

KOORDYNACJA DZIAŁANIA KRAJOWEGO SYSTEMU RATOWNICZO-GAŚNICZEGO W POLSCE

COORDINATION AND OPERATION NATIONAL EMERGENCY AND FIRE SYSTEM IN POLAND

Ewa JAKUBIAK

Państwowa Wyższa Szkoła Informatyki i Przedsiębiorczości w Łomży

Abstrakt. Celem artykułu jest przedstawienie koordynacji działania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w Polsce, jako integralnej części organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. System ten skupia jednostki ochrony przeciwpożarowej oraz inne służby, inspekcje i straże. Krajowy system ratowniczo-gaśniczy realizuje zadania w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń ludzi lub środowiska, które stanowią istotny element systemu ochrony ludności. System ten zapewnia udoskonalenie czynności i efektywność oraz skuteczność użytych środków i sił do wykonywania zarówno prostych oraz nieskomplikowanych zadań, jak również dużych oraz długotrwałych akcji. System ten zapewnia również jawność dowodzenia. Rozkazodawstwo i kompatybilność działań i sprzętu w różnych działaniach ratowniczych charakteryzuje się wysoką gotowością operacyjną oraz sprawnością podmiotów ratowniczych, które znajdują się w systemie. W prezentowanym artykule Autorka dąży do odpowiedzi na następujące pytanie: W jaki sposób proces koordynacji działania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego w Polsce umożliwia realizowanie podstawowych zadań ratowniczych, dostosowując je do specyfiki i rodzaju zdarzeń, klęsk żywiołowych?

Abstract. The purpose of this paper is to present the coordination of the operation of the national rescue and firefighting system in Poland as an integral part of the organization of the internal security of the state. This system brings together fire protection units and other services, inspections and guards. The national emergency and fire system executes tasks in situations of extraordinary threats to people or environment that constitute a significant element of the civil protection system. This system ensures development of actions, effectiveness and efficiency of the measures and forces employed for executing both simple and uncomplicated tasks as well as full-scale and long-lasting actions. The system also ensures transparency of giving commands and orders as well as compatibility of actions and equipment in various rescue activities along with high operational readiness and efficiency of rescue entities that are in the system as well. In the presented article, the Author aims to answer the following question: How does the coordination process of the national rescue and firefighting system in Poland enable the implementation of basic rescue tasks, adjusting them to the specificity and type of events, natural disasters?

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, system, ratownictwo, zagrożenie, pomoc.

Keywords: safety, system, rescue, threat, help.

Wstęp

Bezpieczeństwo to bardzo ważny wymiar ludzkiej egzystencji. Wysiłek związany z zapewnieniem bezpieczeństwa wymaga koordynacji działań służb, inspekcji i straży, jak również innych podmiotów. Dlatego tak ważne jest zgłębienie i zrozumienie tego tematu.

Na wstępie nadmienić należy, że szczególną uwagę w zakresie obranego tematu poświęcono Państwowej Straży Pożarnej. Państwowa Straż Pożarna jest służbą w ogólnokrajowym systemie organizacji działań ratowniczych, jej zadaniem było zbudowanie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego. Ten system stanowi najważniejszy filar bezpieczeństwa wewnętrznego państwa. Ma on na celu ochronę życia, zdrowia, mienia, jak też ochronę środowiska, walkę z pożarami itp. Efektywność tego systemu umożliwia realizowanie podstawowych zadań ratowniczych, dostosowując je do specyfiki i rodzaju zdarzeń, klęsk żywiołowych, gdy środki ratownicze nie są wystarczające.

Pojęcie koordynacji i systemu bezpieczeństwa

Charakterystycznym aspektem współdziałania w zakresie bezpieczeństwa jest koordynacja. O koordynacji na płaszczyźnie teorii organizacji, można mówić jako uzgodnieniu wzajemnego działania różnych czynników składających się na zorganizowane współdziałania (Hatch 2002, s. 155).

P. Sienkiewicz pod pojęciem system (Sienkiewicz 1979, s. 263) określa określone zjawisko w społeczeństwie składające się z poszczególnych elementów, między którymi zachodzą określone relacje. System więc ma strukturę, a w ujęciu cybernetycznym charakteryzuje go dynamika i spełnienie określonej funkcji (Sienkiewicz 1983, s. 35). System bezpieczeństwa wewnętrznego dzielimy na podsystemy bezpieczeństwa publicznego, powszechnego i ustrojowego. W dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego można wyróżnić trzy podsystemy, które przypisują tym instytucjom odpowiednią rolę (Wawrzusiszyn 2015, s.141).

W Polsce ośrodkiem koordynacji m.in. w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego jest Rada Ministrów, Prezes Ministrów oraz właściwi ministrowie. Organy służb specjalnych i policyjnych wspierane są przez organy opiniodawczo-doradcze rządu lub organy pomocnicze.

Państwo tworzy instytucje do zadań z zakresu ochrony bezpieczeństwa i porządku publicznego, należą do nich Państwowa Straż Pożarna, Policja, Straż Graniczna i inne. Trudności skoordynowania działań wielu podmiotów ratowniczych w poszczególnych układach terytorialnych kraju sprawiły, że kreatorzy ustawy o ochronie przeciwpożarowej oraz Państwowej Straży Pożarnej postanowili rozszerzyć zakres zadań straży pożarnej. Stworzono jednolity, skuteczny system ratowniczo-gaśniczy, będący kluczowym ogniwem w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa (Wiśniewski 2008).

System Ratowniczo-Gaśniczy

Ratownictwo, ogół środków i metod ratowania życia ludzkiego i niesienia pomocy osobom w warunkach zagrożenia (np. w czasie sztormu na morzu, zgubienia w górach, wypadku w kopalni), a także służących m.in. ratowaniu lub zabezpieczeniu sprzętu, pomieszczeń. Termin ratownictwo możemy postrzegać jako:

- ogół środków i metod ratowania życia ludzkiego, a samo słowo ratowanie oznacza udzielanie komuś pomocy w niebezpieczeństwie, w trudnej sytuacji;
- działalność, której celem jest ratowanie ludzi lub rzeczy znajdujących się w niebezpieczeństwie;
- różne formy działalności, stosowane w celu ratowania życia człowieka; termin ratować oznacza zaś skutecznie interweniować w jakiejś trudnej sytuacji, znajdować wyjście z kłopotliwego położenia;
- niesienie pomocy w nagłych wypadkach, zwłaszcza zagrażających zdrowiu ludzi.

Można przyjąć, że ratownictwo to zarówno metody, jak i środki podejmowane w celu ocalenia życia ludzkiego oraz niesienia pomocy ludziom, którzy są w warunkach niebezpiecznych, np. pożaru, powodzi, wypadków kopalni, zawałenia się budowli oraz podczas różnych wypadków drogowych, jak też w celu zabezpieczenia mienia, sprzętu służącego ratowaniu. Ratownictwo oznacza również funkcjonowanie na wszystkich poziomach organizacji państwa w okresie wojny, pokoju oraz kryzysu. Ze względu na występowanie różnych niebezpieczeństw, które prowadzą do podjęcia odpowiednich działań ratowniczych, ciężko jest dokonać jednoznacznej klasyfikacji ratownictwa.

W przepisach szeroko pojmowanego prawa ratowniczego ustawodawca posługuje się tymi trzema metodami regulacji, ale niewątpliwie dominującą jest metoda administracyjna. Dlatego można wysunąć pogląd, że prawo ratownicze jest rozrastającym się odrębnym działem prawa administracyjnego, a regulacje cywilistyczne i karne pełnią jedynie rolę wspomagającą.

Spór w doktrynie dotyczący tego zagadnienia może zawierać przekrój różnych stanowisk. Począwszy od tego, że prawo ratownicze nie jest gałęzią prawa, lecz wyciągiem treści ochronnej z całego ustawodawstwa, szczególnie z ochrony przeciwpożarowej, poprzez koncepcje prawa ratowniczego jako wyodrębniającej się gałęzi, aż po stanowisko, że prawo ratownicze jest (choć w tej chwili zdaniem autora jeszcze nie) odrębną gałęzią prawa (Skoczylas 2004, s. 46).

W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 5 jest napisane, że obowiązkiem państwa polskiego jest zapewnienie bezpieczeństwa obywatelom, przez powołanie oraz utrzymywanie odpowiednich sił i środków mających na celu ochronę i obronę ludności przed zagrożeniami. Polska realizuje swój konstytucyjny obowiązek poprzez powołanie i utrzymanie właściwych sił i środków, które mają na celu obronę oraz ochronę osób przed niebezpieczeństwami, które mogą wynikać z działalności człowieka, jak również z różnych działań sił przyrody. W system ratownictwa wchodzi

działania pogotowia ratunkowego oraz straży pożarnej lub policji. W Polsce wyróżniamy następujące kategorie ratownictwa:

- państwowe,
- ochotnicze,
- komercyjne.

W Państwowej Straży Pożarnej występują różne rodzaje ratownictwa.

Ratownictwo medyczne (państwowe ratownictwo medyczne) to system powołany w celu ratowania życia i zdrowia ludzkiego. W skład systemu wchodzi centrum powiadamiania (CPR), Zespoły Ratownictwa Medycznego (ZRM) (karetki specjalistyczne i podstawowe), Lotnicze Pogotowie Ratunkowe (HEMS¹) i Szpitalne Oddziały Ratunkowe (SOR). Zespoły Ratownictwa Medycznego oznaczone są znakiem państwowego ratownictwa medycznego ponadto na ambulansach znajduje się oznaczenie typu zespołu ratowniczego litery S lub P (Ciećkiewicz 2010).

Ratownictwo medyczne zostało powołane do realizacji działań państwa, które mają na celu zapewnienie odpowiedniej pomocy wszystkim osobom, które znajdują się w stanie zagrożenia zdrowia. Jest to stan, w którym nagle i nieprzewidywalnie pojawiają się objawy pogarszające zdrowie, którego następstwem mogą być uszkodzenia funkcji organizmu. Powodować mogą one uszczerbek zdrowia czy utratę życia i wymagają podjęcia szybkich medycznych funkcji ratowniczych oraz leczenia.

Państwowe Ratownictwo Medyczne składa się z dwóch szczebli (pionów). W skład pierwszego pionu wchodzi organy administracji rządowej. Zadaniem tego szczebla jest zorganizowanie i planowanie oraz koordynowanie i nadzorowanie działań systemu, jak również w odpowiedniej części finansowanie odpowiednich jego jednostek. W skład drugiego szczebla wchodzi jednostki systemu, w skład których wchodzi szpitalne oddziały ratunkowe oraz zespoły ratownictwa i lotnictwa medycznego. Wszystkie jednostki muszą ze sobą współdziałać i się uzupełniać. Każda jednostka systemu zobowiązana jest do zawarcia umowy przez swojego dysponenta, czyli udzielenie odpowiednich świadczeń opieki zdrowotnej i umowy na realizowanie medycznych działań ratowniczych. Duże znaczenie dla funkcjonowania ratownictwa medycznego mają jednostki współpracujące, jak i współdziałające z systemem. Jednostkami współpracującymi są w szczególności: jednostki organizacyjne państwowej straży pożarnej, jednostki ochrony przeciwpożarowej włączone do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego, podmioty uprawnione do wykonania ratownictwa wodnego lub górskiego.

Inne jednostki podległe lub nadzorowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra obrony narodowej oraz społeczne organizacje ratownicze, które w ramach swoich zadań ustawowych lub statutowych są obowiązane do niesienia pomocy osobom w stanie nagłego zagrożenia zdrowotnego, jeżeli zostaną one wpisane do rejestru jednostek współpracujących z systemem.

¹ HEMS (ang. Helicopter Emergency Medical Service) – w tym zespole znajduje się pilot, ratownik medyczny, pielęgniarz i lekarz.

Jednostkami współdziałającymi z systemem są centra urazowe oraz jednostki organizacyjne szpitali wyspecjalizowane w zakresie świadczeń zdrowotnych niezbędnych w ratownictwie medycznym, które zostały ujęte w wojewódzkim planie działania systemu.

Działania gaśnicze, jako szczególny rodzaj działań ratowniczych, to każda czynność podjęta w celu ochrony życia, zdrowia, mienia lub środowiska przed pożarem. W tym także przed pożarem uznanym za katastrofę naturalną lub doprowadzającą do awarii technicznej. Mające znamiona klęski żywiołowej, której gaszenie może być skuteczne i podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

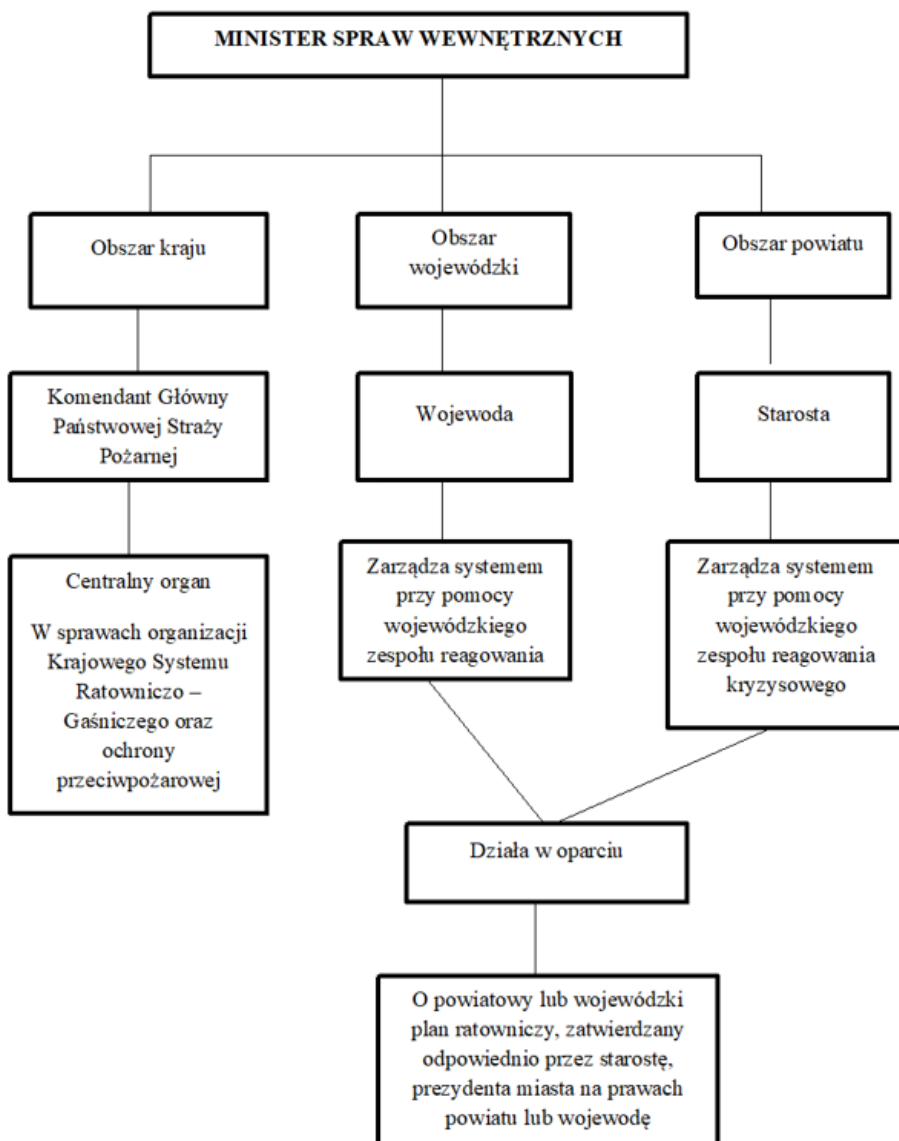
Zgodnie ze sztuką ratowniczą rozpoznanie jest nieodzownym elementem w procesie podejmowania decyzji przez kierującego działaniami ratowniczymi. Rozpoznanie to celowo zorganizowane i kontynuowane przez czas trwania akcji ratowniczej działania prowadzące do uzyskania jak największego zasobu informacji dotyczących zdarzenia. Dobrze przeprowadzone rozpoznanie ma decydujący wpływ na powodzenie całej akcji ratowniczej. Bardzo często brak wielu informacji składających się na rozpoznanie podczas pożaru lasu może być przyczyną nieprawidłowego podejścia taktycznego do zaistniałego zdarzenia. Może skutkować ogromnymi stratami w mieniu i środowisku poprzez znaczne zwiększenie się powierzchni leśnej obkutej spalaniem, a niekiedy utratą życia lub zdrowia strażaków i innych osób wspierających działania gaśnicze.

Podsumowując, możemy powiedzieć, że podejmowanie zadań ratowniczych, które zagrażają życiu oraz zdrowiu, mieniu i środowisku gwarantują odpowiednie obszary ratownictwa. W trakcie pożarów są to ratownictwo techniczne i chemiczne, ekologiczne oraz medyczne, podczas powodzi oraz katastrof naturalnych – ratownictwo górskie, górnicze oraz zaginionych, ratownictwo lotnicze oraz inne typy ratownictwa. Natomiast odpowiednie systemy ratownicze powstają na różnych poziomach administracji publicznej – międzyministerialnym oraz ministerialnym, również administracji rządowej, samorządowej. Działania ratownicze podejmowane są w wyniku powstania niebezpiecznych wypadków np. górniczych, lotniczych, morskich.

Przeznaczenie i działania Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest to zespół przedsięwzięć organizacyjnych, szkoleniowych, materiałowo-technicznych i finansowych. Obejmuje on prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych, miejscowych zagrożeń oraz organizację i kierowanie działaniami ratowniczymi, skupiający w uporządkowanej wewnętrznej strukturze jednostki ochrony przeciwpożarowej w celu ratowania życia, zdrowia, mienia i środowiska. Stanowi on integralną część systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa.

System ten zaczął działać od 1995 roku i nadzór nad jego funkcjonowaniem pełni Minister Spraw Wewnętrznych. Odpowiedzialność za organizację i kierowanie tym systemem spoczywa na Komendancie Głównym Państwowej Straży Pożarnej (rys. 1) (Schroeder, Płotica, Żuber 1999, s. 15).



Rys. 1. Nadzór nad funkcjonowaniem KSRG

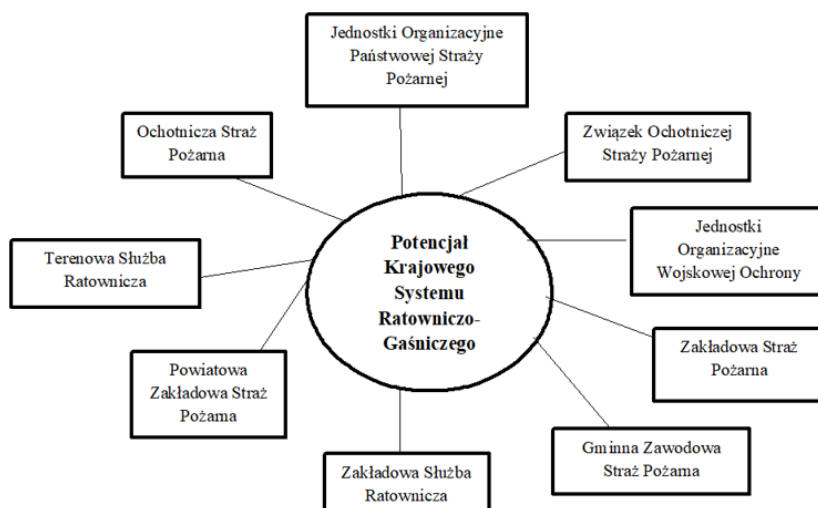
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2017 r., poz. 1319

Najważniejszym działaniem w tworzeniu systemu ratowniczo-gaśniczego było powstanie jednolitego układu tworzącego powiązania ze sobą różnych podmiotów ratowniczych, tak aby można było podejmować skutecznie działania ratownicze. Budowa systemu zakłada, że reguła osiągania zadań ratowniczych jest niezmienna i należy ją dopasować do różnego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy środki i siły są małe.

W skład Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego wchodzi podmioty ochrony przeciwpożarowej, inspekcje, inne służby, straże i instytucje lub podmioty, które współpracują w działaniach ratowniczych.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jest strukturą otwartą, ściśle współdziałającą z otoczeniem. System ten powstał w celu zaspokojenia odpowiednich potrzeb, które wynikają z zachowań ludzi, a przede wszystkim gwarantowania im ochrony. Struktura tego systemu zapewnia efektywność i optymalizację czynności, skuteczność używanych środków oraz sił do kierowania nieskomplikowanymi prostymi zadaniami, jak również długotrwałych dużych akcji. Głównym zadaniem Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego jest określanie i realizowanie działań ratowniczych na różnych poziomach podczas:

- walki z pożarami lub klęskami żywiołowymi,
- ratownictwa technicznego,
- ratownictwa chemicznego,
- ratownictwa ekologicznego,
- ratownictwa medycznego,
- współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwo Medycznego.



Rys. 2. Potencjał Systemu KSRG

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Dz.U. z 2021 r., poz. 869

W Krajowym Systemie Ratowniczo-Gaśniczym siły i środki kierowane są do właściwych działań ratowniczo-gaśniczych prowadzonych przez służbę Państwowej Straży Pożarnej. Jest to m.in. usuwanie skutków katastrof w powiatach lub województwach, w szczególności zwalczanie pożarów o dużych rozmiarach, klęsk żywiołowych w zakresie pomocniczo-specjalistycznym, a także czynności ratownicze do usuwania skutków miejscowych zagrożeń wymagających specjalistycznych umiejętności oraz wyposażenia, jak również do zabezpieczenia imprez o charakterze masowym. Z tych środków, sił i podmiotów KSRG utworzono w kraju 16 wojewódzkich obwodów operacyjnych (WOO).

W każdej strukturze organizacyjnej wydzielono pododdziały i oddziały stanowiące centralny obwód operacyjny (COO) KSRG. Powołano przez komendantów wojewódzkich PSP Rektora-Komendanta SGSP oraz komendantów pozostałych szkół PSP w ilości 1/3 sił i środków PSP z obszaru województwa.

Gdy skala zdarzenia przekracza możliwości sił ratowniczych województwa, do prowadzenia działań ratowniczych na obszarze całego kraju przeznaczony jest centralny obwód operacyjny. Wybrane specjalistyczne grupy w razie potrzeby są dysponowane w dowolną część kraju, a także do powiatów graniczących z Polską lub innych występujących o pomoc ratowniczą.

Pododdziały pozostałe WBO utworzone są z sił i środków KSRG w wielkości 1/3 obszaru powiatów w danym województwie. Środki te i siły PSP stanowiące COO WBO nie powinny się pokrywać z pozostałymi środkami WBO. Specjalistyczne grupy ratownicze i Kompanie szkolne tworzone są z sił i środków tych szkół działających w ramach COO. Kampanie szkolne COO i specjalistyczne grupy ratownicze tworzone są z sił i środków PSP na mocy zawartych porozumień.

Potencjał KSRG stanowią:

- 503 jednostki ratowniczo-gaśniczych,
- 4658 jednostki OSP włączone do KSRG,
- 5 zakładowych straży pożarnych,
- 2 Lotniskowe Służby Ratowniczo-Gaśnicze,
- 21 Jednostek Wojskowych Straży Pożarnych.

Podsumowując całość poruszanej kwestii, można stwierdzić, że przy prawidłowej współpracy można właściwie zaplanować zarządzanie bezpieczeństwem. Realne podniesienie poziomu bezpieczeństwa obywateli powiązane jest bezpośrednio z logicznym i prawidłowym rozdzieleniem kompetencji w zakresie koordynacji i zarządzania pomiędzy organami, podmiotami oraz osobami uczestniczącymi w działaniach. Podległe organizacyjnie podmioty współdziałające w zakresie Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego oraz ich powiązania funkcjonalnie zapewniają zgodne powiązanie ze strukturami samorządowymi oraz administracją rządową.

BIBLIOGRAFIA

- [1] CIEŃKIEWICZ, J., 2010. *Ratownictwo medyczne*. Wrocław.
- [2] KACZMARCZYK, B., 2012. *Edukacja dla bezpieczeństwa*. Bielsko-Biała: Wyd. Wyższa Szkoła Administracji.
- [3] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm).
- [4] WIŚNIEWSKI, B., MIKA, J. (red.), 2010. *Podstawowe obszary współdziałania Policji Rzeczypospolitej Polskie oraz policji Republiki Czech w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń dla ludzi i środowiska*. Bielsko-Biała.
- [5] Rozporządzenia Ministra Zdrowia z 18 października 2010 r. w sprawie oznaczenia systemu Państwowego Ratownictwa Medyczne oraz wymagań w zakresie umundurowania członków zespołów ratownictwa medycznego (Dz.U. Nr 209, poz. 1382).
- [6] Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 3 lipca 2017 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r., poz. 1319).
- [7] SCHROEDER, M., PŁOTNICA, M., ŻUBER, J., 1999. *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy w systemie bezpieczeństwa państwa*. Warszawa: KG, PSP, KCKR.
- [8] SIENKIEWICZ, P., 1983. *Inżynieria systemów*. Warszawa: MON.
- [9] SIENKIEWICZ, P., 1979. *Teoria efektywność systemów kierowania*. T. 1, *Wstęp do systemologii*, Warszawa.
- [10] SKOCZYLAŚ, J., 2004. *Prawo ratownicze*. Warszawa.
- [11] DUBISZ, S., 2003. *Uniwersalny słownik języka polskiego*. Warszawa.
- [12] Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r., poz. 869).
- [13] Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (tekst jedn. Dz.U. z 2009 r. Nr 114, poz. 946).
- [14] WAWRZUSISZYN, A., 2015. *Bezpieczeństwo. Strategia. System. Teoria i praktyka w zarysie*, Warszawa: Wyd. Difin.
- [15] WIŚNIEWSKI, B., ZALEWSKI, S., 2006. *Bezpieczeństwo wewnętrzne RP w ujęciu systemowym i zadań administracji publicznej*. Bielsko-Biała.
- [16] OSIERDA, A., WIŚNIEWSKI, B., 2008. *Współpraca służb porządku publicznego z administracją rządową i samorządową*, red.. Bielsko-Biała: Wyd. Wyższa Szkoła Administracji w Bielsku Białej.
- [17] LIDWA, W., (red.), 2015. *Zarządzanie kryzysowe*. Warszawa: Wyd. AON.