od którego zaczyna się reagowanie w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowej.

Najniższym szczeblem zarządzania kryzysowego jest gmina. Na tym poziomie prowadzone są działania zapobiegawcze, organem odpowiedzialnym jest wójt bądź prezydent miasta. W gminach funkcjonują Ochotnicze Straże Pożarne, stanowiące istotny komponent systemu zarządzania kryzysowego. Ważną rolę wójta jest współdziałanie i wspieranie tych podmiotów w realizacji ich zadań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa.

Na każdym poziomie administracji publicznej opracowywany jest plan zarządzania kryzysowego, który obejmuje m.in. analizę występujących zagrożeń, bilans potrzeb oraz posiadanych własnych sił i środków, a także procedury uzyskiwania pomocy zewnętrznej. Planowanie i przygotowanie się na wypadek wystąpienia potencjalnych zagrożeń oraz właściwa koordynacja działań podmiotów uczestniczących w systemie zarządzania kryzysowego ma istotne znaczenie dla zapewnienia jego efektywności i uzyskania efektu synergii bez konieczności znacznego zwiększania środków przeznaczanych na zapewnienie bezpieczeństwa<sup>24</sup>. Zadaniem systemu zarządzania kryzysowego jest dążenie do obniżenia ryzyka wystąpienia zagrożeń, a także stworzenie płaszczyzny do podejmowania działań mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa ludności oraz ochrony infrastruktury krytycznej, środowiska naturalnego oraz zapewnienia ich niezakłóconego funkcjonowania<sup>25</sup>.

W zarządzaniu kryzysowym oprócz organów administracji publicznej uczestniczy kilka wyspecjalizowanych systemów ratowniczych tworzących podsystem wykonawczy. Są to m.in.: Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) i Państwowe Ratownictwo Medyczne (PRM) oraz System Powiadamiania Ratunkowego (SPR). Powstanie tych systemów jest wynikiem ewolucji zachodzącej w organizacji ratownictwa i dążenia do integracji różnych podmiotów ratowniczych dla ich efektywnego współdziałania<sup>26</sup>.

Problematyka organizacji funkcjonowania systemu zarządzania kryzysowego stanowi niezwykle trudne i złożone zagadnienie. O jego złożoności świadczy zarówno różnorodność definiowania, wielorakość zadań, jak i wieloaspektowe powiązania funkcjonalno-strukturalne. Efektywność tego systemu powinna przejawiać się w integracji i osiąganiu synergii dzięki połączeniu wysiłków poszczególnych organów, instytucji oraz służb ratowniczych uczestniczących w systemie<sup>27</sup>.

Zarządzanie kryzysowe jest szczególnym przypadkiem zarządzania, ponieważ znaczna jego część (szczególnie w przypadku działań ratowniczych) jest realizowana

<sup>24</sup> Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r., s. 15.

<sup>25</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, B. Kożuch, *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2015, t. 37, nr 1, s. 33–43.

<sup>26</sup> J. Kalinko, S. Lipiński, Ł. Kuziora, *Mobilne stanowiska dowodzenia na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 4 (64), s. 23–44.

<sup>27</sup> G. Sobolewski, *Pożądane kierunki zmian...*, s. 158.

pod presją (głównie czasu) właściwą dla sytuacji zaistnienia zagrożenia i ma na celu rozwiązywanie zaistniałych sytuacji kryzysowych oraz przywracanie stabilności funkcjonowania społeczności i organizacji<sup>28</sup>. Dlatego działania w tym zakresie powinny być podejmowane bez zbędnej zwłoki – tak szybko, jak to jest tylko możliwe. Ma to szczególne znaczenie w działaniach ratowniczych. Z tego powodu zarządzanie kryzysowe odbiega od klasycznego spojrzenia na proces zarządzania i jego funkcje. W związku z tym cele zarządzania kryzysowego nigdy nie mogą być do końca określone, a system musi realizować działania narzucone przez los.

System zarządzania kryzysowego bazuje na istniejących rozwiązaniach prawnych i organizacyjnych oraz zasobach, które uzupełnia o elementy planowania i koordynacji. Działanie systemu realizowane są przez różnorodne zespoły i wymaga interdyscyplinarnej wiedzy, zróżnicowanych umiejętności oraz doświadczenia. Ze względu na swoją specyfikę jest to dynamicznie rozwijający się obszar wiedzy. Konieczne jest stałe dostosowywanie sił i środków do zmieniającego się stanu bezpieczeństwa i utrzymanie zdolności do reagowania we współdziałaniu różnych służb i podmiotów ratowniczych. Dynamizm sytuacji kryzysowych tworzy konieczność wprowadzania ciągłych zmian w zakresie doskonalenia mechanizmów współpracy i procedur działania<sup>29</sup>. Można uznać, że kluczowym zadaniem systemu zarządzania kryzysowego jest wypracowywanie narzędzi umożliwiających efektywne wykorzystanie wszystkich sił i środków uczestniczących w systemie, na każdym poziomie reagowania. Wystąpienie dodatniej synergii jest szczególnie ważne podczas działań ratowniczych podejmowanych przez podmioty uczestniczące w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym.

## Rola Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w podsystemie wykonawczym zarządzania kryzysowego

Podsystem wykonawczy jest tworzony przez służby, strażę, inspekcje oraz szereg innych podmiotów, które dzięki posiadanym zasobom ludzkim oraz technologiom i odpowiedniemu wyposażeniu stanowią zasadniczą siłę w podejmowanych działaniach ratowniczych. Bez niej nawet najbardziej rozbudowany podsystem kierowania i organy odpowiedzialne za bezpieczeństwo nie byłby w stanie realizować swoich ustawowych zadań<sup>30</sup>. Założeniem podsystemu wykonawczego jest zapewnienie ciągłej gotowości do natychmiastowego podjęcia działań ratowniczych przez wyspecjalizowane podmioty ratownicze<sup>31</sup>. W tym obszarze najbardziej widoczna jest potrzeba dążenia do osiągania efektu synergii – dzięki właściwej organizacji współdziałania oraz przestrzeganiu zasad i procedur dotyczących rozwiązywania zaistniałych sytuacji kryzysowych.

<sup>28</sup> M. Kisiłowski, *Aspekty prewencji i bezpieczeństwa w publicznym zarządzaniu kryzysowym i logistyce społecznej*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016, s. 85.

<sup>29</sup> K. Sienkiewicz-Małyjurek, *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego...*, s. 119–130.

<sup>30</sup> G. Sobolewski, *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013, s. 77.

<sup>31</sup> J. Popis, *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, red. J. Zboina, B. Wiśniewski, Józefów 2014, s. 89.

Kluczową strukturą wykonawczą realizującą zadania w zakresie zapewnienia ochrony życia i zdrowia obywateli oraz mienia i środowiska jest funkcjonujący od 1995 r. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, którego organizatorem jest Państwowa Straż Pożarna (PSP). Głównym założeniem tego systemu jest stworzenie jednolitego układu, który dzięki powiązaniu ze sobą różnych podmiotów ratowniczych będzie w stanie podejmować skuteczne działania ratownicze bez względu na rodzaj występującego zagrożenia. KSRG zorganizowany jest na trzech poziomach: powiatowym, wojewódzkim i krajowym. System jest na bieżąco rozwijany i dostosowywany do zmieniających się potrzeb, aktualnie unormowania pochodzą z roku 2017<sup>32</sup>.

KSRG zorganizowany jest na trzech poziomach: powiatu, województwa i kraju. Na poziomie powiatu – jako poziomie podstawowym – wykonywane są działania ratownicze na obszarze gmin i powiatu. Poziom wojewódzki jest poziomem wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych na obszarze województwa. Natomiast poziom krajowy jest poziomem wspomaganie i koordynacji działań ratowniczych w całym kraju. Na wszystkich poziomach systemu istotną rolę odgrywają stanowiska kierowania, gdzie następuje obsługa napływających zgłoszeń, dysponowanie do działań ratowniczych sił i środków systemu oraz wspomaganie i koordynacja tych działań i ich ewidencjonowanie<sup>33</sup>.

Specyfika systemu powoduje, że funkcjonuje on w dwóch stanach: 1) czuwania i reagowania doraźnego, gdy działania podejmowane są przez własne siły i środki powiatu i tworzących go gmin; 2) wykonywania działań ratowniczych, które wymagają użycia sił i środków spoza powiatu. W tym przypadku uruchamiany jest poziom wspomaganie i koordynacji ze szczebla wojewódzkiego lub krajowego.

Działanie systemu w głównej mierze opiera się na Państwowej Straży Pożarnej i Ochotniczych Strażach Pożarnych, a także na innych służbach, inspekcjach, strażach, instytucjach oraz podmiotach, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w działaniach ratowniczych<sup>34</sup>. Potencjał systemu wg stanu na koniec roku 2018 obrazuje tabela 1.

Ponadto w systemie funkcjonują 22 inne jednostki ochrony przeciwpożarowej: cztery Zakładowe Straże Pożarne, Służba Ratownicza Metra Warszawskiego, Lotniskowa Straż Pożarna Międzynarodowego Portu Lotniczego Balice oraz 16 Wojskowych Straży Pożarnych<sup>35</sup>. System wspomaga wiele innych podmiotów: Policja, Straż Graniczna, Państwowa Inspekcja Środowiska, Instytut Meteorologii i Gospodarki Wodnej, Państwowa Agencja Atomistyki, Stacje Ratownictwa Górniczego, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa, Lotnicze Pogotowie Ratunkowe. W systemie bierze udział również wiele organizacji pozarządowych: Górskie Ochotnicze Pogotowie Ratunkowe, Tatrzańskie Pogotowie Ratunkowe, Aeroklub Polski oraz Związek Harcerstwa Polskiego, Polski Czerwony Krzyż i Polski Związek Alpinizmu<sup>36</sup>.

<sup>32</sup> Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1319.

<sup>33</sup> J. Popis, *op. cit.*, s. 90.

<sup>34</sup> J. Kalinko, S. Lipiński, Ł. Kuziora, *op. cit.*, s. 23–44.

<sup>35</sup> „Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej” za rok 2018, s. 37–38.

<sup>36</sup> A. Chodyński, *Interesariusze w kształtowaniu bezpieczeństwa organizacji wobec kryzysu pozaekonomicznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2016, nr 4, s. 41–55.



Tabela 1. Potencjał Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w roku 2018

Województwo	Liczba Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych PSP	Liczba posterunków	Liczba szkolnych Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych	Liczba OSP włączonych do systemu
dolnośląskie	44	2	0	265
kujawsko-pomorskie	30	0	1	209
lubelskie	29	4	0	314
lubskie	19	0	0	140
łódzkie	34	0	0	335
małopolskie	32	2	1	397
mazowieckie	60	6	1	536
opolskie	17	0	0	162
podkarpackie	27	1	0	320
podlaskie	18	4	0	194
pomorskie	30	2	0	230
śląskie	46	3	1	379
świętokrzyskie	17	1	0	216
warmińsko-mazurskie	24	0	0	189
wielkopolskie	43	0	1	365
zachodniopomorskie	26	4	0	188
Razem	496	29	5	4439

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej” za rok 2018, s. 37.

Problemem w funkcjonowaniu KSRG są ograniczone siły i środki. To uniwersalny problemem, z którym zmagają się organizacje bez względu na przedmiot ich działania. Także w przypadku systemu należy z jednej strony zapewnić zaangażowanie adekwatnych zasobów, a z drugiej – unikać marnotrawstwa i dążyć do optymalnego wykorzystania dostępnych zasobów. Z tego powodu należy patrzeć na KSRG jako przedmiot zarządzania. Zarządzanie systemem ma prowadzić do osiągnięcia założonych celów w sposób sprawny (tj. pozbawiony marnotrawstwa) i skuteczny (przynoszący spodziewane efekty). Proces zarządzania jest realizowany przy istniejących ograniczeniach finansowych, ludzkich, czasowych, technicznych i informacyjnych oraz uwarunkowaniach zewnętrznych i wewnętrznych. Zarządzanie systemem ma prowadzić do maksymalizacji postawionych celów<sup>37</sup> i pozwalać na uzyskanie wysokiego efektu synergii.

<sup>37</sup> K. Szwarz, *Zapewnianie bezpieczeństwa jako przedmiot zarządzania*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2016, R. XVI, nr 10, s. 131–146.

## Ochotnicze Straże Pożarne jako pozarządowy element systemu zarządzania kryzysowego

Organizacje pozarządowe w odróżnieniu od organów publicznych są prywatne i powstają z inicjatywy swoich założycieli. Działają na rzecz realizacji wybranego interesu publicznego, w tym także w zakresie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i ratownictwa. Ich celem nie jest osiągnięcie zysku – ani dla siebie, ani dla swoich członków<sup>38</sup>. Ich działanie w większości przypadków opiera się na społecznej pracy ich członków, zatem to od ich aktywności zależy efektywność działania organizacji. W Polsce istnieje ponad 110 tys. różnych organizacji pozarządowych<sup>39</sup>.

Organizacje pozarządowe w wielu krajach Unii Europejskiej, w tym także w Polsce, odgrywają ważną rolę w systemie zarządzania kryzysowego. Funkcjonują w strukturach państwa jako niezależne i autonomiczne jednostki prawne. Jednocześnie podejmują się wykonania na rzecz państwa zadań, które bez ich pomocy nie mogłyby być skutecznie wykonywane. Z racji swojego potencjału sił i środków, stopnia wyszkolenia ratowników oraz dysponowania profesjonalnym sprzętem ratowniczym stanowią niezbędne wspomoczenie działania innych służb. Państwo może wspierać organizacje pozarządowe w realizacji ich zadań środkami z budżetu<sup>40</sup>.

Ochotnicze Straże Pożarne są w Polsce najstarszymi i najbardziej licznymi organizacjami społecznymi zaangażowanymi w działania ratownicze. Ich zasadniczym celem jest realizacja zadań z zakresu bezpieczeństwa ludności, ochrony przeciwpożarowej oraz walki z zagrożeniami naturalnymi i cywilizacyjnymi. Umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt niezbędny do prowadzenia działań ratowniczych, OSP stanowią istotną część sektora pozarządowego uczestniczącego w systemie zarządzania kryzysowego w Polsce. Ich działalność jest prowadzona we współpracy z Państwową Strażą Pożarną oraz organami samorządu terytorialnego.

Szczególną rolę OSP odgrywają na obszarach słabo zurbanizowanych, na terenach wiejskich i w małych miastach, ponieważ tam siły i środki Państwowej Straży Pożarnej są ograniczone i nie zawsze jest ona w stanie samodzielnie prowadzić tam działania ratownicze. W Polsce działa ponad 16 tysięcy Ochotniczych Straży Pożarnych, w których jest zrzeszonych ponad 670 tysięcy członków, głównie mieszkańców wsi i małych miast<sup>41</sup>. W wielu OSP dzięki wysokiemu zaangażowaniu ich członków zgromadzono duże zasoby materialne w postaci nieruchomości, samochodów ratowniczych, sprzętu i wyposażenia. Funkcjonowanie OSP nie ogranicza się do działań ratowniczych – podejmują one także szereg inicjatyw w obszarze profilaktyki i prewencji oraz sportu i kultury. Spełniają zatem istotną funkcję w tworzeniu bezpieczeństwa na poziomie lokalnym<sup>42</sup>.

<sup>38</sup> J. Schmidt, *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012, s. 14.

<sup>39</sup> T. Tiszbierk, *Wykorzystanie organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych...*, s. 235.

<sup>40</sup> *Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego...*, s. 30.

<sup>41</sup> Sprawozdanie z działalności Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej w XIII kadencji w latach 2012–2017, [www.zosprp.pl/files/zjazd/zjazd14/Sprawozdanie%20lata%202012-2017.pdf](http://www.zosprp.pl/files/zjazd/zjazd14/Sprawozdanie%20lata%202012-2017.pdf) [dostęp: 19.10.2019].

<sup>42</sup> J. Ropega, Z. Wilk-Woś, *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem OSP poprzez zastosowanie kultury organizacyjnej w celu wzmocnienia bezpieczeństwa mieszkańców gmin*, „Przedsiębiorczość i Zarzą-

Jednym z ważniejszych warunków efektywnego funkcjonowania OSP i ich udziału w działaniach ratowniczych jest – obok właściwego wyposażenia w sprzęt – posiadanie infrastruktury i dostosowywanie jej do współczesnych wymagań. Bariery finansowe i organizacyjne uniemożliwiają OSP samodzielne zrealizowanie tego zadania – do tego potrzebne jest wsparcie zarówno gmin, jak i organów państwa odpowiedzialnych za funkcjonowanie systemu zarządzania kryzysowego<sup>43</sup>.

Współcześnie OSP stanowią fenomen społeczny. Działający społecznie strażacy ochotnicy są w każdym momencie gotowi – z narażeniem swojego życia i zdrowia – nieść pomoc potrzebującym. W społecznościach, w których działają, wywierają wpływ na kształtowanie się więzi społecznych i tożsamości ukierunkowanej na ochronę wspólnych wartości i dóbr. Ich szczególny charakter jest widoczny w wysokim poziomie zaufania społecznego, szacowanym na 95%. Jest to najwyższy poziom zaufania społecznego wśród organizacji pozarządowych<sup>44</sup>.

Wydaje się, że często pomijany jest czynnik kluczowy dla funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych – mianowicie zasoby ludzkie. Pozyskiwanie i rozwój nowych strażaków ochotników ma olbrzymie znaczenie dla zachowania ciągłości działania OSP. Poprzez współpracę ludzi w organizacji dokonuje się przekazywanie zasobów wiedzy, umiejętności oraz kreowanie postaw społecznych. Dzięki wykorzystaniu różnych kompetencji strażaków ochotników może zaistnieć efekt synergii<sup>45</sup>. Niestety coraz powszechniej obserwowanym zjawiskiem jest zmniejszające się zainteresowanie młodych ludzi wstępowaniem w szeregi OSP. Brak nowych pokoleń strażaków ochotników może doprowadzić do ograniczenia udziału OSP w działaniach ratowniczo-gaśniczych podejmowanych przez KSRG. Wydaje się, że ten problem z biegiem czasu będzie narastał i konieczne staje się podjęcie badań nad przyczynami tego zjawiska oraz wdrożenie działań zaradczych.

Ochotnicze Straże Pożarne w podejmowanych przez KSRG działaniach ratowniczych odgrywają szczególną rolę, ponieważ uczestniczą w zapobieganiu występowaniu sytuacji kryzysowych oraz działaniach ratowniczo-gaśniczych. Często OSP nie ustępują podstawowymi kwalifikacjami oraz wyposażeniem Państwowej Straży Pożarnej. Praktyka pokazuje, że w wielu przypadkach bez udziału strażaków ochotników PSP nie byłaby w stanie prowadzić skutecznych działań ratowniczych. Udział OSP w działaniach ratowniczo-gaśniczych obrazuje tabela 2.

Dane te obrazują istotną rolę OSP w Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym. Bez ich udziału prowadzenie działań ratowniczych byłoby bardzo utrudnione – lub wręcz niemożliwie.

---

dzenie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, s. 127–142.

<sup>43</sup> P. Ostachowski, S. Sanetra-Półgrabi, *Regionalne programy wsparcia modernizacji infrastruktury lokalnych jednostek ochrony przeciwpożarowej na przykładzie województwa małopolskiego w latach 2011–2015*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*, s. 101–113.

<sup>44</sup> L. Berliński, *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną. Wiedza, nowoczesność i tradycja*, Warszawa 2012, s. 11.

<sup>45</sup> J. Ropega, Z. Wilk-Woś, *op. cit.*, s. 127–142.

Tabela 2. Porównanie udziału strażaków Państwowej Straży Pożarnej i strażaków Ochotniczych Straży Pożarnych w działaniach ratowniczo-gaśniczych w latach 2015–2018

Rok	2015	2016	2017	2018
Liczba zdarzeń	489 881	446 819	519 902	502 055
Liczba strażaków PSP	1767 tys.	1688,5 tys.	1848,5 tys.	1941 tys.
Liczba strażaków OSP	1695 tys.	1381 tys.	1733 tys.	1694 tys.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: „Biuletyny Informacyjne Państwowej Straży Pożarnej” za lata 2015, 2016, 2017, 2018.

## Wnioski z badań

Badania empiryczne zostały przeprowadzone przez autorów w latach 2018–2019. Wykorzystano metodę badań etnograficznych – obejmującą wywiady, obserwację i analizy tekstów. Podejście jakościowe dało możliwość dotarcia do konkretnych przypadków i zrozumienia specyfiki działania badanych OSP oraz relacji w nich zachodzących. Zastosowane metody jakościowe, w odróżnieniu od metod ilościowych, pozwoliły dzięki ograniczeniu uprzedzeń informacyjnych na pozyskanie wiarygodnych danych na tematy „wrażliwie”, które były przedmiotem badania. Przeprowadzono 34 wywiady pogłębione, oparte na powtarzalnym scenariuszu badawczym, który stwarzał możliwość zadawania respondentom dodatkowych pytań uszczegółowiających. Dobór respondentów był celowy i obejmował 14 Ochotniczych Straży Pożarnych funkcjonujących na terenie powiatu brzezińskiego w województwie łódzkim, w tym sześć włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Celem badania było ustalenie wpływu Ochotniczych Straży Pożarnych na efekt synergii w zarządzaniu kryzysowym, a także identyfikacja kluczowych czynników, które w opinii strażaków ochotników wpływają na ograniczenie możliwości osiągnięcia efektu synergii w działaniach OSP powiatu brzezińskiego w systemie zarządzania kryzysowego.

Powiat brzeziński położony jest we wschodniej części województwa łódzkiego i graniczy z powiatami ziemskimi: łowickim, łódzkim wschodnim, skierniewickim, tomaszowski i zgierskim. Jest położony blisko Łodzi, odległość od centrum wynosi ok. 15 km. Powiat tworzą miasto Brzeziny i gminy wiejskie: Brzeziny, Dmosin, Jeźów i Rogów. Powierzchnia powiatu wynosi 358,5 km<sup>2</sup>. Na poziomie interwencyjnym pierwszym i najważniejszym elementem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego w powiecie jest Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach. Obsada osobowa Komendy Powiatowej obejmuje 43 funkcjonariuszy i dwóch pracowników cywilnych. W Jednostce Ratowniczo-Gaśniczej (JRG) służba strażaków odbywa się w systemie trzymianowym. Przy takiej obsadzie kadrowej do działań ratowniczych może wyjechać jednorazowo od czterech do sześciu strażaków PSP. Kolejnym problemem jest czas dojazdu do miejsca zdarzenia. Jedynie w ok. 1/3 powiatu brzezińskiego zastęp JRG jest w stanie dotrzeć w czasie do 8 minut.

Sytuacja ta pokazuje, że występują dysproporcje pomiędzy możliwościami służb państwowych a potrzebami i oczekiwaniami społecznymi w zakresie niesienia pomocy

w stanach zagrożenia. W większości przypadków jako pierwsi działania ratownicze podejmują strażacy ochotnicy z OSP położonych najbliżej miejsca zdarzenia. Ma to olbrzymie znaczenie dla ratowania życia i zdrowia osób poszkodowanych. W powiecie brzezińskim działa 26 OSP, z których osiem jest włączonych do KSRG. W roku 2018 na terenie powiatu miało miejsce 735 zdarzeń wymagających interwencji KSRG. Ochotnicze Straże Pożarne brały udział w 626 zdarzeniach, co stanowi 85% wszystkich zdarzeń<sup>46</sup>. Należy zwrócić uwagę, że przy szczupłości obsady Jednostki Ratowniczo-Gaśniczej to strażacy OSP stanowią główny zasób osobowy w prowadzonych działaniach ratowniczych. Oznacza to, że udział OSP w działaniach ratowniczych jest niezbędny do skutecznego funkcjonowania KSRG. W obszarze działalności ratowniczej z przeprowadzonych wywiadów i obserwacji można wnioskować, że kluczowe czynniki dla efektywności i sprawności działania OSP powiatu brzezińskiego w systemie zarządzania kryzysowego są spełnione, dzięki czemu osiąga się w tym zakresie wysoki efekt synergii.

Zwraca się jednak uwagę na takie kwestie jak niespójny system alarmowania. Zdarzało się, że w pierwszej kolejności alarmowana była JRG w Brzezinach, a dopiero po kilku minutach OSP, w której obszarze działania nastąpiło zdarzenie. W opinii badanych z jednej strony opóźniało to podjęcie działań ratowniczych, a z drugiej – budziło wątpliwości mieszkańców co do możliwości operacyjnych OSP. Zastrzeżenia w niektórych przypadkach budziło dysponowanie do działań ratowniczych OSP mających siedzibę poza gminą, na której terenie nastąpiło zdarzenie. Wskazywano, że jeżeli mieszkańcy widzą, że przy zdarzeniu nie ma miejscowych ochotników, to zaczynają powątpiewać w sens funkcjonowania OSP oraz przenoszą te wątpliwości na forum samorządu gminnego. Zwracano również uwagę na problemy w komunikacji interpersonalnej pomiędzy strażakami PSP a strażakami OSP. Postulowano doprecyzowanie zasad prowadzenia działań ratowniczych na terenach graniczących ze sobą powiatów, ponieważ w niektórych przypadkach pomocy można udzielić szybciej z terenu sąsiedniej gminy, znajdującej się już w innym powiecie. Pomimo poniesienia znacznych kosztów na nowoczesne terminale alarmowania OSP, ze Stnowiska Kierownika Komendanta Powiatowego wysyłana jest jedynie informacja o treści „Alarm pożarowy”, bez podania miejsca i charakteru zagrożenia. Przy dzisiejszych możliwościach Systemu Wspomagania Dowodzenia celowe byłoby bardziej szczegółowe określenie rodzaju zdarzenia, co pozwoliłoby na racjonalne podejmowanie działań.

Niestety w obszarze działalności organizacyjnej występuje szereg negatywnych aspektów w relacjach pomiędzy samorządami gminnymi i Komendą Powiatową PSP, utrudniających strażakom wypełnianie ich misji w systemie zarządzania kryzysowego. W obszarze działalności ratowniczej wskazywano, że nie uwzględnia się specyfiki działalności społecznej i nie szanuje się czasu strażaków ochotników. Podawano np., że zebrania i odprawy w Komendzie Powiatowej PSP organizowane są z reguły w godzinach pracy, co powoduje, że aby wziąć udział w zebraniu, trzeba korzystać z urlopu. To wyraźnie zniechęca do aktywnej działalności w zarządach straży.

<sup>46</sup> Informacja z działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2018, Brzeziny 2019, s. 3, 4.

Zwracano uwagę, że system dotacji dla OSP działających w systemie ratowniczym powoduje ich destabilizację. Często trzeba przygotowywać plany zakupów z dnia na dzień i to na wyposażenie wskazane przez Państwową Straż Pożarną, a nie rzeczywiście potrzebne danej OSP. Wskazywano, że w ciągu krótkiego czasu po przekazaniu środków finansowych trzeba dokonać zakupów i złożyć rozliczenie. Wysokość dotacji z KSRG nie pozwala na pokrycie kosztów pozyskiwania i utrzymania sprzętu wymaganego przez standardy ratownictwa specjalnościowego. Bolączką jest również nieskorelowanie terminów uruchamiania środków przez samorządy gminne (które swoje budżety uchwalają na początku roku) ze środkami z KSRG, uruchamianymi w drugiej połowie roku. Uniemożliwia to uzyskanie efektu synergii związanego z połączeniem różnych źródeł finansowania.

W obszarze współpracy z samorządem gminnym, na rzecz którego OSP realizują zadania z zakresu zarządzania kryzysowego, wskazywano na niejasne kryteria finansowania i nieuzasadnioną niczym chęć ograniczenia kosztów utrzymania OSP i pomocy w dostosowaniu ich infrastruktury do współczesnych wymagań. Okazuje się, że władze niektórych gmin uważają, że to OSP odpowiadają za stan ochrony przeciwpożarowej i wspomaganie ich działalności przez samorządy jest tylko wyrazem ich dobrej woli. Strażacy ochotnicy muszą stale rozwiązywać problemy związane z niejasnymi regułami współpracy z administracją samorządową oraz nadmiernie rozbudowaną biurokracją administracji, co wydatnie zniechęca do angażowania się w działalność OSP.

Ochotnicze Straże Pożarne stają również przed szeregiem rosnących wyzwań wewnętrznych. W większości OSP coraz wyraźniej widoczny jest problem kadrowy. W szeregi strażaków ochotników nie wstępują nowi członkowie. Zaangażowanie w społeczną działalność straży jest związane nie tylko z prowadzeniem działań ratowniczych, ale także z koniecznością udziału w długotrwałych szkoleniach, ćwiczeniach i badaniach lekarskich. Pomimo zgromadzonego profesjonalnego sprzętu pojawiają się problemy z zebraniem niezbędnej liczby strażaków do wyjazdu ratowniczego. Zamierają również realizowane dotąd różne formy aktywności dodatkowej OSP. Jest to zapewne efekt zmian struktury polskiej wsi oraz rozluźnienia więzi społecznych – ale także braku rozwiązań systemowych, takich jak np. wprowadzono w Wojskach Obrony Terytorialnej.

## Podsumowanie

Rozwiązania strukturalno-organizacyjne systemu zarządzania kryzysowego w Polsce mają na celu obniżenie poziomu ryzyka związanego z możliwością występowania zagrożeń oraz stworzenie rozwiązań pozwalających na prowadzenie działań na rzecz zapewnienia bezpieczeństwa ludności, ochrony mienia oraz infrastruktury krytycznej i środowiska naturalnego. Działanie systemu zarządzania kryzysowego ma prowadzić do osiągnięcia efektu synergii. Konieczne jest także stałe jego doskonalenie i rozwój. Od osiągnięcia wysokiego poziomu synergii zależy sprawność struktur systemu i możliwości sprostania wyzwaniom i zagrożeniom, a tym samym – efektywność niesienia pomocy ludziom w stanach zagrożenia życia

i zdrowia. Realizowana w praktyce ścisła współpraca wszystkich podmiotów ratowniczych ma bezpośredni wpływ skuteczność prowadzonych działań.

Trzeba umiejętnie wykorzystywać pojawiające się szanse na rozwój systemu i ograniczać zagrożenia. Jednym z kluczowych dodatnich efektów synergii musi być doskonalenie ciągłości podejmowania decyzji i koordynacji działań podmiotów uczestniczących w systemie. Zwiększanie pozytywnego efektu synergii powinno być kluczową zasadą w procesie doskonalenia Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Efektywność i spójność systemu wyrażać się będzie synergia we współpracy poszczególnych podmiotów zarządzania kryzysowego – bez względu na to, czy są one zawodowe, czy społeczne.

Ochotnicze Straże Pożarne, a szczególnie ponad cztery tysiące OSP włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, stanowią istotny element systemu zarządzania kryzysowego w Polsce. Ich aktywność w działaniach ratowniczych i niesieniu pomocy w sytuacjach zagrożeń w wielu przypadkach stanowi o efektywności działania systemu, w którym występuje współdziałanie z podmiotami zawodowymi. Jest to także przykład sytuacji, kiedy suwerenna organizacja społeczna oddaje się pod rozkazy profesjonalnej służby, jaką jest Państwowa Straż Pożarna.

Utrzymanie takiego stanu jest szczególnie ważne, ponieważ Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, który jest organem wykonawczym systemu zarządzania kryzysowego, nie jest w stanie bez udziału dobrze wyposażonych, wyszkolonych i sprawnie działających Ochotniczych Straży Pożarnych osiągnąć efektu synergii w prowadzonych działaniach ratowniczych. Szczególnie jest to odczuwalne w terenach mało zurbanizowanych, w których nie ma zlokalizowanych Jednostek Ratowniczo-Gaśniczych PSP z odpowiednią liczbą strażaków ratowników.

W przypadku działalności społecznej coraz częściej występujące braki legislacyjne oraz rozbieżności unormowań prawnych i różne ich interpretacje powodują ograniczenia w bieżącym funkcjonowaniu oraz rozwoju OSP. Nowe rozwiązania oraz zmiany wprowadzane w sferze udziału OSP w systemie ratownictwa muszą uwzględniać specyfikę ich społecznej działalności oraz prowadzić do zachowania współdziałania wszystkich podmiotów ratowniczych, a tym samym zapewnienia wysokiego efektu synergii. Konieczne jest zrozumienie przez organa zarządzania kryzysowego, że OSP jako organizacje społeczne są z bardzo odporne w czasie prowadzonych działań ratowniczych, ale niezwykle wrażliwe na próby ingerencji w ich wewnętrzne funkcjonowanie i ograniczania ich suwerenności. Potrzebne jest kompleksowe podejście do dalszego zapewnienia udziału OSP w systemie zarządzania kryzysowego, Doskonalenie tego systemu musi mieć na celu eliminację lub ograniczenie czynników mających negatywny wpływ na możliwość osiągnięcia efektu synergii, a przy tym uwzględnić specyfikę funkcjonowania Ochotniczych Straży Pożarnych.

## Bibliografia

- Berliński L., *Zarządzanie i dowodzenie Ochotniczą Strażą Pożarną. Wiedza, nowoczesność i tradycja*, Warszawa 2012.
- Bielski M., *Organizacje. Istota, struktury, procesy*, Łódź 1996.

- „Biuletyn Informacyjny Państwowej Straży Pożarnej” za rok 2018.
- Chodyński A., *Interesariusze w kształtowaniu bezpieczeństwa organizacji wobec kryzysu pozaekonomicznego*, „Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka” 2016, nr 4.
- Choenni S., Leertouwer E., *Public Safety Mashups to Support Policy Makers*, [w:] *Electronic Government and the Information Systems Perspective*, red. K.N. Andersen, E. Francesconi, Å. Grönlund, T.M. van Engers, Berlin–Heidelberg 2010.
- Gikiewicz M., *Zarządzanie kryzysowe w strukturze administracji samorządowej*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych i prac rozwojowych*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.
- Griffin R.W., *Podstawy zarządzania organizacjami*, tłum. M. Rusiński, Warszawa 2004.
- Informacja z działalności Komendy Powiatowej Państwowej Straży Pożarnej w Brzezinach za rok 2018*, Brzeziny 2019.
- Kalinko J., Lipiński S., Kuziora Ł., *Mobilne stanowiska dowodzenia na potrzeby kierującego działaniem ratowniczym*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2017, nr 4 (64).
- Kisilowski M., *Aspekty prewencji i bezpieczeństwa w publicznym zarządzaniu kryzysowym i logistyce społecznej*, [w:] *Współczesne koncepcje zarządzania publicznego. Wyzwania modernizacyjne sektora publicznego*, red. M. Ćwiklicki, M. Jabłoński, S. Mazur, Kraków 2016.
- Kopczewski M., Ciekankowski Z., Marjański A., *Planowanie i organizacja działań w sytuacjach kryzysowych*, [w:] *Determinanty współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa państwa*, red. J. Nowicka, S. Krysiński, K. Rejman, Jarosław 2018.
- Kopczewski M., Niedzwiecki S., *Zintegrowany system ratowniczy elementem zarządzania kryzysowego*, „Przegląd Naukowo-Metodyczny” 2019, nr 1 (42).
- Kwieciński M., *Niektóre niedoceniane rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego w Polsce – wyzwania dla procesów zarządzania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*.
- Lisiecki M., *Sprawność zarządzania organizacjami publicznymi funkcjonującymi na rzecz bezpieczeństwa obywateli*, „Studia Ekonomiczne” 2013, nr 168.
- Marszałek M., Sobolewski G., Majchrzak D., *Zarządzanie kryzysowe w ujęciu narodowym i międzynarodowym*, Warszawa 2012.
- Miklińska J., *Efekty synergiczne w funkcjonowaniu centrum logistycznego*, „Logistyka” 2011, nr 3, s. 1905–1914.
- Mroczo F., *Problemy bezpieczeństwa i porządku publicznego*, „Zeszyty Naukowe Wałbrzyskiej Wyższej Szkoły Zarządzania i Przedsiębiorczości” 2010, nr 14 (1).
- Olszewski A., Krzywicki B., *Budowa systemu informatycznego wspierającego przygotowywanie planów zarządzania kryzysowego RISKÓ*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych i prac rozwojowych*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.
- Ostachowski P., Sanetra-Półgrabi S., *Regionalne programy wsparcia modernizacji infrastruktury lokalnych jednostek ochrony przeciwpożarowej na przykładzie województwa małopolskiego w latach 2011–2015*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*.
- Popis J., *Krajowy system ratowniczo-gaśniczy w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, [w:] *Ochrona przeciwpożarowa a bezpieczeństwo państwa*, red. J. Zboina, B. Wiśniewski, Józefów 2014.



- Ropega J., Wilk-Woś Z., *Zarządzanie funkcjonowaniem i rozwojem OSP poprzez zastosowanie kultury organizacyjnej w celu wzmocnienia bezpieczeństwa mieszkańców gmin*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*.
- Schmidt J., *Rozwój organizacji pozarządowych. Teoria i praktyka*, Warszawa 2012.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., Kożuch B., *System zarządzania bezpieczeństwem publicznym w ujęciu teorii złożoności. Opracowanie modelowe*, „Bezpieczeństwo i Technika Pożarnicza” 2015, t. 37, nr 1.
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Problemy organizacyjne zarządzania kryzysowego w samorządach*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 59 (1864).
- Sienkiewicz-Małyjurek K., *Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym w samorządzie lokalnym – istota i inicjatywy*, „Organizacja i Zarządzanie” 2011, nr 1.
- Skomra W., *Zarządzanie kryzysowe. Praktyczny przewodnik*, Wrocław 2016.
- Sobolewski G., *Pożądane kierunki zmian i rozwoju systemu zarządzania kryzysowego RP*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych i prac rozwojowych*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.
- Sobolewski G., *Siły Zbrojne RP w zarządzaniu kryzysowym. Aspekt narodowy i międzynarodowy*, Warszawa 2013.
- Sprawozdanie z działalności Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej w XIII kadencji w latach 2012–2017, [www.zosprp.pl/files/zjazd/zjazd14/Sprawozdanie%20lata%202012-2017.pdf](http://www.zosprp.pl/files/zjazd/zjazd14/Sprawozdanie%20lata%202012-2017.pdf) [dostęp: 19.10.2019].
- Strategia Rozwoju Systemu Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej 2022, przyjęta uchwałą Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2013 r.
- Szwarc K., *Zapewnianie bezpieczeństwa jako przedmiot zarządzania*, „Studia Bezpieczeństwa Narodowego” 2016, R. XVI, nr 10.
- Tiszbierek T., *Wykorzystanie organizacji pozarządowych w systemie zarządzania kryzysowego*, [w:] *Zarządzanie kryzysowe. Wybrane wyniki badań naukowych i prac rozwojowych*, red. D. Wróblewski, Józefów 2015.
- Ziarko J., *Sytuacje społeczne zagrażające bezpieczeństwu człowieka – uwarunkowania ich ostrzegania i diagnozowania*, „Przedsiębiorczość i Zarządzanie” 2018, t. XIX, z. 8, cz. II: *Bezpieczeństwo i zagrożenie kryzysowe. Źródła i rodzaje zagrożeń bezpieczeństwa publicznego*.

#### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym, Dz.U. z 2007 r., nr 89, poz. 590 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 23 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie, Dz.U. z 2009 r., nr 31, poz. 206 z późn. zm.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. z 2017 r., poz. 1319.

## *Ochotnicze Straże Pożarne. Zapewnienie efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym* *Streszczenie*

Celem artykułu jest wyjaśnienie – z perspektywy teorii i praktyki zarządzania – znaczenia zapewnienia efektu synergii w zarządzaniu kryzysowym. Wskazano na rolę organizacji pozarządowych, jakimi są Ochotnicze Straże Pożarne, w systemie zarządzania kryzysowego oraz ich wpływ na zapewnienie efektu synergii w działaniach ratowniczych podejmowanych przez Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy. W oparciu o wyniki przeprowadzonych badań podjęto próbę zidentyfikowania czynników mogących prowadzić do ograniczenia aktywności Ochotniczych Straży Pożarnych w działaniach ratowniczych, co może się przełożyć na zmniejszenie efektu synergii w funkcjonowaniu podsystemu wykonawczego, a tym samym – na ograniczenie możliwości niesienia pomocy w stanach nagłego zagrożenia życia, zdrowia, mienia i środowiska.

**Słowa kluczowe:** synergia, zarządzanie kryzysowe, organizacja systemu bezpieczeństwa Ochotnicze Straże Pożarne

## *Volunteer Fire Departments and Ensuring the Synergy Effect in Crisis Management* *Abstract*

The goal of the paper is to explicate the role of ensuring synergy in crisis management from the perspective of management theory and practice. It highlights the role of non-governmental organisations – such as Volunteer Fire Departments – within the crisis management system, and their impact on ensuring synergy effect in rescue operations undertaken by the National Firefighting and Rescue System. Based on the research findings obtained, an attempt was made to identify the negative factors that may limit the activity of the Volunteer Fire Department operations, which may translate into a reduction of the synergy effect in the functioning of the executive subsystem, and thus limit of the possibilities to provide assistance in emergency situation that threaten life, health, property and the natural environment.

**Key words:** synergy, crisis management, security system organization, Volunteer Fire Departments

## *Freiwillige Feuerwehren und Gewährleistung der Synergieeffekte beim Krisenmanagement* *Zusammenfassung*

Der Artikel setzt sich zum Ziel die Bedeutung der Gewährleistung der Synergieeffekte beim Krisenmanagement aus der Perspektive der Managementtheorie und der Managementpraxis zu erläutern. Es wurde die Rolle der Nichtregierungsorganisationen, und zwar der Freiwilligen Feuerwehren im System des Krisenmanagements aufgeführt, und ihre Beteiligung bei der Gewährleistung der Synergie in den durch das Landessystem zur Rettung und Feuerlöschung ergriffenen Maßnahmen. Auf der Grundlage der durchgeführten Untersuchungen versuchte man die Faktoren zu identifizieren, welche der Beschränkung der Aktivität der Freiwilligen Feuerwehren beitragen können, was die Verschlechterung der Synergieeffekte im Funktionieren des Teildurchführungssystems

mitbringen kann, und damit sich auf die Begrenzung von Möglichkeit der Hilfeleistung in den Situationen der unmittelbaren Lebens-, Gesundheits-, Vermögens- und Umweltgefahr auswirken kann.

**Schlüsselwörter:** Synergie, Krisenmanagement, Organisation des Sicherheitssystems, Freiwilligen Feuerwehren

### *Добровольная пожарная охрана. Обеспечение синергии в антикризисном управлении*

#### *Резюме*

В статье объяснено, с точки зрения теории и практики управления, значение обеспечения синергетического эффекта в антикризисном управлении. Указано на роль неправительственных организаций, какой является Добровольная пожарная охрана, в системе антикризисного управления и ее влияние на обеспечение эффекта синергии в спасательных операциях Национальной пожарно-спасательной системы. На основании результатов проведенных исследований была предпринята попытка выявления факторов, которые могут привести к ограничению деятельности подразделений Добровольной пожарной охраны во время проведения спасательных операций, что может сказаться на снижении эффекта синергии в функционировании исполнительной подсистемы, и тем самым привести к ограничению возможности оказания помощи в ситуациях угрожающей жизни и здоровью человека, его имуществу, окружающей среде.

**Ключевые слова:** синергия, антикризисное управление, организация системы безопасности, Добровольная пожарная охрана

