

mł. kpt. mgr inż. Paweł GROMEK
st. str. mgr inż. Rafał WRÓBEL
mgr inż. Magdalena GIKIEWICZ

Analiza systemu bezpieczeństwa publicznego i jego relacji z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej¹

Omówienie
LEAD

W artykule przedstawiono wyniki analizy systemu bezpieczeństwa publicznego w Polsce pod kątem miejsca Państwowej Straży Pożarnej (PSP) w tym systemie. Szczególną uwagę zwrócono na relacje PSP z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w kontekście ustawowych obowiązków tej organizacji ratowniczej.

The article presents the results of analysis of public safety system in Poland from the point of view of the place of Polish State Fire Service (PSP) in the system. Particular attention was paid to relations between PSP and other national safety subjects in the context of this Polish rescue organization legal duties.

Słowa kluczowe: system bezpieczeństwa publicznego, podmioty bezpieczeństwa państwa.

Keywords: public safety system, national safety subjects.

1. Wprowadzenie

Truizmem jest twierdzenie, że system bezpieczeństwa publicznego to jeden z kluczowych systemów, jakie funkcjonują w państwie na rzecz szeroko rozumianego bezpieczeństwa obywateli. Wstępne wyniki analizy literatury przedmiotu zwracają uwagę na jego złożoność. Analiza poszczególnych, składających się na niego elementów, może sprzyjać działaniom zmierzającym ku usprawnianiu go, tworzeniu bardziej spójnym i efektywnym na płaszczyźnie bezpieczeństwa narodowego w Polsce.

Mimo iż wyniki analizy intuicyjnej przedmiotu niniejszych rozważań wskazują na dominującą rolę Policji w systemie bezpieczeństwa publicznego, nie jest

¹ Artykuł został przygotowany w ramach realizacji projektu pt. System Bezpieczeństwa Narodowego RP nr rej. O ROB/0076/03/001 realizowanego przez konsorcjum naukowo-przemysłowe AON-WSPol-UPH-SGSP-ASSECO i finansowanego ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju.



odważnym stwierdzenie, że Państwowa Straż Pożarna również zajmuje w nim bardzo istotne miejsce. Obserwowany współcześnie coraz większy holizm w rozważaniach na temat bezpieczeństwa zdaje się potwierdzać powyższe założenie. Bezpieczeństwo publiczne nie jest bowiem utożsamiane jedynie z porządkiem publicznym, lecz również z ratownictwem, ochroną przeciwpożarową, ochroną przeciwpowodziową, a także przeciwdziałaniem negatywnym skutkom klęsk żywiołowych i tzw. miejscowych zagrożeń.

Niniejsza praca służy analizie systemu bezpieczeństwa publicznego i jego relacji z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej. Ma na celu dostarczenie dowodów na to, że formacja ta wpisuje się w powyższy system, pozostaje ponadto w relacji z innymi, istotnymi z punktu widzenia szeroko rozumianego bezpieczeństwa, podmiotami państwa. Będzie to swego rodzaju potwierdzeniem spójności systemu bezpieczeństwa narodowego. Ukazanie owych relacji może ponadto sprzyjać powstawaniu refleksji na temat kompetencji PSP, postępującemu rozszerzaniu ich zakresu, a także istotności omawianej służby dla tzw. normalnego funkcjonowania państwa w czasie pokoju.

2. Państwowa Straż Pożarna w systemie bezpieczeństwa publicznego

Wyniki analizy literatury przedmiotu wskazują jednoznacznie, że Państwowa Straż Pożarna, jako wiodąca na wielu płaszczyznach ratowniczych organizacja w Polsce, jest jednym z integralnych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego. To instytucja państwowa, która realizuje zadania w zakresie bezpieczeństwa publicznego². Wpisuje się ona również w wiele systemów funkcjonalnie powiązanych z systemem bezpieczeństwa publicznego. Na uwagę zasługują między innymi krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG)³, system zarządzania kryzysowego⁴, a także system ochrony ludności⁵. Ponadto, rola tej zawodowej, umundurowanej i wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji została podkreślona w *Strategii bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 roku. Autorzy tego dokumentu wskazują PSP jako organizatora KSRG. Nie sposób pominąć faktu trwającego aktualnie procesu przekształcania KSRG w Zintegrowany System Ratowniczy o charakterze powszechnym. PSP ponownie wskazano jako służbę wiodącą w tym tworzonym, integralnym elemencie systemu ochrony ludności⁶.

² Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T.: *Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki*, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011, s. 93–94.

³ Art. 9 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 1991 r. nr 88, poz. 400, z późn.zm.).

⁴ Wynika to pośrednio z zapisów Art. 4 pkt. 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.) oraz art. 1 pkt. 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁵ http://www.ock.gov.pl/portal/ock/7/307/Projekt_ustawy_o_ochronie_ludnosci.html (29.03.13 r.).

⁶ *Strategia bezpieczeństwa narodowego RP* z 2007 r., s. 27.

Przytoczone powyżej rozważania jedynie nakreślają miejsce PSP w systemie bezpieczeństwa publicznego. Celem szczegółowego opisu przedmiotowego zagadnienia, zasadnym wydaje się uprzednie pochylenie nad istotą systemu w ujęciu syntetycznym, a następnie odniesienie tego pojęcia do bezpieczeństwa i porządku publicznego, zgodnie z aktualnym stanem wiedzy i stanem prawnym w tym zakresie. Za kolejny krok warto przyjąć omówienie systemu bezpieczeństwa publicznego w kontekście umiejscowienia w nim publicznych służb ratowniczych oraz ochotniczych organizacji ratowniczych, pełniących bardzo istotną rolę ochronną ludności przed zagrożeniami i ich negatywnymi następstwami. PSP została powołana, by wykonywać konkretne, nałożone przez polskie prawo zadania⁷. Ich zakres pokrywa się w znacznej mierze z zadaniami wynikającymi z funkcji systemu bezpieczeństwa publicznego – funkcji, które pozostają w bezpośredniej relacji z katalogiem współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego. Miejsca PSP w systemie bezpieczeństwa publicznego należy doszukiwać się ponadto w zapisach polskich aktów prawnych, regulujących kwestie bezpieczeństwa narodowego RP, ochrony ludności, zarządzania kryzysowego, ratownictwa, a także PSP jako instytucji publicznej.

System to zespół zintegrowanych elementów, które stanowią spójną całość⁸. Jest on celowo określony, wyodrębniony z otoczenia z jakiegoś powodu. Pomiędzy elementami stanowiącymi system dostrzegalne jest ponadto występowanie relacji (sprzężeń, związków, zależności)⁹.

Sprowadzając rozważania na grunt nauk o bezpieczeństwie, warto przytoczyć definicję systemu, zaproponowaną przez W. Kitlera¹⁰. System to zbiór dowolnie wyróżnionych w jakimś przedmiocie elementów. Wyróżnienie to jest dokonane na podstawie zachodzących pomiędzy wspomnianymi częściami stosunków, które wyrażają jakieś uporządkowanie. Misja (cel, zadanie) całego systemu jest wynikiem sumy działań wszystkich elementów, pełniących różne funkcje. Sposób przypisania tychże funkcji definiuje uporządkowanie części składowych systemu. Realizacja misji systemu jest rezultatem realizacji misji przez jego elementy. Całością, która definiuje system, może być przykładowo państwo, rozumiane przez pryzmat zbioru organizacji. Podlegają one prawu państwowemu, działają jedynie w zakresie swoich właściwości, niezależnie od siebie, a także zdolne są do wzajemnej współpracy. Organizacją taką jest PSP. Pojęcie systemu można natomiast odnieść do bezpieczeństwa i porządku publicznego, w zapewnieniu których PSP również ma swój udział.

⁷ Szczegółowe zadania i powinności PSP przywołują zapisy Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej, w tym w szczególności: zadania podstawowe (art. 1 pkt. 2), zadania Komendanta Głównego PSP (art. 10), zadania komendantów wojewódzkich PSP (art. 12 pkt. 5 i 5a), zadania komendantów powiatowych PSP (art. 13 pkt. 6 i 7), zadania i powinności w zakresie czynności kontrolno-rozpoznawczych (art. 23 pkt. 3, art. 26), zadania wykonywane poza granicami kraju (art. 49b).

⁸ Pietraś Z.J.: *Decydowanie polityczne*, PWN, Warszawa-Kraków 1998, s. 57.

⁹ Zieleniewski J.: *Organizacja i zarządzanie*, PWN, Warszawa 1975, s. 272.

¹⁰ Kitler W.: *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 320.

Według R. Zięby¹¹ bezpieczeństwo publiczne oznacza stan braku zagrożenia dla funkcjonowania organizacji państwowej i realizacji jej interesów, umożliwiając jej swobodny rozwój. Nieco bliższa kwestii szeroko rozumianej ochrony ludności właściwa jest przedmiotowa definicja zaproponowana przez M. Lisieckiego¹². Bezpieczeństwo publiczne określił jako nienaruszalność obiektywnego porządku prawnego, a także subiektywnych praw i dóbr właściwych osobom, urządzeniom, instytucjom państwa, a także innym organom władzy. Subiektywizm wobec praw dotyczy przede wszystkim życia, zdrowia, wolności, godności i majątku. Obiektywny porządek prawny obejmuje natomiast wszystkie normy prawa publicznego.

Bardzo szczegółowo o bezpieczeństwie publicznym traktuje W. Kitler¹³. Wymieniane jest przez niego jako jeden z rodzajów bezpieczeństwa narodowego. To nie stan, lecz proces, który obejmuje różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego. Do celów zasadniczych tychże działań zalicza się ochronę porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi, a także działaniami mogącymi godzić w życie i zdrowie ludzi, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne, instytucje i urzędnictwo publiczne. Przedmiotem oddziaływania zagrożeń bezpieczeństwa publicznego mogą więc stać się elementy infrastruktury społecznej, mianowicie szpitale, pogotowia ratunkowe, szkoły, przedszkola, obiekty kultury, obiekty sportowe, sądy, więzienia, a także obiekty administracji publicznej. Mogą nim być również urzędnictwa publiczne, do których zalicza się między innymi drogi publiczne, sieci kolejowe, sieci wodne, lotniska, porty, instalacje i sieci energetyczne, urzędnictwa przesyłowe mediów użytkowych (np. wody, gazu, pary, prądu), ujęcia wody, media komunalne (prąd, woda, ścieki, ogrzewanie, gaz, kanalizacja, usuwanie śmieci). Podsumowując, bezpieczeństwo publiczne dotyka wielu obszarów tzw. *normalności* funkcjonowania państwa i jego obywateli.

Na podstawie powyższych rozważań uwidacznia się pewien dualizm traktowania o bezpieczeństwie publicznym. Mowa tu o jego szerszym i węższym rozumieniu. W pierwszym przypadku bezpieczeństwo publiczne zajmuje praktycznie całą przestrzeń bezpieczeństwa narodowego, co wyraża się przez ochronę przed wszelkimi zagrożeniami, niezależnie od ich źródeł¹⁴. Zawężając jednak ujęcie przedmiotowej problematyki, związane jest ono z regulowanymi przez prawo stosunkami społecznymi, normami moralnymi oraz regułami współżycia społecznego, które zapewniają ochronę obywatela jako jednostki, całego społeczeń-

¹¹ http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_rozwoju/SRK/Ekspertyzy_aktualizacja_SRK_1010/Documents/budowa_zintegrowanego_systemu_bezpieczenstwa_narodowego_Polski_ekspertyza_2010.pdf (20.02.13 r.).

¹² Lisiecki M.: Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym, Wyd. Łośgraf, Warszawa 2011, s. 35.

¹³ Kitler W.: op. cit., s. 56.

¹⁴ Zob. Ura E.: Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, „Państwo i Prawo” 1974, nr 2, s. 76, A. Pakuła, Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji), [w:], Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej, red. A. Chajbowicz, T. Kowowski, Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2009, s. 29–35.

stwa oraz mienia przed niebezpieczeństwami. Źródeł owych zagrożeń dopatrywać się należy w gwałtownych działaniach ludzi bądź siłach przyrody¹⁵.

Bezpieczeństwo publiczne bardzo często łączone jest w literaturze przedmiotu z porządkiem publicznym¹⁶. Uwidacznia się to bardzo wyraźnie już na poziomie aktów prawnych dotyczących przykładowo Policji¹⁷ oraz działań administracji¹⁸.

M. Lisiecki przypisuje porządkowi publicznemu miano dobra chronionego. Nazywa nim całość reguł zachowania poszczególnych osób w społeczności. Postępowanie wobec tych reguł jest warunkiem koniecznym uporządkowanego życia społeczeństwa. Naruszenie porządku publicznego związane jest z możliwością poniesienia kary¹⁹.

Z podobnego założenia wychodzi A. Misiuk, definiując terminem *porządek publiczny* istniejący układ stosunków społecznych, uregulowany przez zespół norm społecznie akceptowanych, gwarantujący niezakłócone i bezkonfliktowe funkcjonowanie jednostek w społeczeństwie²⁰.

Bardziej szczegółowy pogląd na porządek publiczny prezentują zapisy *Kodeksu Karnego*. Wymienione są w nim przestępstwa przeciwko porządkowi publicznemu, które uwidoczniają kolejny punkt odniesienia przedmiotowych rozważań²¹. Pogrupować je można w następujące kategorie:

- branie lub przetrzymywanie zakładników,
- czynny udział w zbiegowisku, celem dopuszczenia do gwałtownego zamachu na osobę lub mienie,
- czyny wymierzone w prawidłowe funkcjonowanie elementów wchodzących w skład sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej albo linii kolejowej, tramwajowej, trolejbusowej lub linii metra, powodujące zakłócenie działania całości lub części sieci albo linii,
- publiczne nawoływanie do występku lub przestępstwa skarbowego, popełnienia zbrodni bądź przestępstwa,
- rozpowszechnianie lub publiczna prezentacja treści mogących ułatwić popełnienie przestępstwa o charakterze terrorystycznym w zamiarze, aby przestępstwo takie zostało popełnione,

¹⁵ Kitler W.: op. cit., s. 57.

¹⁶ Korcz A.: Bezpieczeństwo wewnętrzne Rzeczypospolitej Polskiej, <http://adamkorcz.w.interia.pl/wewn.pdf> (20.02.2013 r.).

¹⁷ Pojęcie bezpieczeństwa i porządek publiczny pojawia się m.in. w art. 1 pkt. 1 i pkt. 2 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU nr 30, poz. 179, z późn. zm.).

¹⁸ Art. 29, pkt. 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU nr 141, poz. 943 z późn. zm.).

¹⁹ Lisiecki M.: op. cit, s. 36.

²⁰ Misiuk A.: Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe, WAiP, Warszawa 2008, s. 17–19.

²¹ Rozdział XXXII ustawy z 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (DzU z 1997 r. nr 88, poz. 553, z późn. zm.).

- publiczne propagowanie faszystowskiego lub innego totalitarnego ustroju państwa, nawoływanie do nienawiści na tle różnic narodowościowych, etnicznych, rasowych, wyznaniowych albo ze względu na bezwyznaniowość,
- publiczne znieważanie grup ludności albo poszczególnych osób z powodu ich przynależności narodowej, etnicznej, rasowej, wyznaniowej albo z powodu ich bezwyznaniowości, lub z takich powodów naruszanie nietykalność cielesnej innych osób,
- branie udziału w zorganizowanej grupie albo związku, mających na celu popełnienie przestępstwa lub przestępstwa skarbowego,
- udaremnianie bezprawną przemocą lub groźbą przeprowadzenia odbywanego zgodnie z prawem zebrania, zgromadzenia lub rozpraszanie takiego pochodu albo zebrania,
- znieważanie pomników lub innych miejsc publicznych, urządzonych w celu upamiętnienia zdarzenia historycznego lub uczczenia osoby,
- znieważanie zwłok, prochów ludzkich lub miejsc spoczynku zmarłych,
- wyrabianie, handel bądź posiadanie bez wymaganego zezwolenia broni palnej albo amunicji,
- przekraczanie granicy Rzeczypospolitej Polskiej wbrew ustalonemu porządkowi prawnemu.

Warto dodać w tym miejscu, że Kodeks Karny zdecydowanie szerzej traktuje o bezpieczeństwie publicznym niż jedynie przez pryzmat porządku publicznego. Jego zapisy dotyczą ponadto przestępstw w odniesieniu do takich elementów bezpieczeństwa publicznego, jak:

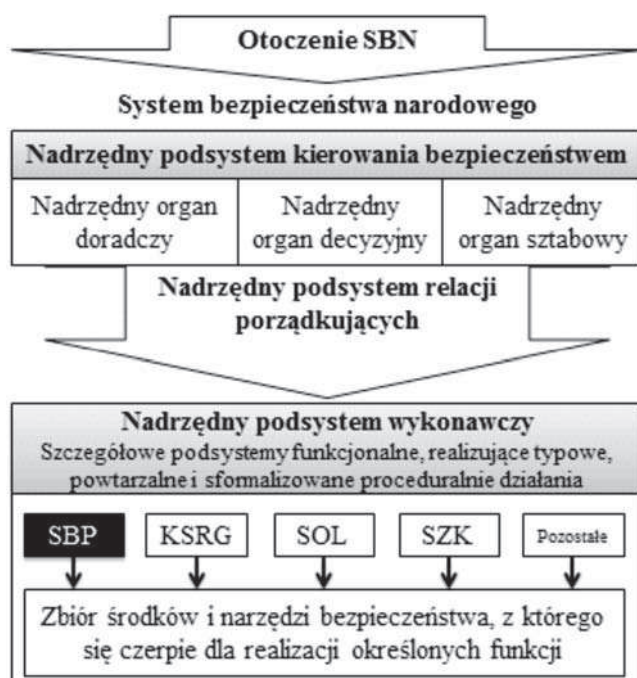
- pokój, ludzkość,
- życie i zdrowie,
- wolność sumienia i wyznania,
- działalność instytucji państwowych i samorządu terytorialnego,
- wymiar sprawiedliwości,
- rodzina i opieka,
- bezpieczeństwo powszechne,
- bezpieczeństwo w komunikacji,
- środowisko,
- mienie.

Na gruncie powyższych rozważań wyrasta współczesne rozumienie systemu bezpieczeństwa publicznego. Jest on skorelowanym z pozostałymi elementem – podsystemem systemu bezpieczeństwa narodowego RP²². Podkreśla ten fakt W. Kitler, traktując system bezpieczeństwa publicznego jako jeden ze szczegółowych systemów wykonawczych bezpieczeństwa w Polsce (system bezpieczeństwa i porządku publicznego, obok takich systemów, jak m.in. obronny, ochro-

²² Kwiatkowska-Basałaj B., Lisiecki M.: Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia, [w:] Tyrała P. (red.), Zarządzanie bezpieczeństwem, Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000, s. 57–58.

ny granicy państwowej, ochrony ludności, zarządzania kryzysowego, KSRG, ratownictwa medycznego, ochrony państwa i jego porządku konstytucyjnego, ochrony informacji niejawnych, ochrony danych osobowych, ochrony przeciwpożarowej, ochrony przeciwpowodziowej), umiejscawiając bezpieczeństwo publiczne wśród dziedzin bezpieczeństwa narodowego²³. Miejsce systemu bezpieczeństwa publicznego jest wśród szczegółowych podsystemów funkcjonalnych, realizujących typowe, powtarzalne i sformalizowane proceduralnie działania, zaliczających się do nadrzędnego podsystemu wykonawczego systemu bezpieczeństwa narodowego. Trafnie przedstawiono to na rys. 1.

Środki i narzędzia bezpieczeństwa, z których zbioru czerpie się dla realizacji określonych funkcji, są elementem wspólnym, wykorzystywanym według aktu-



Rys. 1. Miejsce systemu bezpieczeństwa publicznego w funkcjonalnym modelu systemu bezpieczeństwa narodowego

SBN – system bezpieczeństwa publicznego, KSRG – krajowy system ratowniczo-gaśniczy, SOL – system ochrony ludności, SZK – system zarządzania kryzysowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kitler W., *Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System*, Wyd. AON, Warszawa 2011, s. 267–269, 325.

alnych potrzeb warunkujących poziom oraz stan bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę obszar bezpieczeństwa publicznego, będą one stosowane na potrzeby celów, jakie zostały wyznaczone systemowi bezpieczeństwa publicznego. Zalicza się do nich zapewnienie porządku konstytucyjnego oraz ochronę przed zjawiskami kryminologicznymi, sytuacjami kryzysowymi i innymi zagrożeniami²⁴, bądź, jak zostało to już opisane, ochronę porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi, a także działaniami mogącymi godzić w życie i zdrowie ludzi, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne, instytucje i urzędy publiczne.

²³ Kitler W.: op. cit., s. 40, 267–269.

²⁴ Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T.: op. cit., s. 35.

Nie sposób pominąć funkcji, jakie przypisane są elementom systemu bezpieczeństwa publicznego. Wyniki analizy literatury przedmiotu skupiają się wokół funkcji²⁵:

- normowania,
- instytucjonalizowania,
- dochodzeniowo-śledczej,
- sankcjonowania,
- egzekwowania i prewencji.

Jak wskazuje M. Lisiecki, takie ujęcie podstawowych funkcji w sferze zapewnienia bezpieczeństwa publicznego potwierdza podmiotowe podejście do tworzenia i funkcjonowania struktur organizacyjnych właściwych temu obszarowi analizy. Sugeruje on opierać współczesne i przyszłe systemy bezpieczeństwa publicznego o realizowanie co najmniej sześciu funkcji. Określa ponadto ich hierarchię. Są to²⁶:

- 1) funkcja retrospektywnego i prospektywnego identyfikowania zagrożeń,
- 2) funkcja normowania (ustalania celów i reguł zachowania się ludzi, poziomu ograniczania ich swobód i wolności, a także celów i reguł ochrony),
- 3) funkcja instytucjonalizowania (wyodrębniania i organizowania działań na płaszczyźnie bezpieczeństwa),
- 4) funkcje prewencyjne (zapobiegawcze w kontekście zjawisk zagrażających bezpieczeństwu),
- 5) funkcje operacyjne (ratowania zagrożonego życia bądź zdrowia ludzkiego, zwierząt, mienia, poszukiwania sprawców czynów zabronionych, dowodzenie ich winy),
- 6) funkcje restrykcyjne (orzekanie kar i ich wykonywanie).

Z. Traczyk²⁷ wskazuje ponadto na zasadność rozwijania systemu bezpieczeństwa publicznego w kierunku realizacji przez niego funkcji prewencyjnej. Sugeruje tym samym stopniowe odchodzenie od administrowania bezpieczeństwem głównie poprzez działania operacyjne i restrykcyjne. W myśl zasady, że *lepiej zapobiegać niż leczyć*, sugeruje on silną rozbudowę systemów prewencji. Wskazuje tym samym, że jest to kierunek najbardziej humanitarny, najbardziej ekonomiczny, a także najbardziej skuteczny.

W myśl zapisu ustawy o *Państwowej Straży Pożarnej*, została ona powołana w 1991 r. jako zawodowa, umundurowana i wyposażona w specjalistyczny sprzęt formacja, z przeznaczeniem do zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń²⁸. Jest to zhierarchizowana organizacja, której przydzielo-

²⁵ Traczyk Z.: Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa, [w:] Lisiecki M. (red.), Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku, WSZiP, Warszawa 2008, s. 284.

²⁶ Lisiecki M.: op. cit., s. 50.

²⁷ Traczyk Z.: op. cit., s. 296.

²⁸ Art. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

no zasoby ludzkie, materiałowe, informacyjne i finansowe, celem realizacji założonych przez ustawodawcę zadań, do których zalicza się²⁹:

1. zadania podstawowe:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- kształcenie kadr dla potrzeb PSP i innych jednostek ochrony przeciwpożarowej oraz powszechnego systemu ochrony ludności,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- współpraca z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,
- współdziałanie ze strażami pożarnymi i służbami ratowniczymi innych państw oraz ich organizacjami międzynarodowymi na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych oraz odrębnych przepisów,
- realizacja innych zadań wynikających z wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych na zasadach i w zakresie w nich określonych,

2. zadania szczegółowe nałożone na Komendanta Głównego PSP:

- kierowanie pracą Komendy Głównej PSP,
- kierowanie KSRG, a w szczególności:
 - dysponowanie podmiotami krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze kraju poprzez swoje stanowisko kierowania,
 - ustalanie zbiorczego planu sieci podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
 - ustalanie planu rozmieszczania na obszarze kraju sprzętu specjalistycznego w ramach krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
 - dysponowanie odwodami operacyjnymi i kierowanie ich siłami,
 - dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych województwa,
 - organizowanie centralnego odwodu operacyjnego oraz przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, których siły i środki tworzą centralny odwód operacyjny,
 - analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,
 - ustalanie sposobu przeprowadzania inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego,

²⁹ Tamże.

- analizowanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
 - inicjowanie przedsięwzięć oraz prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa,
 - organizowanie kształcenia, szkolenia i doskonalenia zawodowego w jednostkach organizacyjnych PSP,
 - uzgadnianie z komendantami szkół PSP programów nauczania dla zawodów inżynier pożarnictwa i technik pożarnictwa,
 - opracowywanie i zatwierdzanie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego oraz sprawowanie nadzoru w zakresie dydaktycznym nad ich realizacją,
 - nadzór nad przestrzeganiem bezpieczeństwa i higieny służby w PSP,
 - inicjowanie oraz przygotowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa,
 - powoływanie i odwoływanie rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych i nadzór nad ich działalnością,
 - ustalanie programów i zasad szkolenia pożarniczego dla jednostek ochrony przeciwpożarowej, o których mowa w art. 15 pkt 2-6 i 8 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (DzU z 2002 r. nr 147, poz. 1229, z późn. zm.),
 - wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa,
 - współdziałanie z Zarządem Głównym Związku Ochotniczych Straży Pożarnych Rzeczypospolitej Polskiej,
 - prowadzenie współpracy międzynarodowej, udział w przygotowywaniu i wykonywaniu umów międzynarodowych w zakresie określonym w ustawach i w tych umowach oraz kierowanie jednostek organizacyjnych PSP do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych,
 - wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w PSP w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego,
 - organizowanie krajowych oraz międzynarodowych ćwiczeń ratowniczych,
 - ustalanie ramowego regulaminu służby w jednostkach organizacyjnych PSP oraz regulaminu musztry i ceremoniału pożarniczego,
 - organizowanie działalności sportowej i ustalanie regulaminów sportowych zawodów pożarniczych oraz innych zawodów dla strażaków,
 - realizowanie zadań, wynikających z innych ustaw,
3. zadania szczególne nałożone na komendantów wojewódzkich PSP:
- kierowanie komendą wojewódzką PSP,
 - opracowywanie planów ratowniczych na obszarze województwa,

- organizowanie KSRG, w tym odwołów operacyjnych, na obszarze województwa,
 - dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami KSRG na obszarze województwa poprzez swoje stanowisko kierowania, a w szczególności dowodzenie działaniami ratowniczymi, których rozmiary lub zasięg przekraczają możliwości sił ratowniczych powiatu,
 - kierowanie jednostek organizacyjnych PSP z obszaru województwa do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów i porozumień międzynarodowych,
 - analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez KSRG na obszarze województwa,
 - przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej podmiotów KSRG na obszarze województwa,
 - wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w PSP na obszarze województwa i powiatów, w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego,
 - organizowanie wojewódzkich ćwiczeń ratowniczych,
 - kontrolowanie uzgadniania projektów budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
 - nadzór i kontrolowanie komendantów powiatowych (miejskich) i komend powiatowych (miejskich) PSP,
 - sprawowanie nadzoru nad przestrzeganiem bezpieczeństwa i higieny służby w komendach powiatowych (miejskich) PSP,
 - analizowanie stanu bezpieczeństwa województwa w zakresie zadań realizowanych przez PSP,
 - opracowywanie programów szkolenia i doskonalenia zawodowego, z uwzględnieniem specyfiki i potrzeb województwa, oraz organizowanie szkolenia i doskonalenia zawodowego, a także inicjowanie przedsięwzięć w zakresie kultury fizycznej i sportu na obszarze województwa,
 - uczestniczenie w przygotowywaniu projektu budżetu państwa w części, której dysponentem jest właściwy wojewoda, w rozdziałach dotyczących ochrony przeciwpożarowej,
 - współdziałanie z zarządem oddziału wojewódzkiego związku ochotniczych straży pożarnych,
 - realizowanie zadań wynikających z innych ustaw,
4. zadania szczegółowe nałożone na komendantów powiatowych PSP:
- kierowanie komendą powiatową (miejską) PSP,
 - organizowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych,
 - organizowanie na obszarze powiatu KSRG,

- dysponowanie oraz kierowanie siłami i środkami KSRG na obszarze powiatu poprzez swoje stanowisko kierowania,
 - kierowanie jednostek organizacyjnych PSP z obszaru powiatu do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów i porozumień międzynarodowych,
 - analizowanie działań ratowniczych prowadzonych na obszarze powiatu przez podmioty KSRG,
 - organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczej,
 - współdziałanie z komendantem gminnym ochrony przeciwpożarowej, jeżeli komendant taki został zatrudniony w gminie,
 - współdziałanie z komendantem gminnym związku ochotniczych straży pożarnych,
 - rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
 - opracowywanie planów ratowniczych na obszarze powiatu,
 - nadzorowanie przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
 - wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa;
 - wstępne ustalanie przyczyn oraz okoliczności powstania i rozprzestrzeniania się pożaru oraz miejscowego zagrożenia,
 - organizowanie szkolenia i doskonalenia pożarniczego,
 - szkolenie członków ochotniczych straży pożarnych,
 - inicjowanie przedsięwzięć w zakresie kultury fizycznej i sportu z udziałem podmiotów krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego na obszarze powiatu,
 - wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w komendzie powiatowej (miejskiej) PSP w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego,
 - współdziałanie z zarządem oddziału powiatowego związku ochotniczych straży pożarnych,
 - przeprowadzanie inspekcji gotowości operacyjnej ochotniczych straży pożarnych na obszarze powiatu, pod względem przygotowania do działań ratowniczych,
 - realizowanie zadań wynikających z innych ustaw,
5. zadania szczegółowe w zakresie czynności kontrolno-rozpoznawczych:
- kontrola przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
 - ocena zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym,
 - ocena zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym,
 - ustalanie spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,

- rozpoznawanie możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- rozpoznawanie innych miejscowych zagrożeń,
- wstępne ustalanie nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania pożaru oraz okoliczności jego rozprzestrzenienia się,
- zbieranie informacji niezbędnych do wykonania analizy poważnej awarii przemysłowej i formułowanie zaleceń dla prowadzącego zakład.

Charakter realizowanych przez PSP zadań wskazuje na obszary właściwe jej miejscu w systemie bezpieczeństwa publicznego. Ujmując bezpieczeństwo publiczne jako proces obejmujący różnorodne działania w dziedzinie bezpieczeństwa narodowego, celem ochrony porządku prawnego w państwie przed działaniami zabronionymi, a także działaniami mogącymi godzić w życie i zdrowie ludzi, porządek publiczny, normy i obyczaje społeczne, instytucje i urzędnictwa publiczne, nie sposób nie zauważyć na tej płaszczyźnie rozważań roli PSP, która wypełnia swoje ustawowe powinności.

Każdy strażak PSP, rozpoczynając służbę, składa ślubowanie według roty, która mówi o ofiarności i męstwie w ratowaniu zagrożonego życia ludzkiego i wszelkiego mienia – nawet z narażeniem własnego życia³⁰.

Funkcjonowanie PSP wiąże się ze wspieraniem działań krzewiących patriotyzm i probezpieczne postawy społeczne wśród społeczeństwa, w tym szczególnie wśród dzieci i młodzieży. Za przykład niech posłużą zamieszczane na stronach internetowych Komendy Głównej PSP oraz innych jednostek organizacyjnych PSP materiały multimedialne dla dzieci z zakresu bezpiecznych zachowań w życiu codziennym i sytuacjach zagrożeń³¹, wytyczne bezpiecznej organizacji ferii dla dzieci³², wytyczne zachowania się w obliczu zagrożenia pożarowego i konieczności ewakuacji ludzi i mienia³³, a także organizowane cykliczne konkursy z zakresu wiedzy pożarniczej oraz konkursy plastyczne³⁴.

Przedmiotem oddziaływania zagrożeń bezpieczeństwa publicznego nierzadko bywają elementy infrastruktury społecznej. Generowane w ten sposób zdarzenia stają się przedmiotem interwencji zastępów ratowniczo-gaśniczych, a nawet grup ratownictwa specjalistycznego³⁵. Przykładowo, tylko w 2012 r. funkcjonariusze PSP brali udział w gaszeniu 237 pożarów budynków administracyjno-biurowych (w tym banków), 234 budynków oświaty i nauki (w tym szkół) i przed-

³⁰ Art. 30, pkt. 1 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

³¹ <http://jrg1szczecin.republika.pl/poradnik.htm>, data dostępu (20.02.2013 r.).

³² <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=1725> (20.02.2013 r.).

³³ <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=1727> (20.02.2013 r.).

³⁴ <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=2199> (20.02.2013 r.).

³⁵ W myśl zapisów rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU z 1999 r. nr 46, poz. 239), w ramach PSP funkcjonują następujące grupy ratownictwa specjalistycznego: grupy ratownictwa chemicznego i ekologicznego, grupy ratownictwa technicznego, grupy ratownictwa wodno-nurkowego, grupy ratownictwa wysokościowego, grupy ratownictwa medycznego, grupy poszukiwawczo-ratownicze.

szkoli), 153 budynków służby zdrowia (m.in. szpitali, przychodni, domów opieki), 1184 budynków handlowo-usługowych, 112 obiektów widowiskowo-rozrywkowych, 133 budynków kultu religijnego i sakralnych, 15 obiektów muzealnych (muzeów, skansenów), a także 6 bibliotek i archiwów. Mienie uratowane przed płomieniami, to nierzadko dobra publiczne, stanowiące własność wszystkich obywateli³⁶. Zasoby ratownicze PSP realizują również swoje zadania w ramach zdarzeń niepożądanych, dotyczących urzędzenia publiczne. Według danych statystycznych Komendy Głównej PSP³⁷ w 2012 r. interweniowano ogólnie 236 759 razy przy obsłudze tzw. miejscowych zagrożeń³⁸. 47 937 z nich dotyczyło środków transportu (drogowego, kolejowego, lotniczego, morskiego i wodnego śródlądowego). Na uwagę zasługują również 143 interwencje na stacjach paliw, 3070 interwencji w kontekście miejscowych zagrożeń w obiektach produkcyjnych i instalacjach z nimi związanych, a także 3129 przedmiotowych interwencji w obiektach hydrotechnicznych. Należy podkreślić, że do powyższych danych należy doliczyć działania gaśnicze, związane z zagrożeniem pożarowych i wybuchowym.

Nawiązując do szerszego i węższego rozumienia bezpieczeństwa publicznego, funkcjonowanie PSP wpisuje tę formację w system bezpieczeństwa publicznego zarówno w jednym jak i w drugim przypadku. Zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych i innych miejscowych zagrożeń odnosi się do katalogu współczesnych zagrożeń bezpieczeństwa narodowego. Również w kontekście regulowanych przez prawo stosunków społecznych, norm moralnych oraz reguł współżycia społecznego, zapewniających ochronę obywatela jako jednostki, całego społeczeństwa oraz mienia przed niebezpieczeństwami, wyniki analizy przytoczonych powyżej danych statystycznych Komendy Głównej PSP, przykłady działalności edukacyjnej, a także zadania z zakresu działań kontrolno-rozpoznawczych zdają się uzasadniać miejsce PSP w systemie właściwym bezpieczeństwu publicznemu, w węższym jego rozumieniu.

Mimo iż PSP nie bierze bezpośredniego udziału w działaniach uwalniania zakładników, przeciwdziałaniu czynom wymierzonym w prawidłowe funkcjonowanie elementów wchodzących w skład sieci wodociągowej, kanalizacyjnej, ciepłowniczej, elektroenergetycznej, gazowej, telekomunikacyjnej albo linii kolejowej, tramwajowej, trolejbusowej lub linii metra, powodującym zakłócenie działania całości lub części sieci albo linii, czy też udaremniania bezprawną przemocą lub groźbą przeprowadzenia odbywanego zgodnie z prawem zebrania, zgromadzenia lub rozpraszania takiego pochodu albo zebrania, o tyle jej funkcjonariusze mogą zostać zadysponowani do przeciwdziałania zagrożeniom wtór-

³⁶ www.kgsp.gov.pl (20.02.2013 r.).

³⁷ Tamże.

³⁸ Miejskowe zagrożenie to każde zjawisko niebędące pożarem lub klęską żywiołową, w wyniku którego może dojść do zagrożenia życia ludzkiego lub strat w mieniu.

nym, powstałym przy okazji prowadzenia działań przez przykładowo jednostki Policji, w myśl zapisów ustawy o Policji³⁹.

Nawiązując do przytoczonych zapisów Kodeksu Karnego, które zdecydowanie szerzej traktują o bezpieczeństwie publicznym, niż jedynie przez pryzmat porządku publicznego, nie sposób pominąć faktu relacji zadań PSP z rodzajami przestępstw właściwymi życiu i zdrowiu, bezpieczeństwu powszechnemu, bezpieczeństwu w komunikacji, środowisku, a także mieniu. Mimo bezpośredniego zaangażowania w działania operacyjne, PSP może działać w ramach rozpoznawania zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń, organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń, powstałych w następstwie przestępstw wymierzonych w życie i zdrowie, bezpieczeństwo powszechne, bezpieczeństwo w komunikacji, środowisko, a także mienie. Jest zobligowana ponadto do wykonywania pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze, w opisywanym kontekście.

Opierając się na powyższych rozważaniach, miejsce PSP jako elementu systemu bezpieczeństwa publicznego w funkcjonalnym modelu systemu bezpieczeństwa narodowego zlokalizowane jest w zbiorze środków i narzędzi bezpieczeństwa, z którego się czerpie, realizując określone funkcje. PSP jest organizacją ratowniczą. Nie stanowi podsystemu hierarchicznie niższego w stosunku do systemu bezpieczeństwa publicznego. Charakteryzuje się atrybutem zorganizowania, co ukierunkowuje ją na osiąganie efektu synergii, dzięki sprawnemu funkcjonowaniu zasobów (osobowych, rzeczowych, informacyjnych i finansowych) ją stanowiących, w ramach realizowanych, narzuconych przez ustawodawcę zadań. PSP, jako element zbioru środków i narzędzi bezpieczeństwa, może być również elementem innych podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego. Z uwagi na charakter realizowanych przez nią zadań, wpisuje się również w system bezpieczeństwa publicznego.

Biorąc pod uwagę powyższe założenia, PSP realizuje funkcje właściwe systemowi bezpieczeństwa publicznego. Pierwsza z nich, funkcja retrospektywnego i prospektywnego identyfikowania zagrożeń, realizowana jest poprzez:

- utrzymywanie baz danych statystycznych, które powstają z meldunków zdarzeń, wypełnianych przez kierujących działaniami ratowniczymi,
- wykonywanie i publikowanie wyników analiz tychże danych na stronie internetowej Komendy Głównej PSP,

³⁹ Art. 15, pkt 1, ppkt 6 ustawy z 6 kwietnia 1990 r. o Policji, mówiący o zakresie uprawnień Policji, w tym żądania niezbędnej pomocy od instytucji państwowych, organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego oraz jednostek gospodarczych prowadzących działalność w zakresie użyteczności publicznej, przy czym wymienione instytucje, organy i jednostki obowiązane są, w zakresie swojego działania, do udzielenia tej pomocy, w zakresie obowiązujących przepisów praw.

- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności przez szkoły PSP oraz Centrum Naukowo-Badawcze Ochrony Przeciwpożarowej im. J. Tuliszkowskiego – Centralny Instytut Badawczy,
- analizowanie działań ratowniczych prowadzonych przez podmioty KSRG,
- wstępne ustalanie przyczyn oraz okoliczności powstania i rozprzestrzeniania się, rozpoznawanie i analizowanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- analizowanie stanu bezpieczeństwa jednostek terytorialnych RP w zakresie zadań realizowanych przez PSP,
- rozpoznawanie możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- zbieranie informacji niezbędnych do wykonania analizy poważnej awarii przemysłowej i formułowanie zaleceń dla prowadzącego zakład.

Funkcja normowania wyraża się poprzez następujące zadania delegowane PSP:

- prowadzenie prac naukowo-badawczych w zakresie ochrony przeciwpożarowej oraz ochrony ludności,
- inicjowanie oraz przygotowywanie projektów aktów normatywnych dotyczących ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa.

Funkcja instytucjonalizowania, czyli wyodrębniania i organizowania działań na płaszczyźnie bezpieczeństwa, w kontekście PSP będzie dotyczyła obszaru bezpieczeństwa publicznego poprzez realizację następujących zadań:

- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- organizowanie KSRG, w tym zasobów właściwych odwodom operacyjnym na obszarze kraju, województwa i powiatu,
- dysponowanie oraz kierowanie zasobami KSRG na obszarze kraju, województwa i powiatu poprzez właściwe stanowiska kierowania,
- kierowanie jednostek organizacyjnych PSP z obszaru województwa bądź powiatu do akcji ratowniczych i humanitarnych poza granicę państwa, na podstawie wiążących Rzeczpospolitą Polską umów i porozumień międzynarodowych,
- organizowanie jednostek ratowniczo-gaśniczych,
- wykonywanie zadań z zakresu ratownictwa.

Funkcje prewencyjne, czyli te wskazywane na bardzo istotne w kształtowaniu systemu bezpieczeństwa publicznego, PSP realizuje poprzez:

- rozpoznawanie zagrożeń pożarowych i innych miejscowych zagrożeń,
- nadzór nad przestrzeganiem przepisów przeciwpożarowych,
- współpracę z Szefem Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych w zakresie niezbędnym do realizacji jego zadań ustawowych,

- powoływanie i odwoływanie rzeczoznawców do spraw zabezpieczeń przeciwpożarowych i nadzór nad ich działalnością,
- wspieranie inicjatyw społecznych w zakresie ochrony przeciwpożarowej i ratownictwa,
- kontrolowanie uzgadniania projektów budowlanych w zakresie ochrony przeciwpożarowej,
- wstępne ustalanie przyczyn oraz okoliczności powstania i rozprzestrzeniania się pożaru oraz miejscowego zagrożenia,
- ocena zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym,
- ocena zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym,
- ustalanie spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,
- rozpoznawanie możliwości i warunków prowadzenia działań ratowniczych przez jednostki ochrony przeciwpożarowej,
- wstępne ustalanie nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania pożaru oraz okoliczności jego rozprzestrzenienia się,
- zbieranie informacji niezbędnych do wykonania analizy poważnej awarii przemysłowej i formułowanie zaleceń dla prowadzącego zakład.

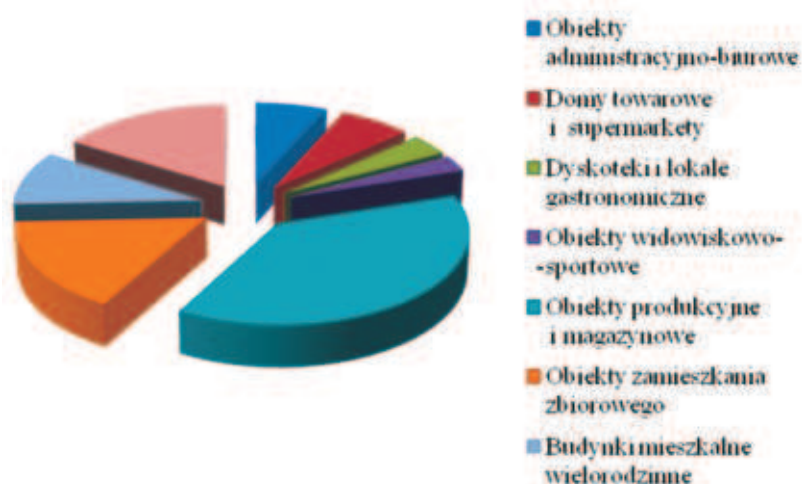
Ustawowe zadania, które zostały nałożone na PSP, odnoszą się również do kolejnej funkcji systemu bezpieczeństwa publicznego, mianowicie funkcji operacyjnej. Jej realizowanie zdaje się być najbardziej widoczną publicznie, eksponowaną medialnie formą działalności tej umundurowanej, wyposażonej w specjalistyczny sprzęt formacji. Do zadań operacyjnych PSP w zakresie zapewniania bezpieczeństwa publicznego zalicza się:

- organizowanie i prowadzenie akcji ratowniczych w czasie pożarów, klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń,
- wykonywanie pomocniczych specjalistycznych czynności ratowniczych w czasie klęsk żywiołowych lub likwidacji miejscowych zagrożeń przez inne służby ratownicze,
- dysponowanie oraz kierowanie zasobami KSRG na obszarze kraju, województwa bądź powiatu poprzez Krajowe Centrum Koordynacji Ratownictwa i Ochrony Ludności, wojewódzkie stanowiska koordynacji ratownictwa, a także miejskie (powiatowe) bądź lokalne stanowiska kierowania,
- wprowadzanie podwyższonej gotowości operacyjnej w PSP w sytuacji zwiększonego prawdopodobieństwa katastrofy naturalnej lub awarii technicznej, których skutki mogą zagrozić życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, oraz w przypadku wystąpienia i utrzymywania się wzmożonego zagrożenia pożarowego.

PSP pełni rolę strażnika publicznego w kontekście przestrzegania przepisów przeciwpożarowych. Jest ona następstwem wypełniania zadań właściwych działaniom kontrolno-rozpoznawczym. Zalicza się do nich:

- kontrolę przestrzegania przepisów przeciwpożarowych,
- ocenę zgodności z wymaganiami ochrony przeciwpożarowej rozwiązań technicznych zastosowanych w obiekcie budowlanym,
- ocenę zgodności wykonania obiektu budowlanego z projektem budowlanym,
- ustalanie spełnienia wymogów bezpieczeństwa w zakładzie stwarzającym zagrożenie wystąpienia poważnej awarii przemysłowej,
- wstępne ustalanie nieprawidłowości, które przyczyniły się do powstania pożaru oraz okoliczności jego rozprzestrzenienia się.

Przykładowo, w 2008 roku PSP przeprowadziła 42 362 kontrole, które objęły 56 941 obiektów, w tym obiekty użyteczności publicznej, produkcyjne i magazynowe, zamieszkania zbiorowego oraz budynki mieszkalne wielorodzinne⁴⁰. Wyszczególnienie przedmiotu kontroli w 2008 r. pokazano na rys. 2.



Rys. 2. Kontrole PSP w ramach realizacji działań restrykcyjnych w 2008 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=1022> (21.02.2013 r.).

Realizacja powyższych obowiązków stanowi podstawę do działań restrykcyjnych PSP. Orzekanie kar i ich wykonywanie ograniczone zostały przez ustawodawcę jednak jedynie do prawa nakładania grzywny w drodze mandatu karnego⁴¹, a także praw nadanych komendantom powiatowym (miejskim) PSP, jako organom terenowej administracji zespolonej⁴². Do praw tych zaliczają się w drodze decyzji administracyjnej:

- nakazanie usunięcia stwierdzonych uchybień w ustalonym terminie,
- wstrzymanie robót (prac), zakazanie używania maszyn, urządzeń lub środków transportowych oraz eksploatacji pomieszczeń, obiektów lub ich części, jeżeli

⁴⁰ <http://www.straz.gov.pl/page/index.php?str=1022> (21.02.2013 r.).

⁴¹ Art. 23, pkt. 6 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁴² Art. 26, pkt. 6.

stwierdzone uchybienia mogą powodować zagrożenie życia ludzi lub bezpośrednio niebezpieczeństwo powstania pożaru, pod rygorem natychmiastowej wykonalności.

Wskazane powyżej działania restrykcyjne mają charakter bezpośredni w związku z ustawowym funkcjonowaniem PSP w systemie bezpieczeństwa publicznego. W odniesieniu do zapisów Kodeksu Wykroczeń⁴³, można jednak mówić również o działaniach pośrednich w tym zakresie. Są one związane z nieostrożnym obchodzeniem się z ogniem lub wykraczaniem przeciwko przepisom dotyczącym zapobiegania i zwalczania pożarów. Kary właściwe temu obszarowi wykroczeń wymierza sąd rejonowy, zaś inicjatorem ich wymierzenia może być PSP. Osoba spełniająca wspomniane założenia Kodeksu Wykroczeń podlega karze aresztu, grzywny albo karze nagany. Karę aresztu wymierza się w dniach. Może ona trwać najkrócej 5 dni, najdłużej zaś 30 dni. Grzywnę wymierza się w wysokości od 20 do 5000 złotych, przy czym bierze się pod uwagę dochody sprawcy, jego warunki osobiste i rodzinne, stosunki majątkowe i możliwości zarobkowe. Karę grzywny może wymierzyć również policja w drodze mandatu, ale jedynie bezpośrednio po popełnieniu wykroczenia. Nałożenie grzywny w drodze mandatu karnego nie może nastąpić po upływie 14 dni od daty ujawnienia czynu⁴⁴.

Reasumując, PSP jest integralnym elementem systemu bezpieczeństwa publicznego. Nałożone na nią ustawowo zadania wpisują się w funkcje tego systemu, stanowiąc bardzo istotny wkład w zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego na płaszczyźnie działań retrospektywnego oraz prospektywnego identyfikowania zagrożeń, normowania, instytucjonalizowania, operacyjnych, prewencyjnych i restrykcyjnych.

3. Relacje systemu bezpieczeństwa publicznego z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do Państwowej Straży Pożarnej

Opis relacji systemu bezpieczeństwa publicznego z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do PSP należy rozpocząć od określenia, jakie podmioty będą brane pod uwagę. Konieczne jest przy tym pamiętać, by ich zestawienie nawiązywało do celów i funkcji systemu bezpieczeństwa publicznego.

K. Sienkiewicz-Małyjurek i Z.T. Niczyporuk do podmiotów bezpieczeństwa państwa, które funkcjonują w sferze bezpieczeństwa publicznego, zaliczają⁴⁵:

- Parlament RP,
- Prezydenta RP,
- Radę Ministrów z Premierem na czele,

⁴³ Art. 82 ustawy z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (DzU z 2010 r. nr 46, poz. 275, z późn. zm.).

⁴⁴ http://www.eporady24.pl/interweniowala_straz_pozarna___czy_bedzie_kara_,pytania,6,63,1010.html (21.02.2013 r.).

⁴⁵ Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T.: op. cit, s. 28.

- wojewodów,
- samorządy wojewódzkie,
- samorządy powiatowe,
- samorządy gminne.

Za trafnością powyższego zestawienia przemawia kilka argumentów. Pierwszym z nich jest niezwykle szeroki przedmiot bezpieczeństwa narodowego, w tym jego integralnego elementu – bezpieczeństwa publicznego. Odwołanie do stosunków społecznych, norm moralnych oraz reguł współżycia społecznego, które zapewniają ochronę obywatela jako jednostki, całego społeczeństwa oraz mienia przed wszelkimi niebezpieczeństwami zdają się potwierdzać powyższą tezę. Ponadto, zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom to konstytucyjny obowiązek państwa⁴⁶. Logicznym następstwem treści powyższej regulacji prawnej jest nałożenie stosownych zadań na podmioty władzy publicznej. Nie sposób pominąć w tym miejscu władz lokalnych, w których kompetencjach również leży szeroko rozumiane bezpieczeństwo przedstawicieli społeczności lokalnych⁴⁷.

Parlament RP to pierwszy z omawianych, dwuizbowy (izba niższa – Sejm, izba wyższa – Senat) podmiot bezpieczeństwa państwa. Stanowi organ władzy ustawodawczej w Rzeczypospolitej Polskiej. Wśród jego kompetencji, w odniesieniu do PSP jako elementu systemu bezpieczeństwa publicznego, należy wymienić⁴⁸:

1. W ramach kompetencji Sejmu RP:
 - ustanawianie prawa w dziedzinie bezpieczeństwa publicznego (m.in. bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego, transportu, w tym transportu materiałów niebezpiecznych, użytkowania obiektów budowlanych),
 - kształtowanie polityki bezpieczeństwa publicznego, w tym wytycznych, instrukcji i procedur obowiązujących PSP,
 - zatwierdzanie budżetu z przeznaczeniem dla PSP,
 - wyrażanie zgody na przedłużanie stanu wyjątkowego lub stanu klęski żywiołowej,
 - nadzór nad sektorem operacyjnym bezpieczeństwa publicznego (czyli nadzór nad PSP),
 - możliwość tworzenia komisji śledczych do badania spraw związanych z PSP, a istotnych z punktu widzenia opinii publicznej.
2. W ramach kompetencji Senatu RP:
 - inicjowanie i opiniowanie uchwalanych przez Sejm ustaw traktujących o PSP i jej zadaniach,

⁴⁶ Art. 5 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r. nr 78, poz. 483, z późn.zm.).

⁴⁷ Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T.: op. cit, s. 28.

⁴⁸ Kitler W.: op. cit, s. 197–200.

- czynności sprawdzające uchybienia i wnioskowanie o dokonywanie ewentualnych zmian w aktach prawnych traktujących o PSP i jej kompetencjach w ramach systemu bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- prawo do występowania z inicjatywą ustawodawczą w dziedzinie bezpieczeństwa i porządku publicznego, traktująca o PSP i jej zadaniach,
- rozpatrywanie ustawy budżetowej,
- rozpatrywanie i opracowywanie z własnej inicjatywy spraw dotyczących PSP przez komisję Senatu.

Prezydent RP, jako strażnik bezpieczeństwa państwa⁴⁹, może wpływać na funkcjonowanie elementów systemu bezpieczeństwa publicznego. Charakter tego wpływu, z punktu widzenia PSP, wynika z⁵⁰:

- możliwości zatwierdzania, przedstawiania do Trybunału Konstytucyjnego bądź wetowania ustaw uchwalanych przez Sejm RP, a traktujących o aspektach funkcjonowania PSP w środowisku bezpieczeństwa państwa,
- możliwości występowania do Trybunału Konstytucyjnego o ustalenie zgodności z Konstytucją RP funkcjonujących już w środowisku prawnym państwa ustaw związanych z PSP i obszarem jej kompetencji,
- możliwości zatwierdzania i wydawania aktów urzędowych właściwych sprawom bezpieczeństwa publicznego (w tym bezpieczeństwa pożarowego, powodziowego itp.),
- konieczności prowadzenia analizy i oceny zagrożeń, a także uruchamianie prawnie dopuszczalnych działań, celem przeciwdziałania tym zagrożeniom,
- decyzyjność w sprawie użycia oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP do pomocy PSP w sytuacjach tego wymagających.

W zakresie i na zasadach określonych w Konstytucji RP i ustawach, na Radę Ministrów z Premierem na czele, zostały nałożone następujące, dotyczące przedmiotu niniejszych rozważań, zadania⁵¹:

- zapewnianie wykonawstwa ustaw, a także wydawanie rozporządzeń dotyczących zakresu zadaniowego i funkcjonowania PSP w strukturach systemu bezpieczeństwa publicznego i innych podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego,
- koordynacja i kontrola prac organów administracji rządowej, zrelatywizowanych funkcjonalnie i kompetencyjnie z PSP,
- uchwalanie projektu budżetu państwa, a także kierowanie jego wykonaniem, uchwalanie zamknięcia rachunków państwowych i sprawozdawczość z wykonania budżetu,
- zapewnianie szeroko rozumianego bezpieczeństwa i porządku publicznego.

Powyższe elementy nakreślają jedynie zakresy relacji pomiędzy PSP jako częścią systemu bezpieczeństwa publicznego a Radą Ministrów. Bardziej szcze-

⁴⁹ Art. 126, pkt 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵⁰ <http://www.prezydent.pl/prezydent/kompetencje/> (27.03.2013 r.).

⁵¹ Art. 146, pkt 4 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

główne informacje na ten temat znaleźć można w ustawie o działach administracji rządowej⁵². Warto przy tym zwrócić uwagę na sprawy realizowane przez poszczególnych ministrów, którzy kierują działami administracji rządowej. Biorąc bowiem pod uwagę przytoczone definicje bezpieczeństwa publicznego, można dojść do wniosku, że aspekty problematyki relacji systemu bezpieczeństwa publicznego z innymi podmiotami bezpieczeństwa państwa w odniesieniu do PSP będą właściwe w zdecydowanie szerszym spektrum, niż jedynie patrząc na nie przez pryzmat działu spraw wewnętrznych.

Relacje pomiędzy PSP a Radą Ministrów są najbardziej widoczne w zestawionych poniżej sprawach obejmowanych przez wybrane działy administracji rządowej⁵³:

- w dziale administracji publicznej⁵⁴: organizacja i reformy urzędów administracji publicznej oraz procedur administracyjnych, zespolona administracja rządowa w województwie, przeciwdziałanie oraz usuwanie skutków klęsk żywiołowych i innych podobnych zdarzeń zagrażających bezpieczeństwu obywateli,
- w dziale budżetu⁵⁵: opracowywanie budżetu państwa, systemy finansowania samorządu terytorialnego, sfery budżetowej oraz bezpieczeństwa państwa,
- w dziale finanse publiczne⁵⁶: finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa, finansowanie samorządu terytorialnego,
- w dziale gospodarka⁵⁷: kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej (przez funkcjonariuszy publicznych),
- w dziale budownictwo, lokalne planowanie i zagospodarowanie przestrzenne oraz mieszkalnictwo⁵⁸: budownictwo, nadzór architektoniczno-budowlany w sferze publicznej,
- w dziale gospodarka wodna⁵⁹: ochrona przeciwpowodziowa, w tym budowa, modernizacja oraz utrzymanie urządzeń wodnych zabezpieczających przed powodzią oraz koordynacja przedsięwzięć służących osłonie i ochronie przeciwpowodziowej, utrzymanie infrastruktury wodnej związanej z wodami śródlądowymi,
- w dziale informatyzacja⁶⁰: systemy i sieci teleinformatyczne administracji publicznej, technologie i techniki informacyjne, standardy informatyczne, zastosowania technologii informatycznych w PSP,

⁵² Ustawa o działach administracji rządowej (DzU z 2007 r. nr 65, poz. 437).

⁵³ Art. 5 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁵⁴ Art. 6, pkt 1, tamże.

⁵⁵ Art. 7 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁵⁶ Art. 8, pkt 2 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁵⁷ Art. 9, pkt 2 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁵⁸ Art. 9a, pkt 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁵⁹ Art. 11, pkt 1 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁶⁰ Art. 12a ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

- w dziale sprawy wewnętrzne⁶¹: ochrona bezpośrednio bezpieczeństwa i porządku publicznego, zarządzanie kryzysowe, obrona cywilna, ochrona przeciwpożarowa,
- w dziale zdrowie⁶²: organizacja i nadzór nad systemem Państwowe Ratownictwo Medyczne.

Rola Rady Ministrów uwidoczni się również poprzez fakt, iż Komendanta Głównego powołuje i odwołuje spośród oficerów PSP Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw wewnętrznych⁶³.

Przedstawiciel Rady Ministrów w administracji terenowej o najwyższych uprawnieniach dotyczących PSP to wojewoda. Do kompetencji wojewody w kontekście relacji z PSP jako elementem systemu bezpieczeństwa publicznego zalicza się⁶⁴:

- koordynację i kontrolę wykonawstwa polskich aktów prawnych traktujących o funkcjonowaniu PSP i jej kompetencjach,
- dostosowywanie celów polityki Rady Ministrów w zakresie funkcjonowania PSP w systemie bezpieczeństwa publicznego do uwarunkowań środowisk i społeczności lokalnych,
- zapewnianie współdziałania PSP z pozostałymi organami administracji rządowej i organami administracji samorządowej w województwie,
- kierowanie działalnością PSP, pozostałych organów administracji rządowej i organów administracji samorządowej w zakresie zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia lub mienia oraz zagrożeniom środowiska, bezpieczeństwa państwa i utrzymania porządku publicznego, ochrony praw obywatelskich, a także zapobiegania klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym zagrożeniom oraz zwalczania i usuwania ich skutków,
- dokonywanie oceny stanu zabezpieczenia przeciwpowodziowego województwa, opracowywanie planu operacyjnego ochrony przed powodzią oraz ogłaszanie i odwoływanie pogotowia i alarmu przeciwpowodziowego,
- wykonywanie i koordynację zadań w zakresie bezpieczeństwa państwa oraz zarządzania kryzysowego.

Dodatkowe zadania w kontekście przedmiotu niniejszych rozważań dostarczają zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym, w myśl których wojewoda⁶⁵:

- kieruje działaniami PSP w zakresie monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie województwa,
- realizuje wytyczne wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego,

⁶¹ Art. 29 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁶² Art. 33 ustawy z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej.

⁶³ Art. 9, pkt 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej).

⁶⁴ Art. 22 ustawy z 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r. nr 31, poz. 206, z późn. zm.).

⁶⁵ Art. 14, pkt 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

- zarządza, organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego z udziałem przedstawicieli PSP,
- wnioskuje o użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na potrzeby współdziałania z PSP w sytuacjach przewidzianych w tej ustawie,
- organizuje wykonywanie zadań z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej, w których PSP również ma swój udział.

Przedstawicielstwo Rady Ministrów w województwie nadaje wojewodzie kompetencje również w stosunku do właściwych oficerów funkcyjnych PSP. Komendanta wojewódzkiego PSP powołuje bowiem minister właściwy do spraw wewnętrznych na wniosek Komendanta Głównego PSP złożony dopiero po uzyskaniu zgody wojewody. Opinia wojewody jest wymagana również w przypadku odwoływania komendanta wojewódzkiego PSP⁶⁶.

Samorząd województwa ma, w stosunku do wojewody, mocno ograniczone kompetencje w relacji z PSP. Niemniej jednak, jego zadania własne zawierają sprawy właściwe edukacji publicznej, ochronie zdrowia, ochronie środowiska, ochronie przeciwpowodziowej, drogom publicznym oraz bezpieczeństwu publicznemu⁶⁷. Wszystkie powyższe związane są bezpośrednio bądź pośrednio z obszarem działalności PSP.

Samorząd województwa wykonuje zadania publiczne o charakterze wojewódzkim, które nie są zastrzeżone ustawami na rzecz organów administracji rządowej. Można więc powiedzieć, że jest on bardzo ściśle związany z procesem świadczenia usług publicznych, w tym usług bezpieczeństwa, świadczonych społecznościom lokalnym województwa przez PSP.

Do podmiotów bezpieczeństwa państwa zalicza się również samorządy powiatowe. Wykonują one zadania spójne z tymi, przypisanymi samorządom wojewódzkim w kontekście ich relacji z PSP. Można więc mówić o wykonywaniu przez powiat zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie⁶⁸:

- edukacji publicznej,
- promocji i ochrony zdrowia,
- dróg publicznych,
- ochrony środowiska,
- porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli,
- ochrony przeciwpowodziowej,
- zapewnienia wykonywania określonych w ustawach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży, w tym komendantów powiatowych (miejskich) PSP.

⁶⁶ Art. 12, pkt 1 i pkt 2 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁶⁷ Art. 14, pkt 1 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 1998 r. nr 91, poz. 576, z późn. zm.).

⁶⁸ Art. 4, pkt 1, pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

Kierownikiem jednostek organizacyjnych powiatu oraz zwierzchnikiem powiatowych służb, inspekcji i straży (w tym komendanta powiatowego bądź miejskiego PSP) jest starosta. To przedstawiciel samorządu powiatowego, który również realizuje zadania istotne z punktu widzenia funkcjonowania PSP jako elementu systemu bezpieczeństwa publicznego⁶⁹.

Sprawując zwierzchnictwo w stosunku do komendanta powiatowego (miejskiego) PSP⁷⁰:

- zatwierdza program działania PSP na obszarze powiatu,
- uzgadnia działanie PSP z innymi służbami i strażami na obszarze powiatu,
- w sytuacjach szczególnych kieruje wspólnymi działaniami PSP oraz innych służb i straży na obszarze powiatu,
- w uzasadnionych przypadkach zleca przeprowadzenie kontroli działalności PSP.

Jego kompetencje w stosunku do powoływania i odwoływania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP są analogiczne to kompetencji wojewody na szczeblu wojewódzkim.

Komendanta powiatowego (miejskiego) PSP powołuje bowiem komendant wojewódzki PSP w porozumieniu ze starostą. Jego opinia wymagana jest również w przypadku odwoływania komendanta powiatowego (miejskiego) PSP⁷¹.

Zapisy ustawy o zarządzaniu kryzysowym ustanawiają starostę organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze powiatu. W związku z powyższym⁷²:

- kieruje on działaniami PSP w zakresie monitorowania, planowania, reagowania i usuwania skutków zagrożeń na terenie województwa,
- realizuje wytyczne wojewódzkich planów zarządzania kryzysowego,
- zarządza, organizuje i prowadzi szkolenia, ćwiczenia i treningi z zakresu zarządzania kryzysowego z udziałem przedstawicieli PSP,
- wnioskuje o użycie oddziałów i pododdziałów Sił Zbrojnych RP na potrzeby współdziałania z PSP w sytuacjach przewidzianych w tej ustawie,
- organizuje i realizuje zadania PSP z zakresu ochrony infrastruktury krytycznej.

Gmina stanowi w Polsce podstawową wspólnotę samorządową. Do zakresu obowiązków gmin należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów⁷³.

⁶⁹ Art. 35, pkt 2 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).

⁷⁰ Art. 35, pkt 3 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym.

⁷¹ Art. 13, pkt 1 i pkt 3 ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.

⁷² Art. 17, pkt 1 i pkt 2 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r. nr 89, poz. 590, z późn. zm.).

⁷³ Art. 6, pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).

Z uwagi na zadanie zaspokajania przez gminy zbiorowych potrzeb wspólnot je stanowiących, można mówić w tym kontekście o realizacji następujących, istotnych dla funkcjonowania PSP, spraw⁷⁴:

- ochrona środowiska,
- gminne drogi, ulice, mosty, place oraz organizacja ruchu drogowego,
- ochrona zdrowia,
- edukacja publiczna,
- bezpieczeństwo i porządek publiczny,
- ochrona przeciwpożarowa,
- ochrona powodziowa.

Wójt (burmistrz, prezydent miasta), jako organ władzy gminy, nie ma bezpośredniego przełożenia na wybór bądź odwołanie komendantów PSP. Jest jednak organem właściwym w sprawach zarządzania kryzysowego na obszarze gminy⁷⁵. Jego zadania w kontekście przedmiotowych rozważań są analogiczne z tymi, nałożonymi na wojewodę oraz starostę.

Więcej, rola wójta (burmistrza, prezydenta miasta) podkreślana jest przez zapisy ustawy o stanie klęski żywiołowej. Na mocy jej postanowień to właściwy miejscowo wójt (burmistrz, prezydent miasta) kieruje działaniami prowadzonymi na terenie gminy w celu zapobieżenia skutkom klęski żywiołowej lub ich usunięcia⁷⁶. Zakres tych działań obejmuje wydawanie poleceń wiążących:

- kierownikom zasobów ratowniczych ochotniczych straży pożarnych oraz PSP działających na obszarze własnej gminy,
- kierownikom zasobów ratowniczych ochotniczych straży pożarnych oraz PSP, przekazanych przez właściwe organy do dyspozycji wójta i skierowanych do wykonywania zadań na obszarze gminy⁷⁷.

Reasumując, PSP, traktowana przez pryzmat elementu systemu bezpieczeństwa powszechnego, pozostaje w relacjach z pozostałymi, opisanymi powyżej podmiotami bezpieczeństwa państwa. Najsilniejsze zrelatywizowanie jest dostrzegalne w przypadku organów i instytucji właściwych sprawom wewnętrznym państwa. Niemniej jednak, zidentyfikowane relacje pośrednie są również bardzo istotne dla funkcjonowania tej umundurowanej formacji, a także całego systemu bezpieczeństwa publicznego.

⁷⁴ Art. 7, pkt 1 ustawy z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

⁷⁵ Art. 19, pkt 1 ustawy z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym.

⁷⁶ Art. 9, pkt 1 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU z 2002 r. nr 62, poz. 558, z późn. zm.).

⁷⁷ Art. 9, pkt 2 ustawy z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej.

4. Podsumowanie

PSP jako wiodąca na wielu płaszczyznach ratowniczych organizacja w kraju, jest jednym z integralnych elementów systemu bezpieczeństwa publicznego, stanowiącego element systemu bezpieczeństwa narodowego w Polsce.

Głównym determinantem, wpisującym PSP w omawiany system, jest zakres zadań, jakie nałożono na tę umundurowaną i wyposażoną w specjalistyczny sprzęt formację za pośrednictwem obowiązujących aktów prawnych.

Miejsce PSP jako elementu systemu bezpieczeństwa publicznego w funkcjonalnym modelu systemu bezpieczeństwa narodowego, zlokalizowane jest w zbiorze środków i narzędzi bezpieczeństwa, z którego się czerpie dla realizacji określonych funkcji.

PSP nie stanowi podsystemu hierarchicznie niższego w stosunku do systemu bezpieczeństwa publicznego. Charakteryzuje się natomiast atrybutem zorganizowania, co ukierunkowuje ją na osiąganie efektu synergii, dzięki sprawnemu funkcjonowaniu zasobów (osobowych, rzeczowych, informacyjnych i finansowych) ją stanowiących, w ramach realizowanych, narzuconych przez ustawodawcę zadań. PSP jako element zbioru środków i narzędzi bezpieczeństwa, może być również elementem innych podsystemów systemu bezpieczeństwa narodowego (m.in. krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego). Reasumując, PSP jest organizacją ratowniczą.

Fakt traktowania PSP jako elementu systemu bezpieczeństwa publicznego uzasadnia konieczność analizy relacji pomiędzy tą organizacją a pozostałymi podmiotami bezpieczeństwa państwa. Biorąc pod uwagę wyniki poczynionych na kartach niniejszej pracy rozważań, można uznać, że PSP pozostaje w relacji z Parlamentem RP, Prezydentem RP, Radą Ministrów z Premierem na czele, wojewodami, samorządami wojewódzkimi, samorządami powiatowymi, a także samorządami gminnymi. Najsilniejsze zrelatywizowanie dostrzegalne jest jednak w przypadku organów i instytucji właściwych sprawom wewnętrznym państwa.

LITERATURA

- [1] Adamkorczyk.w.interia.pl
- [2] Jrg1szczecin.republika.pl
- [3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (DzU z 1997 r., nr 78, poz.483, z późn. zm.).
- [4] Kitler W.: Bezpieczeństwo narodowe RP. Podstawowe kategorie. Uwarunkowania. System, AON, Warszawa 2011.
- [5] Kwiatkowska-Basałaj B., Lisiecki M.: Pojęcie bezpieczeństwa oraz prognostyczny model jego zapewnienia, [w:] red. P. Tyrała, Zarządzanie bezpieczeństwem. Wyd. Profesjonalnej Szkoły Biznesu, Kraków 2000.
- [6] Lisiecki M.: Zarządzanie bezpieczeństwem publicznym. Wyd. Łośgraf, Warszawa 2011.

- [7] Misiuk A.: Administracja porządku i bezpieczeństwa publicznego. Zagadnienia prawnoustrojowe. WAiP, Warszawa 2008.
- [8] Pakuła A.: Bezpieczeństwo publiczne jako dobro wspólne (kilka uwag i refleksji), [w:] Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski. Wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2009.
- [9] Pietraś Z.J.: Decydowanie polityczne. PWN, Warszawa-Kraków 1998.
- [10] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 29 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU z 1999 r., nr 46, poz. 239),
- [11] Sienkiewicz-Małyjurek K., Niczyporuk Z.T.: Bezpieczeństwo publiczne. Zarys problematyki. Wydawnictwo Politechniki Śląskiej, Gliwice 2011.
- [12] Strategia bezpieczeństwa narodowego RP z 2007 r.
- [13] Traczyk Z.: Sektor obywatelski i inne obszary bezpieczeństwa, [w:] red. M. Lisiecki, Zarządzanie bezpieczeństwem – wyzwania XXI wieku. WSZiP, Warszawa 2008.
- [14] Ura E.: Pojęcie ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego. *Państwo i Prawo* 1974, nr 2.
- [15] Ustawa z 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (DzU z 2002 r., nr 62, poz. 558, z późn. zm.).
- [16] Ustawa z 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń (DzU z 2010 r., nr 46, poz. 275, z późn. zm.).
- [17] Ustawa z 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (DzU z 2007 r., nr 89, poz. 590, z późn. zm.)
- [18] Ustawa z 29 stycznia 2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (DzU z 2009 r., nr 31, poz. 206, z późn. zm.).
- [19] Ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej (DzU nr 141, poz. 943 z późn. zm.).
- [20] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie wojewódzkim (DzU z 1998 r., nr 91, poz. 576, z późn. zm.).
- [21] Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU z 2001 r., nr 142, poz. 1592, z późn. zm.).
- [22] Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks Karny (DzU z 1997 r., nr 88, poz. 553, z późn. zm.).
- [23] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU nr 30, poz. 179, z późn. zm.).
- [24] Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r. nr 142, poz. 1591, z późn. zm.).
- [25] Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2009 r. nr 12, poz. 68, z późn. zm.).
- [26] Zieleniewski J.: Organizacja i zarządzanie. PWN, Warszawa 1975.
- [27] Eporady24.pl
- [28] Mrr.gov.pl
- [29] Ock.gov.pl
- [30] Prezydent.pl
- [31] Straz.gov.pl

Paweł GROMEK
Rafał WRÓBEL
Magdalena GIKEWICZ

Analysis of Public Safety System and its Relations with other National Safety Subjects with Regard to Polish State Fire Service

The State Fire Service (PSP) is a leading element in many safety areas of public safety system in Poland. The main reason of participating PSP in the system is its scope of legal duties. PSP is placed among the other manners and tools in functional model of national safety system. The organization can be used for fulfillment of many different, but very important safety functions. PSP is not a subsystem of public safety system, whereas it has an organizational characteristic attribute. This fact leads to achieve a synergy effect by all PSP elements, taking all legal duties into consideration, and constituting PSP as the organization in a synthetic meaning. As PSP is integral element of the public safety system and the national safety system, it is in relation with the Polish Parliament, The Polish President, The Cabinet, the governors and the local government.

SUMMARY