

ORGANIZACJA KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO- -GAŚNICZEGO W ŚWIEŹLE PROJEKTU USTAWY O KRAJOWYM SYSTEMIE RATOWNICZYM

ORGANIZATION OF THE NATIONAL RESCUE AND FIREFIGHTING SYSTEM IN THE LIGHT OF THE DRAFT ACT ON THE NATIONAL RESCUE SYSTEM

Abstract: In peacetime, tasks in the field of civil protection and the elimination of local threats are carried out by full-time services, such as The State Fire Service, the State Emergency Medical Services, the Police, inspections, guards, municipal services, as well as social organizations as well as separate branches and sub-units of the Polish Armed Forces. Their activities are often supported by local people who are the first to witness local events or disasters. The social potential is many times higher than the rescue forces of the services available to the event, and their support, especially in the phases of prevention, response and liquidation of the effects of extensive disasters is invaluable. The leading role in the process of civil protection and counteracting extraordinary threats and the elimination of their effects is played by the State and Volunteer Fire Brigades, which form the National Rescue and Fire Fighting System. His activities in the subject area are supported by the above-mentioned entities, which carry out tasks directly and indirectly in the field of protection and rescue of the population.

Keywords: civil protection, rescue, National Rescue and Firefighting System, National Rescue System

Funkcją każdego współczesnego państwa jest zagwarantowanie swoim obywatelom ochrony przed zagrożeniami spowodowanymi siłami natury, działalnością człowieka czy rozwojem cywilizacyjnym. W tym celu powołuje się różnego rodzaju struktury o szerokim spektrum działania w dziedzinie ratownictwa, zarówno ogólnego, jak też dalece wyspecjalizowanego. Na szczególną uwagę zasługują służby realizujące swoje zadania w różnym charakterze, skali oraz zasięgu, których priorytetem jest sprawne ratowanie ludzkiego życia, zdrowia i mienia z pominięciem poniesionych kosztów działalności oraz specyfiki zagrożenia.

Zaznaczyć należy, iż liczba potencjalnych i tym samym niespodziewanych zagrożeń jest ogromna. Starając się nad nimi zapanować i nieść pomoc ich ofiarom, obok zawodowych służb ratunkowych, tworzy się organizacje zrzeszające osoby gotowe do niesienia bezinteresownej pomocy potrzebującym, które często w ramach umów cywilnoprawnych wspomagają etatowo utrzymywane służby. Organizacja Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego również została oparta na takim modelu.

U schyłku lat 90. XX wieku znacznie zmieniło się postrzeganie i rozpatrywanie problematyki bezpieczeństwa państwa, a co za tym idzie również ochrony ludności i ratownictwa. Istotne zmiany w tym aspekcie poczyniono w roku 1991, uchwalając dwie ustawy: o ochronie przeciwpożarowej¹ oraz o Państwowej Straży Pożarnej². Dokonano tym samym przekształcenia Zawodowych Straży Pożarnych w Państwową Straż Pożarną, której działania zamierzano skonsolidować z aktywnością Ochotniczych Straży Pożarnych w celu osiągnięcia wyższej skuteczności działań ratowniczych.

Zapisy powyższych ustaw stanowiły przełom w dotychczasowym postrzeganiu problematyki ratownictwa, przyczyniając się do powstania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. W art. 127 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej³ ustawodawca zobowiązał Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej do powołania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego⁴ w ciągu 3 lat od momentu wejścia w życie niniejszej ustawy.

31 grudnia 1994 r. Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, którym wówczas był nadbryg. Feliks Dela, zameldował Prezydentowi RP, premierowi, ministrowi spraw wewnętrznych, a także szefowi Biura Bezpieczeństwa Narodowego, iż stosownie do otrzymanych wytycznych z dnia 1 stycznia 1995 r. uruchomił Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy, stanowiący integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa⁵. Od tego momentu podlega on regularnym procesom doskonalenia, głównie pod

¹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 nr 81, poz. 351.

² Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991 nr 88, poz. 400.

³ Tamże, art. 127.

⁴ W aktach prawnych, regulujących przedmiotową problematykę stosowany jest zapis „krajowy system ratowniczo-gaśniczy” i odpowiadający mu skrót „ksrg”, natomiast w literaturze przedmiotu spotyka się najczęściej formę pisaną wielkimi literami i analogiczny skrót „KSRG”. Należy zatem przyjąć, że obie wersje zapisu są poprawne.

⁵ „Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 2, s. 1.

względem organizacyjnym, kierowniczym oraz reagowania⁶.

Zdaniem prof. R. Kalinowskiego, Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest zorganizowaną formą służb ratowniczych, których zadaniem jest reagowanie na każdy rodzaj zagrożenia człowieka. Tym samym stanowi on podstawową strukturę wszelkiego rodzaju ratownictwa w Polsce⁷.

Ustawa o ochronie przeciwpożarowej definiuje natomiast KSRG jako integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, powołaną w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska, a także prognozowania, rozpoznawania oraz zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych bądź innych miejscowych zagrożeń. System ten zrzesza jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych⁸.

Wiodącym celem KSRG jest zapewnienie ochrony zdrowia, życia, a także mienia i środowiska poprzez działania ratownicze, polegające m.in. na:

- gaszeniu pożarów;
- likwidacji miejscowych zagrożeń;
- ratownictwie chemicznym i ekologicznym;
- ratownictwie technicznym;
- ratownictwie wysokościowym;
- działaniach poszukiwawczo-ratowniczych;
- ratownictwie wodno-nurkowym;
- udzielaniu kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Funkcjonowanie systemu uregulowane jest Rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego.

Wskazuje się w nim na dwa rodzaje realizowanych czynności ratowniczych:

- a) podstawowe – działania wykonywane przez wszystkich ratowników podmiotów KSRG w wyżej wymienionych dziedzinach ratownictwa;

⁶ Tamże, (za:) S. Zakrzewska, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowe Ratownictwo Medyczne jako filary systemu ratownictwa w Polsce*, [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, Niedzwiecki S., Starik N. (red.), Poznań 2017, s. 211–212.

⁷ R. Kalinowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Franciszkowi Szloskowi*, Zacharuk T., Nyczkało N., Kunikowski J. (red.), Siedlce 2011, s. 401.

⁸ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej....

- b) specjalistyczne – działania realizowane przez właściwie przeszkolonych ratowników podmiotów KSRG przy wykorzystaniu sprzętu specjalistycznego.

Określono w nim także następujące dziedziny ratownictwa:

- walkę z pożarami, mającą na celu planowanie, organizowanie, a w szczególności realizację działań ratowniczych niezbędnych do ugaszenia pożaru, jak też zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia pożarowego bądź wybuchowego;
- walkę z innymi klęskami żywiołowymi, realizowaną poprzez planowanie, organizowanie i wykonywanie działań ratowniczych, niezbędnych do ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska.
- ratownictwo techniczne, polegające na planowaniu, organizowaniu i realizacji działań ratowniczych, niezbędnych do poszukiwania, jak też dotarcia do zagrożonych bądź poszkodowanych osób lub zwierząt, a także zmniejszenia lub likwidacji zagrożenia dla życia i zdrowia, mienia oraz środowiska;
- ratownictwo chemiczne i ekologiczne, wyrażające się poprzez wypełnienie analogicznych czynności, niezbędnych do zmniejszenia albo likwidacji bezpośrednich zagrożeń, powodowanych przez substancje niebezpieczne dla ludzi, zwierząt, środowiska i mienia;
- ratownictwo medyczne, sprowadzające się do wypełnienia tożsamyh czynności z zakresu kwalifikowanej pierwszej pomocy⁹.

Fundament systemu tworzy finansowana z budżetu państwa Państwowa Straż Pożarna, a także utrzymywane ze środków samorządowych oraz dotacji budżetowych Ochotnicze Straże Pożarne. Ich funkcjonowanie polega na współdziałaniu, spełnianiu oczekiwanych standardów zadaniowych, organizacyjnych, jak też sprzętowych i szkoleniowych na obszarze całego kraju, łącznie z możliwością realizowania pomocy ratunkowej i humanitarnej także poza jego granicami. Organem właściwym w sprawach organizacji KSRG i ochrony przeciwpożarowej jest Komendant Główny PSP, natomiast nadzór nad funkcjonowaniem systemu pełni minister właściwy do spraw wewnętrznych.

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, Dz.U. 2017 poz. 1319.

Struktura organizacyjna systemu jest zgodna z podziałem administracyjnym kraju i obejmuje trzy poziomy:

- a) powiatowy – zasadniczy poziom wykonawczy, na którym zadania realizują siły powiatu;
- b) wojewódzki – koordynujący oraz wspierający działania ratownicze, gdy siły powiatowe są nieadekwatne do skali i rozmiaru zagrożenia;
- c) krajowy – koordynujący oraz wspierający działania ratownicze, gdy siły wojewódzkie są niewystarczające.

Jednostki systemu działają w dwóch stanach:

- stałego czuwania i doraźnego reagowania, polegającym na realizacji zadań przez siły i środki powiatu;
- prowadzenia działań ratunkowych, generujących konieczność użycia sił i środków spoza powiatu.

Siły i środki dysponowane do prowadzenia działań ratunkowych przeznaczone są do reagowania na zdarzenia bądź zagrożenia, mogące w konsekwencji wywołać zerwanie albo istotne osłabienie relacji społecznych przy jednoczesnej znaczącej dysfunkcjonalności organów administracji publicznej.

W obliczu zagrożeń, wobec których siły i środki PSP, jednostek KSRG oraz innych służb uczestniczących w działaniach ratowniczych okażą się być niewystarczające, wsparcia w realizacji przedsięwzięć ratowniczych udzielają siły i środki jednostek KSRG zadysponowane do zdarzenia z obszaru województwa przez właściwego terytorialnie komendanta wojewódzkiego PSP. Jeśli natomiast siły i środki jednostek KSRG z obszaru województwa okażą się być niewystarczające, przedsięwzięcia ratownicze wspierają zadysponowane przez Komendanta Głównego PSP jednostki KSRG z obszaru kraju¹⁰.

Potencjał ratowniczy KSRG to ponad 30 tys. ratowników wspieranych dodatkowo przez niemal 200 tys. strażaków ochotników. Strukturę systemu ilustrują poniższe schematy.

¹⁰ S. Zakrzewska, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy...*, dz. cyt., s. 213–214.



Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 15.05.2018).

Rysunek 1. Struktura organizacyjna KSRG

W obecnie obowiązującym dokumencie podano mniej szczegółową charakterystykę potencjału KSRG:

- 501 jednostek ratowniczo-gaśniczych (ok. 30 500 strażaków);
- 4439 jednostek OSP włączonych do KSRG;
- 5 zakładowych straży pożarnych;
- 1 Lotniskowa Służba Ratowniczo-Gaśnicza;
- 16 jednostek Wojskowych Straży Pożarnych¹¹.

Gotowość operacyjna sił oraz środków KSRG, a szczególnie ich dyspozycyjność, wyszkolenie oraz wyposażenie w sprzęt ratowniczy pozwala na delegowanie ich w trybie pilnym stosownie do kryterium obszaru chronionego. Polega ona na wykorzystaniu niezbędnych sił i środków, będących w dyspozycji i mających możliwość przybycia na miejsce zdarzenia w jak najkrótszym czasie, umożliwiając tym samym likwidację bądź ograniczenie zaistniałego nagłego zagrożenia jeszcze u jego źródła.

¹¹ Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (29.09.2019).

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy



KOMENDA GŁÓWNA PSP

Wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów operacyjnych stanowiące centralny oddział operacyjny
Szkoly Państwowej Straży Pożarnej
Krajowe bazy sprzętu specjalistycznego PSP
Jednostki badawczo-rozwojowe ochrony przeciwpożarowej
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać i zostały włączone do systemu na poziomie krajowym



KOMENDA WOJEWÓDZKA PSP

Wydzielone siły i środki z wojewódzkich oddziałów powiatowych stanowiące wojewódzki oddział operacyjny
Ośrodki szkolenia Państwowej Straży Pożarnej
Wojewódzki zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
Krajowa baza sprzętu specjalistycznego PSP
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych i zostały włączone do systemu na poziomie wojewódzkim



KOMENDA POWIATOWA (MIEJSKA) PSP

Jednostki ochrony przeciwpożarowej mające siedzibę na obszarze powiatu włączone do systemu
Powiatowy zespół do spraw ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa
Inne służby, inspekcje, straże, instytucje, specjaliści w sprawach ratownictwa oraz podmioty, które dobrowolnie w ramach umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratunkowych i zostały włączone do systemu na poziomie powiatowym

Źródło: K. Sienkiewicz-Małyjurek, F.R. Krynojewski, *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010, s. 75.

Rysunek 2. Podmioty tworzące KSRR

Dotychczasowe działania ratownicze dowodzą, że zbudowana sieć jednostek ochrony przeciwpożarowej pozwala na dotarcie sił ratowniczych na miejsce zdarzenia w ciągu 15 min do 90,46% ludności poszkodowanej.

Standard dobowej gotowości operacyjnej KSRG kształtuje się w sposób następujący¹²:

- a) w PSP – min. 5100 strażaków, 5234 (5500 w roku poprzednim) samochody ratowniczo-gaśnicze i specjalne zlokalizowane w 501 Jednostkach Ratowniczo-Gaśniczych Komend Miejskich (powiatowych) PSP;
- b) w OSP – ok. 10 000 (10 600 w roku poprzednim) samochodów ratowniczo-gaśniczych i specjalnych zlokalizowanych w 4439 (4376 w roku poprzednim) jednostkach OSP w KSRG.

Ponadto konstrukcja systemu przewiduje dostosowanie procedur realizacji podstawowych zadań ratowniczych do specyfiki zdarzeń o charakterze masowym czy nawet katastrof. Państwowa Straż Pożarna poza siecią jednostek ochrony przeciwpożarowej, przygotowanych do realizacji zadań z każdej dziedziny ratownictwa w zakresie podstawowym, posiada w swej strukturze także wydzielone siły i środki, przeznaczone do realizacji specjalistycznych przedsięwzięć ratunkowych. Tworzący je strażacy zostali gruntownie wyszkoleni i wyposażeni w specjalistyczny sprzęt ratowniczy¹³.

Tabela 1. Interwencje jednostek ochrony przeciwpożarowej w 2018 r.

Interwencje jednostek ochrony przeciwpożarowej		
Rodzaj	Częstotliwość	Liczba
pożar	co 3,31 min	149 434
miejscowe zagrożenia	co 1,41 min	311 978
fałszywe alarmy	co 12,55 min	40 643
ogółem zdarzenia	co 1,02 min	502 055

Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 29.09.2019 r.).

W porównaniu z rokiem poprzednim częstotliwość interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej zmniejszyła się o 2 sekundy, co było podyktowane mniejszą liczbą zdarzeń, do których były dysponowane (spadek

¹² Według danych na dzień 31.12.2018 r.

¹³ S. Zakrzewska, *Krajowy System...*, dz. cyt., s. 216.

o 17 847). Zmniejszeniu uległa również częstotliwość każdego rodzaju interwencji, a także liczba miejscowych zagrożeń (o 42 763). Odnotowano natomiast wzrost liczby pożarów (o 23 542) i fałszywych alarmów (o 1374).

Wydzielone zasoby ratownicze funkcjonują w ramach 166 specjalistycznych grup ratowniczych:

- wodno-nurkowych (46 grup);
- wysokościowych (28 grup);
- technicznych (23 grupy);
- poszukiwawczo-ratowniczych (21 grup);
- chemiczno-ekologicznych (48 grup).

Żaś wydzielone siły i środki z terytorium całego kraju zgrupowane są w strukturze Centralnego Odvodu Operacyjnego w ramach:

- kompanii gaśniczych;
- kompanii specjalnych (ewakuacyjnych, pompowych, przeciwpodziowych z zaporami i łodziami);
- pododdziałów logistycznych;
- grup specjalistycznych;
- modułów ratowniczych do działań międzynarodowych;
- kompanii szkolnych.

Powołuje się je w celu likwidacji skutków zdarzeń, wykraczających poza możliwości operacyjne powiatów bądź województw¹⁴.

Polska uczestniczy także w Unijnym Mechanizmie Ochrony Ludności. Do działań międzynarodowych w jego ramach zgłoszone zostały następujące specjalistyczne grupy ratownicze:

- HUSAR/MUSAR – moduł grupy poszukiwawczo-ratowniczej z przeznaczeniem do realizacji zadań na obszarach miejskich w konfiguracji ciężkiej bądź średniej, tworzony doraźnie z pięciu specjalistycznych grup poszukiwawczo-ratowniczych: Warszawa, Poznań, Łódź, Gdańsk, Kraków;
- HCP – moduł pomp wysokiej wydajności, tworzony z czterech modułów: Katowice, Toruń, Rzeszów, Gorzów Wlkp.;
- GFFV – moduł gaszenia pożarów lasów z ziemi z użyciem pojazdów, tworzony z sześciu modułów: Kraków, Białystok, Poznań, Olsztyn, Szczecin, Wrocław;

¹⁴ Tamże.

- CBRN – moduł wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i nuklearnych oraz pobierania próbek, tworzony z czterech modułów: Warszawa, Katowice, Kraków, Poznań.

Tabela 2. Struktura Centralnego Odwołu Operacyjnego

Centralny Odwód Operacyjny	Rodzaje pododdziałów	Liczba
	Kompanie gaśnicze, w skład których wchodzi:	24
	Pluton typu „A” (pluton samochodów gaśniczych)	47
	Pluton typu „B” (pluton ciężkich samochodów gaśniczych)	28
	Pluton typu „C” (wsparcia)	25
	Pluton typu „D” (pluton ciężkich samochodów gaśniczych z DWP)	23
	Pluton typu „E” (pluton techniczny)	21
	Kompanie specjalne, w skład których wchodzi:	27
	Sekcja typu „A” (sekcja ewakuacyjna)	37
	Sekcja typu „B” (sekcja pomp dużej wydajności)	32
	Sekcja typu „C” (sekcja pomp szlamowych)	30
	Sekcja typu „D” (sekcja przeciwpowodziowa z zaporami)	11
	Sekcja typu „E” (sekcja zapasowego zasilania energetycznego)	14
	Sekcja typu „F” (sekcja przeciwpowodziowa z łodziami)	11
	Pododdziały logistyczne, w skład których wchodzi:	16
	Kompania logistyczna	1
	Pluton logistyczny	15
	Grupy specjalistyczne, w skład których wchodzi:	166
	Specjalistyczne grupy ratownictwa wodno-nurkowego	46
	Specjalistyczne grupy ratownictwa wysokościowego	28
	Specjalistyczne grupy ratownictwa chemiczno-ekologicznego	48
	Specjalistyczne grupy ratownictwa technicznego	23
	Specjalistyczne grupy poszukiwawczo-ratownicze	21
	Moduły ratownicze do działań międzynarodowych, w skład których wchodzi:	19
	Moduł gaszenia pożarów lasów z ziemi z użyciem pojazdów	6
	Moduł pomp wysokiej wydajności	4
	Moduł wykrywania skażeń chemicznych, biologicznych, radiologicznych i jądrowych oraz pobierania próbek	4
	Moduł grupy poszukiwawczo-ratowniczej przeznaczonej do działań na terenach miejskich	5
	Kompanie szkolne	5

Źródło: Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy, (data dostępu: 29.09.2019)

W perspektywie Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy miał zostać zastąpiony Powszechnym Systemem Ratowniczym, stworzonym przez:

- siły i środki KSRG;
- formacje obrony cywilnej;
- stacje zawodowego ratownictwa;
- służby ratownictwa komunalnego (energetycznego, gazowego, wodno-kanalizacyjnego, budowlanego, drogowego);
- etatowe struktury ratownictwa specjalistycznego (morskiego, wysokogórskiego, górniczego i kolejowego);
- etatowe struktury Systemu Wykrywania Zagrożeń i Alarmowania, włączając w to System Wczesnego Ostrzegania;
- wydzielone siły Policji, policje lokalne, straże gminne (w celu utrzymania porządku oraz ochrony mienia w strefach wystąpienia klęsk, a także wyizolowania stref niebezpiecznych oraz kierowania ruchem w czasie prowadzenia akcji ratunkowych);
- zakładowe służby ratunkowe;
- siły ratunkowe organizacji społecznych;
- wydzielone siły oraz środki wojskowe;
- inne formy oraz rodzaje ratownictwa ochotniczego, na wypadek konieczności współdziałania (w ramach opracowanych planów i przyjętych procedur działania);
- organizacje społeczne i stowarzyszenia (własna inicjatywa i potrzeba współpracy).

Założenia programowe systemu opracowano już ponad 20 lat temu (w roku 1997), jednak dotąd nie zaistniały wiążące przesłanki jego uruchomienia¹⁵. Postrzegać należy go zatem jako kolejny niewykorzystany projekt powołania jednolitego systemu ratowniczego w Polsce.

W 2018 roku powrócono do tej koncepcji. Opracowany projekt organizacji krajowego systemu ratowniczego (KSR), tym razem w randze ustawy, przekazano do zaopiniowania właściwym podmiotom, a następnie udostępniono opinii publicznej.

W uzasadnieniu projektu ustawy zawarto następującą eksplikację konieczności wprowadzenia zmian legislacyjnych w przedmiotowym zakresie: „Formuła krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego wielokrotnie

¹⁵ R. Kalinowski, *Krajowy System...*, dz. cyt., s. 406-408.

sprawdziła się w praktyce podczas zdarzeń lokalnych, jak również w warunkach katastrof naturalnych i innych zagrożeń noszących znamiona klęski żywiołowej. [...] Jednakże rozwój cywilizacyjny, który nastąpił w ciągu 10 lat funkcjonowania systemu oraz nowe wyzwania dla służb i organizacji ratowniczych w różnych dziedzinach ratownictwa, spowodowały konieczność modyfikacji tej formuły.

Przede wszystkim konieczne stało się uporządkowanie stanu prawnego w sferze ratownictwa i ochrony ludności.

Obecne regulacje prawne dotyczące ochrony obywateli przed zagrożeniami cywilizacyjnymi i siłami natury nie są wystarczające. Nie jest także w pełni uregulowana sfera wzajemnych relacji między podmiotami ratowniczymi oraz kompetencji dowodzenia działaniami ratowniczymi w poszczególnych obszarach ratownictwa. Dlatego też dokonano inwentaryzacji obowiązującego prawa i rozproszonych kompetencji różnych organów władzy publicznej w celu stworzenia podstaw organizacji jednolitego – krajowego systemu ratowniczego. Przewidywany zakres regulacji wymaga rangi ustawy, gdyż obejmuje działalność różnych podmiotów funkcjonujących na podstawie odrębnych ustaw i nowelizację wielu ustaw ustrojowych.

Projekt ustawy tworzy spójny i całościowy system ratowniczy jako ważny gwarant bezpieczeństwa obywateli w sytuacjach zagrożeń. Zakłada się, że krajowy system ratowniczy jest systemem otwartym, który obejmuje w zasadzie wszystkie podmioty niezbędne w organizacji działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia mienia i środowiska.

Większość podmiotów wymienionych w ustawie uczestniczy w krajowym systemie ratowniczym z mocy prawa, poza społecznymi organizacjami ratowniczymi i humanitarnymi, organizacjami pozarządowymi oraz innymi podmiotami przewidzianymi w planach reagowania, o których mowa w projektowanej ustawie o bezpieczeństwie obywatelskim. Pozwala to na elastyczne wykorzystanie istniejącego potencjału ratowniczego w sytuacji każdego przewidywanego zagrożenia. [...]

Regulacje w tej materii zmierzają do zapewnienia, by powiadamianie o zdarzeniach stwarzających zagrożenia odbywało się jak najprościej, a działania ratownicze były podejmowane najszybciej jak to tylko możliwe

i by obywatel mógł we wszystkich sytuacjach korzystać nieodpłatnie z jednego, znanego sobie numeru alarmowego. [...] Określenie hierarchii dowodzenia działaniami ratowniczymi w zależności od rodzaju ratownictwa ma doprowadzić do zapewnienia, by działaniami ratowniczymi dowodziły osoby odpowiedzialne i profesjonalne oraz do uporządkowania kompetencji dowodzących działaniami w zależności od rodzaju ratownictwa, kolejności przybywania na miejsce zdarzenia i skali zagrożenia”¹⁶.

Optymistyczny jest fakt, iż autorzy projektu ustawy po przeszło 20 latach powrócili do koncepcji powołania jednolitego systemu ratowniczego, skupiającego etatowe podmioty ratownictwa ogólnego i specjalistycznego, a także organizacje społeczne. Niestety wciąż niedoceniony i niezauważony pozostaje potencjał społeczny. Mieszkańcom, najlepiej znającym specyfikę swoich małych ojczyzn i występujących na ich terenach zagrożeń, będących pierwszymi świadkami wypadków i zdarzeń nadzwyczajnych, powierzono jedynie funkcję informacyjno-alarmową, którą sprowadzono do korzystania z jednolitego numeru alarmowego 112.

Dotychczasowe dziedziny ratownictwa, istniejące w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym (walka z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo techniczne, chemiczne i ekologiczne oraz medyczne) w projekcie ustawy rozszerzono także o:

- ratownictwo górnicze;
- ratownictwo górskie i wodne;
- poszukiwanie i ratownictwo morskie;
- poszukiwanie osób zaginionych;
- ratownictwo lotnicze;
- inne rodzaje ratownictwa.

Krajowy system ratowniczy postrzegany jest przez autorów projektu ustawy w kategoriach systemu otwartego, tworzonego przez:

- organy samorządu terytorialnego, powiatowej i wojewódzkiej administracji zespolonej oraz rządowej administracji centralnej;
- samorządowe jednostki organizacyjne;
- Państwową Straż Pożarną;

¹⁶ Projekt Ustawy o krajowym systemie ratowniczym, www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/2947_p.htm, (data dostępu: 29.09.2019).

- zespolone służby, inspekcje i straże;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne;
- organy administracji niezespolonej;
- ochotnicze straże pożarne i inne społeczne organizacje ratownicze;
- społeczne organizacje humanitarne i inne organizacje pozarządowe;
- państwowe służby hydrologiczno-meteorologiczne;
- inne podmioty, przewidziane w planach ratowniczych, o których mowa w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz w Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r. o bezpieczeństwie morskim.

Centralne organy decyzyjne i nadzorujące działanie systemu pozostały analogiczne jak w przypadku KSRG. Centralnym organem administracji rządowej w sprawach ratownictwa w myśl projektu ustawy o KSR pozostaje Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, zaś nadzór nad krajowym systemem ratowniczym sprawuje minister właściwy do spraw wewnętrznych.

Kolejną optymistyczną zmianą jest dostrzeżenie roli najniższego szczebla administracji samorządowej w procesie właściwie realizowanej ochrony ludności i ratownictwa. W organizacji KSR szczebel gminny wspólnie z powiatowym stanowić ma podstawowy poziom realizowanych zadań, zaś szczebel wojewódzki i krajowy pełnić mają funkcję wspomagającą i koordynacyjną. Ponadto ustawodawcy przewidują powołanie gminnych centrów reagowania, zapewniających obieg informacji i umożliwiających szybsze reagowanie na występujące zdarzenia.

W projekcie ustawy o KSR każdej dziedzinie ratownictwa przypisano konkretne podmioty wykonawcze, zapobiegając tym samym występowaniu dotychczas sporom kompetencyjnym.

Realizację zadań z zakresu ratownictwa podczas pożarów powierzono:

- jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotniczym strażom pożarnym i innym jednostkom ochrony przeciwpożarowej;
- innym profesjonalnym podmiotom ratowniczym;
- innym podmiotom, przewidzianym w planach ratowniczych,

o których mowa w Ustawie z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej oraz w Ustawie z dnia 9 listopada 2000 r.

o bezpieczeństwie morskim;

- Policji oraz strażom gminnym (miejskim) jako podmiotom pomocniczym.

Ratownictwo techniczne, chemiczne i ekologiczne realizować mają:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- Inspekcja Ochrony Środowiska;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- społeczne organizacje ratownicze (mogą realizować ratownictwo techniczne i ekologiczne);
- Policja oraz straże gminne (miejskie) jako podmioty pomocnicze;
- terenowe organy administracji morskiej (wykrywanie zagrożeń i zanieczyszczeń na morzu, identyfikacja substancji stwarzających zagrożenie oraz ocena skutków dla ludzi i środowiska)
- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa – na wodach morskich.

Ratownictwo medyczne należeć ma do:

- podstawowych i specjalistycznych zespołów ratownictwa medycznego;
- szpitalnych oddziałów ratunkowych;
- innych specjalistycznych oddziałów szpitalnych;
- jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej;
- ochotniczych straży pożarnych i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej;
- innych profesjonalnych podmiotów ratunkowych;
- Polskiego Czerwonego Krzyża i innych społecznych organizacji ratowniczych, wyspecjalizowanych w ratownictwie medycznym.

Zadania z zakresu ratownictwa podczas powodzi i innych katastrof naturalnych realizować mają:

- jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej;

- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- regionalne zarządy gospodarki wodnej i wojewódzkie zarządy melioracji i urzędów wodnych;
- Policja;
- straże gminne (miejskie);
- jednostki Państwowej Inspekcji Sanitarnej oraz Państwowej Inspekcji Sanitarnej Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- jednostki Inspekcji Weterynaryjnej;
- jednostki organizacyjne Lasów Państwowych i administracja parków narodowych;
- służby meteorologiczne i hydrologiczne;
- Inspekcja Ochrony Środowiska;
- społeczne organizacje ratownicze i humanitarne.

Realizację ratownictwa górniczego powierzono:

- służbom ratownictwa górniczego przedsiębiorcy, Centralnej Stacji Ratownictwa Górniczego lub innego podmiotu zawodowo trudniącego się wykonywaniem czynności w zakresie ratownictwa górniczego;
- jednostkom organizacyjnym Państwowej Straży Pożarnej;
- jednostkom organizacyjnym Policji;
- podstawowym i specjalistycznym zespołom ratownictwa medycznego i szpitalnym oddziałom ratunkowym;
- jednostkom organizacyjnym społecznych organizacji ratowniczych.

Ratownictwo górskie i wodne przypisano:

- specjalistycznym organizacjom ratowniczym;
- Państwowej Straży Pożarnej;
- Policji;
- Straży Granicznej;
- innym profesjonalnym podmiotom ratowniczym;

- ochotniczym strażom pożarnym i innym społecznym organizacjom ratowniczym.

Poszukiwanie i ratownictwo morskie ma wykonywać:

- Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa;
- jednostki organizacyjne współdziałające w zakresie zwalczania zagrożeń na morzu z Morską Służbą Poszukiwania i Ratownictwa;
- Straż Graniczna;
- Państwowa Straż Pożarna;
- Policja;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- podstawowe i specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego i szpitalne oddziały ratunkowe;
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej.

Poszukiwanie osób zaginionych powierzono:

- Policji;
- Państwowej Straży Pożarnej;
- Straży Granicznej;
- Morskiej Służbie Poszukiwania i Ratownictwa;
- Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
- zespolonym służbom, inspekcjom i strażom;
- ochotniczym strażom pożarnym, Polskiemu Czerwonemu Krzyżowi i innym społecznym organizacjom ratowniczym.

Zadania w ramach ratownictwa lotniczego realizować mają:

- Państwowa Straż Pożarna;
- ochotnicze straże pożarne i inne jednostki ochrony przeciwpożarowej;
- inne profesjonalne podmioty ratownicze;
- Policja;
- podstawowe i specjalistyczne zespoły ratownictwa medycznego i szpitalne oddziały ratunkowe;
- Straż Graniczna;
- Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej;
- społeczne organizacje ratownicze.

W myśl założeń projektu ustawy o KSR, informacje o zdarzeniach, wymagających podjęcia działań ratowniczych, będą przyjmowane przez gminne centra reagowania, powiatowe centra ratownicze, a także zespolone służby, inspekcje i straże, profesjonalne podmioty ratownicze i służby awaryjne oraz społeczne organizacje ratownicze. Powiadamianie o zdarzeniach realizowane będzie przy wykorzystaniu bezpłatnych numerów alarmowych: jednolitego europejskiego numeru alarmowego 112 oraz innych krajowych numerów alarmowych, a także za pośrednictwem numerów alarmowych międzynarodowych częstotliwości przeznaczonych do nadawania i odbioru sygnałów w niebezpieczeństwie. Podmioty, będące w posiadaniu informacji o zdarzeniu, ustawodawca zobowiązuje do niezwłocznego jej przekazania właściwemu powiatowemu centrum ratowniczemu.

Znaczącą luką w obowiązujących rozwiązaniach prawnych w zakresie ochrony ludności i ratownictwa jest brak jasnego algorytmu postępowania podczas podejmowania czy też przejmowania kierowania działaniem ratowniczym. W konsekwencji często dochodzi do uzurpowania sobie praw do kierowania akcją ratunkową przez przedstawicieli kilku służb.

Ustawodawca również w tej materii podejmuje pewne kroki zaradcze, stanowiąc, że do chwili rozpoczęcia działań ratowniczych przez podmiot uczestniczący w krajowym systemie ratowniczym, prawo prowadzenia tych działań ma każda osoba, w miarę posiadanych możliwości. Natomiast uprawnienia do kierowania działaniem ratowniczym ustawodawca nadaje z uwzględnieniem dziedziny ratownictwa i hierarchii podmiotów upoważnionych do prowadzenia przedmiotowych czynności.

Działaniem ratowniczym w przypadku pożarów, ratownictwa technicznego, chemicznego i ekologicznego oraz ratownictwa podczas powodzi i innych katastrof naturalnych mogą kierować w kolejności:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. dowódca innego profesjonalnego podmiotu ratowniczego.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa medycznego mogą kierować odpowiednio:

1. lekarz specjalistycznego zespołu ratownictwa medycznego lub ratownik podstawowego zespołu ratownictwa medycznego;

2. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
3. inny, niż określony w pkt 1, lekarz lub ratownik medyczny, przybyły na miejsce zdarzenia.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa górniczego mogą dowodzić:

1. kierownik ruchu zakładu górniczego;
2. najwyższa funkcyjnie osoba kierownictwa albo dozoru ruchu obecna w zakładzie górniczym;
3. dyspozytor ruchu zakładu górniczego;
4. kierownik lub zastępca kierownika jednostki ratownictwa górniczego;
5. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej.

Dowodzenie działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa górskiego może objąć:

1. uprawniony ratownik społecznej organizacji ratowniczej;
2. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
3. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
4. funkcjonariusz Policji;
5. funkcjonariusz Straży Granicznej.

Uprawnienia do dowodzenia działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa wodnego mają odpowiednio, w następującej kolejności:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. uprawniony ratownik społecznej organizacji ratowniczej;
4. funkcjonariusz Policji;
5. funkcjonariusz Straży Granicznej.

Działaniem ratowniczym w przypadku ratownictwa morskiego może kierować:

1. osoba uprawniona na podstawie przepisów o bezpieczeństwie morskim lub o zapobieganiu zanieczyszczania morza przez statki;
2. funkcjonariusz Straży Granicznej;
3. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;

4. funkcjonariusz Policji;
5. żołnierz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej.

Objęcie dowodzenia działaniem ratowniczym w przypadku poszukiwania osób zaginionych przysługuje w następującej kolejności:

1. funkcjonariuszowi Policji;
2. funkcjonariuszowi Państwowej Straży Pożarnej;
3. funkcjonariuszowi Straży Granicznej;
4. funkcjonariuszowi Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego;
5. uprawnionemu ratownikowi społecznej organizacji ratowniczej.

Działaniem ratowniczym w przypadku poszukiwania i ratownictwa lotniczego może kierować:

1. funkcjonariusz Państwowej Straży Pożarnej;
2. dowódca innej jednostki ochrony przeciwpożarowej;
3. żołnierz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
4. funkcjonariusz Straży Granicznej, Policji lub Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

Jeżeli chodzi o inne rodzaje ratownictwa, uprawnionych do dowodzenia działaniem ratowniczym określają odpowiednie plany ratownicze.

Jak zaznacza ustawodawca, dowodzenie działaniem ratowniczym rozpoczyna się z chwilą przybycia na miejsce zdarzenia sił pierwszego podmiotu krajowego systemu ratowniczego, natomiast zakończenie dowodzenia następuje z chwilą ustania bezpośredniego zagrożenia i przekazania miejsca zdarzenia jego właścicielowi, zarządzającemu bądź użytkownikowi, a gdy nie jest to możliwe – przedstawicielowi Policji, straży gminnej (miejskiej) bądź organowi administracji samorządowej¹⁷.

Istotna kwestia, od lat wymagająca uregulowania, w odczuciu autora nie znalazła właściwego odniesienia na kartach projektu ustawy o krajowym systemie ratowniczym. Przytoczone powyżej zestawienie dziedzin ratownictwa i przypisanych im osób funkcyjnych uprawnionych w ściśle określonej kolejności do kierowania działaniem ratowniczym wprowadza chaos organizacyjny i kompetencyjny. Podkreśla się w niemal każdym opra-

¹⁷ Tamże.

cowaniu, odnoszącym się do różnych aspektów ochrony ludności, ratownictwa, zarządzania kryzysowego, zdarzeń nadzwyczajnych, kryzysów i katastrof, że o życiu poszkodowanych i powodzeniu akcji ratunkowych decydują sekundy, a często nawet ich ułamki. Działanie w takich sytuacjach musi być natychmiastowe i skuteczne. Nie ma zatem miejsca na spory kompetencyjne i błędzenie w tak zawiłych schematach. System ratowniczy poza powszechnością musi cechować się również prostotą, spójnością i jasnością algorytmów postępowania.

Szereg zadań wypełnianych dotychczas przez KSRG nie pozostawia wątpliwości, iż system ratowniczy powinien być otwarty, powszechny i stanowiący jednolite reguły dla wszystkich podmiotów: publicznych, ochotniczych oraz komercyjnych, predysponujących do włączenia w jego struktury. Wyzwaniem, jakie obecnie stoi przed KSRG czy też KSR, jest nie tylko spełnianie funkcji systemu ratowniczego, lecz także systemu ochrony ludności, ukierunkowanego na zaspokojenie bieżących potrzeb społeczeństwa, jak również zapewnienie warunków przetrwania w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych czy też innych zagrożeń, nie wyłączając działań wojennych. Żadna z podstaw prawnych regulujących funkcjonowanie przedmiotowych systemów nie jest w przekonaniu autora zadowalająca. Wątpliwości nie pozostawia fakt konieczności powołania powszechnego systemu ratowniczego, jednak wymaga on jeszcze wiele wysiłku ustawodawczego, eksperckiego, a także konsultacji i testów.

Bibliografia

Kalinowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy*, [w:] *Nauka – Edukacja – Wychowanie. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi doktorowi habilitowanemu Franciszkowi Szloskowi*, Zacharuk T., Nyczkało N., Kunikowski J. (red.), Siedlce 2011.

Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej, Organizacja KSRG, www.straz.gov.pl/panstwowa_straz_pozarna/krajowy_system_ratowniczo_gasniczy (data dostępu: 29.09.2019).

Projekt Ustawy o krajowym systemie ratowniczym, www.orka.sejm.gov.pl/proc4.nsf/projekty/2947_p.htm (data dostępu: 29.09.2019).

„Przegląd Pożarniczy” 1995, nr 2.

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

Sienkiewicz-Małyjurek K., Krynojewski F.R., *Zarządzanie kryzysowe w administracji publicznej*, Warszawa 2010.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz.U. 1991 nr 81, poz. 351.

Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, Dz.U. 1991 nr 88, poz. 400.

Zakrzewska S., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy i Państwowe Ratownictwo Medyczne jako filary systemu ratownictwa w Polsce*, [w:] *W trosce o bezpieczne jutro. Reminiscencje i zamierzenia*, Niedzwiecki S., Starik N. (red.), Poznań 2017.