

POLITYKA I STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA PAŃSTWA

Janusz POPIS

ZAKRES DZIAŁANIA PAŃSTWOWEJ STRAŻY POŻARNEJ

W literaturze dotyczącej tematu bezpieczeństwa napotkać można bardzo wiele jego definicji. Chcąc najogólniej uchwycić sens pojęcia „bezpieczeństwo”, można przytoczyć definicję amerykańskiego socjologa Daniela Lenera, który pisał, iż: „w najbardziej dosłownym znaczeniu bezpieczeństwo jest właściwie identyczne z pewnością (safety) i oznacza brak zagrożenia (danger) fizycznego albo ochronę przed nim”¹. Istotne wydaje się spostrzeżenie, iż sytuacje zagrożenia towarzyszą człowiekowi od kiedy pojawił się na ziemi, przybierając różnorodne konfiguracje w zdarzeniach bądź procesach, powodujące naruszenie stanu równowagi pomiędzy określonymi podmiotami – jednostkami, grupami społecznymi, państwami – a otoczeniem².

Wraz z rozwojem cywilizacyjnym podlega zmianom podejście, postrzeganie oraz organizacja systemu bezpieczeństwa. Obowiązek zapewnienia bezpieczeństwa sobie i swoim obywatelom spoczął na państwie z uwagi na to, iż państwo stanowi najwyższą formę organizacji życia społecznego³. „Jednym z naczelných zadań każdego państwa jest zagwarantowanie bezpieczeństwa narodu, prawa do życia w pokoju, suwerenności, niepodległości i nienaruszalności terytorialnej kraju. W realizacji tego zadania wyraża się funkcja obronna państwa opierająca się na jego potencjale moralnym, gospodarczym i militarnym”⁴.

¹ J. W. Gould, W. L. Kolb, *A dictionary of the Social Science*, London 1964, s. 629 w: T. Jemiolo, *Współczesne uwarunkowania bezpieczeństwa narodowego Polski*, [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa*, red. naukowa K. Jałoszyński, B. Wiśniewski, T. Wojtuszek, Wyższa Szkoła Administracji, Bielsko-Biała 2007, s. 68.

² W. Fehler, *Zagrożenie – kluczowe kategorie teorii bezpieczeństwa*, [w:] *Współczesne postrzeganie...*, op. cit., s. 34.

³ A. Skrabacz, *Bezpieczeństwo, obrona narodowa i obronność* [w:] *Współczesne postrzeganie bezpieczeństwa...*, op. cit., s. 43.

⁴ Zob. S. Koziej, F. Wołkowicz, *Podstawowe zagrożenia obronności Rzeczypospolitej Polskiej*, AON, Warszawa 1995, s. 3.

Dostrzegając różnice pomiędzy bezpieczeństwem a obronnością, zauważyć należy, że w Strategii obronności Rzeczypospolitej Polskiej znaleźć można zapis iż: „Ewolucji ulega myślenie o obronności państwa. W ostatnich latach zaszło wiele zmian w organizacji obrony narodowej, powodujących że jest ona postrzegana w szerszych niż tradycyjnie kategoriach. Obecnie obronność jest dziedziną bezpieczeństwa narodowego stanowiącą sumę wszystkich cywilnych i wojskowych przedsięwzięć mających na celu zapobieganie i przeciwstawianie się wszelkim potencjalnym zagrożeniom bezpieczeństwa państwa, zarówno militarnym jak i pozamilitarnym, mogącym doprowadzić do kryzysu polityczno-militarnego”⁵.

Państwowa Straż Pożarna – PSP – jest jednym z elementów ochrony państwa odgrywającym, co jest znaczące, jednakowo ważną rolę w każdym okresie: pokoju, zagrożenia bezpieczeństwa państwa, kryzysu bądź wojny⁶.

W Strategii bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej znajduje się zapis charakteryzujący ogólnie PSP: „Nadrzędnym celem działań Państwowej Straży Pożarnej jest rozpoznawanie zagrożeń oraz prowadzenie działań ratowniczych. Państwowa Straż Pożarna posiada zdolność do natychmiastowego reagowania podczas wystąpienia nagłego zagrożenia życia i zdrowia, a także środowiska i mienia oraz w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych. Państwowa Straż Pożarna jest również organizatorem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego, który jest aktualnie w procesie przekształcania w Zintegrowany System Ratowniczy o charakterze powszechnym. Państwowa Straż Pożarna współdziała ze wszystkimi służbami i podmiotami ratowniczymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie rozwoju ratownictwa w Polsce oraz organizowania działań ratowniczych, akcji poszukiwawczo-ratowniczych i akcji humanitarnych poza granicami państwa. Stanowiska kierowania PSP analizują na bieżąco gotowość operacyjną służb i podmiotów ratowniczych, rozdzielają siły i środki ratownicze, a także koordynują działania ratownicze. Istotnym celem PSP jest również szkolenie na potrzeby ochrony ludności. Państwowa Straż Pożarna wspiera także państwowe służby i inspekcje oraz organizacje pozarządowe w zakresie realizowania zadań w sferze ochrony ludności”⁷.

Na przestrzeni wieków straż pożarna nieustannie przeobrażała się, co znajdowało silne uzasadnienie w zmieniających się warunkach i coraz to nowych wyzwaniach. Zmieniały się więc zadania, które przed nią stawiano, co z kolei skutkowało zmianami w strukturze organizacyjnej. Przewidywanie, unikanie, minimalizowanie

⁵ *Strategia obronności Rzeczypospolitej Polskiej, Strategia sektorowa do Strategii Bezpieczeństwa Narodowego*, Ministerstwo Obrony Narodowej, Warszawa 2009, s. 3.

⁶ B. Wiśniewski, J. Prońko, *Ogniwa ochrony państwa*, AON, Warszawa 2004, s. 6.

⁷ *Strategia bezpieczeństwa Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2007, s. 27, 28.

oraz usuwanie skutków zagrożeń, należy do prawdziwych wyzwań współczesności. Wciąż rozrastający się katalog potencjalnych zagrożeń oraz świadomość iż: „bezpieczeństwo – podobnie jak pokój między narodami, czy też pozycja państw w społeczności międzynarodowej – nie jest stanem, który można osiągnąć i utrzymać raz na zawsze”⁸ spowodowało iż pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego stulecia nastąpiły radykalne zmiany dotyczące ochrony przeciwpożarowej w Polsce. Prace nad systemem prawnoorganizacyjnym w obszarze ratownictwa rozpoczęto w 1988 roku. Na początku lat dziewięćdziesiątych wypracowano nową koncepcję ochrony przeciwpożarowej oraz przygotowano dwa projekty ustaw: o ochronie przeciwpożarowej oraz o Państwowej Straży Pożarnej. W dniu 1 lipca 1992 r. rozpoczęła swą działalność Państwowa Straż Pożarna, która to w myśl ustawy jest zawodową, umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formacją, przeznaczoną do walki z pożarami, klęskami żywiołowymi i innymi miejscowymi zagrożeniami⁹.

Zadania PSP dotyczące działań na rzecz szeroko pojętego bezpieczeństwa powszechnego zamieszczono w kilkunastu ustawach i wielu przepisach szczegółowych¹⁰. Najistotniejsze z nich to: ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 r.¹¹, ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 r.¹² oraz ustawa Prawo ochrony środowiska¹³.

Pierwsza z w/w ustaw nakłada na PSP zadania, do których zalicza się: rozpoznawanie zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego, organizowanie oraz prowadzenie akcji ratowniczych w przypadku pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, wykonywanie specjalistycznych pomocniczych czynności ratowniczych podczas klęsk żywiołowych, czy też likwidacji zagrożeń przez inne służby. PSP jest ustawowo zobowiązana także do kształcenia kadr dla potrzeb własnych oraz innych jednostek ochrony przeciwpożarowej i powszechnego systemu ochrony ludności, prowadzenia nadzoru nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych oraz prowadzenia prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony p.poż. i ochrony ludności. Ponadto, formacja ta współpracuje z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnej w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych oraz ze służbami ratowniczymi i strażami pożarnymi innych państw,

⁸ A. D. Rotfeld, *Europejski system bezpieczeństwa in statu nascendi*, Wyd. PISM, Warszawa 1990, s. 5.

⁹ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400, art. 1.

¹⁰ *Strategia rozwoju Państwowej Straży Pożarnej na lata 2008–2015*, opracowana pod nadzorem st. bryg. S. Zuchory, Warszawa 20 grudnia 2007, s. 13.

¹¹ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400.

¹² Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

¹³ Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

a także z ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie umów międzynarodowych i innych przepisów. PSP realizuje także inne zadania wynikające z wiążących RP umów międzynarodowych¹⁴. Formacja ta współdziała także przy wykonywaniu działań ratowniczych na akwenach i z zakresu ratownictwa wysokościowego a także wspomaga swym potencjałem działania ratownicze prowadzone na obszarach objętych prawem górniczym, morskim, czy też lotniczym.

Zgodnie z zapisem ustawy o Państwowej Straży Pożarnej Komendant Główny jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz ochrony przeciwpożarowej¹⁵.

Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej definiuje zadania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, w ramach których między innymi: kieruje on pracą Komendy Głównej PSP oraz krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym, a szczególnie: zarządza podmiotami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ustala plan zbiorczy sieci podmiotów ksrsg, ustala plan dotyczący rozmieszczania na obszarze kraju specjalistycznego sprzętu w ramach ksrsg, dysponuje odwodami operacyjnymi i kieruje ich siłami, dowodzi działaniami ratowniczymi, których zasięg bądź rozmiary wykraczają poza możliwości sił ratowniczych województwa, organizuje centralny odwód operacyjny oraz przeprowadza inspekcję gotowości operacyjnej podmiotów ksrsg, których siły i środki wchodzą w skład centralnego odwodu operacyjnego, analizuje działania ratownicze prowadzone przez podmioty ksrsg oraz ustala sposób przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów ksrsg. Ponadto Komendant Główny PSP analizuje zagrożenia pożarowe oraz inne miejscowe zagrożenia, inicjuje przedsięwzięcia i prace naukowo-badawcze w obszarze ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, organizuje kształcenie, szkolenie i doskonalenie zawodowe w jednostkach organizacyjnych PSP, inicjuje i przygotowuje projekty aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa, prowadzi współpracę międzynarodową, bierze udział w przygotowywaniu i wykonywaniu umów międzynarodowych w zakresie określonych w ustawach i w tych umowach, kieruje jednostki organizacyjne PSP do akcji ratowniczych oraz humanitarnych poza obszar kraju w oparciu o wiążące Rzeczypospolitą Polską umowy międzynarodowe, wprowadza podwyższoną gotowość operacyjną PSP w sytuacji większego prawdopodobieństwa wystąpienia katastrofy naturalnej bądź awarii technicznej, których skutki mogą stanowić zagrożenie dla życia i zdrowia dużej liczby osób, mienia w wielkich rozmiarach bądź środowiska na znacznych obszarach¹⁶.

¹⁴ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400, art. 1.

¹⁵ Dz. U. z 1991 r. Nr 88, poz. 400, art. 9, pkt. 1.

¹⁶ Dz. U. z 1991 r. Nr 88 poz. 400, art. 10.

Zbliżone zadania dla PSP wynikają także z drugiej ze wspomnianych wcześniej ustaw. Ustawa o ochronie przeciwpożarowej wskazuje na: zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej czy też innego miejscowego zagrożenia, zapewnianiu sił i środków do zwalczania tych zagrożeń oraz prowadzenia działań ratowniczych¹⁷. Podobnie rzecz ma się z ustawą Prawo ochrony środowiska. Z analizy tego aktu jasno wynika, że funkcjonariusze PSP szczególnie wnikliwie i systematycznie powinni kontrolować zakłady stwarzające zwiększone ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej i zakłady stwarzające duże ryzyko wystąpienia poważnej awarii przemysłowej. W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości są zobowiązani do wydania decyzji wzywającej do usunięcia uchybień bądź wstrzymującej użytkowanie instalacji¹⁸.

Będąc elementem rządowej administracji zespolonej na poziomie województwa i powiatu PSP, jest istotnym elementem systemu bezpieczeństwa państwa, a jednocześnie organizatorem i trzonem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który to funkcjonuje od 1995 roku. W ramach w/w systemu PSP realizuje swe ustawowe zadania poprzez zwalczanie pożarów i klęsk żywiołowych, a także poprzez ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne i medyczne. Rozwiązania strukturalno organizacyjne tego systemu pozwalają na optymalne wykorzystanie posiadanego potencjału technicznego, intelektualnego i organizacyjnego wszelkich podmiotów ratowniczych wchodzących w skład ksrq oraz współdziałających z systemem, co sprawia, że ksrq szybko reaguje na wszelakie zmiany i ściśle współdziała z otoczeniem a granice działalności systemu są bardzo elastyczne¹⁹.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r.²⁰ określa szczegółowe zasady organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w szczególności w zakresie: „organizacji na obszarze powiatu, województwa i kraju; walki z pożarami i innymi klęskami żywiołowymi; ratownictwa technicznego, chemicznego, ekologicznego i medycznego; dysponowania do działań ratowniczych; kierowania działaniami ratowniczymi; prowadzenia dokumentacji

¹⁷ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej, Dz. U. z 1991 r. Nr 81, poz. 351.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska, Dz. U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627.

¹⁹ J. Popis, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa* [w:] „Zeszyty studenckie”, red. B. Wiśniewski, R. Socha, J. Prońko, Bielsko-Biała, s. 122.

²⁰ Dz. U. Nr 46, poz. 239.

działań ratowniczych oraz dokumentacji funkcjonowania ksrq; organizacji odwo-
dów operacyjnych oraz organizacji stanowisk kierowania”²¹.

Warto podkreślić, że ksrq jest zorganizowany w sposób zapewniający jego cią-
głe funkcjonowanie w dwóch stanach czuwania i doraźnego reagowania na trzech
poziomach: powiatowym, wojewódzkim i centralnym.

PSP jest bez wątpienia kluczowym elementem w łańcuchu bezpieczeństwa,
zintegrowanym z innymi służbami i podmiotami ratowniczymi, co warunkuje zach-
owanie ciągłości w procesie przygotowania oraz reagowania na powstałe zagrożenia.
Zgodnie ze Strategią rozwoju Państwowej Straży Pożarnej na lata 2008 – 2015
zasoby PSP pozwalają na realizację następujących przedsięwzięć: stanowiska kiero-
wania właściwych terytorialnie komendantów PSP są ogniwem wymiany informacji
o nagłych zagrożeniach i występujących zdarzeniach między służbami i podmiotami
ratowniczymi oraz organami władzy, a także zespołami zarządzania kryzysowego;
w 2005 r. PSP została wyznaczona na bazę organizacyjno-techniczną odbierania
zgłoszeń z sieci stacjonarnych europejskiego alarmowego numeru „112”; mimo
zmiany funkcji centrów powiadamiania ratunkowego, mających za zadanie koor-
dynację całego ratownictwa oraz integrację pracy dyspozytorów jednostek PSP
i ochrony zdrowia, jak również innych podmiotów ratowniczych z poziomu powia-
tu na poziom województwa oraz w celu przekazywania informacji z tel. 112 do
właściwych służb i podmiotów, w wyniku podpisania umów między wojewodami
a jednostkami PSP, centra te pozostały w PSP; w ostatnim czasie PSP była i jest gwa-
rantem zabezpieczenia logistycznego oraz wsparcia ratowniczego podczas ryzyka
wystąpienia na przykład ptasiej grypy i pryszczycy oraz zagrożeń związanych z bio-
terroryzmem we współpracy z Państwową Inspekcją Sanitarną i Weterynaryjną;
PSP jest w stanie wykonywać różne zadania z obszaru ochrony ludności w obszarze
poza ratowniczym do których można zaliczyć dowożenie wody pitnej dla ludności
czy współorganizowanie pomocy humanitarnej bądź psychologicznej; PSP razem
z Państwową Inspekcją Ochrony Środowiska nadzoruje zadania w obszarze przeciw-
działania poważnym awariom przemysłowym w ramach wdrażania Dyrektywy UE
Seveso II; PSP razem z Państwową Inspekcją Ochrony Radiologicznej realizuje
zadania w obszarze wsparcia ratowniczego podczas ryzyka wystąpienia zagrożeń
radiacyjnych; PSP uczestniczy w procesie przekazywania informacji dotyczących
zagrożeń terrorystycznych; PSP współorganizuje szkolenia w obszarze ochrony dóbr
kultury, międzynarodowego prawa humanitarnego, Mechanizmu Wspólnotowego
do spraw ochrony ludności UE, szkoli przedstawicieli urzędów rządowych i samo-
rządowych oraz organizacji pozarządowych; PSP uczestniczy w przedsięwzięciach

²¹ Dz. U. Nr 46, poz. 239, § 1.

rządowych dotyczących poprawy bezpieczeństwa na przykład w zakresie ratownictwa na drogach w ramach Programu Rządowego – GAMBIT; formacja ta oraz ratownictwo jest skonsolidowane z ośrodkami naukowo-badawczymi realizującymi programy z zakresu bezpieczeństwa w Polsce oraz w krajach UE²².

Prezentując strukturę organizacyjną PSP należy stwierdzić, że jest ona ściśle dopasowana do podziału administracyjnego kraju. Jednostkami organizacyjnymi PSP są: Komenda Główna, komendy wojewódzkie, komendy powiatowe/miejskie, Szkoła Główna Służby Pożarniczej wraz z innymi szkołami PSP (w skład których mogą wchodzić jednostki ratowniczo-gaśnicze), a także Centralne Muzeum Pożarnictwa i jednostki badawczo-rozwojowe. Należy zaznaczyć, że w przypadku komendy wojewódzkiej w jej skład mogą wchodzić ośrodki szkolenia, a w skład komend powiatowych/miejskich wchodzi jednostki ratowniczo-gaśnicze. W ramach jednostek ratowniczo-gaśniczych mogą być wyodrębniane czasowe posterunki²³. Główny ciężar działalności naukowo-badawczej PSP spoczywa na szkołach PSP oraz Centrum Naukowo-Badawczym Ochrony Przeciwożarowej im. Józefa Tuliszkowskiego PIB.

Systematycznie powiększający się katalog zagrożeń stymulowany przede wszystkim rozwojem cywilizacyjnym, zwiększająca się częstotliwość występowania zagrożeń wymagających interwencji służb ratowniczych i coraz bardziej złożona ich natura ma bezpośredni wpływ na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. Fakt ten zmusza wszystkie służby ratownicze, w tym także PSP, do wypracowywania coraz to skuteczniejszych rozwiązań organizacyjnych w celu optymalizacji wykorzystywania podmiotów zajmujących się ratownictwem co przejawia się w tworzonego Zintegrowanym Systemie Ratowniczym, będącym integralną częścią Systemu Ochrony Ludności.

²² *Strategia rozwoju Państwowej...* op. cit., s. 14, 15.

²³ Zob. Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej..., op. cit., art. 8.