

**bryg. dr inż. Radosław Radkowski**

*Komenda Powiatowa Państwowej Straży Pożarnej w Pszczynie*

**bryg. dr inż. Tomasz Zwęgliński**

*Szkoła Główna Służby Pożarniczej w Warszawie*

**DOI: 10.5604/01.3001.0014.0782**

## **Wybrane problemy związane z kierowaniem działaniami ratowniczymi na terenach działania i w obszarach chronionych jednostek ochrony przeciwpożarowej**

### **Abstrakt**

Artykuł poświęcono organizacji kierowania działaniami ratowniczymi w odniesieniu do przynależności terytorialnej jednostek ochrony przeciwpożarowej (JOP) oraz ich zasięgów działania. Warstwę pojęciową odniesiono do terminów: teren działania i obszar chroniony w kontekście wzajemnych zależności oraz ich zamiennego użycia w regulacjach prawa.

Bazując na obserwacjach praktyki reagowania na zagrożenia oraz analizie dokumentów, przedstawiono problematykę wyłaniania kierującego działaniami ratowniczymi (KDR) oraz możliwości przejmowania kierowania. Koncentrując się na szczególnym przypadku usytuowania miejsca zdarzenia względem przewidywanego czasu dotarcia sił i środków ratowniczych, podjęto dyskusję dotyczącą interpretacji zapisów i racjonalizacji rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** jednostki ochrony przeciwpożarowej, Państwowa Straż Pożarna, kierowanie działaniami ratowniczymi, krajowy system ratowniczo-gaśniczy, teren działania, obszar chroniony

**Przyjęty: 30.01.2020; Zrecenzowany: 28.02.2020; Zatwierdzony: 13.03.2020**

## **Selected Problems Related to Commanding Rescue Operations in the Areas of Operation and in the Protected Areas of Fire Protection Units**

### **Abstract**

The article is dedicated to the management of emergency response operations. This topic is presented in the context of operational areas and range of territorial response of fire and

rescue units. Terminological analysis on the relations between such terms as “operational area” and “protected area” is presented as well as the problem of interchangeable use of the terms in legal regulations.

Furthermore, there is an analysis on the process of appointing the officer in charge as well as taking over the function in the course of an emergency response. These findings are based on observations collected during fire and rescue practice and relevant documentation analysis. In consideration of a case study on specific scene and its operational time of deployment, there is a discussion launched on interpretation of the legal terms in this particular context and following that on potential rationalization measures to be taken.

**Keywords:** fire and rescue units, the State Fire Service, management of rescue operation, national fire and rescue system, operation area, protected area

**Received: 30.01.2020; Reviewed: 28.02.2020; Accepted: 13.03.2020**

## **Вибрані проблеми, пов'язані з управлінням рятувальними операціями в районах операцій та в районах охоронюваних пожежно-рятувальних підрозділів**

### **Анотація**

Стаття присвячена організації управління рятувальними операціями відповідно до районної приналежності пожежно-рятувальних підрозділів та їх спектру реагування на надзвичайні ситуації. Представлено наступні терміни: район дій та охоронювана територія, в контексті взаємних залежностей та їх замінного використання у законодавчих актах.

Керуючись спостереженнями практики реагування на загрози та відповідним аналізом документації, представлено проблему призначення керівника рятувальних дій та можливості передачі керування. Розглядаючи тематичне дослідження конкретної ситуації і беручи під увагу місце події, час доїзду рятувальних сил та засобів, розпочато дискусію щодо пояснення актів і раціоналізації рішень.

**Ключові слова:** пожежно-рятувальні підрозділи, Державна пожежна служба, управління рятувальними операціями, національна пожежно-рятувальна система, район дій, охоронювана територія

**Прийнятий: 30.01.2020; Рецензованої: 28.02.2020; Затверджений: 13.03.2020**

## Wprowadzenie

Właściwie zorganizowane ratownictwo, stanowiące element systemu bezpieczeństwa państwa, powinno zapewniać sprawne i skuteczne reagowanie jego podmiotów na zagrożenia. Realizację tego wymagania determinuje szereg czynników prawno-organizacyjnych. Niewątpliwie należy do nich właściwe ukształtowanie sieci odpowiednio przygotowanych i wyposażonych struktur ratowniczych, zapewnienie obywatelom zdolności powiadamiania o zagrożeniu, opracowanie i wdrożenie procedur reagowania – w tym współdziałania oraz kierowania postępowaniem ratowniczym [14]. Gra o najwyższe wartości, tj. życie i zdrowie ludzkie<sup>1</sup> oraz determinant czasu wynikający ze specyfiki zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego powodują, że organizacja ratownictwa musi być nakierowana na możliwie najszybsze dotarcie do miejsca zdarzenia adekwatnych do potrzeb zasobów oraz właściwego ich skoordynowania z uwzględnieniem priorytetów postępowania. Nie może tu być więc miejsca dla niedowładu kwalifikacyjno-technicznego, rywalizacji, rozbieżności interpretacyjnych zapisów prawnych, a już w szczególności – sporów o naturze kompetencyjnej. Obserwacje praktyki postępowania ratowniczego w wymiarze krajowym zwykle nie ujawniają jaskrawych przykładów nieprawidłowości w organizacji działań ratowniczych. Lektura zapisów prawa i zmian, jakie następowały w perspektywie ostatnich lat również zdaje się wskazywać na ogólną spójność i czytelność regulacji we wskazywanym obszarze. Jednak bardziej zgłębione obserwacje, szczególnie w wymiarze kompetencji formalnych do kierowania działaniami ratowniczymi w aspekcie przynależności terytorialnej podmiotów, rodzą pytania dotyczące wskazywania faktycznie uprawnionych do wstępowania w rolę organizatora podejmowanych działań. Z uwagi na fakt, że „do nauki przychodzi się z pytaniami, a nie gotowymi odpowiedziami” [4] zasygnalizowany *implicite* problem wydaje się stanowić wystarczające uzasadnienie podjętego tematu rozważań. Ich rozwinięcie wymaga uprzedniego odniesienia się do wybranych pojęć prawnych z obszaru ochrony przeciwpożarowej oraz przedstawienia podstawowych kwestii dotyczących porządku kierowania działaniami ratowniczymi.

---

1 Za Maciejem Schroederem, „Ratownictwo przybiera wiele postaci. Ratownictwo to gra o życie i zdrowie. To najwspanialsza i najczystsza gra, w której stawką jest zdrowie i życie ratowanych i ratowników”. M. Schroeder, *Osoby i zjawiska towarzyszące akcji ratowniczej*, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Poznań 2002, s. 5.

## 1. Teren działania a obszar chroniony

Temat artykułu nawiązuje do aktywności JOP, będących podmiotami umundurowanymi i wyposażonymi w specjalistyczny sprzęt, przeznaczonymi do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami<sup>2</sup>. Mianem tym są określane różne ze względu na strukturę podmioty – jednostki administracji państwowej i terenowej, organizacje społeczne oraz formacje zakładowe. Należą do nich m.in. podmioty Państwowej Straży Pożarnej (PSP), ochotnicze straże pożarne (OSP), zakładowe straże pożarne (ZSP), zakładowe służby ratownicze (ZSR), jednostki organizacyjne wojskowej ochrony przeciwpożarowej (JOWOP) [12].

Tym, co łączy poszczególne JOP, jest zdolność do reagowania na nagłe zagrożenia bezpieczeństwa powszechnego. Nie należy zapominać, że oprócz działalności *stricto* ratowniczej JOP realizują szereg dodatkowych zadań w obszarze administracji, profilaktyki społecznej, prewencji i innych. Przykładowo, wśród zadań PSP, poza organizowaniem i prowadzeniem akcji ratowniczych, wyróżnia się rozpoznawanie zagrożeń, wykonywanie pomocniczych czynności ratowniczych dla wsparcia działań innych służb, nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych i szereg innych. Odnosząc się z kolei do OSP, pełne spektrum ich zadań określają statuty poszczególnych jednostek-stowarzyszeń. Niemniej, na poziomie ustawowym przewiduje się aktywność tych jednostek również w obszarach: oświatowo-kulturalnym, krzewienia sportu i kultury fizycznej, upowszechniania ochrony przeciwpożarowej i zasad udzielania pierwszej pomocy [12].

Aktywność poszczególnych JOP ogranicza się zwykle do określonego terytorium, do którego odwołują się pojęcia terenu działania i obszaru chronionego. W tym miejscu należy wyraźnie podkreślić, że nie są to określenia tożsame i wskazują na nieco inny zakres kompetencyjny.

Pierwsze z wymienionych – teren działania (określany również terenem własnego działania lub obszarem działania) – mimo braku definicji legalnej, w aktach normatywnych z zakresu ochrony przeciwpożarowej zwykle nawiązuje do podziału administracyjnego państwa lub zasięgu organizacyjnego władania obszarem. Tereny działania JOP są różne i zależne od rodzaju jednostek. Przykładowo, dla ZSP i ZSR wyjściowo jest to teren zakładu, w którym dana jednostka funkcjonuje, ewentualnie

---

2 Zob. ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2019 poz. 1372), art. 15, art. 19 ust. 1a; ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 poz. 1499), art. 1.

rozszerzony o obszar uzgodniony z komendantem powiatowym (miejskim) PSP [7]. Dla OSP terenem własnego działania jest gmina, w której jednostka została utworzona oraz obszar ustalony między wójtami sąsiednich gmin w porozumieniu z komendantem powiatowym (miejskim) PSP, przy czym, dla jednostek włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (KSRG) „zasięg” ten rozszerzono do terenu powiatu, w którym jednostka ma swoją siedzibę [7]. W zakresie walki z pożarami i likwidacji innych miejscowych zagrożeń przewidziano możliwość dysponowania JOP również poza teren ich własnego działania. Dotyczy to w szczególności jednostek tworzących odwód operacyjny [7]. Termin „teren działania” stosowany jest także w odniesieniu do struktur PSP i choć, jak już wspomniano, nie został zdefiniowany prawnie, odwołuje się do kompetencji terytorialnej organów PSP poszczególnych poziomów administracji<sup>3</sup>. W odniesieniu do szczebla najniższego terenem działania komend powiatowych (miejskich) PSP jest powiat, w którym jednostka ma swoją siedzibę, a w przypadku usytuowania w mieście na prawach powiatu również dodatkowo tzw. powiat ziemski [9]. O ile w zakresie JOP innych niż PSP, termin „teren działania” nawiązuje przede wszystkim do ich działalności operacyjnej, o tyle w odniesieniu do struktur PSP odwołuje się do szerszego zakresu kompetencyjnego, w tym działalności kontrolno-rozpoznawczej. Stąd wydaje się uprawnione odnosić to pojęcie do pełnego zakresu działalności JOP, nawet jeśli wymagałoby to przypisania mu pewnego „nadznaczenia”<sup>4</sup>. Biorąc pod uwagę rolę PSP i jej organów w organizacji ochrony przeciwpożarowej w kraju, określenie terenów działania poszczególnych komend w oparciu o podział administracyjny wpisuje się w realizację podstawowych zadań państwa, zapobiegając w tej materii wyłączeniom terytorialnym oraz konfliktowi kompetencyjnemu organów równorzędnych. Przymorządkowanie terenów działania pozostałym JOP dodatkowo porządkuje zakres kompetencyjno-terytorialny, szczególnie w odniesieniu do zdolności reagowania na zagrożenia.

Nieco inaczej przedstawia się kwestia obszaru chronionego. W 2017 r. pojęciu temu nadano definicję prawną, wskazując, że jest to obszar, w granicach którego, niezależnie od podziału administracyjnego, siły i środki podmiotów KSRG właściwe dla rodzaju zagrożenia przybędą do miejsca zdarzenia w najkrótszym czasie [10]. Wprowadzenie

3 Por. np. art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej...; art 23 ust. 2 pkt 7. ustawy o Państwowej Straży Pożarnej...

4 Oznaczającego przyporządkowania mu znaczenia szerszego, dodatkowego; por. S. Nowak, *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 2017, s. 193.

wskazywanej definicji miało zapewne na celu dodatkowe dookreślenie zjawiska dotąd wielokrotnie przywoływanego w wykonawczych regulacjach prawa z zakresu ochrony przeciwpożarowej – odnoszonego przede wszystkim do płaszczyzny *strice* interwencyjnej<sup>5</sup>. W praktyce ratowniczej termin obszar chroniony był (i nadal jest) wiązany przede wszystkim z „rejonizacją” jednostek ratowniczo-gaśniczych (JRG) wchodzących w skład komend powiatowych (miejskich) PSP – szczególnie tych, w których strukturze wyodrębniono więcej niż jedną jednostkę [13].

Ustalenie obszarów chronionych w ramach sieci podmiotów KSRG należy do kompetencji organów PSP i oparte winno być o prawdopodobny (przewidywany) czas przybycia do miejsca zdarzenia pierwszych i kolejnych zasobów KSRG, odpowiednio do 8 i 15 minut [10]. Wymaga się też graficznego przedstawienia obszarów chronionych w dokumentacji operacyjnej. Podobnie jak w przypadku rejonów działania, przewidziano możliwość dysponowania zasobów ratowniczych poza przypisane im obszary chronione [10]. Powyższe, wraz z wyraźnym definicyjnym odseparowaniem obszarów chronionych od podziału administracyjnego, sprawia, że mogą one „przekraczać” granice opisywanych wyżej rejonów działania. Zawężając temat wyłącznie do funkcjonowania JRG i komend powiatowych (miejskich) PSP, należy zauważyć, że obszary chronione jednostek, w określonych uwarunkowaniach lokalnych, mogą „wkraczać” w rejonu działania sąsiednich komend, co powoduje określone implikacje, o których mowa w dalszej części rozważań.

Ograniczenia edytorskie opracowania zmuszają autorów do pominięcia szeregu powiązanych kwestii, np.: zależności pomiędzy przedmiotowymi pojęciami w odniesieniu do niektórych rodzajów JOP, ograniczenia definicyjnego do podmiotów KSRG czy też problemów metodycznych w wyznaczaniu „prawdopodobnego czasu przybycia podmiotów” i zmienności w tym obszarze powodowanej czynnikami cywilizacyjnymi (np. dobowym natężeniem ruchu na drogach itp.). Skoncentrowanie dalszych rozważań na współdziałaniu JRG ma na celu zwrócenie uwagi na istotę problemu, to zaś wymaga uprzedniego, syntetycznego odniesienia się do regulacji z zakresu kierowania działaniami ratowniczymi.

---

5 Porównaj z zapisami nieobowiązującego już rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2011 nr 46 poz. 3008) oraz wcześniejszych.

## 2. Kierowanie działaniami ratowniczymi

Zapisy regulacji z zakresu ochrony przeciwpożarowej wskazują JOP jako podmioty zobligowane do prowadzenia działań ratowniczych, rozumianych jako każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska, a także likwidacja przyczyn powstania pożaru, wystąpienia klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia [12]. Abstrahując od wątpliwej użyteczności praktycznej przywołanej definicji działań ratowniczych<sup>6</sup>, ich właściwa realizacja w kontekście potrzeby niesienia pomocy w warunkach zagrożenia wymaga sprawnego kierowania. Proces ten, obejmujący planowanie, organizowanie, nadzorowanie i koordynowanie, może być realizowany na trzech poziomach: interwencyjnym, taktycznym i strategicznym [10]. Kwestie uruchamiania poszczególnych poziomów kierowania, kompetencje do przejmowania kierowania, obowiązki i uprawnienia kierującego określono w ustawie o ochronie przeciwpożarowej oraz aktach wykonawczych do ustawy<sup>7</sup>. Pomijając szereg szczegółowych zagadnień związanych z organizacją kierowania działaniem ratowniczym, w nawiązaniu do tematu rozważań, dalsze odwołania w tym zakresie będą nawiązywały przede wszystkim do „wyłaniania” KDR w kontekście zaangażowania wielopodmiotowego. Ze względu na ujawniony wyżej problem terytorialności, uwaga autorów została skoncentrowana na najniższych poziomach kierowania<sup>8</sup>. Celem uzupełnienia przedstawionych dotąd informacji, należy dodać, że dysponowanie zasobów ratowniczych do zdarzeń jest realizowane przez stanowiska kierowania PSP (SK PSP) zgodnie z usytuowaniem administracyjnym komend PSP<sup>9</sup>, natomiast prerogatywy KDR wynikają z jego

---

6 Szerzej na temat pojemności definicji i jej interpretacji: R. Radkowski, *Działania ratownicze i ratowniczo-gaśnicze, problematyka terminologii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2015, nr 55 (3), s. 67–82.

7 Przede wszystkim w: rozporządzeniu z 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz.U. z 2013 r. poz. 709), rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz.U. z 1992 r. nr 54 poz. 259) oraz rozporządzeniu w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu...

8 Szerzej o znaczeniu poziomem „najniższego” (interwencyjnego) w praktyce ratowniczej: T. Zwęgliński, R. Radkowski, *Organizational Aspects of the Rescue System in Poland* [w] B. Wiśniewski, P. Kobes, G. Sander (red.), *Security and Law in the Cognitive and Utilitarian Context*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015, s. 145–158.

9 Por. art. 10–14 ustawy o Państwowej Straży Pożarnej...

usytuowania jako organu samodzielnego, niepodlegającego zwierzchności jakichkolwiek innych podmiotów<sup>10</sup>.

Kierowanie działaniem ratowniczym podejmuje pierwszy przybyły do miejsca zdarzenia dowódca do czasu przybycia uprawnionego do przejęcia kierowania według kolejności: członek OSP, komendant gminny ochrony przeciwpożarowej – jeśli jest członkiem OSP oraz strażak JOP [8]. Warto w tym miejscu wyjaśnić, że w rozumieniu prawnym strażakiem określana jest osoba związana z właściwą JOP stosunkiem służby lub pracy<sup>11</sup>. W sytuacji przybycia dowódców tej samej hierarchii, zobowiązany do przejęcia kierowania jest ten, który reprezentuje jednostkę, dla której miejsce zdarzenia stanowi teren własnego działania [8]. W przypadku zakładów posiadających własne JOP, zasady kierowania winny być określone w planach działań ratowniczych zakładów [8]. Ogólne dla wszystkich JOP regulacje dotyczące kierowania zakładają, że z chwilą przybycia do miejsca działań ratowniczych podmiotu KSRG, kierowanie winno być realizowane w trybie przewidzianym przepisami w sprawie szczegółowych zasad organizacji systemu [8]. Tutaj z kolei organizację działań ratowniczych odnosi się do przywoływanych już trzech poziomów kierowania (interwencyjnego, taktycznego, strategicznego), kolejno uruchamianych w zależności od liczby i rodzaju sił JOP KSRG zaangażowanych w działania [10]. W przypadku kierowania interwencyjnego, poza wskazywanymi powyżej, zobowiązanymi do jego przejęcia są kolejno hierarchicznie wyżsi dowódcy PSP, poczynając od dowódcy zastępcy, kończąc na dowódcy JRG – właściwi ze względu na obszar chroniony. Kierowanie na tym poziomie może także przejąć oficer lub aspirant wyznaczony przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, komendant powiatowy (miejski) PSP lub oficer wyznaczony przez komendanta wojewódzkiego PSP – wskazywani jako zobowiązani do przejęcia kierowania na wyższych poziomach [10]. Kierowanie taktyczne są z kolei zobligowani przejąć w kolejności: zastępca dowódcy JRG właściwej dla miejsca powstania zdarzenia, dowódca JRG właściwej dla miejsca powstania zdarzenia, oficer lub aspirant wyznaczony przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, a następnie komendant powiatowy (miejski) PSP [10]. Z punktu

---

10 Szerzej na temat usytuowania formalno-prawnego i kompetencji KDR: S. Lipiński, *Kierowanie działaniami ratowniczymi* [w:] J. Zarzycki (red.), *Zbiór opracowań z wykładów bloku tematycznego „działania operacyjne” (wybrane zagadnienia) dla strażaków ubiegających się o zajmowanie stanowisk oficerskich związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2013, s. 30–76.

11 Por. ustawa o ochronie przeciwpożarowej..., art. 16a, ustawa o Państwowej Straży Pożarnej..., art. 1.



widzenia dalszych rozważań uwagę zwraca wskazanie na funkcyjnego „właściwego dla miejsca powstania zdarzenia”. Jeśli zaś chodzi o kierowanie na poziomie strategicznym, to przejmują go kolejno funkcjonariusze, poczynając od oficera wyznaczonego przez komendanta wojewódzkiego PSP, aż po Komendanta Głównego PSP [10]. Wskazując na poziomowość kierowania, zastrzeżono, że uruchomienie kierowania na poziomie wyższym nie powoduje ograniczenia obowiązków kierującego (lub kierujących) na poziomie (poziomach) niższym [10]. Kończąc rozważania w tym zakresie, warto zwrócić uwagę, że w regulacji dotyczącej szczegółowej organizacji KSRG, podobnie jak przedstawiono wyżej, odniesiono się również do przypadku przybycia osób tej samej hierarchii oraz kierowania w zakładach posiadających ZSR lub ZSP. Jako zobowiązanego do przejścia kierowania w przywołanej sytuacji, podobnie jak poprzednio, wskazuje się funkcyjnego, reprezentującego podmiot właściwy ze względu na teren własnego działania. W przypadku zaś zakładów zastrzeżono, że zasady kierowania i kolejność jego przejmowania określają właściwe terytorialnie plany ratownicze [10].

Jak już sygnalizowano, problematykę kierowania działaniami ratowniczymi można rozwijać o szereg obszarów<sup>12</sup>. W tej części opracowania ograniczono się do kwestii uprawnienia do wstąpienia w rolę kierującego, co ma stanowić grunt pod dalsze rozważania.

### 3. Implikacje

W toku przeprowadzonych dotąd rozważań ujawniono, że w regulacjach prawa z zakresu ochrony przeciwpożarowej pojęcia teren działania i obszar chroniony są używane zamiennie w kontekście organizowania działań ratowniczych. Fakt ten zwykle nie przynosi negatywnych skutków w zakresie możliwości wyłaniania uprawnionego do kierowania działaniami ratowniczymi na dowolnym etapie organizacji akcji. Inaczej jest w sytuacji, gdy, jak wskazano powyżej, obszar chroniony danego podmiotu interwencyjnego (np. JRG) obejmuje, poza częścią macierzystego terenu działania (np. własnej komendy PSP), także część terenu administracyjnie podlegającego

---

12 Szerzej na temat kierowania działaniami ratowniczymi: B. Kogut, *Kierowanie działaniami ratowniczymi – zarys teorii i praktyki* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne t. 1*, Szkoła Główna Służby Pożarnej, Warszawa 2017, s. 125–133; R. Radkowski, *Doskonalenie kierowania działaniami ratowniczymi* [w:] B. Wiśniewski (red.), *Racjonalizacja...*, dz. cyt. s. 164–179.

podmiotowi sąsiadującemu (np. ościennej komendy PSP). Takie sytuacje mogą mieć miejsce wobec odmiennych kryteriów wyznaczania obszarów chronionych i terenów działania – o czym mowa powyżej.

Rozwinięcie zagadnienia wymaga odwołania się do konkretnego przykładu. W sytuacji wpłynięcia do SK PSP danej komendy szczebla powiatowego informacji o wystąpieniu zagrożenia, dyspozytor lub dyżurny operacyjny, na podstawie istniejących procedur ratowniczych, dysponuje (bezpośrednio lub/i za pośrednictwem innych SK PSP) do miejsca zdarzenia siły i środki ratownicze – adekwatne do zakładanej (przewidywanej na podstawie zgłoszenia) sytuacji. Będą to zasoby tzw. I rzutu, wytypowane na podstawie przypisanych im obszarów chronionych oraz rejonów działania. Kolejne siły i środki mogą być uruchamiane w zależności od potrzeb wynikających z przyrostu informacji lub zapotrzebowania zgłaszanego przez będącego już na miejscu KDR. W odniesieniu do omawianej sytuacji, mogą mieć miejsce szczególne przypadki, gdzie jako pierwsze do miejsca zdarzenia przybędą zasoby JRG z ościennej dla miejsca zdarzenia komendy PSP, a jednocześnie właściwe z uwagi na przypisany jednostce obszar chroniony. Oczywiście jest, że dowodzący tymi zasobami wstępuje w uprawnienia KDR. W miarę przybywania sił i środków kierowanie będzie przejmowane przez kolejnych uprawnionych funkcjonariuszy wyższego szczebla z tej jednostki<sup>13</sup>.

Odwołując się do poziomu kierowania interwencyjnego, pierwsze wątpliwości mogą pojawić się w sytuacji gdy do miejsca zdarzenia dotrze potencjał właściwy administracyjnie. Wobec przywołanych powyżej zapisów, wydaje się, że na poziomie interwencyjnym reprezentujący go dowódcy nie są uwzględniani w procesie przejmowania roli KDR, co wynika z faktu, że nie są „właściwymi ze względu na obszar chroniony”<sup>14</sup>. Powstaje też pytanie: czy w takiej sytuacji ma zastosowanie zapis dotyczący funkcyjnych tej samej hierarchii – odwołujący się tym razem do terenu własnego

---

13 „Kierowanie interwencyjne przejmują ratownicy (...) właściwi ze względu na obszar chroniony (...)”, rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu..., § 24.

14 Przyjęto tu założenie, że obszary chronione JRG są wzajemnie graniczne, na co zdaje się wskazywać definicja terminu nawiązująca do przybycia „w najkrótszym czasie”, choć przywołany wcześniej § 8 rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu... wskazuje na możliwość wykreślenia obszarów chronionych jako „zasięgów niewyłącznych”, uwzględniających nie tylko pierwsze, ale i kolejne przybyte siły i środki. Takie podejście w praktyce prowadziłoby do wyznaczenia obszarów współchronionych (rejonów współdziałania) i eliminowałoby część sygnalizowanych wątpliwości.

działania?<sup>15</sup> Przyjmując przywołaną interpretację zapisów za właściwą, wykluczanie z uprawnień do przejmowania kierowania na poziomie interwencyjnym funkcyjnych z komendy właściwej terytorialnie wydaje się być co najmniej problematyczne. O ile można usprawiedliwić takie rozwiązanie w przypadku przybycia dowódców hierarchicznie niższych (np. dowódcy zastępu przy kierowaniu realizowanym przez dowódcę zmiany), o tyle kontrowersyjne wydaje się pozostawienie uprawnień dotychczasowemu dowódcy w sytuacji odwrotnej, czyli przybycia dowódcy wyższego szczebla i pozostawienia funkcji kierowania działaniem ratowniczym dowódcy poziomu niższego. Wątpliwości potęguje fakt, że na poziomie taktycznym, jako zobligowanych do przejścia kierowania, wskazuje się funkcyjnych właściwych administracyjnie [10], choć nie orzeczono tego wprost. Co prawda, na co już zwracano uwagę powyżej, w regulacji nie doprecyzowano czy zapis dotyczący dowództwa JRG „właściwej dla miejsca powstania zdarzenia” odwołuje się do obszaru chronionego czy rejonu działania, jednak dalsze wskazanie na komendanta powiatowego (miejskiego) PSP zdaje się rozwiewać wątpliwości i ujawniać rzeczywiste intencje prawodawcy.

W analizowanym przykładzie należy odnieść się także do możliwości przejścia kierowania na niższym poziomie przez wyznaczonego przez komendanta funkcjonariusza zobowiązanego do organizacji kierowania taktycznego [10]. Uznając za pożądaną i racjonalną akceptację dla przejmowania kierowania przez reprezentantów jednostek organizacyjnych właściwych administracyjnie, warto rozważyć czy w wyżej wymienionych sytuacjach swoistym doraźnym remedium na potencjalne spory kompetencyjne nie byłoby wskazanie przez komendanta powiatowego (miejskiego) PSP, w trybie zarządzenia, uprawnionych do przejścia kierowania interwencyjnego i korzystania z przedmiotowej dyspozycji każdorazowo po przybyciu któregokolwiek z wymienionych w zarządzeniu dowódców. Wszak rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji KSRG nie warunkuje możliwości przejścia kierowania interwencyjnego przez wyznaczonego aspiranta lub oficera faktem uruchomienia kierowania taktycznego, a właściwość komendanta w zakresie wprowadzenia takiego rozwiązania dodatkowo zdają się uzasadniać ustawowo przypisane prerogatywy [13]. Powyższe rozwiązanie w specyficznym rozumieniu oznaczałoby uznanie rejonu działania jako przymiotu

---

15 „W przypadku przybycia na miejsce zdarzenia osób tej samej hierarchii, które powinny przejąć kierowanie działaniem ratowniczym, kierowanie działaniem ratowniczym przejmuje ta osoba, na której terenie własnego działania znajduje się miejsce powstania zdarzenia”, rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu..., § 28.

nadrzędnego wobec obszaru chronionego, co miałyby pewne uzasadnienie, biorąc pod uwagę różnice w zakresie użyteczności pojęć wobec pełnego spektrum zadań realizowanych przez organy ochrony przeciwpożarowej.

W przywołanym przykładzie unaocniły się właściwie dwa problemy. Pierwszy, używając kolokwializmu, dotyczy „wyższości” rejonu działania nad obszarem chronionym lub odwrotnie, drugi zaś – ustępstwa hierarchii w strukturze zaszeregowania służbowego na rzecz przynależności terytorialnej/obszarowej. W tym miejscu należy zaznaczyć, że warstwy problemowej nie rozszerzano w omawianym obszarze o kwestie techniczne, takie jak mechanizm dysponowania sił i środków spoza rejonu działania danego SK PSP czy organizacja łączności pomiędzy SK PSP a KDR reprezentującym ościenną komendę.

Doprowadzenie do sytuacji, w której całkowicie wyeliminowanoby wątpliwości natury kompetencyjno-racjonalnej wymaga zmian zapisów prawa z obszaru ochrony przeciwpożarowej. Zmiany takie muszą być poprzedzone gruntowną i holistyczną analizą obecnych rozwiązań. Jednocześnie ich modyfikacja nie może uderzać w priorytet dysponowania zasobów, które mogą przybyć do miejsca zdarzenia najszybciej – niezależnie od istniejących granic administracyjnych. Jest to zadanie trudne, ale nie niemożliwe. Pierwszym krokiem do jego realizacji wydaje się być redefiniowanie przywoływanych pojęć lub/i ich uspoźnienie na rzecz wprowadzenia do języka prawa ratowniczego pojęcia obszarów współchronionych (lub rejonów współdziałania).

## Podsumowanie

Problematyka kierowania działaniami ratowniczymi jest rozległa i złożona, zwłaszcza w przypadku zdarzeń z zaangażowaniem wielopodmiotowym. Podjęte rozważania objęły zaledwie wycinek zagadnienia, w dodatku ograniczony do interakcji wewnątrz-resortowych. Autorzy wyszli bowiem z założenia, że doskonalenie rozwiązań nie powinno pomijać najdrobniejszych elementów całości<sup>16</sup>. Ujawnienie wątpliwości kompetencyjnych w pozornie nieskomplikowanej sytuacji stanowi dowód na konieczność ciągłej racjonalizacji rozwiązań oraz stałej obserwacji skutków wprowadzanych zmian.

---

16 Tadeusz Kotarbiński za Michałem Aniołem Buonarotti, „Nie lekceważcie drobnostek, ponieważ od drobnostek zależy doskonałość, a doskonałość nie jest drobnostką”, T. Kotarbiński, *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź 1982, s. 22.

Nieprzypadkowo główną osią rozważań stała się wprowadzona w ostatnim czasie definicja legalna obszaru chronionego. Fakt, że zabiegowi temu nie towarzyszyły także zmiany innych powiązanych zapisów prawnych, doprowadził do rozbieżności interpretacyjnych, wątpliwości natury teoretycznej oraz określonych skutków faktycznych. Każda zmiana niesie określone konsekwencje, rodzi czasem trudne do przewidzenia implikacje, które nie tylko nie przynoszą poprawy, lecz w skrajnych przypadkach mogą prowadzić do regresu. Stąd bardzo ważnym jest, by zmiany miały charakter konsekwentny i wielopłaszczyznowy.

Jak wspomniano we wstępie, rozważania skoncentrowano na ujawnieniu problemu, jego przedstawieniu w możliwie wyrazisty sposób, co nie było zadaniem łatwym, biorąc pod uwagę swoisty, mocno „sektorowy” charakter opisywanych zjawisk. W odniesieniu do możliwości rozwiązania problemu nie formułowano arbitralnych rozstrzygnięć, ograniczając się do propozycji doraźnej oraz hasłowego odwołania do stosowanego niegdyś powszechnie w środowisku pożarniczym określenia: rejon współdziałania. Zabieg ten poczyniono z pełną premedytacją, licząc na zainicjowanie dyskusji wśród praktyków i teoretyków ratownictwa. Wydaje się to stanowić najwłaściwszy kierunek do wypracowania docelowej koncepcji poprawy rozwiązań.

## Bibliografia

- [1] Kogut B., *Kierowanie działaniami ratowniczymi – zarys teorii i praktyki* [w:] Wiśniewski B. (red.), *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne t. 1*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2017.
- [2] Kotarbiński T., *Traktat o dobrej robocie*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich Wydawnictwo Polskiej Akademii Nauk, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1982.
- [3] Lipiński S., *Kierowanie działaniami ratowniczymi* [w:] Zarzycki J. (red.): *Zbiór opracowań z wykładów bloku tematycznego „działania operacyjne” (wybrane zagadnienia) dla strażaków ubiegających się o zajmowanie stanowisk oficerskich związanych z kierowaniem działaniami ratowniczymi*, Szkoła Główna Służby Pożarniczej, Warszawa 2013.
- [4] Nowak S., *Metodologia badań społecznych*, PWN, Warszawa 2007.
- [5] Radkowski R., *Działania ratownicze i ratowniczo-gaśnicze, problematyka terminologii*, „Zeszyty Naukowe SGSP” 2015, nr 55 (3).

- [6] Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym (Dz.U. z 1992 r. nr 54 poz. 259).
- [7] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 17 lipca 1998 r. w sprawie terenu działania jednostek ochrony przeciwpożarowej, okoliczności i warunków udziału tych jednostek w działaniach ratowniczych poza terenem własnego działania oraz zakresu, szczegółowych warunków i trybu zwrotu poniesionych przez nie kosztów (Dz.U. z 1998 nr 94 poz. 598 z późn. zm.).
- [8] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (Dz.U. z 2013 poz. 709).
- [9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 26 lipca 2006 r. w sprawie ramowej organizacji komendy wojewódzkiej i powiatowej (miejskiej) Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2006 nr 143 poz. 1037 z późn. zm.).
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. z 2017 poz. 1319).
- [11] Schroeder M., *Osoby i zjawiska towarzyszące akcji ratowniczej*, Szkoła Aspirantów Państwowej Straży Pożarnej w Poznaniu, Poznań 2002.
- [12] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. z 2019 poz. 1372).
- [13] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. z 2019 poz. 1499).
- [14] Wiśniewski B., Zwęgliński T., Socha R., *Theory of commanding*, "Bulletin of Lviv State University of Life Safety" 2016, no 14/2016.
- [15] Zwęgliński T., Radkowski R., *Organizational Aspects of the Rescue System in Poland* [w:] Wiśniewski B., Kobes P., Sander G. (red.) *Security and Law in the Cognitive and Utilitarian Context*, Verlag Dr. Kovač, Hamburg 2015.

**Radosław Radkowski** – doktor nauk o bezpieczeństwie, oficer pożarnictwa. Absolwent Szkoły Głównej Służby Pożarniczej (inżynieria pożarnictwa) oraz Akademii Techniczno-Humanistycznej w Bielsku-Białej (inżynieria środowiska w przemyśle). Stopień naukowy doktora uzyskał w Wyższej Szkole Policji w Szczytnie. Autor kilkunastu publikacji naukowych z zakresu ratownictwa i ochrony ludności. Pełniąc służbę w jednostkach ochrony przeciwpożarowej, wielokrotnie czynnie uczestniczył w działaniach ratowniczych. Aktualnie Zastępca Komendanta Powiatowego Państwowej Straży Pożarnej w Pszczynie.

**ORCID: 0000-0001-5623-2693**

**Tomasz Zwęgliński** – doktor nauk o bezpieczeństwie, magister inżynierii pożarnictwa, oficer pożarnictwa oraz specjalista ds. ochrony ludności i zarządzania kryzysowego. Pracownik akademicki, Dyrektor Instytutu Bezpieczeństwa Wewnętrznego w Szkole Głównej Służby Pożarniczej. Stopień naukowy doktora uzyskał w Akademii Obrony Narodowej w Warszawie. Studiował w Szkole Głównej Służby Pożarniczej na Wydziale Inżynierii Bezpieczeństwa Pożarowego i Wydziale Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego. Ekspert ds. bezpieczeństwa pracy, studiów podyplomowych realizowanych przez Politechnikę Warszawską i Centralny Instytut Ochrony Pracy – Państwowy Instytut Badawczy. Ekspert Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności oraz Połączonego Centrum UNEP/OCHA ONZ ds. ochrony środowiska w przypadku wystąpienia katastrof. EU CBRN Security Manager, absolwent międzynarodowych studiów podyplomowych (2018 r.) finansowanych w ramach Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego UE (DG HOME). Krajowy i międzynarodowy menedżer projektów badawczych i rozwojowych (w tym finansowanych z programów badawczych UE, MNiSW, programu Polska Pomoc, itp.). Organizator i współorganizator krajowych i międzynarodowych ćwiczeń sztabowych i pełnoskalowych z zakresu zarządzania kryzysowego i ochrony ludności, w tym jako trener i ewaluator.

**ORCID 0000-0003-2652-8068**

---

**Radosław Radkowski** – PhD in Security Sciences, fire officer. A graduate of the Main School of Fire Service (fire engineering) and the University of Technology and Humanities in Bielsko-Biała (environmental engineering in industry). He obtained his doctoral degree at the Police Academy in Szczytno. Author of several scientific publications in the field of rescue and civil protection. While serving in fire protection units, he actively participated in rescue operations many times. Currently Deputy Commander of the Poviast State Fire Service in Pszczyna.

**Tomasz Zwęgliński** – PhD in Security Sciences, Master of Fire Engineering, professional fire officer (Lt. Col.) and specialist in civil protection and crisis management. An academic leading the Internal Security Institute at the Main School of Fire Service. PhD graduated from the National Defence Academy in Warsaw (Poland). Fire engineering and crisis management studied at the Main School of Fire Service accordingly at the Fire Safety Engineering Faculty and the Civil Safety Engineering Faculty. Occupational safety expert graduated from the Warsaw Technical University and the Central Institute

for Labour Protection – National Research Institute in Poland. High level coordination expert of the European Union Civil Protection Mechanism and disaster environmental expert of the Joint Environmental Unit UNEP/OCHA. EU CBRN Security Manager graduated from international post-graduate study in 2018, financed from the EU Internal Security Fund (DG HOME). National and international research, development and capacity building projects manager (incl. EU research programmes, the Polish Official Development Assistance funding, etc.). Table-top and field civil protection exercises manager, trainer and evaluator.