

prof. dr hab. Jerzy Menkes

dr Anna Kociołek-Pęksa

Zakład Prawa

Katedra Społecznych i Humanistycznych Aspektów Bezpieczeństwa

Wydział Inżynierii Bezpieczeństwa Cywilnego

Szkoła Główna Służby Pożarniczej

Z zagadnień prawnych regulacji systemu bezpieczeństwa narodowego – prawne uwarunkowania logistyki i koordynacji wielopodmiotowych akcji ratowniczych¹

Streszczenie

W artykule zaprezentowano teoretycznoprawną a oraz dogmatycznoprawną analizę prawnej problematyki logistycznego zabezpieczenia wielopodmiotowych akcji ratowniczych. Analizie prawniczej poddany został wyodrębniony zbiór obowiązujących aktów prawnych rangi ustawowej, akty wykonawcze oraz dokumenty programowe. Przyjęte hipotezy badawcze dotyczące prawnej regulacji wielopodmiotowych akcji ratowniczych, ich spójności, niesprzeczności oraz ewentualnych luk w obowiązującym prawie zostały poddane falsyfikacji. Zdekodowano i dokonano komparatystyki prawniczej uprawnień i obowiązków poszczególnych organów administracji publicznej oraz obszary ich ustawowego obowiązku współpracy w badanym zakresie. Wskazano na problem braku jednej i jednolitej zarazem systemowej regulacji mającej za przedmiot ustawowy obowiązek współdziałania organów admin. publ. w akcjach ratowniczych (różnego rodzaju), oraz problem braku jednoznacznego podziału kompetencji a także rodzaju i zakresu odpowiedzialności z tytułu wadliwego ich wykonywania lub niewykonywania. W następstwie przeprowadzonego badania uznano, iż optymalizacja prawnego zabezpieczenia logistyki WAR poprzez wytworzenie nowego kompleksowego systemu regulacji prawnych jest w obecnym stanie niepożądana, wskazując równocześnie konkretne funkcjonalności (zalety) obowiązujących uregulowań oraz konkretne konieczne do przeprowadzenia

1 Tekst przygotowany w ramach Grantu Narodowego Centrum Badań i Rozwoju projekt nr BIO4/047/13419/2013 pt.: „System kompleksowego zabezpieczenia logistycznego wielopodmiotowych akcji ratowniczych” na rzecz obronności i bezpieczeństwa państwa, Umowa nr DOBR-BIO4/047/13419/2013 o wykonanie i finansowanie Projektu.

czynności nowelizacyjne i derogacyjne. Wykazano zasadność przyjęcie schematu postępowania, ramach którego nie można akceptować dalej stanu braku procedur w odniesieniu do współpracy służb/współdziałania organów admin. publ. w akcjach wielopodmiotowych a wskazane procedury mogą być tylko i wyłącznie efektem praktyki tzn. do procedur poprzez ćwiczenia a nie poprzez prawo do ćwiczeń.

Kluczowe słowa: prawo, bezpieczeństwo narodowe, współdziałanie organów administracji publicznej, wielopodmiotowa akcja ratownicza, działania logistyczne, kompetencje

On the Issues of Legal Regulations for The National Security System – Legal Conditions of the Logistics and Coordination of Multilateral Rescue Operations

Abstract

The article presents a legal and theoretical, as well as legal and dogmatic analysis of the legal problems of logistics support for multilateral rescue operations. A separate set of binding legal statutory acts, implementing acts, and policy documents were subjected to the legal analysis. An accepted working hypothesis regarding the legal regulations of multilateral rescue operations, their coherence, consistency, and possible loopholes in the law were subjected to falsifiability. The competences and obligations of the respective public administration institutions and the spheres of their statutory obligation to collaborate in the researched range were decoded and subjected to legal analysis. The analysis indicated the problem of a lack of a single and unified systematical regulation, the objective of which is the statutory obligation of the collaboration of public administration institutions in rescue operations (of various kinds) and the problem of a lack of a clear division of competences as well as the type and scope of liability in case of improper performance or a failure to perform. As a result of the conducted research, it was determined that optimisation of legal support for the logistic of multilateral rescue operation through creation of a new and comprehensive system of legal regulation is in its current state undesirable and it also indicated specific functionalities (advantages) of the existing regulations and specific necessary amendments and derogations. The research also found legitimacy for adopting a scheme of conduct under which it would be unacceptable

to continue with a lack of legal procedures with regards to cooperation of agencies/ collaboration of public administration institutions in multilateral operations and for which specified procedures can be exclusively derived from practice, i.e., towards procedures gained from the exercise itself, not procedures stipulated in the laws.

Keywords: law, national security, collaboration of public administration institutions, multilateral rescue operation, logistic actions, competences

1. ZAGADNIENIA TEORETYCZNO-PRAWNE STOSOWANIA PRZEPISÓW PRAWNYCH REGULUJĄCYCH DZIAŁANIA RATOWNICZE (*SENSU LARGO*).

Problemy prawne w ramach systemu bezpieczeństwa narodowego, systemu Zarządzania Kryzysowego (ZK) oraz funkcjonowania Krajowego Systemu Ratowniczo Gaśniczego (KSRG), a w tych kontekstach główny problem badawczy, jakim jest logistyka² wielopodmiotowych akcji ratowniczych (WAR) – (w szczególności problematyka związana z prawidłowym i zgodnym z prawem funkcjonowaniem podsystemu ratownictwa i ochrony ludności), wynikają z niżej wskazanych uwarunkowań prawnych. Po pierwsze normy kompetencyjne sformułowane dla poszczególnych podmiotów w ramach systemu mają charakter norm abstrakcyjno generalnych, dlatego ich stosowanie wymaga od podmiotu stosującego prawo poddania się wymogom kompleksowym

2 W ramach terminologicznych założeń prowadzonego badania przyjęto iż pojęcie logistyka rozumiane jest jako planowanie oraz realizowanie przyjętej procedury na miejscu zdarzenia masowego lub katastrofy. Przez katastrofę zaś rozumiane będzie nagłe zdarzenie wymagające użycia sił i środków w liczbie przekraczającej możliwości lokalnych służb ratowniczych, gdzie konieczna jest pomoc służb z poza rejonu działania, a osoby poszkodowane w katastrofie podobnie jak w zdarzeniach masowych nie otrzymują pomocy jednocześnie, przy czym decyzję o charakterze zdarzenia podejmuje pierwszy przybyły na miejsce zdarzenia dowódca jednostki państwowej straży pożarnej lub kierownik zespołu ratownictwa medycznego. Logistyka in genere jest pojęciem nadrzędnym wobec logistyki wielopodmiotowych akcji ratowniczych in specie. Ta druga jest podgrupą w ramach logistyki in genere, dlatego jej zakres znaczeniowy jest podrzędny i węższy wobec zakresu znaczeniowego tej pierwszej.

reżimu stosowania prawa w odniesieniu zarówno do apriorycznej egzegezy i walidacji, a następnie subsumpcji norm prawnych. Problemem jest dobór właściwych metod egzegetycznych oraz odpowiednie umiejętności i wiedza w zakresie ich stosowania oraz interpretacji tekstów, zwłaszcza przez osoby kierujące akcją ratowniczą. Po drugie – zgodnie z zasadami techniki prawodawczej – skonstruowane normy kompetencyjne powinny nie tylko wskazywać zadania, które określona służba ma obowiązek realizować, ale także wskazywać zakres i idiosynkretyczne sposoby realizacji tych obowiązków, w tym współpracy z innymi podmiotami prawnie zobowiązanymi do współpracy. Stan faktyczny różni się od stanu normatywnego, jak też stanu pożądanego. Istotą różnicy jest fakt, iż aktualnie obowiązujące normy nie wskazują jednoznacznie i ostro obszarów i granic współpracy, co w praktyce powoduje dublowanie się kompetencji i działań poszczególnych służb przy jednoczesnym braku wykonywania innych obowiązków, przy realizacji których występują najczęściej negatywne spory kompetencyjne.

Logistyka WAR na określonym administracyjnie wyodrębnionym terytorium obejmująca obowiązek realizacji określonych zadań wynika z norm kompetencyjnych, które są wyprowadzane z zasady legalizmu (legalności) – wyrażonej *expressis verbis* w art. 7 Konstytucji RP z 1997 r., który stanowi, że organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Realizacja zasady legalności polega na koniunktywnym spełnieniu dwóch przesłanek. Pierwsza dotyczy wymogu podejmowania przez organ administracji publicznej działań jedynie na podstawie prawa, a druga przesłanka formułuje nakaz bezwzględnego utrzymania tychże działań organu w granicach³ wyznaczonych przez to prawo. Analiza potencjału logistycznego w ramach podsystemu ratownictwa i OL, opiera się przede wszystkim na ocenie tego potencjału w ramach ustawowo powołanego KSRG wyposażonego w kompetencje wykonawcze i nie wyłącznie wykonawcze⁴.

3 „Działanie organu administracji publicznej powinno być utrzymane w granicach prawa, nawet jeśli norma ustawowa wyposaża organ w pewien zakres samodzielności – tzw. luz decyzyjny – jest to samodzielność związana zawsze z normami prawa, zasadami prawa oraz wartościami przyjmowanymi w systemie prawa” M. Stahl (red.), Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. Difin, Warszawa 2009, s. 118.

4 Szerzej na temat tych form działania, zob. op.cit. s. 119–120.

Zgodnie ze *Strategią bezpieczeństwa narodowego* (dalej Strategia)⁵ podstawowym celem i zadaniem polityki bezpieczeństwa jest rozwój systemu bezpieczeństwa państwa – czyli państwo traktowane jako podmiot bezpieczeństwa. Sformułowana w Strategii docelowa wizja bezpieczeństwa państwa wymusiła rozwój zdolności do koordynacji i integracji wysiłków organów, instytucji i służb państwowych. W ostatnich latach doszło do wytworzenia zintegrowanego, spójnego i uporządkowanego Systemu Bezpieczeństwa Narodowego RP, określono kompetencje składowych Systemu (m.in. organów kierujących) oraz zwiększono możliwości współdziałania międzyresortowego. Jednak ciągle kompetencje służb krzyżują się lub uzupełniają, lub nakładają/dublują, a w efekcie w przypadku WAR brak jest prawnej regulacji wskazującej podmiot wiodący⁶ – stan ten powinien zostać zmieniony.

WAR są prowadzone w sytuacjach kryzysowych jest więc oczywistym, że logistyka musi być dostosowana do takiej właśnie szczególnej sytuacji. Specyfika sytuacji na którą składa się fakt, że warunki te w znaczącym zakresie odbiegają od normy i są zmienne oraz przewidywalne z nieznanym prawdopodobieństwem, determinuje wszystkie elementy podmiotowo i przedmiotowo istotne dla akcji ratowniczych. Specyficzną podgrupą akcji ratowniczych w sytuacjach kryzysowych są WAR. W warunkach polskich w takich akcjach uczestniczą w różnych konfiguracjach podmiotowych i różnym zakresie PSP, Policja, Wojsko, jednostki ratownictwa medycznego i inne służby oraz organy administracji publicznej. O doniosłości i aktualności przedmiotowej problematyki badań, nie tylko na gruncie polskich doświadczeń ale i światowych, najlepiej świadczy przykład katastrofy, czy też jak to określono w literaturze kataklizmu we wschodniej Japonii, w 2011 roku „w której jednocześnie wystąpiły: trzęsienie ziemi, tsunami, wypadek w elektrowni atomowej, przerwa w dostawie energii elektrycznej oraz przerwanie logistycznego łańcucha dostaw kluczowych dla gospodarki przedsiębiorstw. Skala zdarzenia wymusiła zastosowanie bezprecedensowych rozwiązań. Działania te mogłyby być jednak znacznie skuteczniejsze, gdyby w fazie planowania uwzględniono warianty czarnych scenariuszy. Pogłębiona

5 Tak w Rozdziale I pkt 4 Strategii Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf> dostęp: 2016.11.09.

6 Takie wnioski wypływają m.in. z ćwiczeń Pionex 2014; szerzej A. Kwasiborski, Organizacja sztabów. *Przegląd Pożarniczy* 2014, nr 9, s. 12 i n.

wiedza o zagrożeniach, zdyscyplinowanie społeczeństwa oraz wypracowane wcześniej mechanizmy działań przyczyniły się wprawdzie do redukcji liczby ofiar, jednak katastrofa ujawniła liczne luki w obecnym systemie zarządzania w zakresie katastrof⁷.

Skala i waga zagrożeń w przypadku zaistnienia których konieczne jest prowadzenie WAR przemawia na rzecz wytworzenia optymalnego instrumentarium – oprzyrządowania dla ich prowadzenia. W zakresie przedmiotowej części opracowania tzn. prawnego wymiaru WAR konieczne jest podjęcie wstępnej decyzji w odniesieniu do wyboru oprzyrządowania prawnego regulacji WAR. Na odnośne instrumentarium prawne charakteryzowane jako system może się składać:

1. Zespół (wyodrębniony) regulacji szczególnych od aktu rangi ustawowej „ustawy o wielopodmiotowych akcjach ratowniczych” i aktów w stosunku do niej wykonawczych.
2. Zbiór regulacji połączonych podmiotami uczestniczącymi w WAR, determinantów ich współdziałania oraz uwarunkowań prowadzenia WAR.

Ad 1. W przypadku każdego poddającego się wyodrębnieniu stanu lub sytuacji wiele argumentów przemawia na rzecz szczególnej i kompleksowej regulacji. Do najistotniejszych należy wzgląd na łatwość korzystania z takiego oprzyrządowania prawnego, możliwość „szycia prawa na miarę”, a więc tworzenia norm prawnych ściśle dostosowanych do potrzeb oraz możliwość (w przypadku sprawnej legislacji) uniknięcia nie tylko sprzeczności lecz również braku spójności. Te argumenty przemawiają na rzecz budowy wysoce wyspecjalizowanego narzędzia na potrzeby sytuacji szczególnej. To sytuacja wpływa na ważenie i ocenę kosztów, co pozwala uznać, że takie działanie pomimo że bardzo kosztowne jest działaniem opłacalnym. Jednak doświadczenia z tworzeniem zespołu regulacji szczególnych (a nie pojedynczego, szczegółowego aktu prawnego) wskazują na niemożliwość całkowitego wydzielenia z całego (obowiązującego na terytorium państwa) systemu prawnego podsystemu zupełnego. Praktyka wskazuje na fakt, że liczba powiązań potencjalnego nowego podsystemu z systemem nie jest znacząco mniejsza niż w przypadku rezygnacji z takiego działania, zaś znacząco wzrasta zagrożenie

7 I. Krawczyk, *Kataklizm w Japonii: kumulacja zagrożeń a systemowe rozwiązania*, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2013, nr 25. Wyd. Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013, s. 169. Szerzej zobacz cały tekst oraz cytowaną tam literaturę.

poważnymi przejawami niekompatybilności podsystemu (w tym przypadku „WAR”) z systemem (w tym przypadku „akcji ratowniczych”). Dodatkowymi argumentami przemawiającymi przeciwko temu rozwiązaniu jest trudność testowania nowego podsystemu i uzasadniona obawa, że zawodność regulacji kompleksowej i szczególnej zostanie ujawniona dopiero w przypadku zaistnienia zdarzenia.

Ad 2. Na rzecz drugiego rozwiązania przemawia argument istnienia, konsekwentnie tworzonych i zweryfikowanych w praktyce regulacji prawnych, znajdujących zastosowanie również do WAR. Najpoważniejszą wadą tego rozwiązania są trudności w posługiwaniu się tymi zróżnicowanymi i rozproszonymi narzędziami prawnymi. Jednak jest możliwe (aczkolwiek trudne) znaczące podniesienie komfortu użytkownika i użytkowania istniejących regulacji. Poziom zadowolenia użytkownika w tym przypadku nigdy nie będzie porównywalny z poziomem zadowolenia użytkownika końcowego rozwiązania dedykowanego, jednak tę różnicę satysfakcji okupi mu fakt, że nie będzie musiał zmieniać oprzyrządowania z którego korzysta w zależności od tego czy jest podmiotem realizującym jednopodmiotową akcję ratowniczą czy podmiotem uczestniczącym w WAR; trudno zaś przecenić wagę „nawyków” pochodnych powtarzalności zachowań w ramach funkcjonowania danej służby.

Nie bez znaczenia dla tego – pozornie konserwatywnego wyboru – jest fakt względnej nowości istniejących rozwiązań prawnych. W konsekwencji opowiadając się przeciwko wytwarzaniu kompleksowej regulacji szczegółowej opowiadamy się za (wielokrotnym, stałym) doskonaleniem istniejącego stanu prawnego poprzez usuwanie sprzeczności i uzupełnianie tegoż systemu jedynie o elementy konieczne i wystarczające zarazem. Opowiadamy się za modelem „prawodawcy leniwego” doskonalącego prawo w niezbędnym zakresie a nie wznoszącego nowe konstrukcje.

Ryzykiem wagi którego nie sposób przecenić w każdym działaniu z udziałem wielu podmiotów, ze szczególnym zagrożeniem zarówno wystąpienia jak też jego konsekwencjami jest ryzyko pozytywnego albo negatywnego zbiegu kompetencji⁸ (w nomenklaturze prawa administracyjnego odpowiednio

8 „W płaszczyźnie ujęcia dynamicznego można zdefiniować kompetencję jako zdolność organu do skonkretyzowanego aktualizowania, w drodze odpowiedniego postępowania, potencjalnego, obowiązku działania sformułowanego przez prawo”. J. Boć, Organizacja prawna administracji (w:) J. Boć (red.) Prawo Administracyjne, Kolonia Limited 2001, s. 134.

negatywnego lub pozytywnego sporu kompetencyjnego)⁹, który w praktyce stosowania prawa znacząco utrudnia realizację zasady kompetencyjności na gruncie stosunków administracyjnoprawnych. Formalnie spór negatywny powstaje, gdy organ administracji publicznej nie uznaje swej właściwości co do merytorycznego załatwienia (rozstrzygnięcia) sprawy i przekazuje podanie do organu właściwego, a ten także uznaje się za niewłaściwy, natomiast spór pozytywny powstaje, gdy organ administracji publicznej podjął z urzędu lub na skutek wniesienia podania postępowanie, które już zawisło przed innym organem¹⁰. Pamiętać jednak należy o tym, że jeśli jednak jeden z organów odmówił wszczęcia postępowania w sprawie, to tym samym uznał swoją właściwość do rozpoznania sprawy. W tej sytuacji nie dochodzi do powstania sporu kompetencyjnego¹¹. Spory o właściwość między organami samorządu

9 „Zasada kompetencyjności łączy się z pojęciem kompetencji administracyjnej i oznacza przede wszystkim, że kompetencja do podejmowania konkretnej formy działania lub do załatwiania danej kategorii spraw administracyjnych może być przypisana tylko jednemu organowi administracji publicznej. Organ taki nazywany jest organem **właściwym** (pogrubienie w oryg.), przy czym właściwość ta jest ustalana w sensie merytorycznym (właściwość rzeczowa), terytorialnym (właściwość miejscowa) lub funkcjonalnym (właściwość instancyjna). Z zasady wykluczone jest przenoszenie kompetencji lub pozbywanie się jej przez sam organ administracji publicznej. Wszelkie zmiany w tym zakresie mogą następować tylko w drodze ustawowej. Z zasady kompetencyjności wynika jednocześnie obowiązek organów administracji publicznej przestrzegania swojej kompetencji z urzędu. W każdej sprawie administracyjnej organ administracji publicznej a sam dbać o to, czy jest w sprawie kompetentny (właściwy), a w razie stwierdzenia swojej niekompetencji ma on obowiązek przekazania sprawy organowi kompetentnemu (właściwemu). W wypadku niepewności (wątpliwości) kompetencyjnej organ powinien mieć możliwość zwrócenia się o rozstrzygnięcie sporu kompetencyjnego do organu, który został przez prawo przewidziany do rozstrzygnięcia tego sporu”. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer Polska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2006, s. 90-91.

10 Postanowienie NSA z 25.8.2005 r., I OW 41/05, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrwguydqmrtgy2q> dostęp 8.12.2016.

11 Postanowienie NSA z 11.3.2008 r., dot. Odmowy wszczęcia postępowania przez jeden z organów a powstanie negatywnego sporu kompetencyjnego; I OW 139/07, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrrga2tcnzgga4tk> dostęp 8.12.2016.

terytorialnego a terenowymi organami administracji rządowej (art. 22 § 2 KPA) mogą dotyczyć tylko spraw indywidualnych należących do właściwości tych organów i rozstrzygane są w drodze decyzji administracyjnych (art. 1 § 1 pkt 1 KPA)¹². Rozstrzygnięcie sporu o właściwość następuje w drodze wydania aktu administracyjnego (niebędącego ani decyzją administracyjną, ani też postanowieniem), przy czym w stosunku do tego rozstrzygnięcia nie przysługują środki odwoławcze w administracyjnym toku instancji ani też skarga do sądu administracyjnego, a rozstrzygnięcie to wiąże jedynie organy w tej konkretnej sprawie, w której ono zapadło¹³. W omawianym zakresie z sytuacja zbiegu pozytywnego polega na tym, że więcej niż jeden podmiot aspiruje do prowadzenia, koordynowania lub dowodzenia działaniami w odniesieniu do logistyki WAR. W przypadku negatywnego zbiegu kompetencji brak jest podmiotu gotowego do wykonywania tych obowiązków.

Celem postępowania w sprawie rozstrzygnięcia sporu o właściwość jest ustalenie organu właściwego do załatwienia konkretnej sprawy indywidualnej należącej do właściwości organów administracji publicznej i rozstrzyganej w drodze indywidualnych decyzji administracyjnych. Rozwiązaniem generalnym jest jednoznaczne i wyprzedzające wskazanie podmiotu/ów odpowiedzialnych i organu, który w przypadku konkretnej akcji ratowniczej jest uprawniony do delegacji¹⁴ kompetencji (uprawnienia) na rzecz innego podmiotu. Oczywiście jest przy tym, że „mając kompetencję w określonym zakresie organ administracyjny ma obowiązek czynić z niej użytek, a niezrealizowanie tego obowiązku jest jednoznaczne z tzw. beczynnością organu”¹⁵.

12 Postanowienie NSA z 16.1.1995 r., I SA 40/95, <https://sip.legalis.pl/document-full.seam?documentId=mrsvglrtgezdsnq> dostęp 8.12.2016.

13 B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, C.H. Beck, Warszawa 2009, s. 129–130.

14 W prawie administracyjnym rodzaj i zakres kompetencji organów administracji publicznej stanowi materię ustawową z czego wynika generalny zakaz dokonywania subdelegacji. Szerzej na temat zakazu subdelegacji zob. J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Wolters Kluwer, Warszawa 2014, s. 144.; S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa, Wyd. Nauk. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982, s. 5 i n, s. 93 i n.

15 Ibidem, s. 100.

W odniesieniu do każdej ze wskazanych powyżej kwestii pożądane jest uwzględnienie w ćwiczeniach z zakresu logistyki WAR wymiaru prawnego akcji. Każde ćwiczenie powinno uwzględniać przygotowanie prawne a po każdym ćwiczeniu konieczna jest analiza prawna ćwiczenia. Wskazane, czy też ujawnione w praktyce ćwiczenia problemy w segmencie prawnym powinny być na bieżąco usuwane. Należy dążyć do stanu w ramach którego ocena prawnych aspektów ćwiczenia w zakresie logistyki WAR będzie przeprowadzana w reżimie audytu zewnętrznego. Chodzi o to, że powinna następować weryfikacja trafności oprzyrządowania prawnego WAR a ocena powinna być warunkowana wnioskami z ćwiczeń w połączeniu z oceną efektywności i trafności prawnej regulacji WAR. Można by też to ująć w kategorii: w jakim zakresie na przebieg ćwiczeń rzutują niedoskonałości wynikające z prawnej regulacji.

Zatem do segmentu prawnego WAR odnieść należy analogiczne reguły prakseologiczne jak w stosunku do pozostałych segmentów. W celu zapewnienia prawnej skuteczności funkcjonowania logistyki WAR konieczne jest systematyczne szkolenie pełnych stanów osobowych podmiotów uczestniczących z udziałem ich służb prawnych (obejmujące ćwiczenie umiejętności współdziałania i koordynacji) oraz przygotowanie kompletów dokumentacji prawnej na potrzeby logistyki WAR, jak też wytworzenie zdolności do natychmiastowego działania odpowiednich służb prawnych.

2. SYSTEMOWA ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH AKTÓW PRAWNYCH W ZAKRESIE DEKODOWANIA NORM DOTYCZĄCYCH ZABEZPIECZENIA LOGISTYCZNEGO WAR

Ogólne ramy prawno-polityczno-organizacyjne w odniesieniu do akcji ratowniczych zostały sformułowane w wydanej w roku 2013 z ramienia BBN, Białej Księdze Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. W dokumencie określono system bezpieczeństwa narodowego (państwa) jako całość sił (podmiotów), środków i zasobów przeznaczonych przez państwo do realizacji zadań z zakresu bezpieczeństwa, odpowiednio do tych zadań zorganizowana (w podsystemy i ogniwa), utrzymywana i przygotowywana. Tworzy go podsystem (system) kierowania i zespół różnie ze sobą powiązanych podsystemów

(systemów) wykonawczych, w tym podsystemów operacyjnych (obronny i ochronne) i podsystemów wsparcia (społeczne i gospodarcze).

W Strategii w pkt. 124 w zw. z pkt. 134 określone zostały generalno-abstrakcyjnie obowiązki i uprawnienia organów admin. publ. w zakresie zapewniania, ochrony i utrwalania bezpieczeństwa. Uznając normatywny charakter treści Strategii, zdekodować można w związku z przepisami zawartymi w ustawach kompetencyjnych, iż celem działań PSP jest rozpoznawanie zagrożeń oraz przygotowanie i prowadzenie działań ratowniczych, gdyż PSP posiada zdolność do natychmiastowego reagowania podczas wystąpienia nagłego zagrożenia życia i zdrowia, a także środowiska i mienia oraz w przypadkach nadzwyczajnych zagrożeń, katastrof i klęsk żywiołowych, będąc równocześnie organizatorem KSRG, który jest aktualnie w procesie przekształcania w Zintegrowany System Ratowniczy (ZSR), o charakterze powszechnym. PSP współdziała ze wszystkimi służbami i podmiotami ratowniczymi oraz organizacjami pozarządowymi w zakresie rozwoju ratownictwa w Polsce oraz organizowania działań ratowniczych, akcji poszukiwawczo-ratowniczych i akcji humanitarnych poza granicami państwa.

W ZK wykorzystuje się dane o: stanach osobowych jednostek logistycznych organizacyjnych systemu, ich wyposażeniu technicznym, parametrach sprzętu, infrastrukturze obiektów własnych, a ponadto dokumentacje jednostek, zakresy obowiązków osób funkcyjnych, procedury postępowania w określonych sytuacjach, plany ratownicze itp. Aktualnie ratownictwo zorganizowane jest w dwóch systemach: KSGR (który funkcjonuje na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim i powiatowym) oraz Państwowego Ratownictwa Medyczne (PRM). Ponadto funkcjonuje ratownictwo wyspecjalizowane w branżach o podwyższonym ryzyku występowania zagrożeń: górnicze, górskie, morskie itp. Zarządzanie zasobami logistycznymi w sytuacjach zagrożeń wymaga integracji tych systemów. W KSRG zorganizowane są jednostki: ratowniczo-gaśnicze i ratownictwa medycznego, grupy wodno-nurkowe, specjalistyczne grupy wysokościowe, grupy poszukiwawczo-ratownicze.

Stanowiska kierowania PSP analizują bieżącą gotowość operacyjną służb i podmiotów ratowniczych, rozdzielają siły i środki ratownicze, a także koordynują działania ratownicze. PSP wspiera także państwowe służby i inspekcje

oraz organizacje pozarządowe w zakresie realizowania zadań w systemie ochrony ludności (OL). Niezbędnym jest doskonalenie funkcjonowania PSP jako służby wiodącej w tworzonym ZSR, będącym integralną częścią OL.

Ustrój oraz prawne ramy funkcjonowania KSRG zostały zawarte w ustawie o ochronie przeciwpożarowej¹⁶ Pod pojęciem „KSRG” ustawodawca rozumie integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa., wytworzoną w celu ratowania życia lub zdrowia ludzi, mienia lub środowiska. Na zadania KSRG składa się, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. System skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej, inne służby, inspekcje, straże, instytucje oraz inne podmioty (które dobrowolnie w drodze umowy cywilnoprawnej zgodziły się współdziałać w akcjach ratowniczych). Realizacji tych celów zostały podporządkowane, sformułowane w rozbudowanej formule, zadania których katalog zawarto w art. 14. ust. 1 cyt. ustawy.

W analizowanym problemie prawnym istotnym uwarunkowaniem prawnym i organizacyjno-technicznym jest to, iż PSP dysponuje systemem teleinformatycznym – tzw. Systemem Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej (dalej: SWD PSP)¹⁷. Ten system ma ułatwiać jednostkom organizacyjnym PSP realizację funkcji KSRG oraz jest wykorzystywany do przyjmowania zgłoszeń z centrów powiadamiania ratunkowego (CPR)¹⁸. SWD PSP jest zintegrowany z systemem PRM, a obowiązek jego utrzymania spoczywa, na zasadzie własności, na komendantach PSP. Nadto na powiatach ciążyą zadania własne w zakresie ochrony ppoż., których katalog sformułowano w art. 21b ustawy o ochronie przeciwpożarowej.

W przypadku konkretnej akcji ratowniczej podmioty ją prowadzące nie są ograniczone do sił i środków które znajdują się w ich dyspozycji. Na podstawie oceny potrzeb w zakresie sił i środków niezbędnych do przeprowadzenia akcji dopuszczalne jest czasowe użytkowanie zarówno nieruchomości jak i ruchomości w postaci środków transportu, sprzętu, ujęcia wody oraz innych środków gaśniczych, a także przedmiotów i urządzeń.

16 Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej DzU 1991 nr 81 poz. 351, DzU z 2013, poz. 1635, póź.zm. Artykuł 2 ust. 4 ustawy zawiera definicję KSRG.

17 Art. 14 g ust. 1 Ustawy z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej.

18 Ustawa z 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, DzU 2013, poz. 1635 póź.zm.

Przejęcie w użytkowanie tych dóbr materialnych następuje w wykonaniu decyzji administracyjnej kierującego akcją. Ramy czasowe użytkowania obejmują czas niezbędny dla działania ratowniczego. Zobowiązanymi do udzielenia pomocy w prowadzeniu akcji są instytucje, organizacje, przedsiębiorcy oraz każdy człowiek – czynią to na żądanie kierującego akcją. Podstawą faktyczną żądania udzielenia pomocy jest ocena ze strony kierującego akcją ratowniczą że pomoc jest niezbędna i adresat żądania ma możliwość jej udzielenia. Ustawodawca określił reguły świadczeń z tytułu czasowego przejęcia przez PSP na potrzeby akcji ratowniczej lub ćwiczeń użytkowania mienia osób trzecich. Mocą art. 22 ust. 2 ustawy o PSP z tytułu użycia, zniszczenia, uszkodzenia lub utraty bez winy właściciela środków transportowych, inwentarza lub innego mienia właścicielowi przysługuje odszkodowanie.

Pojęcie „długotrwałej akcji ratowniczej” jest pojęciem języka prawnego, które jest podrzędne do zakresu znaczeniowego pojęcia akcja ratownicza i zostało zdefiniowane w § 1 Rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 11 grudnia 1997 r.¹⁹. Przedmiotem tej szczegółowej regulacji, podmiot w osobie Ministra kierującego przedmiotowym działem administracji objął organizowane lub kierowane działania, wykonywane czynności oraz akcje prowadzone przez Państwową Straż Pożarną. O długotrwałym charakterze akcji decyduje albo czas prowadzonych działań lub czynności albo co najmniej jeden cykl nurkowania. „Długotrwałą akcją ratowniczą” może być zarówno, akcja jednopodmiotowa²⁰ albo akcja wielopodmiotowa²¹.

-
- 19 Rozp. Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 grudnia 1997 r. w sprawie długotrwałych akcji ratowniczych, szczegółowych norm, zasad i warunków otrzymywania wyżywienia w czasie tych akcji oraz ćwiczeń lub szkolenia przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej lub inne osoby biorące w nich udział, a także przypadków, w których wypłaca się równoważnik pieniężny w zamian za przysługujące wyżywienie, sposobu ustalania jego wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania. DzU 1997 nr 160 poz. 1098 z póź.zm.
 - 20 Akcji w tarakie której PSP: organizuje lub kieruje działaniami ratowniczymi; prowadzi akcję ratownictwa podwodnego; strażacy zostali zgrupowani w czasie podwyższonej gotowości operacyjnej.
 - 21 Akcji w trakcie której PSP: wykonuje specjalistyczne czynności ratownicze udzielając pomocy innym służbom ratowniczym; strażacy PSP zostali zgrupowani w celu współdziałania z innymi służbami.

Działania logistyczne w przypadku długotrwałych akcji ratowniczych zostały uregulowane przepisami prawnymi zawartymi w wielu aktach prawnych różnej rangi. Hierarchicznie najwyższe są przepisy rangi ustawowej wśród których podstawowy charakter ma Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej.²² (dalej Ustawa o PSP). Ustawodawca określił w art. 1 podstawę prawną działań PSP i katalog zadań w zakresie akcji ratowniczych oraz funkcjonalnie związanych z nimi działań logistycznych. Działania logistyczne w postaci dysponowania jednostek systemu bezpieczeństwa oraz sił i środków do działań ratowniczych oraz alarmowanie podmiotów współdziałających odbywa się poprzez powiatowe stanowisko kierowania PSP w dwóch trybach zdarzeń: rutynowych i działań złożonych, gdy wymagana jest koordynacja wyższego szczebla wymagająca zwiększonych sił i środków oraz gdy skutków zdarzenia nie można opanować siłami ratownictwa bez zastosowania nadzwyczajnych środków prawnych. Ponadto w art. 8 ustawy o PSP zawarta została delegacja do Komendanta Głównego do określenia w drodze zarządzenia sposobów korzystania ze sprzętu transportowego oraz prowadzenia ewidencji pracy sprzętu. Regulacja powstała w wykonaniu delegacji miała dwa współzależne cele a mianowicie ujednoczenie gospodarki transportowej w jednostkach organizacyjnych PSP oraz uczynienie tej gospodarki racjonalną.

Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji w Rozporządzeniu z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG²³ wytworzył regulacje prawne dotyczące zabezpieczenia logistycznego wszelkich działań ratowniczych. Ta szeroka kategoria działań ratowniczych obejmuje m.in. podkategorie którymi zgodnie z tymi przepisami są akcje ratownicze niedługotrwałe (poniżej 6 godzin trwania lub 1 cykl nurkowania) lub długotrwałe oraz akcje ratownicze jedno – lub wielopodmiotowe (JAR lub WAR). W WAR obok PSP podmiotem/ami uczestniczącym/mi jest/są inne służby ratownicze.

Jednak WAR mogą być również prowadzone na zasadzie współdziałania PSP z innymi podmiotami. Podstawą prawną współdziałania jest umowa cywilnoprawna pomiędzy PSP a podmiotem współdziałającym, która określa szczegółowo przedmiot i treść współdziałania, reguły odpowie-

22 DzU z 2014 r. poz. 502, 616 póź.zm.

23 DzU z 2011 r. nr 46, póź. 239.

działności z tytułu akcji ratowniczej oraz finansowanie akcji w całości lub w części objętej współdziałaniem. Umowa wyznacza zakres terytorialny współdziałania w postaci całości albo administracyjnie wydzielonej części terytorium państwa. W imieniu PSP uprawnionym do zawarcia umowy o współdziałaniu w prowadzeniu akcji ratowniczej jest terytorialnie właściwy komendant PSP (w każdym jednak przypadku wyłącznie w zakresie i w odniesieniu do własnej właściwości miejscowej). W odniesieniu do umów obejmujących zakresem terytorialnym obszar całego państwa podmiotem właściwym jest Komendant Główny PSP. Przedmiotem umowy o współdziałaniu z PSP może być właśnie. zabezpieczenie logistyczne działań ratowniczych.

Działania ratownicze w ramach w/w rodzajów akcji ratowniczych kierowane są interwencyjnie i taktycznie: Zauważalny jest tu pozytywny zbieg obowiązków w ujęciu prawnym pomiędzy kierowaniem interwencyjnym i taktycznym w postaci dublowania działań w obszarze organizowania łączności i wsparcia logistycznego. Na obu poziomach kierowania (tzn. zarówno interwencyjnym jak też taktycznym) prawo dopuszcza powołanie przez kierującego „sztabu”, a jego zadania” objąć powinny zwłaszcza: szacowanie sił i środków niezbędnych do ograniczenia lub likwidacji zagrożenia; analizowanie funkcjonowania łączności na potrzeby kierowania działaniami ratowniczymi; analizowanie stanu zabezpieczenia logistycznego; analizowanie stanu zabezpieczenia medycznego; analizowanie zużycia środków gaśniczych, pochłaniających, neutralizatorów oraz zniszczenia sprzętu ratowniczego. Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Rozporządzeniem z dnia 31 lipca 2001 . uregulował szczegółowe zasady kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym²⁴. Owo „współdziałanie” zdefiniowano w §5 ust. 1 rozporządzenia jako wzajemne wsparcie logistyczne prowadzonych działań ratowniczych. Do jego realizacji kierującemu akcją ratowniczą lub innym działaniem ratowniczym wyznaczono zakres kompetencji i wskazano przysługujące uprawnienia²⁵ Ograniczenia i wyłączenia tych uprawnień zawarte są w art. 24 ustawy o ochronie poż.

24 DzU 2001, nr 82, poz. 895.

25 Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym. DzU z 1992 r. nr 54, poz. 259, z póź.zm.

Zmieniając przedmiot analizy w oparciu o kryterium podmiotowe, wskazać należy na przepisy dotyczące w tym zakresie obowiązków i uprawnień Policji. Prawną podstawę logistyki udziału policji w WAR wyznacza art. 71 ustawy o Policji²⁶. Na podstawie dyspozycji ust. 2 tegoż artykułu Komendant Główny Policji – wykonując delegację ustawową – wydał 10 lutego 2006 r., Zarządzenie nr 118 w sprawie norm wyposażenia jednostek i komórek organizacyjnych Policji oraz policjantów w sprzęt transportowy. Z kolei w odniesieniu do szczególnego przypadku akcji wielopodmiotowych Policji i Sił Zbrojnych RP w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego, materia wsparcia logistycznego działań Policji została uregulowana w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego²⁷. Mocą § 7 ust. 1. Rozporządzenia wsparcie logistyczne odnośnych działań Policji realizuje się z wykorzystaniem posiadanych i dostępnych do użycia w tym zakresie środków własnych Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, przy czym zakres wsparcia logistycznego działań Policji jest ograniczony wymogami zachowania potencjału obronnego i gotowości bojowej Sił Zbrojnych. Realizację wsparcia logistycznego działań Policji zapewnia na obszarze województwa terytorialnie właściwy Komendant wojewódzki Policji, na większym, niż województwo, obszarze Komendant Główny Policji – w przypadku działań podejmowanych przez Policję i Siły Zbrojne Rzeczypospolitej. Komendant wojewódzki albo Komendant Główny Policji pełni w odniesieniu do realizacji wsparcia logistycznego działań Policji funkcje organu który określa zakres wsparcia logistycznego Policji.

Kolejnym źródłem regulacji w badanym zakresie jest Ustawa o państwowym ratownictwie medycznym²⁸, która stanowi podstawę funkcjonowania systemu państwowego ratownictwa medycznego (PRM). Wojewoda – w uzgodnieniach z: komendantem wojewódzkim PSP, komendantem wojewódzkim Policji, Szefem Wojewódzkiego Sztabu Wojskowego, Komendantem Wojewódzkiego Obwodu Profilaktyczno-Leczniczego, komendan-

26 Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji DzU z 2014 r. poz. 24, 486, z późn.zm.

27 DzU 2013 poz. 1037, z późn.zm.

28 DzU 2006 nr 191 poz. 1410; DzU z 2013 r. poz. 757, 1245, 1635, z późn.zm.

tem oddziału Straży Granicznej sporządza plan działania systemu w województwie na okres 3 lat i aktualizuje go. W ramach nadzoru tego systemu PRM Minister właściwy do spraw zdrowia zatwierdza wojewódzki plan działania systemu i jego aktualizacje oraz prowadzi kontrolę dysponentów jednostek PRM. W odniesieniu do współpracy logistycznej podmiotów PRM w ramach WAR zastosowanie znajdują przepisy art. 15 ust. 1. Ustawy o PRM wskazujące jednostki, współpracujące z systemem PRM, którymi są w szczególności: jednostki organizacyjne PSP, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do KSRG, inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i Ministra Obrony Narodowej. Z systemem PRM mogą też współpracować – na podstawie art. 15 ust 2 – społeczne organizacje ratownicze, jeżeli zostaną wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem.

Za fundamentalny, z punktu widzenia logistycznego wsparcia WAR uznać należy art. 9 Ustawy o ZK, w którym uregulowano szczegółowo zadania Rządowego Zespołu Zarządzania Kryzysowego Rządowy (RZZK), który jest organem opiniodawczo-doradczym tworzonym przy Radzie Ministrów, właściwym w sprawach inicjowania i koordynowania działań podejmowanych w zakresie zarządzania kryzysowego. Warto przypomnieć, że Rządowe Centrum Bezpieczeństwa (RCB) jest centralnym organem ZK wraz z Radą Ministrów, Prezesem Rady Ministrów oraz RZZK, a nadto niepodporządkowanym żadnemu z resortów. Z kolei na podstawie art. 10 i 11 ustawy uregulowany został status i kompetencje RCB jako krajowego centrum ZK, w którym, pełni rolę podmiotu koordynującego. Do zadań RCB należy permanentna obsługa Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów, RZZK oraz Ministra właściwego ds. wewnętrznych w sprawach zarządzania kryzysowego. W przedmiotowo istotnym zakresie niniejszego opracowania, na uwagę zasługują sformułowane w art. 11 ustawy o ZK kompetencje RCB w zakresie planowania cywilnego, które realizuje w drodze analizy zagrożeń na podstawie informacji, które otrzymuje ze wszystkich krajowych centrów ZK, organów admin. publ. oraz instytucji międzynarodowych. Stąd też rodzaj i zakres otrzymywanych i przetwarzanych przez RCB informacji jest zbliżony do pełnego za co za tym idzie RCB jest podmiotem, który dysponuje najlepszym rozeznanieniem w zakresie potrzeb logistycznych podmiotów prowadzących WAR w poszczególnych rejonach państwa oraz optymalnych i efektywnych sposobów i narzędzi realizacji tychże potrzeb.

Przenosząc zakres prowadzonych rozważań z poziomu ponadresortowego, jak ma to miejsce w przypadku RCB, na poziom resortowy należy wskazać na normę kompetencyjną sformułowaną w art. 13 ust. 1 Ustawy o ZK, zgodnie z którym Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, do których zakresu działania należą sprawy związane z zapewnieniem bezpieczeństwa narodowego, w tym ochrony ludności lub gospodarczych podstaw bezpieczeństwa państwa, tworzą centra zarządzania kryzysowego (CZK). W ustępie 2 przywołanego artykułu sformulowano katalog zadań, których obowiązek realizacji został nałożony na CZK. W pkt. 5 ust. 2 komentowanego artykułu wskazano, na obowiązek (także logistycznego) współdziałania CZK z podmiotami prowadzącymi akcje ratownicze, poszukiwawcze i humanitarne. W pkt. 7 ust. 2 art. 13 sformułowany został obowiązek realizacji zadań stałego dyżuru na potrzeby podwyższania gotowości obronnej państwa.

Zgodzić należy się z prezentowanym w literaturze prawniczej poglądem, iż „administracja rządowa nie jest w stanie sama skutecznie przeciwdziałać zagrożeniom”²⁹ nawet jeżeli dysponuje rozbudowanym systemem administracji niezespólonej obejmującej służby, inspekcje i straże. W obowiązujących przepisach prawa uregulowany został rodzaj, zakres oraz sposób wykonywania obowiązków organów administracji samorządowej w zakresie szeroko rozumianego ZK, ochrony infrastruktury krytycznej oraz OL, a także poziomy i zakresy współdziałania tej administracji z innym i państwowymi i niepaństwowymi podmiotami w realizacji wskazanych zadań. W tym szczególności kompetencyjne i merytoryczne powiązania oraz sposoby koordynacji działań z podmiotami odpowiedzialnymi za logistykę WAR. W tym kontekście koniecznie należy wskazać na fakt, iż np. w Ustawie z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym pojęcie koordynacji literalnie w ogóle się nie pojawia, to jednak posługując się terminem koordynacja na gruncie prawa publicznego „w świetle nauki administracji jednak oczywiste jest, że mieści się ona (koordynacja-przyp. aut.) wszędzie tam, gdzie mówi się o kierowaniu przez samorząd jakimiś sprawami, tudzież o wykonywaniu przez samorząd¹ określonych zadań publicznych, a zwłaszcza gdy w ustawie jest mowa o zapewnianiu przez powiat <<wykonywania określonych w usta-

29 Zob. szerzej J. Czapska, *Realistyczna triada, czyli jak można badać koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa*, (w:) J. Czapska (red.), *Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa*, Wyd. JAK, Kraków 2014, s. 10 i n.

wach zadań i kompetencji kierowników powiatowych służb, inspekcji i straży>>³⁰. Na marginesie wskazać można jeszcze przykład quasi koordynacji polegającej na rozszerzaniu katalogu podmiotów, które będą realizowały zadania w zakresie ochrony ppoż. ,w tym będą brały udział w WAR oraz wspierały te akcje logistycznie. Przykładem jest unormowanie zawarte w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych z 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego³¹. W § 1 tegoż rozporządzenia określono które – w oparciu o kryterium celu działania – jednostki ochrony przeciwpożarowej. mogą zostać włączone do KSRG oraz wskazano w § 2 katalog przesłanek warunkujących owo włączenie.

Istotnym aktem prawnym, zawierającym regulację dotyczącą logistycznego (*sensu largo*) wsparcia WAR, jest ustawa z 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej³². Przywołany akt prawny reguluje w art. 1 kwestię udziału zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnym działaniu ratowniczym, które ma miejsce na terytorium RP a jest prowadzone przez funkcjonariuszy PSP³³. Zakres znaczeniowy pojęcia ”wspólne działanie ratownicze” na gruncie komentowanego aktu prawnego jest równorzędny z zakresem znaczeniowym pojęcia WAR. Pojęcie wspólnego działania ratowniczego, wyjaśnione jest w art. 2 ust 2 cyt ust. poprzez normę odsyłającą do ustawy o ochronie przeciwpożarowej. Zakres przedmiotowy omawianej ustawy, czyli przesłanki w oparciu o których spełnienie można wnioskować o udział zagranicznych funkcjonariuszy i pracowników we wspólnym dzia-

30 M. Mączyński, Koordynacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego), (w:) J. Czapska (red.), Koordynacja..., s. 30. Art. 4 ust 2 in fine, Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym DzU 1998 nr 91 poz. 578, z póź.zm.

31 DzU 2014 poz. 1317, z póź.zm.

32 DzU 2014 poz. 295, z póź.zm.

33 W art. 1 ust. 2 sformułowane zostało wyłączenie podmiotowe obejmujące wspólne działania koordynowane przez FRONTEX (Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej) lub Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa.

łaniu ratowniczym został unormowany w art. 3 cyt. ust., i zawężony został do zbioru 6 enumeratywnie wyliczonych przesłanek.

Zasady koordynowania wspólnym działaniem ratowniczym oraz nadzoru nad nim zostały wskazane w przedmiotowej ustawie w art. 6 w zw. z art. 7. Ponadto zgodnie z art. 10 ust 3 komentowanej ustawy do kierującego wspólnym działaniem ratowniczym stosuje się przepis art. 21 ust. 2 ustawy PSP. Omówiona ustawa stwarza prawne podstawy do wykorzystywania pracy zagranicznych funkcjonariuszy i pracowników oraz pojazdów i środków transportowych jako wsparcia logistycznego WAR prowadzonych na terytorium RP, tworząc kompleksowe i dobrze dostosowane do potrzeb służb biorących udział w WAR narzędzie prawne. W tym też zakresie stwierdzić należy brak potrzeby działań prawodawczych a także brak konieczności nowelizacji lub derogacji obowiązujących przepisów prawa.

Zwieńczeniem przedmiotowego badania jest analiza przepisów zawartych w Rozporządzeniu Rady Ministrów. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych³⁴. Akt ten stanowi najlepszy przykład poprawnie skonstruowanego tekstu prawnego, zgodnie z zasadami techniki prawodawczej oraz prakseologią działania służb ratowniczych. Jest syntetyczny, zrozumiały i jasny (nie budzi wątpliwości interpretacyjnych) oraz zupełny (czyli pozbawiony luk prawnych). Z punktu widzenia merytorycznego celu przedmiotowej analizy, wskazać należy na przydatność przepisów tegoż aktu dla logistycznego zabezpieczenia WAR prowadzonych na morzu. W tytule rozporządzenia oraz w jego poszczególnych przepisach mowa jest o „wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia”, które uznać należy za desygnat pojęcia akcja ratownicza, a relacja

34 Rozporządzeniu Rady Ministrów z 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (DzU 2013 poz. 552, z póź.zm.). Zob. także Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 17 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o bezpieczeństwie morskim (DzU 2015 poz. 611, z póź.zm.).

zakresu znaczeniowego pojęcia „akcja ratownicza” do pojęcia „wykonywanie zadań poszukiwania i ratowania życia” to relacja nadrzędności.

Podmiotami wykonawczymi wspomnianych zadań są te, które prawodawca wskazał w tytule rozporządzenia a następnie skonkretyzował ich obowiązki, zakres i sposoby realizacji tych obowiązków oraz tryb i formy działania. W paragrafie 1 ust. 1 komentowanego aktu, wskazano na permanentny tryb działania jednostek organizacyjnych Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa (zwane Służbą SAR), który ma stworzyć podstawę do skutecznej realizacji obowiązków ratowniczych a w ust. 2. wskazane zostały znamiona realizacji obowiązku logistycznego zabezpieczenia działań ratowniczych na morzu w permanentnym trybie działania o reżimie podwyższonej gotowości. A zatem paragraf 1 dotyczy strony przedmiotowej (w tym logistycznego wsparcie) wykonywania zadań w przywołanym zakresie. Z kolei w paragrafach 3, 4 i 5 uregulowane zostało wykonywanie zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu od strony podmiotowej. Wskazano, którymi zadaniami lub jakimi ich rodzajami kierują poszczególne podmioty (§ 3) oraz w szczegółowy sposób uregulowane zostały obowiązki/zadania koordynatora działania ratowniczego lub poszukiwawczego (§ 4), przy czym katalog tych obowiązków ma charakter wyliczenia przykładowego a nie enumeratywnego, a także rodzaj i zakres jego współpracy z innymi służbami, czyli koordynacja działań wielopodmiotowych (§5).

Omówiony i skomentowany akt prawny uznać należy za swoistego rodzaju wzorzec, który powinien być stosowany we wszystkich regulacjach z zakresu przeprowadzania WAR lub długotrwałych akcji ratowniczych, gdyż w poprawny, zupełny i jasny sposób wskazuje uprawnienia podmiotów kierujących tymi akcjami, zakres ich działania oraz współdziałania (koordynacji) oraz tryb i reżimy funkcjonowania. Z wymienionych powodów brak podstaw do formułowania w badanym zakresie postulatów *de lege ferenda* (postulatów dotyczących przyszłych interwencji prawodawczych). Treść regulująca przepisów ostatniego ze skomentowanych aktów prawnych w zestawieniu z treścią aktów omówionych uprzednio pozwala na sformułowanie wniosku, iż w analizowanym obszarze badawczym, czyli w zakresie logistycznego zabezpieczenia WAR oprzyrządowanie prawne jest adekwatne merytorycznie i funkcjonalnie do rodzaju i zakresu regulowanej prawnie materii.

WNIOSKI

Reasumując, brak jest prawnej regulacji wskazującej podmiot wiodący w ramach WAR, dlatego należy postulować podustawową regulację wskazującą na podmiot wiodący. Jeśli można zgodnie ze zweryfikowaną hipotezą nie podjąć działań na rzecz wytworzenia specjalnej regulacji w odniesieniu do WAR to nie można akceptować utrzymania stanu braku procedur w odniesieniu do współpracy służb w akcjach wielopodmiotowych. Wskazane procedury mogą być tylko i wyłącznie efektem praktyki.

Sformułowana na początku hipoteza badawcza, została poddana próbie falsyfikacji³⁵, w rezultacie czego okazało się, że nie jest ona fałszywa, a następcze zastosowanie kolejnych reguł wnioskowań prawniczych, w tym reguł inferencyjnych³⁶, doprowadziło to do pozytywnej weryfikacji tejże hipotezy. Wniosek z przeprowadzonego badania brzmi: optymalizacja prawnego zabezpieczenia logistyki WAR poprzez wytworzenie nowego kompleksowego systemu regulacji prawnych jest w obecnym stanie niepożądana. Należy dążyć do doskonalenia istniejącego instrumentarium prawnego, częściowego w przypadku ujawnienia takich potrzeb, eliminowania sprzeczności i luk, traktując znane użytkownikowi instrumentarium prawne, za pożądane otoczenie prawne logistycznego zabezpieczenia WAR.

Wniosek końcowy: konieczne jest regularne i częste prowadzenie ćwiczeń WAR ze szczególnym uwzględnieniem segmentu prawnego, wnioski z ćwiczeń powinny podlegać prawniczemu audytowi, niezależnemu od oceny ćwiczeń. Dokonanie dużej zmiany prawa byłoby źródłem zagrożenia obni-

35 Falsyfikacja (ang. falsification) stanowi odmianę jednego z rozumowań zwanego sprawdzaniem. Termin ten rozpowszechniony został za sprawą krytycznego racjonalizmu Karla Poppera i obecnie stanowi podstawę metody naukowej. Falsyfikowalne (ang. falsifiability) są te twierdzenia czy teorie, które mogą zostać obalone przez doświadczenie, przy czym pojęcia doświadczenia nie można zawęzić jedynie do empirii. Szerzej na temat popperowskiej koncepcji filozofii nauki oraz czterech generalnych zasad logiki odkrycia naukowego zob. Karl R. Popper, *Logika odkrycia naukowego* (przeł. Urszula Niklas), PWN, Warszawa 1977, s. 35 i n. .

36 Szerzej na temat reguł inferencyjnych zob. Z. Ziemiński, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, PWN 1974, s. 112–113 i n, oraz s. 146 i n.

zenia poziomu gotowości bojowej służb do czasu wytworzenia i utrwalenia nowych nawyków (schematów postępowania).

UŻYTE SKRÓTY:

BBN – Biuro Bezpieczeństwa Narodowego
CPR – Centra Powiadamiania Ratunkowego
CZK – Centra Zarządzania Kryzysowego
KSRG – Krajowy System Ratowniczo Gaśniczy
OL – Ochrona Ludności
PSP – Państwowa Straż Pożarna
Ppoż – przeciwpożarowy
RCB – Rządowe Centrum Bezpieczeństwa
RZZK – Rządowy Zespół Zarządzania Kryzysowego
Służba SAR – jednostki organizacyjne Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa
SWD PSP – Systemem Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej
WAR – Wielopodmiotowa(e) Akcja(e) Ratownicza(e)
ZK – Zarządzanie Kryzysowe
ZSR – Zintegrowany System Ratowniczy

LITERATURA

- [1] Postanowienie NSA z 25.8.2005 r., I OW 41/05.
- [2] Postanowienie NSA z 11.3.2008 r.; I OW 139/07.
- [3] Postanowienie NSA z 16.1.1995 r., I SA 40/95.
- [4] Strategia Bezpieczeństwa Narodowego z 2014 r. <https://www.bbn.gov.pl/ftp/SBN%20RP.pdf>.
- [5] A. Kwasiborski, Organizacja sztabów. *Przegląd Pożarniczy* 2014, nr 9.
- [6] I. Krawczyk, Kataklizm w Japonii: kumulacja zagrożeń a systemowe rozwiązania, *Bezpieczeństwo Narodowe* 2013, nr 25. Wyd. Biura Bezpieczeństwa Narodowego, Warszawa 2013.
- [7] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (DzU 1991 nr 81 poz. 351, DzU z 2013, poz. 1635, z póź.zm.).

- [8] Ustawa z 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego, (DzU 2013, poz. 1635, z póź.zm.).
- [9] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 11 grudnia 1997 r w sprawie długotrwałych akcji ratowniczych, szczegółowych norm, zasad i warunków otrzymywania wyżywienia w czasie tych akcji oraz ćwiczeń lub szkolenia przez strażaków Państwowej Straży Pożarnej lub inne osoby biorące w nich udział, a także przypadków, w których wypłaca się równoważnik pieniężny w zamian za przysługujące wyżywienie, sposobu ustalania jego wysokości oraz szczegółowych zasad wypłacania (DzU 1997 nr 160 poz. 1098, z póź.zm.).
- [10] Ustawa z 24 sierpnia 1991 r o Państwowej Straży Pożarnej (DzU z 2014 r. poz. 502, 616, z póź.zm.).
- [11] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU z 2011 r. nr 46, poz. 239, z póź.zm.).
- [12] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 31 lipca 2001 r. w sprawie szczegółowych zasad kierowania i współdziałania jednostek ochrony przeciwpożarowej biorących udział w działaniu ratowniczym (DzU 2001, nr 82, poz. 895, z póź.zm.).
- [13] Rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 1992 r. w sprawie zakresu i trybu korzystania z praw przez kierującego działaniem ratowniczym. (DzU z 1992 r. nr 54, poz. 259, z póź.zm.).
- [14] Ustawa z 6 kwietnia 1990 r. o Policji (DzU z 2014 r, po. 24 z późn.zm.).
- [15] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 6 sierpnia 2013 r. sprawie szczegółowych warunków i sposobu użycia oddziałów i pododdziałów Policji oraz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w razie zagrożenia bezpieczeństwa publicznego lub zakłócenia porządku publicznego (Dz.U. z 2013 r., poz. 1037 z późn.zm.)
- [16] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (DzU 2006 nr 191 poz. 1410; DzU z 2013 r. poz. 757, 1245, 1635, z póź.zm.).
- [17] Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (DzU 1998 nr 91 poz. 578, z póź.zm.).
- [18] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z dnia 15 września 2014 r. w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (DzU 2014 poz. 1317, z póź.zm.).

- [19] Ustawa z dnia 7 lutego 2014 r. o udziale zagranicznych funkcjonariuszy lub pracowników we wspólnych operacjach lub wspólnych działaniach ratowniczych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej DzU 2014 poz. 295, z póź.zm.).
- [20] Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 17 kwietnia 2015 r. w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o bezpieczeństwie morskim (DzU 2015 poz. 611).
- [21] Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 kwietnia 2013 r. w sprawie szczegółowych warunków i sposobu wykonywania zadań poszukiwania i ratowania życia na morzu przez Morską Służbę Poszukiwania i Ratownictwa oraz sposobu realizacji uprawnień członków ochotniczych drużyn ratowniczych (DzU 2013 poz. 552, z póź.zm..).
- [22] J. Zimmermann, Prawo administracyjne. Wolters Kluwer Polska, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2006.
- [23] J. Filipek, Prawo administracyjne. Instytucje ogólne cz. II. Kantor Wydawniczy Zakamycze, Zakamycze 2001.
- [24] M. Stahl (red.), Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie. Difin, Warszawa 2009.
- [25] J. Boć, Organizacja prawna administracji (w:) J. Boć (red.) Prawo Administracyjne. Kolonia Limited 2001.
- [26] J. Czapska, Realistyczna triada, czyli jak można badać koordynację lokalnych działań na rzecz bezpieczeństwa, (w:) J. Czapska (red.), Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa. Wyd. JAK, Kraków 2014.
- [27] M. Mączyński, Koordynacja i współdziałanie w administracji (ze szczególnym uwzględnieniem szczebla powiatowego), (w:) J. Czapska (red.), Koordynacja działań lokalnych na rzecz bezpieczeństwa. Wyd. JAK, Kraków 2014.
- [28] Karl R. Popper, Logika odkrycia naukowego. PWN, Warszawa 1977.
- [29] B. Adamiak, J. Borkowski, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- [30] S. Wronkowska, Problemy racjonalnego tworzenia prawa. Wyd. Nauk. Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 1982.
- [31] J. Zimmermann, Prawo administracyjne. Wolters Kluwer, Warszawa 2014.
- [32] Z. Ziemiński, Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa. PWN, Warszawa 1974.