

Monika Wyszomirska<sup>a)\*</sup>, Adam Konieczny<sup>b)</sup>

<sup>a)</sup> *Scientific and Research Centre for Fire Protection – National Research Institute / Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej – Państwowy Instytut Badawczy*

<sup>b)</sup> *National Headquarters of the State Fire Service of Poland / Komenda Główna Państwowej Straży Pożarnej*

\* *Corresponding author / Autor korespondencyjny: mwyszomirska@cnbop.pl*

## Problems and Directions of Cooperation of the National Rescue and Firefighting System with the Structures of Local Self-Government

### Problematyka oraz kierunki współpracy krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego ze strukturami samorządu terytorialnego

#### ABSTRACT

**Aim:** The aim of the article is to identify directions for improving cooperation between the national rescue and firefighting system (KSRG) and local government units. The authors of this article have analysed the structure of KSRG and the powers of local government in the area of public safety, with particular emphasis on issues relating to the principles of operation, potential and tasks of the rescue and firefighting system, as well as the organizational structure of local government and its tasks in maintaining public safety. The discussion of the cooperative strategy of KSRG and local government units was also a contribution to formulating conclusions and postulates that can be used to set new directions for improving cooperation between the two entities. This is important due to the fact that they play an important role in building a security system for citizens and their property.

**Introduction:** Ensuring security is one of the top priorities in every country's policy. In the area of public safety, in addition to national units (State Fire Service, State Medical Rescue) and local government units, properly prepared, organized and specialized formations such as OSP, ZHP, WOPR, GOPR, TOPR and others also participate. Regardless of the type of security units, in any case, the identification of potential hazards is the basis for planning preventive measures, it allows to define the areas that involve the greatest risk of natural disasters and technical failures.

**Methodology:** The article uses theoretical research methods, including an analysis of the provisions of the Act on Fire Protection, the Regulation on the Detailed Organization of the National Rescue and Firefighting System, the provisions of the Constitution of the Republic of Poland, the Act on Volunteer Fire Brigades and the acts regulating the status and tasks of local government. The article discusses the structure and tasks of the national rescue and firefighting system, with particular emphasis on the cooperation of KSRG with the local government units. The publication also formulates *de lege ferenda* postulates. While presenting proposals to improve the cooperation of entities operating within KSRG, the authors also used their knowledge and experience gained during many years of work and service for fire protection.

**Conclusions:** The national rescue and firefighting system is an integral part of our country's public safety system. The experience of recent years has confirmed that it is an effective guarantee of the safety of people and property, while its structure forms a coherent system of rescue forces and resources centred around various entities. Constant technological and political-economic changes impose the need to improve the system and adapt it to current social needs. Therefore, the development of KSRG still requires setting new tasks and looking for solutions to effectively achieve the goals of the system. An important element to improve the operation of KSRG is the construction of the best possible form of cooperation between the rescue formations of the PSP and OSP and local government, since effective security protection is not possible without the cooperation of government and local administration.

**Keywords:** public safety, rescue and firefighting system, local government, fire protection

**Type of article:** original scientific article

---

Received: 03.11.2022; Reviewed: 01.12.2022; Accepted: 08.12.2022;

Authors' ORCID IDs: M. Wyszomirska – 0000-0002-7780-2699, A. Konieczny – 0000-0002-1702-1866;

The authors contributed equally to this article;

Please cite as: SFT Vol. 60 Issue 2, 2022, pp. 60–76, <https://doi.org/10.12845/sft.60.2.2022.3>;

This is an open access article under the CC BY-SA 4.0 license (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

---

#### ABSTRAKT

**Cel:** Celem artykułu jest wskazanie kierunków doskonalenia współpracy między krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym (KSRG) a jednostkami samorządu terytorialnego. Autorzy niniejszej pracy przeanalizowali strukturę KSRG oraz kompetencje samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa powszechnego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących zasad funkcjonowania, potencjału oraz zadań systemu ratowniczo-gaśniczego, a także struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego oraz jego zadań z zakresu utrzymania bezpieczeństwa powszechnego. Omówienie

kooperacyjnej strategii KSRG i jednostek samorządu było również przyczynkiem do sformułowania wniosków i postulatów, które mogą posłużyć do wyznaczenia nowych kierunków doskonalenia współpracy obu podmiotów. Jest to o tyle ważne, gdyż odgrywają one istotną rolę w budowaniu systemu bezpieczeństwa obywateli i ich mienia.

**Wprowadzenie:** Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych priorytetów w polityce każdego państwa. W dziedzinie bezpieczeństwa powszechnego, obok jednostek państwowych (Państwowa Straż Pożarna, Państwowe Ratownictwo Medyczne) oraz jednostek samorządu terytorialnego, uczestniczą również odpowiednio przygotowane, zorganizowane i wyspecjalizowane formacje, takie jak OSP, ZHP, WOPR, GOPR, TOPR i inne. Niezależnie od rodzaju jednostek działających na rzecz bezpieczeństwa, w każdym przypadku identyfikacja potencjalnych zagrożeń stanowi podstawę planowania działań profilaktycznych, pozwala zdefiniować obszary, które wiążą się z największym ryzykiem występowania klęsk żywiołowych i awarii technicznych.

**Metodologia:** W pracy wykorzystano teoretyczne metody badawcze, w tym analizę przepisów ustawy o ochronie przeciwpożarowej, rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, postanowień Konstytucji RP, ustawy o ochotniczych strażach pożarnych oraz ustaw regulujących status i zadania samorządu terytorialnego. W artykule omówiono strukturę oraz zadania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, ze szczególnym uwzględnieniem współpracy KSRG z jednostkami samorządu terytorialnego. W publikacji sformułowano także postulaty *de lege ferenda*. Autorzy, przedstawiając propozycje usprawnienia współpracy podmiotów działających w ramach KSRG, wykorzystali również swoją wiedzę i doświadczenie zdobyte podczas wieloletniej pracy i służby na rzecz ochrony przeciwpożarowej.

**Wnioski:** Krajowy system ratowniczo-gaśniczy stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa powszechnego naszego państwa. Doświadczenia ostatnich lat potwierdziły, że jest on skutecznym gwarantem bezpieczeństwa ludzi i mienia, zaś jego struktura tworzy spójny układ sił i środków ratowniczych skupionych wokół różnych podmiotów. Ciągłe zmiany technologiczne i polityczno-gospodarcze wymuszają konieczność doskonalenia systemu i dostosowywania go do aktualnych potrzeb społecznych. Rozwój KSRG wymaga zatem wyznaczenia wciąż nowych zadań oraz szukania rozwiązań, które pozwolą na efektywne realizowanie celów systemu. Istotnym elementem usprawniającym działanie KSRG jest skonstruowanie jak najlepszej formy współpracy pomiędzy formacją ratowniczą PSP i OSP a samorządem terytorialnym, gdyż skuteczna ochrona bezpieczeństwa nie jest możliwa bez współdziałania administracji rządowej i samorządowej.

**Słowa kluczowe:** bezpieczeństwo powszechne, system ratowniczo-gaśniczy, samorząd terytorialny, ochrona przeciwpożarowa

**Typ artykułu:** oryginalny artykuł naukowy

---

**Przyjęty:** 03.11.2022; **Zrecenzowany:** 01.12.2022; **Zaakceptowany:** 08.12.2022;

Identyfikatory ORCID autorów: M. Wyszomirska – 0000-0002-7780-2699, A. Konieczny – 0000-0002-1702-1866;

Autorzy wnieśli równy wkład merytoryczny w powstanie artykułu;

**Proszę cytować:** Proszę cytować: SFT Vol. 60 Issue 2, 2022, pp. 60–76, <https://doi.org/10.12845/sft.60.2.2022.3>;

Artykuł udostępniany na licencji CC BY-SA 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>).

---

## Introduction

Ensuring security is one of the top priorities in every country's policy. Security is a constant need for all of us, although it is defined and understood differently, and challenges, threats and risks in the area of national security are also understood differently [1–2]. As security is universal in nature, when analysing possible threats, it is difficult to create a closed catalogue of events that are dangerous to the public. Difficulties are enhanced by rapid technological and economic development, the increasing scope of globalisation, and the disappearance of traditional borders – these are just some of the many factors causing an increase in threats to the public safety.

The purpose of a hazard assessment is to establish a catalogue of the negative consequences of any crisis event and to define the likelihood, extent and scale of its occurrence. Such an exercise makes it possible to select the threats that are most real and that require the development of appropriate procedures in plans to combat them, especially in terms of crisis management [3].

However, regardless of the typology and classification of the adopted hazards, in each case the priority is the human being, with the overriding objective of protecting his or her life, health and the environment in which he or she operates. Therefore, safety is an important subject of the strategy of our country and the other European Union Member States [4], and the cooperation

## Wprowadzenie

Zapewnienie bezpieczeństwa jest jednym z najważniejszych priorytetów w polityce każdego państwa. Bezpieczeństwo jest stałą potrzebą nas wszystkich, choć jest ono różnie definiowane i rozumiane, odmiennie też pojmowane są wyzwania, zagrożenia i ryzyka w obszarze bezpieczeństwa państwa [1–2]. W związku z tym, że bezpieczeństwo ma charakter powszechny, analizując możliwe zagrożenia, trudno jest stworzyć zamknięty katalog zdarzeń niebezpiecznych dla społeczeństwa. Trudności potęgują szybki rozwój technologiczny i ekonomiczny, zwiększający się zakres globalizacji, zanik tradycyjnych granic – to tylko niektóre z wielu czynników powodujących wzrost zagrożeń bezpieczeństwa powszechnego.

Celem oceny zagrożeń jest ustalenie katalogu negatywnych skutków wszelkich zdarzeń kryzysowych oraz zdefiniowanie prawdopodobieństwa, zasięgu i skali ich powstania. Takie działania pozwala wytypować zagrożenia najbardziej realne i wymagające opracowania odpowiednich procedur w planach ich zwalczania, zwłaszcza w zakresie zarządzania kryzysowego [3].

Niezależnie jednak od przyjętej typologii i klasyfikacji zagrożeń, w każdym przypadku priorytetem jest człowiek, zaś nadrzędnym celem – ochrona jego życia, zdrowia oraz środowiska, w którym funkcjonuje. Dlatego też bezpieczeństwo stanowi istotny przedmiot strategii naszego kraju oraz pozostałych państw członkowskich Unii Europejskiej [4], zaś prowadzona w ramach

of the State Fire Service and local government for safety conducted within the National Fire and Rescue System is part of the safety strategy of the state and its citizens.

The aim of the publication is to suggest directions for improving cooperation between the national rescue and firefighting system (KSRG) and local government units, both at voivodship, district and commune level. Due to the extensive range of topics related to the functioning of KSRG, only selected issues are presented in the article. The authors of this article analysed the structure of KSRG and the competences of local government in the area of public safety, with particular emphasis on issues concerning the principles of operation, potential and tasks of the rescue and firefighting system, as well as the organisational structure of local government and its activities in maintaining public safety. The discussion of the cooperative strategy of KSRG and local government units is also a contribution to the formulating of conclusions and postulates, which can be used to set new directions for improving the cooperation of both entities playing an important role in building a system of security for citizens and their property.

### Organisation of operations and objectives, as well as structure of the national rescue and firefighting system

The establishment of the national rescue and firefighting system was the result of the political and socio-economic changes that took place in Poland in the late 1980s and early 1990s. This transformation has also affected public safety, of which fire protection and countering local threats are an important part. As the State Fire Service required support from other elements of the public security system, it was considered reasonable to create a non-military rescue system adapted to the organisational structure of the country. Passed by the Sejm of the Republic of Poland on 24 August 1991, two fundamental acts, i.e. the Act on the State Fire Service [5] and the Act on Fire Protection [6], created conditions for the creation of a national rescue and firefighting system, changed the status of firefighter-rescuers and revoked the decree on the service of firefighting officers [7]. The changes, which came into force on 1 July 1992, introduced a new form of protection for people and property against all dangers posed by nature and the development of civilisation. One of the most important challenges of PSP was to organise the national rescue and firefighting system, which became an integral part of the country's public safety system on 1 January 1995.

From the 1990s onwards, the main objectives of KSRG include:

- unifying the command and management of all rescue operations;
- unification of equipment, training and communication systems;
- increasing the effectiveness of rescue operations;
- reduction of direct and indirect losses caused by destructive events;

Krajowego Systemu ratowniczo-gaśniczego współpraca Państwowej Straży Pożarnej oraz samorządu terytorialnego na rzecz bezpieczeństwa wpisuje się w strategię bezpieczeństwa państwa i jego obywateli.

Celem publikacji jest wskazanie propozycji kierunków doskonalenia współpracy między krajowym systemem ratowniczo-gaśniczym (KSRG) a jednostkami samorządu terytorialnego, zarówno na szczeblu województwa, jak i powiatu i gminy. Z uwagi na obszerny zakres tematyczny związany z funkcjonowaniem KSRG, w artykule zostały przedstawione jedynie wybrane zagadnienia. Autorzy niniejszej pracy przeanalizowali strukturę KSRG oraz kompetencje samorządu terytorialnego w obszarze bezpieczeństwa powszechnego, ze szczególnym uwzględnieniem zagadnień dotyczących zasad funkcjonowania, potencjału oraz zadań systemu ratowniczo-gaśniczego, a także struktury organizacyjnej samorządu terytorialnego oraz jego działalności w zakresie utrzymania bezpieczeństwa powszechnego. Omówienie kooperacyjnej strategii KSRG i jednostek samorządu jest również przyczynkiem do sformułowania wniosków i postulatów, które mogą posłużyć do wyznaczenia nowych kierunków doskonalenia współpracy obu podmiotów odgrywających istotną rolę w budowaniu systemu bezpieczeństwa obywateli i ich mienia.

### Organizacja działań oraz cele i struktura krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

Powołanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego było wynikiem przemian politycznych i społeczno-gospodarczych, jakie zaszły w Polsce na przełomie lat 80. i 90. XX wieku. Przemiany te dotyczyły również bezpieczeństwa powszechnego, którego istotną częścią jest ochrona przeciwpożarowa oraz przeciwdziałanie zagrożeniom miejscowym. W związku z tym, że Państwowa Straż Pożarna wymagała wsparcia ze strony innych elementów systemu bezpieczeństwa powszechnego, uznano za zasadne utworzenie niemilitarnego systemu ratowniczego, dostosowanego do struktury organizacyjnej państwa. Uchwalone przez Sejm RP w dniu 24 sierpnia 1991 r. dwie zasadnicze ustawy, tj. ustawa o Państwowej Straży Pożarnej [5] oraz ustawa o ochronie przeciwpożarowej [6] stworzyły warunki do powstania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, zmieniły status strażaka-ratownika i unieważniły dekret o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa [7]. Zmiany, które weszły w życie z dniem 1 lipca 1992 r., wprowadziły nową formę ochrony ludzi i mienia przed wszelkimi zagrożeniami stwarzanymi przez naturę oraz rozwój cywilizacji. Jednym z ważniejszych wyzwań PSP było zorganizowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, który od 1 stycznia 1995 r. stał się integralną częścią systemu bezpieczeństwa powszechnego państwa.

Począwszy od lat 90. XX wieku do głównych celów KSRG należy:

- ujednoczenie dowodzenia i zarządzania wszelkimi działaniami ratowniczymi;
- ujednoczenie sprzętu, systemu szkolenia i łączności;
- zwiększenie skuteczności działań ratowniczych;
- zmniejszenie strat bezpośrednich i pośrednich spowodowanych destrukcyjnymi zdarzeniami;

- optimal use of the existing equipment;
- cooperation with international rescue organisations in operations around the world;
- unification of the organisational and legal structure of the rescue service.

However, the main purpose of KSRG is first and foremost to ensure the protection of life, health and property and the environment as part of the activities undertaken by the State Fire Service and other rescue entities, with a particular focus on volunteer fire brigades. Naturally, the catalogue of tasks of KSRG has been expanded several times over the years. An example is the so-called Anti-Terrorism Act [8], which in 2016 imposed an obligation on KSRG to provide assistance during emergency events triggered by the presence of biological agents, also during terrorist incidents (Article 28(6) of the Fire Protection Act). The imposition of new tasks implied changes in the regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration on the detailed rules of organisation of KSRG [9], as new areas of rescue and threats emerged, relations between municipalities ensuring the combat readiness of these units changed, as well as increased training requirements with regard to OSP members, involved directly in rescue operations.

*De lege lata* status and tasks of KSRG are currently defined by the provisions of the Act on Fire Protection, other legal acts issued on the basis of statutory delegation, as well as contracts, agreements and arrangements concluded between the entities of the rescue and firefighting system.

According to the statutory definition, fire protection consists of the implementation of projects aimed at protecting life, health, property or the environment against fire, natural disaster or other local hazard by:

1. Preventing the occurrence and spread of fire, natural disaster or other local emergency.
2. Providing forces and resources to combat a fire, natural disaster or other local emergency.
3. Carrying out rescue operations.

It is worth mentioning that the tasks and responsibilities under the Act on Fire Protection have also been assigned to local government units, hence the following part of the publication will discuss the competences of local government in the area of safety and the directions of its cooperation with KSRG.

When analysing the executive acts to the act mentioned above, special attention should be paid to the regulation of the Minister of Internal Affairs and Administration on the detailed organisation of the national rescue and firefighting system [10]. According to this regulation, KSRG performs its tasks by:

- firefighting and elimination of local threats (rescue operations);
- technical, chemical, ecological, water-diving and high-altitude rescue work;
- search and rescue operations and provision of qualified first aid.

The regulation of the Ministry of Internal Affairs and Administration also regulates the organisation of the system on the territory of the poviát, voivodship and the country, defines the principles of dispatching to rescue actions and directing rescue

- optymalne wykorzystanie istniejącego sprzętu;
- współpraca z międzynarodowymi organizacjami ratowniczymi w działaniach prowadzonych na całym świecie;
- ujednoczenie struktury organizacyjno-prawnej ratownictwa.

Jednak głównym celem KSRG jest przede wszystkim zapewnienie ochrony życia, zdrowia i mienia oraz środowiska w ramach działań podejmowanych przez Państwową Straż Pożarną i inne podmioty ratownicze, ze szczególnym uwzględnieniem ochotniczych straży pożarnych. Oczywiście na przestrzeni ostatnich lat katalog zadań KSRG był wielokrotnie rozszerzany. Przykładem może być tzw. ustawa antyterrorystyczna [8], która w 2016 roku nałożyła na KSRG obowiązek udzielania pomocy podczas zdarzeń nadzwyczajnych, wywołanych obecnością czynników biologicznych, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym (art. 28 ust. 6 ustawy o ochronie przeciwpożarowej). Nakładanie nowych zadań implikowało zmianę rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG [9], gdyż pojawiały się m.in. nowe dziedziny ratownictwa oraz zagrożenia, zmieniały się relacje między gminami zapewniającymi gotowość bojową tych jednostek, jak również wzrastały wymagania szkoleniowe w odniesieniu do druhów OSP, biorących bezpośredni udział w działaniach ratowniczych.

Stan *de lege lata* oraz zadania KSRG są obecnie określane przez przepisy ustawy o ochronie przeciwpożarowej, inne akty prawne wydawane na podstawie delegacji ustawowej, jak również umowy, porozumienia i uzgodnienia zawierane między podmiotami systemu ratowniczo-gaśniczego.

Zgodnie z definicją ustawową ochrona przeciwpożarowa polega na realizacji przedsięwzięć mających na celu ochronę życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem, klęską żywiołową lub innym miejscowym zagrożeniem poprzez:

1. Zapobieganie powstawaniu i rozprzestrzenianiu się pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.
2. Zapewnienie sił i środków do zwalczania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia.
3. Prowadzenie działań ratowniczych.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że zadania i obowiązki wynikające z ustawy o ochronie przeciwpożarowej zostały przypisane również jednostkom samorządu terytorialnego, stąd też w dalszej części publikacji zostaną omówione kompetencje samorządu w obszarze bezpieczeństwa oraz kierunki jego współpracy z KSRG.

Analizując akty wykonawcze do ww. ustawy, szczególną uwagę należy zwrócić na rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego [10]. Zgodnie z tym rozporządzeniem KSRG realizuje swoje zadania poprzez:

- gaszenie pożarów i likwidację miejscowych zagrożeń (działania ratownicze);
- ratownictwo techniczne, chemiczne, ekologiczne, wodno-nurkowe i wysokościowe;
- działania poszukiwawczo-ratownicze i udzielanie kwalifikowanej pierwszej pomocy.

Rozporządzenie MSWiA reguluje również organizację systemu na obszarze powiatu, województwa i kraju, określa zasady dysponowania do działań ratowniczych oraz kierowania

actions, also normalizes the issues concerning the organization of operational units and management posts as well as keeping the documentation of rescue actions and the functioning of KSRG. The current regulation defines the functioning of KSRG not only at the planning level, but also has an impact on the quality of the carried out exercises and rescue operations. The very essence of the functioning of the rescue and firefighting system assumes that the principles of implementing its basic rescue tasks are not interchangeable and, at the same time, are adapted to the specifics of all types of incidents, including mass events or natural disasters in a situation where rescue forces and resources are not sufficient, and thus the organisation of rescue actions requires modification of their priority assumptions and simplifications in the procedure of operation. Therefore, the main idea behind the organisation of KSRG is to ensure the continuous operation of specialised rescue forces at the various levels of government. The national rescue and firefighting system, within the limits of its forces and resources, shall cooperate with the competent authorities and entities during emergency events caused by a threat of a biological agent, including events of a terrorist nature. At the same time, it should be pointed out that the central authority of government administration in matters of organisation of KSRG and fire protection remains the Commander-in-Chief of the State Fire Service, subordinate to the minister in charge of internal affairs.

The system operates at three administrative levels, corresponding to the administrative structure of the country, i.e. at:

1. The district level – basic executive level carried out by the district's own forces.
2. The provincial level – coordination and support of rescue operations when county forces are insufficient.
3. The national level – to coordinate and support rescue operations when provincial forces are insufficient.

According to the territorial jurisdiction, KSRG is formed and coordinated by:

- the head of the municipality (mayor or town mayor) within the scope of the tasks set out by the governor;
- the voivode and the district governor, who define the tasks and control the performance of the tasks on the territory of the voivodeship and the district, and in situations of extraordinary threats to life, health, the environment and property, manage the system with the assistance of the voivodeship and the district crisis management team respectively.

The system operates in two states:

- constant vigilance and emergency response involving the district and municipalities' own forces and resources;
- carrying out rescue operations that require the use of forces and resources from outside the district. In this case, the level of support and coordination is activated from the provincial level and, for large or complex rescue operations, from the central (national) level.

Returning to the characteristics of the administrative levels, it is important to emphasise the particular importance of the district. Rescue operations are carried out at this level when forces and resources at the municipal or district level are insufficient

działaniem ratowniczym, normuje także kwestie dotyczące organizacji odwołów operacyjnych i stanowisk kierowania oraz prowadzenia dokumentacji działań ratowniczych i funkcjonowania KSRG. Aktualnie obowiązujące rozporządzenie określa funkcjonowanie KSRG nie tylko na poziomie planistycznym, ale również ma wpływ na jakość prowadzonych ćwiczeń i działań ratowniczych. Istota funkcjonowania systemu ratowniczo-gaśniczego zakłada, że zasady realizacji jego podstawowych zadań ratowniczych są niezamienne i równocześnie dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, w tym także zdarzeń masowych czy klęsk żywiołowych w sytuacji, kiedy siły i środki ratownicze nie są wystarczające, a przez to organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji ich priorytetowych założeń oraz dokonania uproszczeń w procedurze działania. Myślą przewodnią organizacji KSRG jest zatem zapewnienie ciągłego funkcjonowania wyspecjalizowanych sił ratowniczych na poszczególnych poziomach administracji publicznej. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, w ramach posiadanych sił i środków, współpracuje z właściwymi organami i podmiotami podczas zdarzeń nadzwyczajnych wywołanych zagrożeniem czynnikiem biologicznym, w tym podczas zdarzeń o charakterze terrorystycznym. Jednocześnie należy wskazać, że centralnym organem administracji rządowej w sprawach organizacji KSRG oraz ochrony przeciwpożarowej pozostaje Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, podległy ministrowi właściwemu do spraw wewnętrznych.

System działa na trzech poziomach administracyjnych, odpowiadających strukturze administracyjnej kraju, tj. na poziomie:

1. Powiatowym – podstawowy poziom wykonawczy realizowany własnymi siłami powiatu.
2. Wojewódzkim – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych w sytuacji, kiedy siły powiatu są niewystarczające.
3. Krajowym – koordynacja i wsparcie działań ratowniczych w przypadku, kiedy siły województwa są niewystarczające.

Zgodnie z właściwością terytorialną KSRG tworzą oraz koordynują:

- wójt (burmistrz lub prezydent miasta) w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę;
- wojewoda i starosta, którzy określają zadania i kontrolują wykonywanie zadań na obszarze województwa i powiatu, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożenia życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządzają systemem przy pomocy odpowiednio wojewódzkiego i powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego.

System funkcjonuje w dwóch stanach:

- stałym czuwaniu i doraźnym reagowaniu, polegającym na podejmowaniu działań ratowniczych przez własne siły i środki powiatu i gmin;
- wykonywaniu działań ratowniczych, które wymagają użycia sił i środków spoza powiatu. W takim przypadku uruchamiany jest poziom wspomagania i koordynacji ze szczebla wojewódzkiego, a przy dużych lub złożonych działaniach ratowniczych ze szczebla centralnego (kraju).

Wracając do charakterystyki poziomów administracyjnych, należy zwrócić uwagę na szczególne znaczenie powiatu. Na tym poziomie realizowane są działania ratownicze w sytuacji, kiedy



and require support from the provincial and national levels. The structure of KSRG in individual poviats depends on the type of threats and the network of rescue units, while the level of inclusion of the OSP units in the system and the possibilities of its expansion, as well as the participation of fire protection units, other services and entities operating in the poviat area, both on the basis of the starost's decision and the civil law agreement signed with the starost, are not without significance.

The dispatching of the system units to the rescue operations and the alerting of cooperating entities are carried out by the command posts of municipal/district PSP commanders, cooperating with the duty stations of local administration of heads of villages (mayors, city presidents) and starosts.

KSRG is the county starost's primary tool for carrying out rescue tasks in the county area during a fire, natural disaster or the elimination of other local threats. It is the responsibility of the district starost to ensure that the elements of this system in the district, including the municipality, have effective conditions for carrying out their current rescue tasks. The starost's competencies in this area include approval of rescue plans and action programmes of county services, inspections and guards and other organisational units of the county in terms of their participation in KSRG, determination of KSRG tasks on the county's area and control of their implementation, appointment and chairmanship of the county crisis management team or inclusion of necessary financial resources for effective rescue activities of county services, inspections and guards and other organisational units of the county in the draft budget of the county. In order to adequately prepare the district to combat and remove the consequences of the threats that have arisen and to coordinate rescue activities, the district chiefs approve the rescue plans developed – mainly by the municipal and district fire commanders – which contain the basic tasks and procedures to be followed in the event of possible threats. They also have a tool in the form of the district crisis management team, through which they direct KSRG.

Preliminary analyses of the functioning of KSRG at the local government level indicate the need for specific initiatives that would improve safety measures. The improvement and modernisation of the system in the area of local government activity is necessitated by the fact that fire protection – due to the wide range of hazards to which forces and resources are dispatched – is increasingly subject to the specialisation of rescue. Also the organisation of KSRG at municipality level in the relationship between the mayor and the OSP unit, as well as the organisation of the system by the competent district/municipal chief of the PSP did not allow for the fulfilment of the basic obligation indicated in Article 19(3) of the Act on Fire Protection. Pursuant to the provision mentioned above, all matters relating to fire protection specified in the statutes of OSPs and their association required, until the enactment of the Act on Voluntary Fire Brigades, agreement with the district (city) commander of the State Fire Service. The provision of Article 19(3) of the Act, which had been in the Act on Fire Protection for 30 years, was finally removed from the new Act on Volunteer Fire Brigades because, as indicated in the explanatory memorandum to the bill, this provision 'interfered' with the statutes of OSPs.

siły i środki szczebla gminnego lub powiatowego są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomów wojewódzkiego i krajowego. Struktura KSRG w poszczególnych powiatach zależy od rodzaju zagrożeń i sieci jednostek ratowniczych, przy czym nie bez znaczenia pozostaje poziom włączenia jednostek OSP do systemu i możliwości jego rozbudowy, a także udział jednostek ochrony przeciwpożarowej, innych służb i podmiotów funkcjonujących na obszarze powiatu, zarówno na podstawie decyzji starosty, jak i umowy cywilnoprawnej podpisanej ze starostą.

Dysponowanie jednostek systemu do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się przez stanowiska kierowania komendantów miejskich/powiatowych PSP, współdziałających ze stanowiskami dyżurnymi administracji samorządowej wójtów (burmistrzów, prezydentów miast) i starostów.

KSRG jest podstawowym narzędziem starosty służącym do realizacji zadań ratowniczych na obszarze powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub likwidacji innych miejscowych zagrożeń. Zapewnienie skutecznych warunków realizacji bieżących zadań ratowniczych przez elementy tego systemu na obszarze powiatu, w tym gminy, należy do starosty. Kompetencje starosty w tym zakresie to m.in. zatwierdzanie planów ratowniczych oraz programów działania powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu w zakresie ich udziału w KSRG, określanie zadań KSRG na obszarze powiatu oraz kontrola ich realizacji, powoływanie i przewodniczenie powiatowemu zespołowi zarządzania kryzysowego czy też uwzględnianie w projekcie budżetu powiatu niezbędnych środków finansowych na skuteczne działania ratownicze powiatowych służb, inspekcji i straży oraz innych jednostek organizacyjnych powiatu. W celu odpowiedniego przygotowania powiatu do zwalczania powstałych zagrożeń i usuwania ich skutków oraz koordynacji działań ratowniczych starostowie zatwierdzają opracowane – w głównej mierze przez komendantów miejskich i powiatowych PSP – plany ratownicze, które zawierają podstawowe zadania i procedury postępowania na wypadek możliwych do wystąpienia zagrożeń. Dysponują oni także narzędziem w postaci powiatowego zespołu zarządzania kryzysowego, dzięki któremu kierują KSRG.

Wstępne analizy funkcjonowania KSRG na poziomie samorządu terytorialnego wskazują na konieczność podjęcia konkretnych inicjatyw, które udoskonaliłyby działania na rzecz bezpieczeństwa. Usprawnienie i unowocześnienie systemu w zakresie działalności samorządu wymusza fakt, że ochrona przeciwpożarowa – z uwagi na szeroki wachlarz zagrożeń, do których dysponowane są siły i środki – w coraz większym stopniu podlega specjalizacji ratownictwa. Również organizacja KSRG na poziomie gminy w relacji wójt – jednostka OSP, a także organizacja systemu przez właściwego komendanta powiatowego/miejskiego PSP nie pozwalały na wypełnienie podstawowego obowiązku wskazanego w art. 19 ust. 3 ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Zgodnie z przywołanym wyżej przepisem wszelkie sprawy dotyczące ochrony przeciwpożarowej określone w statucie OSP i ich związku wymagały do momentu uchwalenia ustawy o ochotniczych strażach pożarnych uzgodnienia z komendantem powiatowym (miejskim) Państwowej Straży Pożarnej. Przepis art. 19 ust. 3 ustawy, który funkcjonował w ustawie o ochronie przeciwpożarowej od

When discussing aspects of the system's operation, it is also important to take into account the dynamics with which the current structural and organizational solutions of the KSRG operate. According to the authors, through the effective use of the organizational, technical and intellectual potentials of the various rescue and interacting entities [11], the system responds vividly to any changes in the environment and interacts with it to a great extent. As a result, the limits of the system's operation are very flexible and allow it to fulfil tasks under any conditions. It can be assumed that KSRG can be not only a rescue system, but also a civil protection system. The system is subject to continuous improvement and modification, adapting to changing technological and social conditions. Cooperation between KSRG and local government entities is also evolving [12], and the basis for change is the analysis of the effects of previous cooperation. The success of the cooperation of the entities mentioned above is certainly determined by factors such as the massiveness of the system and the systematic upgrading of the used specialized equipment. On the side of the factors that can negatively affect the effectiveness of KSRG operations is the variability of the environment in which KSRG and local governments operate. After all, being subject to constant transformation gives rise to the need to streamline operations to enable joint ventures. Overestimating the capabilities of KSRG and the inconsistency between the tasks imposed on KSRG and the tasks of local government in the area of public security are also factors undermining the system. Despite the fact that municipalities allocate large funds overall for the operation of OSPs, in individual cases the quality of KSRG's functioning may be affected by insufficient financial and organizational involvement of the local government (e.g. in the subject of administrative supervision). In view of the fact that for KSRG and local government units the public is in each case the superior entity, this article discusses both the activities carried out by the entities mentioned above for the benefit of security, as well as formulates conclusions and proposals for solutions to increase the efficiency and effectiveness of the existing cooperation.

### Sources of funding for the national rescue and firefighting system

Since KSRG is formed primarily by the State Fire Service, which is an emergency service maintained from the state budget, as well as by volunteer fire departments, maintained primarily from local government budgets and grants from the state budget, it is necessary to discuss how the various entities are financed.

According to Article 19a of the Act on the State Fire Service, the costs associated with the operation of the State Fire Service are covered by the state budget, with the costs of the State Fire Service's operations in the district area being financed by an allocated subsidy. It should be emphasized that the provision and

30 lat, został ostatecznie usunięty z nowej ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, gdyż – jak wskazano w uzasadnieniu projektu ustawy – przepis ten „ingerował” w statuty OSP.

Omawiając aspekty funkcjonowania systemu, należy również wziąć pod uwagę dynamikę, z jaką działają obowiązujące rozwiązania strukturalno-organizacyjne KSRG. Zdaniem autorów poprzez efektywne wykorzystanie potencjałów organizacyjnych, technicznych i intelektualnych różnych podmiotów ratowniczych i współdziałających [11] system „żywo reaguje na wszelkie zmiany w otoczeniu i w znacznym stopniu z nim współdziała. W związku z tym, że granice funkcjonowania systemu są bardzo elastyczne i umożliwiają wypełnianie zadań w każdych warunkach. Można przyjąć, że KSRG może być nie tylko systemem ratowniczym, ale również systemem ochrony ludności. System podlega ciągłym udoskonaleniom i modyfikacjom, dostosowując się do zmieniających się warunków technologicznych i społecznych. Ewoluuje również współpraca KSRG z organami samorządu terytorialnego [12], a podstawą zmian jest analiza efektów dotychczasowej kooperacji. O powodzeniu współpracy wspomnianych wyżej podmiotów decydują z pewnością takie czynniki, jak masowość systemu oraz systematyczne unowocześnianie wykorzystywanego sprzętu specjalistycznego. Po stronie czynników, które mogą negatywnie wpływać na skuteczność działania KSRG, wymienić należy zmienność środowiska, w którym działają KSRG i samorządy terytorialne. Podleganie ciągłym przeobrażeniom rodzi bowiem konieczność usprawniania działań umożliwiających realizację wspólnych przedsięwzięć. Czynnikiem osłabiającym system jest także przeszacowywanie możliwości KSRG oraz brak spójności między zadaniami nakładanymi na KSRG a zadaniami samorządu terytorialnego w zakresie bezpieczeństwa powszechnego. Mimo że gminy przeznaczają ogółem duże środki na funkcjonowanie OSP w poszczególnych przypadkach na jakość funkcjonowania KSRG może mieć wpływ zbyt małe finansowe i organizacyjne zaangażowanie samorządu terytorialnego (m.in. w przedmiocie nadzoru administracyjnego). W związku z tym, że dla KSRG oraz jednostek samorządu terytorialnego społeczeństwo jest w każdym przypadku podmiotem nadrzędnym, w niniejszym artykule omówiono zarówno działania realizowane przez ww. podmioty na rzecz bezpieczeństwa, jak też sformułowano wnioski i propozycje rozwiązań umożliwiających podwyższenie efektywności i skuteczności dotychczasowej współpracy.

### Źródła finansowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego

W związku z tym, że KSRG jest tworzone przede wszystkim przez Państwową Straż Pożarną, będącą służbą ratowniczą utrzymywaną z budżetu państwa, jak również przez ochotnicze straże pożarne, utrzymywane przede wszystkim z budżetów samorządowych i dotacji z budżetu państwa, należy omówić sposób finansowania poszczególnych podmiotów.

Zgodnie z art. 19a ustawy o PSP koszty związane z funkcjonowaniem Państwowej Straży Pożarnej pokrywa budżet państwa, przy czym koszty działalności PSP na obszarze powiatu są finansowane z dotacji celowej. Należy zaznaczyć, że udzielanie

settlement of subsidies to PSP is carried out in accordance with the rules set forth in the Act on Public Finance [13].

Local government units and organizers of mass events may also participate in covering part of the PSP operating costs. There is also a support fund within the structures of the State Fire Service, which consists of a central fund, provincial funds and schools of the State Fire Service. The support fund shall be constituted by financial resources obtained by PSP from proceeds received under the terms of Article 19b–19d of the Act on PSP, according to concluded contracts or agreements, and under the terms of Article 4a paragraph 11 items 1 and 4 and Article 11d of the Act on Fire Protection.

Detailed rules for financing volunteer fire departments are regulated by the Act on Volunteer Fire Departments [14]. According to Article 32 (1) of the Act, the operating costs of OSP are covered in particular from:

1. Budgets of local government units.
2. Funds from the state budget transferred to the Chief Commander of the State Fire Service.
3. Revenues of insurance institutions referred to in Article 38 and Article 39 of the of the Act of 24 August 1991 on fire protection.
4. Funds from individuals and legal entities, provided in particular in the form of voluntary contributions or donations;
5. Funds from public fundraising.
6. Own resources.

Redistribution of funds transferred to OSP is carried out in the form of grants for the implementation of tasks specified in Art. 3 points 1–12 and Art. 4 paragraph 1 of the Act on voluntary fire departments, based on applications submitted by OSP to the Chief Commander of the State Fire Service through the district (city) commander of the State Fire Service – competent for the area of activity of the voluntary fire service which submitted the application. Then the Chief Commander of the State Fire Service transfers the funds based on an agreement with the volunteer fire departments. Funding of OSP through grants is also provided by local governments. Addressing the issues of financing KSRG, it is necessary once again to point to Article 33(1) and (2) of the Act on Fire Protection, which both provides the legal basis for the state budget's share of the costs of operation of the fire protection units<sup>1</sup> listed in Article 15(1)(2-5) and (8) of the Act on Fire Protection, and contains a delegation for the Minister of Internal Affairs and Administration to determine annually the amount of funds for KSRG and the manner of their distribution to the individual units.

Pursuant to Article 33(2) of the Act referred to above, the Minister of Internal Affairs shall annually determine, by decree, the amount of funds and their distribution, subject to their use only for ensuring combat readiness of fire protection units. In carrying out

rozliczanie dotacji dla PSP odbywa się na zasadach określonych w ustawie o finansach publicznych [13].

W pokrywaniu części kosztów funkcjonowania PSP mogą także uczestniczyć jednostki samorządu terytorialnego oraz organizatorzy imprez masowych. W ramach struktur PSP działa również fundusz wsparcia, który składa się z funduszu centralnego, funduszy wojewódzkich oraz szkół Państwowej Straży Pożarnej. Fundusz wsparcia tworzą środki finansowe uzyskane przez PSP z wpływów uzyskanych na zasadach określonych w art. 19b–19d ustawy o PSP, zgodnie z zawartymi umowami lub porozumieniami oraz na zasadach, o których mowa w art. 4a ust. 11 pkt 1 i 4 i art. 11d ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

Szczegółowe zasady finansowania ochotniczych straży pożarnych reguluje ustawa o ochotniczych strażach pożarnych [14]. W myśl art. 32 ust. 1 ustawy, koszty funkcjonowania OSP są pokrywane w szczególności z:

1. Budżetów jednostek samorządu terytorialnego.
2. Środków z budżetu państwa przekazywanych Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej.
3. Wpływów instytucji ubezpieczeniowych, o których mowa w art. 38 i art. 39 ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.
4. Środków pochodzących od osób fizycznych i osób prawnych, przekazywanych w szczególności w formie dobrowolnych składek lub darowizn.
5. Środków pochodzących ze zbiórek publicznych.
6. Środków własnych.

Redystrybucja środków przekazywanych na rzecz OSP odbywa się w formie dotacji na realizację zadań określonych w art. 3 pkt 1–12 oraz art. 4 ust. 1 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych, na podstawie wniosków złożonych przez OSP do Komendanta Głównego PSP za pośrednictwem komendanta powiatowego (miejskiego) Państwowej Straży Pożarnej – właściwego ze względu na teren działania ochotniczej straży pożarnej, która złożyła wniosek. Następnie Komendant Główny PSP przekazuje środki na podstawie umowy zawartej z ochotniczą strażą pożarną. Finansowanie OSP w drodze dotacji odbywa się także z udziałem jednostek samorządu terytorialnego. Poruszając kwestie dotyczące finansowania KSRG, należy raz jeszcze wskazać na art. 33 ust. 1 i 2 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który zarówno daje podstawę prawną do udziału budżetu państwa w kosztach funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–5 i pkt 8 ustawy o ochronie przeciwpożarowej<sup>1</sup>, jak i zawiera delegację do corocznego określania przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji wysokości środków dla KSRG oraz sposobu ich podziału na poszczególne jednostki.

W myśl art. 33 ust. 2 ww. ustawy minister właściwy do spraw wewnętrznych corocznie określa, w drodze rozporządzenia, wysokość środków finansowych i ich podział z zastrzeżeniem

<sup>1</sup> The fire protection units listed in Article 15 (1) (2–5) and (8) of the Act on Fire Protection include:  
 - company fire department;  
 - company rescue service;  
 - municipal professional fire department;  
 - district (city) professional fire department;  
 - field rescue service;  
 - other rescue units.

<sup>1</sup> Do jednostek ochrony przeciwpożarowej wymienionych w art. 15 ust. 1 pkt 2–5 i pkt 8 ustawy o ochronie przeciwpożarowej należą:  
 - zakładowa straż pożarna;  
 - zakładowa służba ratownicza;  
 - gminna zawodowa straż pożarna;  
 - powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna;  
 - terenowa służba ratownicza;  
 - inne jednostki ratownicze.



the statutory delegation, the state allocates significant amounts of money each year to ensure the combat readiness of fire protection units. For example, over the past three years, the state budget has transferred a total of PLN 371,360,000 to units operating within the structure of KSRG.

To illustrate the amount of distributable sums allocated from the state budget for this purpose in 2019–2021, it is necessary to refer to the data contained in the executive orders to the Act on Fire Protection, in which the legislator determined the amount to be distributed to company and volunteer fire departments.

ich wykorzystania wyłącznie dla zapewnienia gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Realizując delegację ustawową, państwo przeznaczają corocznie znaczne kwoty na zapewnienie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej. Dla przykładu, na przestrzeni ostatnich trzech lat budżet państwa przekazał jednostkom funkcjonującym w strukturze KSRG łączną kwotę w wysokości 371 360 000 PLN.

Dla zobrazowania wysokości kwot do podziału przeznaczonych z budżetu państwa na ten cel w latach 2019–2021 należy odwołać się do danych zawartych w rozporządzeniach wykonawczych do ustawy o ochronie przeciwpożarowej, w których ustawodawca określił wysokość kwoty do podziału na zakładowe oraz ochotnicze straże pożarne.

**Table 1.** Summary of the amounts to be distributed in 2019–2022 for ensuring combat readiness of individual fire protection units operating within the structure of KSRG

**Tabela 1.** Zestawienie wysokości kwot do podziału w latach 2019–2022 na zapewnienia gotowości bojowej poszczególnych jednostek ochrony przeciwpożarowej funkcjonujących w strukturze KSRG

Year / Rok	2019	2020	2021
<b>Legal basis / Podstawa prawna</b>	Regulation of the Ministry of Internal Affairs and Administration of 23 September 2019 on the amount of funds in 2019 and their distribution among fire protection units operating within KSRG (Polish Journal of Laws: Dz.U. 2019 poz. 1869) / Rozporządzenie MSWiA z dnia 23 września 2019 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2019 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2019 poz. 1869)	Regulation of the Ministry of Internal Affairs and Administration of 6 October 2020 on the amount of funds in 2020 and their distribution among fire protection units operating within KSRG (Polish Journal of Laws: Dz.U. 2020 poz. 1799) / Rozporządzenie MSWiA z dnia 6 października 2020 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2020 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2020 poz. 1799)	Regulation of the Ministry of Internal Affairs and Administration of 26 July 2021 on the amount of funds in 2021 and their distribution among fire protection units operating within KSRG (Polish Journal of Laws: Dz.U. 2021 poz. 1401) amended by the regulation of the Ministry of Internal Affairs and Administration dated 9 December 2021 (Polish Journal of Laws: Dz.U. 2021 poz. 2335) / Rozporządzenie MSWiA z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2021 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2021 poz. 1401) zmienione rozporządzeniem MSWiA z dnia 9 grudnia 2021 r. (Dz.U. 2021 poz. 2335)
<b>Total amount (PLN) / Łączna kwota (PLN)</b>	<b>85 270 000</b>	<b>145 590 000</b>	<b>140 500 000</b>
<b>Company fire departments / Zakładowe straże pożarne</b>	47 000	45 000	35 000
<b>Voluntary fire departments / Ochotnicze straże pożarne</b>	85 223 000	145 545 000	140 465 000

**Source:** Own elaboration (M. Wyszomirska) based on [23–25].

**Źródło:** Opracowanie własne (M. Wyszomirska) na podstawie [23–25].

The tabular summary presented above shows the country's very strong commitment to financing the combat readiness of fire protection units operating under KSRG. The amount of budget funds allocated annually for the operation of the system thus confirms the important role that the national rescue and firefighting system plays in protecting public safety.

Przedstawione wyżej zestawienie tabelaryczne wskazuje na bardzo duże zaangażowanie państwa w finansowanie gotowości bojowej jednostek ochrony przeciwpożarowej działających w ramach KSRG. Wysokość środków budżetowych przeznaczanych corocznie na funkcjonowanie systemu potwierdza tym samym znaczenie, jakie krajowy system ratowniczo-gaśniczy odgrywa w ochronie bezpieczeństwa powszechnego.

## Role and powers of local government in the system of public security

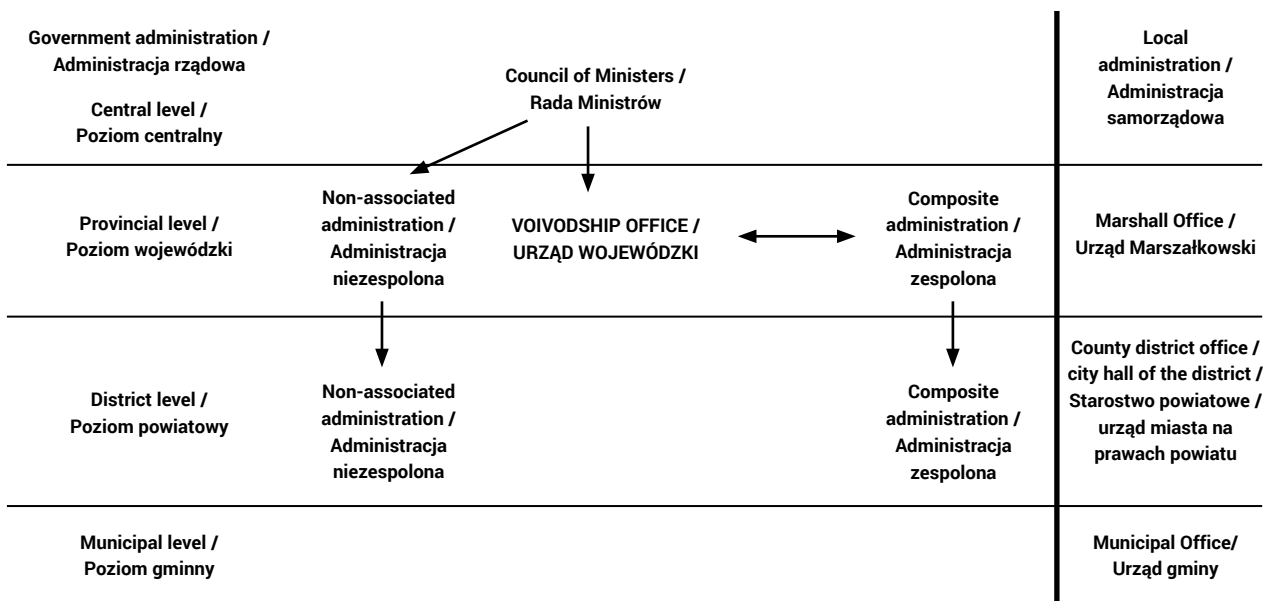
The primary, priority task of the government and local administrations is to provide security to citizens, which, regardless of how it is defined, is to guarantee public peace, identity, absence of threats and protection of life, health. The direction of the implementation of the public tasks by administrative bodies, including measures to ensure security, is determined by the Basic Law. The preamble to the Constitution of the Republic of Poland [15], through the principle of subsidiarity, points to such a division of tasks that provides citizens, groups and social unions with maximum independence and participation in the performance of public tasks. In the context of the subject of this publication, relevant provisions are contained in Articles 15(1), 16(2), and 166(1) and 163 of the Polish Constitution.

According to Article 15(1) of the Constitution, the territorial system of the Republic of Poland ensures the decentralization of public power. Therefore, the above means transferring some of the powers and responsibilities of public authority from the state authorities to the local government authorities at the lowest possible level. In doing so, the transfer of powers and tasks is inextricably linked to the expansion of decision-making authority in the social, administrative and economic areas. According to Article 16(2) of the Constitution, local government participates in the exercise of public power, carrying out tasks on its own behalf and under its own responsibility. Local government performs public tasks not reserved by the Constitution or laws for the bodies of other public authorities (Article 163), with public tasks to meet the needs of the local community being performed by the local government unit as its own tasks (Article 166(1) of the Polish Constitution).

## Rola i kompetencje samorządu terytorialnego w systemie bezpieczeństwa powszechnego

Podstawowym, priorytetowym zadaniem administracji rządowej i samorządowej jest zapewnienie obywatelom bezpieczeństwa, które – niezależnie od sposobu jego definiowania – ma gwarantować społeczeństwu spokój, tożsamość, brak zagrożeń oraz ochronę życia, zdrowia. Kierunek realizacji zadań publicznych przez organy administracji, w tym działań dotyczących zapewnienia bezpieczeństwa, określa ustawa zasadnicza. Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej [15], poprzez zasadę subsidiarności, wskazuje na taki podział zadań, który zapewnia obywatelom, grupom oraz związkom społecznym maksymalną samodzielność i udział w wykonywaniu zadań publicznych. Istotne postanowienia, w kontekście tematu niniejszej publikacji, zostały zawarte w art. 15 ust. 1, art. 16 ust. 2 oraz art. 166 ust. 1 i art. 163 Konstytucji RP.

W myśl art. 15 ust. 1 Konstytucji ustroj terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej. Powyższe oznacza zatem przekazanie części uprawnień i odpowiedzialności władzy publicznej z organów władzy państwowej na organy władzy samorządowej możliwie najniższego szczebla. Przeniesienie kompetencji i zadań jest przy tym nierozdzielnie związane z rozszerzeniem zakresu uprawnień do podejmowania decyzji w obszarze społecznym, administracyjnym i ekonomicznym. Zgodnie z art. 16 ust. 2 Konstytucji samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, realizując zadania w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję lub ustawy dla organów innych władz publicznych (art. 163), przy czym zadania publiczne służące zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej są wykonywane przez jednostkę samorządu terytorialnego jako zadania własne (art. 166 ust. 1 Konstytucji RP).



**Figure 1.** Structure of the Polish public administration system  
**Rycina 1.** Struktura systemu polskiej administracji publicznej

Source: Own elaboration (A. Konieczny).

Źródło: Opracowanie własne (A. Konieczny).

When discussing the role of local government in maintaining public safety and its participation in the national rescue and firefighting system, it should be pointed out at the beginning that these tasks have not been distributed equally among the various units. A special role in this regard is played by the municipality, for which fire protection is its own task in accordance with Article 7(1)(14) of the Act on Municipal Self-Government [16]. Tasks in the area of security – of a supra-municipal nature, are also carried out by the county, acting on the basis of Article 4, paragraph 1, items 15 and 16 of the Act on County Government [17]. On the other hand, the provincial government carries out only tasks of a provincial nature, with its competence limited to taking action only in the area of public security (Article 14(1)(14) of the Act on Provincial Self-Government [18]).

According to territorial jurisdiction, KSRG is created and coordinated by the head of the municipality, mayor or city president – within the scope of tasks set by the governor – as well as the provincial governor and starost. The latter set tasks and control their execution, and in situations of emergency threats to life, health, the environment and property, manage the system using provincial and district crisis management teams, respectively.

A detailed analysis of the scope of the tasks of individual local government units should begin with a presentation of the competencies of the municipality, which performs public tasks of local importance not reserved by law for other entities. This concept assumes that municipalities carry out public tasks for the benefit of the residents of a given area, but according to standards and rules adopted throughout the country and paid for with funds transferred to municipalities from the state budget for the implementation of tasks assigned to municipalities. Given the scope of the subject matter of this publication, the authors' focus is primarily on the municipality's activities related to public security.

According to Article 17 (1) of the Act on Fire Protection, the mayor may, by order, with the approval of the minister responsible for internal affairs, create, transform or liquidate a municipal (city) professional fire department. When taking measures to ensure adequate fire protection in the municipality, it takes into account the frequency of fires, natural disasters and other local threats. In doing so, it should be noted that the organization and detailed rules for the operation of municipal services must be established in coordination with and under the supervision of the provincial chief of the State Fire Service with jurisdiction over the municipality's area of operation. In light of the regulations of the Law on Fire Protection and the Law on Volunteer Fire Departments, the costs of operation of fire protection units are required to be paid by local government units, so the municipality bears the costs of equipping, maintaining, training and ensuring combat readiness of the municipal (city) professional fire department, area rescue services or other rescue units (Article 29 points 2 and 4, Article 32 paragraph 1 of the Act on Fire Protection and Article 32 of the Act on Volunteer Fire Departments). Thus, the municipal government plays an important role in protecting the local community, and the mayor – as the single-member body of the local government – bears full responsibility for security and public order in a situation where a state of disaster is declared in a specific municipality

Omawiając rolę samorządu w zakresie utrzymania bezpieczeństwa powszechnego i jego udział w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, należy wskazać na wstępie, że zadania te nie zostały rozłożone równo na poszczególne jednostki. Szczególną rolę w tym zakresie spełnia gmina, dla której ochrona przeciwpożarowa stanowi zadanie własne zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie gminnym [16]. Zadania z obszaru bezpieczeństwa – o charakterze ponadgminnym, wykonuje także powiat, działając na podstawie art. 4 ust. 1 pkt 15 i 16 ustawy o samorządzie powiatowym [17]. Z kolei samorząd województwa realizuje tylko zadania mające charakter wojewódzki, przy czym jego kompetencje ograniczają się do podejmowania działań wyłącznie w sferze bezpieczeństwa publicznego (art. 14 ust. 1 pkt 14 ustawy o samorządzie województwa [18]).

Zgodnie z właściwością terytorialną KSRG jest tworzony i koordynowany przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta – w zakresie zadań ustalonych przez wojewodę – oraz wojewodę i starostę. Ci ostatni wyznaczają zadania i kontrolują ich wykonywanie, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska i mienia zarządzają systemem, wykorzystując odpowiednio wojewódzkie i powiatowe zespoły zarządzania kryzysowego.

Szczegółową analizę zakresu zadań poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego należy rozpocząć od przedstawienia kompetencji gminy, która wykonuje zadania publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Ta koncepcja zakłada realizację przez gminy zadań publicznych na rzecz mieszkańców danego obszaru, jednak według standardów i zasad przyjętych w całym kraju i opłacanych ze środków przekazywanych gminom z budżetu państwa na realizację zadań zleconych gminom. Z uwagi na zakres tematyki niniejszej publikacji przedmiotem zainteresowania autorów są przede wszystkim działania gminy związane z bezpieczeństwem powszechnym.

Zgodnie z art. 17 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej wójt może – w drodze zarządzenia, za zgodą ministra właściwego do spraw wewnętrznych – tworzyć, przekształcać lub likwidować gminną (miejską) zawodową straż pożarną. Podejmując działania w zakresie zapewnienia należytej ochrony przeciwpożarowej na terenie gminy, uwzględnić częstotliwość występowania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń. Należy przy tym zaznaczyć, że organizacja i szczegółowe zasady funkcjonowania gminnych służb muszą być ustalone w porozumieniu z komendantem wojewódzkim Państwowej Straży Pożarnej właściwym ze względu na teren działania gminy i pod jego nadzorem. W świetle regulacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz ustawy o ochotniczych strażach pożarnych koszty funkcjonowania jednostek ochrony przeciwpożarowej zobowiązane są pokrywać jednostki samorządu terytorialnego, dlatego też gmina ponosi koszty wyposażenia, utrzymania, wyszkolenia i zapewnienia gotowości bojowej. gminnej (miejskiej) zawodowej straży pożarnej, terenowych służb ratowniczych lub innych jednostek ratowniczych (art. 29 pkt 2 i 4, art. 32 ust. 1 ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz art. 32 ustawy o ochotniczych strażach pożarnych). Samorząd gminy odgrywa zatem istotną rolę w ochronie społeczności lokalnej, a wójt – jako organ jednoosobowy samorządu

(if such a situation arises in the area of several municipalities, the leadership is entrusted to the district governor). Moreover, the mayor of the municipality directs efforts to prevent and recover from disasters. In this regard, the mayor may give instructions to the authorities of subsidiary units and heads of fire protection units from the municipality, and may also apply to the authorities of other organizational units of the municipality to perform tasks related to eliminating the situation. The village mayor, like the mayor or mayor of a city, is also the competent authority in matters relating to crisis management, under the terms of Article 19 of the Act on Crisis Management [19].

In light of Article 19 (2) of the same law, the tasks of the mayor include, among others, monitoring, planning, response and recovery from hazards in the municipality, but also civil planning activities. An important power is also to impose personal and material benefits at the request of, among others, those executing tasks for state defence, heads of organizational units (commanders of the State Fire Service). This applies to the performance of peacetime tasks during states of emergency (e.g. a state of natural disaster), which require the use of extraordinary measures.

The public security system is a matter also included in the district's competence. Within the framework of its own autonomous tasks, the district carries out public tasks of the security sphere of a supra-municipal nature. According to the Act on County Government, the county's own tasks in the area of fire protection include:

- „1 conducting analyses and developing forecasts of fires, natural disasters and other local threats;
- conducting an analysis of the forces and resources of the national rescue and firefighting system in the district area [20];
- building a system for coordinating the activities of fire protection units that are part of the national rescue and firefighting system, as well as services, inspections, guards and other entities participating in the rescue operations in the district area;
- organizing ICT systems, warning and alerting the population and cooperating of entities involved in the rescue operations”.

The listed enumerative tasks of the district indicate that fire protection, carried out by the district as part of its own tasks, is limited to analytical, coordination and organizational activities.

When examining the participation of local government units in the fire protection system, Article 2(4) of the Act on Fire Protection, which defines the term KSRG, cannot be overlooked. According to the provision mentioned above, the national rescue and firefighting system is understood as “an integral part of the organization of the country's internal security, including, in order to save life, health, property or the environment, the forecasting, recognition and combating of fires, natural disasters or other local threats.” This system brings together fire protection units, other services, inspections, guards, institutions and entities that have voluntarily, through a civil law agreement, consented to cooperate in the rescue operations. Thus, with a focus on the activities indicated in Article 2(4) of the Act, the starost

terytorialnego – ponosi pełną odpowiedzialność za bezpieczeństwo i porządek publiczny w sytuacji ogłoszenia stanu klęski żywiołowej na terenie konkretnej gminy (w przypadku zaistnienia takiej sytuacji na obszarze kilku gmin, kierownictwo zostaje powierzone staroście). Ponadto wójt gminy kieruje działaniami mającymi na celu zapobieganie i usuwanie skutków klęsk i katastrof. W tym zakresie wójt może wydawać polecenia organom jednostek pomocniczych i kierownikom jednostek ochrony przeciwpożarowej z terenu gminy, może również występować do władz innych jednostek organizacyjnych gminy o wykonanie zadań związanych z likwidacją zaistniałej sytuacji. Wójt, podobnie jak burmistrz lub prezydent miasta, jest również właściwym organem w sprawach dotyczących zarządzania kryzysowego, na zasadach określonych w art. 19 ustawy o zarządzaniu kryzysowym [19].

W świetle art. 19 ust. 2 ww. ustawy do zadań wójta należy m.in. monitorowanie, planowanie, reagowanie i usuwanie skutków zagrożeń na terenie gminy, ale również działania związane z planowaniem cywilnym. Ważnym uprawnieniem jest także nakładanie świadczeń osobowych i rzeczowych na wnioski m.in. wykonujących zadania na rzecz obronności państwa kierowników jednostek organizacyjnych (komendanci PSP). Dotyczy to wykonywania zadań w czasie pokoju na czas stanów nadzwyczajnych (np. stanu klęski żywiołowej), które wymagają stosowania nadzwyczajnych środków.

System bezpieczeństwa powszechnego jest materią włączoną również do kompetencji powiatu. W ramach autonomicznych zadań własnych powiat realizuje zadania publiczne sfery bezpieczeństwa o charakterze ponadgminnym.

Zgodnie z ustawą o samorządzie powiatowym, do zadań własnych powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej należą:

- „1 prowadzenie analiz i opracowywanie prognoz dotyczących pożarów, klęsk żywiołowych oraz innych miejscowych zagrożeń;
- prowadzenie analizy sił i środków krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu [20];
- budowanie systemu koordynacji działań jednostek ochrony przeciwpożarowej wchodzących w skład krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego oraz służb, inspekcji, straży oraz innych podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych na obszarze powiatu;
- organizowanie systemów teleinformatycznych, ostrzegania i alarmowania ludności oraz współdziałania podmiotów biorących udział w działaniach ratowniczych”.

Wymienione enumeratywnie zadania powiatu wskazują, że ochrona przeciwpożarowa, realizowana przez powiat w ramach zadań własnych, ogranicza się do działań analitycznych, koordynacyjnych i organizacyjnych.

Badając udział jednostek samorządu terytorialnego w systemie ochrony przeciwpożarowej, nie można pominąć art. 2 pkt 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej, który definiuje pojęcie KSRG. W myśl ww. przepisu, pod pojęciem krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego rozumie się „integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, obejmującą, w celu ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń”. System ten skupia jednostki

determines the tasks of the system in the district area and coordinates and controls their execution, while in situations of extraordinary threats to life, health or the environment, he/she directs the system with the assistance of the crisis management team (Article 14(3) and (4) of the Act on Fire Protection).

In conclusion, KSRG is the primary tool of the district governor to carry out rescue tasks in the municipalities and district during a fire, natural disaster or other local emergencies. At the district level, all reports of incidents requiring emergency action are received, based on procedures included in the rescue plans. Rescue operations are also implemented in cases where the forces and resources of municipal rescue entities are insufficient and require support from the provincial and national levels [21]. Such a structure and scope of tasks indicates the great powers of the starost in the functioning of fire protection in the district, including through his/her right to information on the tasks performed by the association of volunteer firefighters, volunteer firefighters outside the structures of such an association, local government bodies and other entities competent in fire protection in the district (Article 21 of the Act on Fire Protection).

An important prerogative of the starost and the county council is to give an opinion on the information submitted by the county/municipal PSP commander on the activities of the PSP and the state of safety of the county in the field of fire protection (Article 14 (1) of the Act on PSP). Based on the obtained information, the district council may, by resolution, determine the directions of activities aimed at eliminating threats to fire protection that are important to the local government community (Article 14 (1) of the Act on PSP).

Among the catalogue of the county's own tasks are also tasks of typical competence in the management of the security system, such as taking measures to ensure that the county/municipal chief of the PSP performs his/her tasks (Article 4(2) of the Act on County Self-Government). The provisions of Article 4(2) of the Act refer to the tasks included in Article 13(6) and (7) of the Act on PSP, i.e. support and administrative activities, as well as tasks of a linear nature directly related to ensuring safety.

The provisions of Article 4(2) of the Act on County Self-Government are a special regulation, as they combine two tasks of the county – the competence task and the own financial activity task due to the imposition on counties of the obligation to subsidise the State Fire Service. Therefore, the mechanism consists in the financing of PSP, i.e. a government administration entity, by a local government entity which receives subsidies from the state budget for this purpose (PSP headquarters are classified as local government budget entities). To summarise the considerations concerning the correlation of the tasks of the starost and district/municipal chiefs of PSP in the area of safety, one cannot overlook the observation that the dependence of PSP chiefs on the starost introduces objective difficulties in exercising the authority of the self-government administration body over the government administering entity. In this case, we have a dual subordination which, although not conducive to the functional fusion of the services with the chief officer, facilitates the execution of tasks in operational planning and in emergency situations. The establishment of such broad powers for the district chief executive was dictated

ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straż, instytucje oraz podmioty, które dobrowolnie, w drodze umowy cywilnoprawnej, zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych. Mając zatem na uwadze działania wskazane w art. 2 pkt 4 ustawy, starosta określa zadania systemu na obszarze powiatu oraz koordynuje i kontroluje ich wykonywanie, zaś w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – kieruje systemem z pomocą zespołu zarządzania kryzysowego (art. 14 ust. 3 i 4 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Konkludując, KSRG jest podstawowym narzędziem starosty służącym do realizacji zadań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu w czasie pożaru, klęski żywiołowej lub innych miejscowych zagrożeń. Na poziomie powiatowym przyjmowane są wszelkie zgłoszenia o zdarzeniach wymagających podjęcia działań ratowniczych w oparciu o procedury ujęte w planach ratowniczych. Realizowane są także działania ratownicze w przypadkach, kiedy siły i środki gminnych podmiotów ratowniczych są niewystarczające i wymagają wsparcia z poziomu wojewódzkiego i krajowego [21]. Taka konstrukcja i zakres zadań wskazuje na duże uprawnienia starosty w zakresie funkcjonowania ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu, również poprzez przysługujące mu prawo do informacji o zadaniach wykonywanych przez związek ochotniczych straży pożarnych, ochotniczej straży pożarnej pozostającej poza strukturami takiego związku, organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych podmiotów właściwych w zakresie ochrony przeciwpożarowej na terenie powiatu (art. 21 ustawy o ochronie przeciwpożarowej).

Ważnym uprawnieniem starosty i rady powiatu jest opiniowanie przedkładanych przez komendanta powiatowego/miejskiego PSP informacji o działalności PSP oraz o stanie bezpieczeństwa powiatu w zakresie ochrony przeciwpożarowej (art. 14 ust. 1 ustawy o PSP). Na podstawie uzyskanych informacji rada powiatu może w drodze uchwały określić kierunki działań zmierzających do usunięcia istotnych dla wspólnoty samorządowej zagrożeń w zakresie ochrony przeciwpożarowej (art. 14 ust. 1 ustawy o PSP).

W katalogu zadań własnych powiatu znajdują się także zadania kompetencyjne typowe w zarządzaniu systemem bezpieczeństwa, takie jak podejmowanie działań zapewniających wykonywanie zadań przez komendanta powiatowego/miejskiego PSP (art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym). Przepisy art. 4 ust. 2 ustawy nawiązują do zadań ujętych w art. 13 ust. 6 i 7 ustawy o PSP, czyli działań wspierających i administrujących, a także do zadań o charakterze liniowym, bezpośrednio związanych z zapewnieniem bezpieczeństwa.

Przepisy art. 4 ust. 2 ustawy o samorządzie powiatowym są szczególną regulacją, gdyż łączą dwa zadania powiatu – zadanie kompetencyjne oraz zadanie własne w zakresie działalności finansowej z uwagi na nałożenie na powiaty obowiązku subsydiowania Państwowej Straży Pożarnej. Mechanizm ten polega zatem na finansowaniu PSP, tj. podmiotu administracji rządowej, przez podmiot samorządowy, który otrzymuje na ten cel dotacje z budżetu państwa (komendy PSP są zakwalifikowane do grupy samorządowych jednostek budżetowych). Podsumowując rozważania dotyczące korelacji zadań starosty i komendantów powiatowych/miejskich PSP w zakresie bezpieczeństwa, nie można pominąć refleksji, że zależność komendantów PSP od starosty wprowadza



by the need to manage the system at the district level. Statutory provisions in this respect are provided for both by the provisions of the Act on County Government (Article 33a(2), Article 35(3)(1) to (3) and (5) and Article 3(4)) and the provisions of Article 13(3) of the Act on PSP. By equipping the starost with powers identical to those of the Chief Commandant of the State Fire Service or the voivode, the legislator has combined the tasks of fire protection with crisis management through the performance of the tasks of KSRG by the crisis management teams, which perform an advisory and consultative function for the crisis management authorities.

Moving on to the discussion of the tasks of the rescue and firefighting system at the provincial level, it is necessary to point to the provincial governor, who, as an organ of government administration and representative of the government in the province, ensures and co-ordinates the interoperation of government and local government administration units in preventing threats to life and health, threats to the environment, natural disasters and other extraordinary threats, as well as combating and removing their effects [22]. The most extensive powers have been granted to the governor in the Act on Crisis Management, including:

- powers of the authority competent in matters of crisis management within the province (Article 14 of the Act),
- directing activities related to the monitoring, planning, response and elimination of the consequences of hazards in the voivodship, as well as the implementation of civil planning tasks (including making recommendations to the district governors in this respect).

Further regulations defining the tasks of the voivode in the area of safety are contained primarily in the provisions on fire protection, which, within the framework of KSRG, grant him/her competences related to, for example, coordinating and controlling the system in the area of the voivodship, and, in situations of extraordinary threats to life, health or the environment, directing the firefighting rescue system.

Summarising the tasks and competences of the local government units, one can risk a thesis that, despite the great importance of the municipality in activities ensuring public safety, the municipal bodies are nevertheless not the most important actors in this area. In fact, the dominant role is played by the government administration, which implies both a reduction in decentralisation and the maintenance of state influence in the administration of the public security system.

## Conclusion

The national rescue and firefighting system is an integral part of our country's public safety system. The experience of recent years has confirmed that it is an effective guarantor of the safety of people and property, while its structure creates a coherent system of rescue forces and resources centred around

obiektywne trudności w sprawowaniu zwierzchnictwa organu administracji samorządowej nad rządowym podmiotem administrującym. Mamy w tym przypadku podwójne podporządkowanie, które choć nie sprzyja funkcjonalnemu zespoleniu służb ze starostą, to jednak ułatwia realizację zadań w planowaniu operacyjnym oraz w sytuacjach kryzysowych. Ustanowienie tak szerokich kompetencji starosty zostało podyktowane potrzebą zarządzania systemem na poziomie powiatowym. Zapisy ustawowe w tym zakresie przewidują zarówno przepisy ustawy o samorządzie powiatowym (art. 33a ust. 2, art. 35 ust. 3 pkt 1–3 i 5 oraz art. 3 pkt 4), jak i postanowienia art. 13 ust. 3 ustawy o PSP. Ustawodawca, wyposażając starostę w uprawnienia tożsame z uprawnieniami komendanta głównego PSP czy wojewody, połączył zadania ochrony przeciwpożarowej z zarządzaniem kryzysowym poprzez wykonywanie zadań KSRG przez zespoły zarządzania kryzysowego, które pełnią funkcję opiniodawczo-doradczą na rzecz organów zarządzania kryzysowego.

Przechodząc do omawiania zadań systemu ratowniczo-gaśniczego na szczeblu województwa, należy wskazać na wojewodę, który jako organ administracji rządowej i przedstawiciel rządu w województwie zapewnia i koordynuje współdziałanie jednostek administracji rządowej i samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia i zdrowia, zagrożeń środowiska, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom, a także zwalczania i usuwania ich skutków [22]. Najszerze kompetencje zostały przyznane wojewodzie w ustawie o zarządzaniu kryzysowym, w tym m.in.:

- uprawnienia organu właściwego w sprawach zarządzania kryzysowego na terenie województwa (art. 14 ustawy),
- kierowanie działaniami związanymi z monitoringiem, planowaniem, reagowaniem i usuwaniem skutków zagrożeń na terenie województwa, a także realizacja zadań z zakresu planowania cywilnego (w tym wydawanie zaleceń starostom w tym zakresie).

Kolejne regulacje określające zadania wojewody w sferze bezpieczeństwa zawarto przede wszystkim w przepisach o ochronie przeciwpożarowej, które w ramach KSRG przyznają mu kompetencje związane np. z koordynowaniem i kontrolowaniem systemu na obszarze województwa, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia lub środowiska – z kierowaniem systemem ratownictwa gaśniczego.

Podsumowując zadania i kompetencje jednostek samorządu terytorialnego, można zaryzykować tezę, że mimo dużego znaczenia gminy w działaniach zapewniających bezpieczeństwo powszechne, organy gminy nie są jednak najważniejszymi podmiotami w tym obszarze. Dominującą rolę pełni bowiem administracja rządowa, co oznacza zarówno ograniczenie decentralizacji, jak i utrzymanie wpływu państwa na administrowanie systemem bezpieczeństwa powszechnego.

## Podsumowanie

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy stanowi integralną część systemu bezpieczeństwa powszechnego naszego państwa. Doświadczenia ostatnich lat potwierdziły, że jest on skutecznym gwarantem bezpieczeństwa ludzi i mienia, zaś jego struktura tworzy spójny układ sił i środków ratowniczych

various entities. Constant technological and political-economic change imposes the need to improve the system and adapt it to the current needs of the society. Therefore, the development of KSRG requires continual setting of new tasks and the search for solutions that will allow the system's objectives to be achieved effectively.

An important element improving the operation of KSRG is the construction of the best possible form of cooperation between the rescue formations of PSP and OSP and the local government, as effective security protection is not possible without the cooperation of the government and local government. Due to the nature of the publication, this article shows only selected issues concerning KSRG – a comprehensive discussion of the system's activities requires a separate monograph. The preliminary analyses of the functioning of KSRG at local government level presented in this publication indicate the need to improve operations at the district level. The improvement of KSRG and – thus – the improvement of the functioning of the public safety system can be served by such measures as:

- a reduction in the municipalities' own contribution to the purchase of firefighting and rescue equipment in recent years and the awarding of larger grants;
- purchase of light vehicles, which will facilitate the exchange of equipment, increase mobility, relieve the financial burden on municipal budgets;
- the reorganisation of the Provincial Operational Detachment, consisting of:
  - integrating all KSRG units into the retreat,
  - establishing simple principles of organisation and making structures more flexible with the command of sub-units by PSP commanders, including operations in emergencies;
- the use of modern information and communication systems in OSP and thus ensuring:
  - an efficient location and guidance system (GPS) with automatic transmission of the status of operations,
  - a modern alarm and notification system for OSP,
  - tablets in vehicles (including with a GPS module) and a new SWD with access for all OSP in the province,
  - a dedicated fibre-optic network with guaranteed power supply to enable the creation of local security centres in municipalities, based on OSPs;
- ensuring participation in training and exercises as one element of in-service training for OSPs;
- developing a programme for the improvement of the equipment base of OSPs with the placement of equipment according to actual needs – in close cooperation with PSP and public administration.

When analysing the directions for the development of KSRG, it would also be worth considering elevating the system to a statutory status, by proceeding with a new regulation on civil protection, on the principles adopted for external security (the head of the armed forces is the President of the Republic of Poland, with supremacy exercised by the Minister of National Defence).

skupionych wokół różnych podmiotów. Ciągłe zmiany technologiczne i polityczno-gospodarcze wymuszają konieczność doskonalenia systemu i dostosowywania go do aktualnych potrzeb społecznych. Rozwój KSRG wymaga zatem wyznaczania wciąż nowych zadań oraz szukania rozwiązań, które pozwolą na efektywne realizowanie jego celów.

Istotnym elementem usprawniającym działanie KSRG jest skonstruowanie jak najlepszej formy współpracy pomiędzy formacją ratowniczą PSP i OSP a samorządem terytorialnym, gdyż skuteczna ochrona bezpieczeństwa nie jest możliwa bez współdziałania administracji rządowej i samorządowej. Z uwagi na charakter publikacji w niniejszym artykule ukazano jedynie wybrane zagadnienia dotyczące KSRG – kompleksowe omówienie działalności systemu wymaga odrębnej monografii. Zaprezentowane w tej publikacji wstępne analizy funkcjonowania KSRG na poziomie samorządu terytorialnego wskazują na potrzebę doskonalenia działań na poziomie powiatowym. Usprawnieniu KSRG i – tym samym – poprawie funkcjonowania systemu bezpieczeństwa powszechnego mogą służyć takie działania, jak:

- obniżenie w ostatnich latach wkładu własnego gmin przy zakupie sprzętu ratowniczo-gaśniczego i przyznawanie większych dotacji;
- zakup samochodów lekkich, co ułatwi wymianę sprzętu, zwiększy mobilność, odciąży finansowo budżet gmin;
- reorganizacja wojewódzkiego odwołu operacyjnego, polegająca na:
  - włączeniu w skład odwołu wszystkich jednostek KSRG,
  - ustaleniu prostych zasad organizacji oraz uelastycznieniu struktur z dowodzeniem pododdziałów przez dowódców PSP, w tym działań w stanach nadzwyczajnych;
- wykorzystanie nowoczesnych systemów teleinformatycznych w OSP i zapewnienie w ten sposób:
  - sprawnego systemu lokalizacji i naprowadzania zastępu (GPS) z automatycznym przekazem statusów operacji,
  - nowoczesnego systemu alarmowania i powiadamiania OSP,
  - tabletów w pojazdach (m.in. z modułem GPS) oraz nowego SWD z dostępem dla wszystkich OSP w województwie,
  - wydzielonej sieci światłowodowej z gwarantowanym zasilaniem energetycznym, tak aby umożliwić stworzenie w gminach, na bazie OSP, lokalnych centrów bezpieczeństwa;
- zapewnienie udziału w szkoleniach i ćwiczeniach jako jednego z elementów doskonalenia zawodowego OSP;
- opracowanie programu rozwoju bazy sprzętowej OSP z lokowaniem sprzętu w zależności od faktycznych potrzeb – przy ścisłej współpracy z PSP i administracją publiczną.

Analizując kierunki rozwoju KSRG, warto byłoby także rozważyć podniesienie systemu do rangi ustawowej, procedując nową regulacją dotyczącą ochrony ludności, na zasadach przyjętych dla bezpieczeństwa zewnętrznego (zwierzchnikiem sił zbrojnych jest

Using an analogy in this respect, supervision of the future KSRG should be exercised by the Prime Minister through the minister responsible for internal affairs, who is also the competent authority for national civil defence. Another proposal to be considered is to include the tasks of KSRG in the laws on municipal, district and provincial self-government, recognising these tasks as an integral part of the organisation of the country's internal security. Among the *de lege ferenda* postulates, it is worth adding the proposal that the Council of Ministers should be given a statutory delegation to issue implementing regulations defining the scope of interoperability of KSRG, PRM and emergency notification systems. In order to strengthen the importance of the rescue and firefighting system and to enhance cooperation in the area of security, it would be reasonable to assign to local government bodies the training tasks of KSRG for civil protection, regulating these responsibilities along the lines of defence, civil defence and crisis management.

The proposals listed above are of course not a closed catalogue of potential measures that could improve the rescue and firefighting system. With an ever-changing socio-economic reality accompanied by rapid technological advances, work to develop cooperation between KSRG and local government is a necessary process due to the unique subject of this cooperation – public safety.

Prezydent RP, przy czym zwierzchnictwo wykonuje przez ministra obrony narodowej). Stosując analogię w tym zakresie, nadzór nad przyszłym KSRG powinien sprawować premier przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych, będącego również organem właściwym w sprawach obrony cywilnej kraju. Kolejną propozycją do rozważenia jest wpisanie zadań KSRG do ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i województwa, uznając te zadania za integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Do postulatów *de lege ferenda* warto dołączyć propozycję, aby Rada Ministrów otrzymała delegację ustawową do wydania przepisów wykonawczych, określających zakres współdziałania systemów KSRG, PRM i powiadamiania ratunkowego. W celu wzmocnienia znaczenia systemu ratowniczo-gaśniczego i zacieśnienia współpracy w obszarze bezpieczeństwa zasadne byłoby przypisanie organom samorządu terytorialnego zadań szkoleniowych KSRG na rzecz ochrony ludności, regulując te obowiązki na wzór obronności, obrony cywilnej oraz zarządzania kryzysowego.

Wymienione wyżej propozycje nie stanowią oczywiście katalogu zamkniętego potencjalnych działań, które mogłyby udoskonalić system ratowniczo-gaśniczy. Przy stale zmieniającej się rzeczywistości społeczno-gospodarczej, której towarzyszy szybki postęp technologiczny, prace na rzecz rozwoju współpracy KSRG i samorządu terytorialnego są procesem niezbędnym ze względu na wyjątkowy przedmiot tej współpracy – bezpieczeństwo powszechne.

## Literature / Literatura

- [1] Zboina J., *Badania i wdrożenia. Interdyscyplinarność badań bezpieczeństwa*, Wyd. CNBOP-PIB, Józefów 2020.
- [2] Glen A., *Pojmowanie wyzwań, zagrożeń i ryzyka w bezpieczeństwie państwa*, BITP Vol. 49 ISSUE 1, 2018, <https://doi.org/10.12845/bitp.49.1.2018.4>.
- [3] Ścibiorek Z., Wiśniewski B., Kuc B.R., Dawidczyk A., *Bezpieczeństwo wewnętrzne*. Podręcznik akademicki, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2015.
- [4] Wyszomirska M., *Podstawy funkcjonowania oraz formy i charakter działalności instytutów badawczych*, SFT Vol. 59 Issue 1/2022, <https://doi.org/10.12845/sft.59.1.2022.9>.
- [5] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2021 poz. 1940 z późn. zm.).
- [6] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2021 poz. 869 z późn. zm.).
- [7] Dekret z dnia 27 grudnia 1974 r. o służbie funkcjonariuszy pożarnictwa (Dz.U. 1974, Nr 50 poz. 321).
- [8] Ustawa z dnia 10 czerwca 2016 r. o działaniach antyterrorystycznych (Dz.U. 2016 poz. 904).
- [9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011, Nr 46, poz. 239).
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2021 poz. 1737).
- [11] Swoboda P., *Wybrane problemy współpracy gminy z ochotniczymi strażami pożarnymi*, w: K. Kukowska, M. Skiba, S. Skolik (red.), *Współdziałanie i współdzielenie się w relacjach społecznych, gospodarczych w zarządzaniu organizacjami*, Częstochowa 2019.
- [12] Skrabacz A., Domasiewicz M., *Numer alarmowy 112. Organizacja i funkcjonowanie w zintegrowanym regionalnie systemie ratowniczym*, Warszawa 2019.
- [13] Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. 2022 poz. 1634 z późn. zm.).
- [14] Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U. poz. 2490 z późn. zm.).
- [15] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, Nr 78 poz. 483 z późn. zm.).
- [16] Ustawa z dnia 8 marca 1998 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022 poz. 559 z późn. zm.).
- [17] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022 poz. 1526).
- [18] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022 poz. 547 z późn. zm.).

- [19] Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2022 poz. 261 z późn. zm.).
- [20] Janik P., *Metodyka oceny zagrożenia gmin i powiatów*, „Safety & Fire Technology”, SFT Vol. 59 ISSUE 1, 2022, pp. 142–156.
- [21] Kogut B., *Organizacja i funkcjonowanie krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego*, w: B. Kaczmarczyk, B. Kogut, P. Kobes (red.), *Zarządzanie kryzysowe. Dylematy zagrożeń i bezpieczeństwa państwa*, t. 3, PWSZ, Legnica 2013.
- [22] Konieczny A., *Organizacja działań ratowniczych podczas zdarzeń drogowych*, w: T. Kocowski, M. Błażewski, M. Raduła (red.), *Powszechna ochrona ludności w stanach nadzwyczajnych w zadaniach terenowej administracji publicznej*, Przegląd Prawa i Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego 106, Wrocław 2016.
- [23] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 23 września 2019 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2019 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2019 poz. 1869).
- [24] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 6 października 2020 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2020 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2020 poz. 1799).
- [25] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 lipca 2021 r. w sprawie wysokości środków finansowych w 2021 r. i ich podziału między jednostki ochrony przeciwpożarowej działające w ramach KSRG (Dz.U. 2021 poz.1401).

**MONIKA WYSZOMIRSKA, PH.D.** – Ph.D. in Law at the University of Warsaw, legal counsel, economist; specialises in tax, financial, administrative and civil law, including, among others, scientific and development projects and large IT projects. Author of 8 books on tax issues, published by the C.H.BECK Publishing House, and more than 250 press articles on issues relating to material and procedural tax and administrative law. She has extensive experience both in drafting legal opinions and analyses and in representing parties before the Provincial and Supreme Administrative Court and common courts of all instances. She also appears before the Constitutional Court in subsidy and tax cases.

**CHIEF BRIG. ADAM KONIECZNY, PH.D. ENG.** – Ph.D. in security sciences, author of numerous publications and articles published in scientific journals and post-conference materials published nationally and internationally. Co-author of the first ever law regulating the functioning of voluntary fire brigades in Poland and author and co-author of new solutions in the area of civil protection. Over the course of his career, he has organised many workshops, specialised training courses and scientific conferences. As a speaker, he participates in national and international scientific conferences and represents the State Fire Service at international events on public safety and fire protection. Since 2020, he has served as the Deputy Commander-in-Chief of the State Fire Service and Deputy Chief of State Civil Defence.

**DR MONIKA WYSZOMIRSKA** – doktor nauk prawnych Uniwersytetu Warszawskiego, radca prawny, ekonomista; specjalizuje się w prawie podatkowym, finansowym, administracyjnym i cywilnym, w tym m.in. w zakresie projektów naukowych i prac rozwojowych oraz dużych projektów informatycznych. Autorka 8 książek o tematyce podatkowej, wydanych przez Wydawnictwo C.H.BECK oraz ponad 250 artykułów prasowych poruszających kwestie dotyczące materialnego oraz procesowego prawa podatkowego i administracyjnego. Posiada bogate doświadczenie zarówno w sporządzaniu opinii i analiz prawnych, jak i reprezentowaniu stron przed Wojewódzkim i Naczelnym Sądem Administracyjnym oraz sądami powszechnymi wszystkich instancji. Występuje również przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach dotyczących dotacji oraz podatków.

**NADBRYG. DR INŻ. ADAM KONIECZNY** – doktor nauk o bezpieczeństwie, autor licznych publikacji oraz artykułów publikowanych w czasopiśmie naukowych oraz materiałach pokonferencyjnych wydanych w kraju i zagranicą. Współtwórca pierwszej w historii ustawy regulującej funkcjonowanie ochotniczych straży pożarnych w Polsce oraz autor i współautor nowych rozwiązań w dziedzinie ochrony ludności. W toku swojej kariery zawodowej zorganizował wiele ćwiczeń, szkoleń specjalistycznych oraz konferencji naukowych. Jako prelegent uczestniczy w krajowych i zagranicznych konferencjach naukowych oraz reprezentuje Państwową Straż Pożarną podczas międzynarodowych spotkań dotyczących bezpieczeństwa powszechnego i ochrony przeciwpożarowej. Od 2020 roku pełni służbę na stanowisku Zastępcy Komendanta Głównego PSP oraz Zastępcy Szefa Obrony Cywilnej Kraju.