

Agnieszka Sikorska*

**KRAJOWY SYSTEM RATOWNICZO-GAŚNICZY
W POLSCE JAKO INTEGRALNA CZĘŚĆ
ORGANIZACJI BEZPIECZEŃSTWA
WEWNĘTRZNEGO PAŃSTWA – PODSTAWOWE
ZAŁOŻENIA ORGANIZACJI I FUNKCJONOWANIA**

Streszczenie

Zapewnienie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wymaga systemowych rozwiązań prawnych ukierunkowanych na ochronę tej wartości. Odnosi się również do ochrony innych dóbr, które mogą być zagrożone bądź w wyniku zdarzeń będących efektem zagrożeń wynikających z praw przyrody lub rozwoju cywilizacyjnego stać się przedmiotem naruszeń. Na gruncie legislacyjnym zabezpieczenie realizacji tego celu równoznaczne jest więc z obowiązkiem państwa stanowienia i stosowania prawa w obszarze organizacji systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa, a w jego ramach zintegrowanego systemu ratowniczego zobowiązanego do ochrony tychże wartości i dóbr. Podejmowane rozważania mają w związku z tym na podstawie przepisów prawa wykazać podstawowe z punktu widzenia trójstopniowego podziału terytorialnego państwa założenia organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego jako jednego z elementów owej organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i systemu ratowniczego. W powyższym zakresie pomocna staje się także ocena statusu organów publicznych wyposażonych w kompetencje i zadania, odpowiedzialnych za krajowy system ratowniczo-gaśniczy na poszczególnych poziomach, jak również jednostek systemu za działania ratownicze, skierowane na wspomnianą ochronę.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, krajowy system ratowniczo-gaśniczy, założenia organizacji i funkcjonowania, podmioty systemu, zadania i kompetencje

Wstęp

Ślusznie argumentuje się, iż z uwagi na konieczność realizacji zasad demokratycznego państwa prawnego¹, którego powinnością jest

* Uniwersytet Rzeszowski, e-mail: asikorska@ur.edu.pl, ORCID: 0000-0001-9907-949X.

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., art. 2 (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).

ochrona obywateli, system ratowniczy stanowi część bezpieczeństwa publicznego i porządku w państwie². Z tą jednak uwagą, iż z zasady tej należałoby wyinterpretować raczej powinność ochrony wobec osób pozostających na terytorium państwa polskiego podległych jego jurysdykcji, a więc nie tylko obywateli. Nie ulega natomiast wątpliwości, że zapewnienie skutecznej i sprawnej pomocy w ramach zintegrowanego systemu ratowniczego wymaga określenia przez ustawodawcę wspólnych do stopnia zagrożenia lub naruszenia bezpieczeństwa, jak również innych dóbr, zasad organizacji i funkcjonowania oraz kompetencji i zadań jego podmiotów. Podstaw zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa, ale także innych wartości, upatrywać należy w postanowieniach konstytucyjnych, a szczególnie w art. 5 Konstytucji RP. Przepis ten określa bowiem funkcje państwa, a więc kierunki i cele jego działalności skierowane na osiągnięcie bezpieczeństwa obywateli oraz wolności i praw. Z funkcji tych, na co słusznie zwraca się też uwagę, wynikają konkretne kompetencje i zadania organów państwa w ogóle, a szczególnie tych, które powołuje sama konstytucja³. Celem działania państwa będzie zatem także zagwarantowanie ich realizacji i ochrona, również na płaszczyźnie ustawowej, poprzez skuteczne eliminowanie potencjalnych zagrożeń bądź negatywnych skutków powstałych zdarzeń. Wynika to z założenia, iż deklarowane konstytucyjnie zapewnienie bezpieczeństwa obywateli nie jest jedynie konsekwencją normy programowej, a związane jest również z prawem do bezpieczeństwa, jako naturalnym, zobowiązującym państwo do jego poszanowania i ochrony, którego może domagać się każdy.

W sferze legislacyjnej realizacja powyższego celu wymaga zatem od państwa, a ściślej od właściwych jego organów, podejmowania działań, które będą ukierunkowane na zapewnienie organizacji bezpieczeństwa nie tylko obywateli, ale państwa⁴, a poprzez to ochrony praw i wolności,

² J.J. Skoczylas, *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007, s. 38.

³ W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 19–20. Podobnie: P. Sarnecki, *Artykuł 5 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz. Wstęp Art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016, s. 231; odnośnie do funkcji jako kierunków i celów szerzej: M. Florczak-Wątor, *Art. 5 [w:] Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, s. 283.

⁴ Niektórzy autorzy uznają, iż zawarte w art. 5 Konstytucji pojęcie bezpieczeństwa obywateli ma znacznie szerszy kontekst znaczeniowy i pod względem podmiotowym jest tożsamym pojęciem z bezpieczeństwem narodu w sensie politycznym, obejmującym wszystkich obywateli RP. W. Lis, *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015, s. 126. Na pewien dysonans konstytucyjny pomiędzy zapewnieniem bezpieczeństwa obywateli a wolności i praw z punktu widzenia kryterium obywatelstwa wskazuje natomiast D. Dudek, *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna [w:] Bezpieczeństwo Polski. Historia i współczesność*, red. L. Antonowicz, T. Guz, M.R. Pałubska, Lublin 2010, s. 169.

wśród których miejsce szczególne jako dobra prawnie chronione zajmują życie i zdrowie człowieka. Z tym, że owo zapewnienie i ochrona dotyczy także dóbr mających fundamentalne znaczenie i równie ważnych z punktu widzenia bezpieczeństwa państwa, jak środowisko naturalne, mienie, *etc.* Pełniąc funkcję gwaranta, organy władzy publicznej, wypełniając ową konstytucyjną deklarację, w ramach organizacji bezpieczeństwa państwa w ustawowym wymiarze usankcjonowały więc system ratowniczy. Z kolei zdaniem ustawodawcy, zgodnie z ustawą o ochronie przeciwpożarowej⁵, jednym z tych elementów systemu ratowniczego, który wpisuje się w integralną część organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa wyposażonego w urządzenia prawne, organizacyjne i techniczne, które mają na celu zapewnienie i ochronę wspomnianych wartości i dóbr, jest krajowy system ratowniczo-gaśniczy⁶. Wskazuje na to przepis art. 2 pkt 4 u.o.p. wprowadzający definicję legalną krajowego systemu, który należy odczytywać w związku z art. 14, a także art. 2 pkt 2 tej ustawy. Z regulacji tych można, po pierwsze, wyinterpretować kontekst funkcjonalny (przedmiotowy) działania krajowego systemu jako wszelkich działań (czynności) prewencyjnych i ratowniczych podejmowanych w ramach dziedzin ratownictwa⁷ w obszarze prognozowania, rozpoznawania i zwalczania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń, których celem jest zabezpieczenie i ochrona wartości i dóbr prawnie chronionych, po drugie, kontekst instytucjonalny (podmiotowy). W tym ujęciu są to więc organy administracji rządowej – właściwy minister, wojewoda, Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej, oraz samorządowej – starosta, wójt (burmistrz, prezydent miasta), odpowiedzialne za planowanie, koordynację, kierowanie, kontrolę i nadzór nad krajowym systemem w przypisanym im ustawą zakresie. Mając na uwadze ów podmiotowy zakres wynikający wprost z definicji legalnej, w swej strukturze system ma także skupione w nim jednostki ochrony przeciwpożarowej⁸, inne służby, straże, inspekcje oraz podmioty współdzia-

⁵ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2021, poz. 869 ze zm.) (dalej – u.o.p.).

⁶ Dalej – krajowy system. Należy podkreślić, iż jest on podstawowym systemem ratowniczym, ale nie jedynym. Istotną rolę należy też przypisać np. systemowi Państwowego Ratownictwa Medycznego, którego podstaw działania trzeba jednak upatrywać w art. 68 Konstytucji, czy systemowi powiadamiania ratunkowego spajającego poszczególne systemy ratownicze.

⁷ Obejmuje to walkę z pożarami, innymi klęskami żywiołowymi, ratownictwo: techniczne, ekologiczne, chemiczne, medyczne.

⁸ Według art. 15 u.o.p. to jednostki organizacyjne Państwowej Straży Pożarnej, jednostki organizacyjne Wojskowej Ochrony Przeciwpożarowej, zakładowa straż pożarna,

łające w akcjach ratowniczych, jak organizacje społeczne, komercyjne, wyposażone w środki materialne i rzeczowe niezbędne do tego rodzaju działań. Co więcej, z literalnego brzmienia przepisu ustawy wynika, iż krajowy system zobowiązany jest do współpracy z jednostkami systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego⁹ w zakresie ochrony życia i zdrowia oraz systemem powiadamiania ratunkowego¹⁰, a zatem także z podmiotami skupionymi w tym systemie. Ustawodawca wymaga również współpracy z właściwymi organami i podmiotami w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożen czynnikami biologicznym¹¹, zdarzeń o charakterze terrorystycznym czy radiacyjnym¹².

Z uwagi natomiast na realizację celu ochrony poszczególnych dóbr, potrzebę zapewnienia optymalnej skuteczności całokształtu przedsięwzięć ratowniczych w krajowym systemie wypełnia szereg aktów wykonawczych, a także wewnętrznych. Z perspektywy przedmiotowego zagadnienia zasadnicze znaczenie przypisać należy wydanemu w drodze delegacji ustawowej rozporządzeniu w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu¹³. Co charakterystyczne, przepisy rzeczowego rozporządzenia jego organizację i funkcjonowanie regulują z perspektywy trójstopniowego podziału terytorialnego państwa na poziomie kraju, województwa i powiatu. Wsparcie przepisami ustawy kompetencyjnej

zakładowa służba ratownicza, gminna zawodowa straż pożarna, powiatowa (miejska) zawodowa straż pożarna, terenowa służba ratownicza, ochotnicza straż pożarna, związek ochotniczych straży pożarnych i inne jednostki.

⁹ Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2022, poz. 1720 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. 2021, poz. 268).

¹¹ Szerzej na temat organizacyjnych i prawnych aspektów dotyczących przygotowania Państwowej Straży Pożarnej do działań w sytuacji zagrożenia niebezpiecznym czynnikiem biologicznym, epidemiologicznym zob. G. Bugaj, *Przygotowanie PSP do działań w sytuacji zagrożenia niebezpiecznym czynnikiem biologicznym w kontekście pandemii COVID-19*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, 2021, nr 2, s. 89–107; B. Kogut, *Działania Państwowej Straży Pożarnej wobec zagrożeń epidemiologicznych* [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 7, red. B. Wiśniewski, R. Gwardyński, T. Zwęgliński, Warszawa 2021, s. 46–58.

¹² Szerzej: P. Sowizdraniuk, *Zdarzenia radiacyjne w świetle nowych rozwiązań prawnych i możliwości ich implementacji* [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 6, red. B. Wiśniewski, A. Czupryński, M. Gikiewicz, Warszawa 2020, s. 77–90.

¹³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2021, poz. 1736) (dalej – r.o.k.s.r.g.).

o Państwowej Straży Pożarnej¹⁴ przepisy rozporządzenia wyznaczają zakres planowania, koordynacji oraz kierowania krajowym systemem na poszczególnych poziomach terytorialnych państwa przez komendantów – głównego, wojewódzkiego i powiatowego PSP.

Jak można zauważyć, już z pobieżnego przeglądu przepisów statuujących o krajowym systemie należy wnioskować, iż zarówno od wspomnianej strony podmiotowej, jak i przedmiotowej, podlegać będą one dość szerokiej interpretacji¹⁵. Podejmowane w artykule rozważania dotyczą nie tyle szczegółowych zasad organizacji i funkcjonowania krajowego systemu, stanowiącego element organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa i systemu ratowniczego, co podstawowych w tym zakresie założeń. Z uwagi na fakt, że organizacja i funkcjonowanie krajowego systemu, a więc i planowanie, koordynacja, nadzór i kontrola nad nim ma miejsce na poszczególnych poziomach terytorialnych państwa, oceny przedmiotowych założeń dokonano na podstawie ustalenia charakteru ustrojowego organów odpowiedzialnych za system i wynikających stąd zależności w obszarze struktury, kompetencji i zadań. Stanowiąc istotny element dla całości podejmowanych rozważań, ustalenia te przekładają się bowiem na założenia funkcjonowania krajowego systemu na zasadzie bieżącego reagowania na zdarzenia przez własne siły i środki oraz wsparcia na wypadek nieadekwatnych do rodzaju zdarzenia sił i środków. Stanowią też warunek wspomnianej współpracy z zintegrowanymi systemami Państwowego Ratownictwa Medycznego oraz powiadamiania ratunkowego, jak również z innymi organami i podmio-

¹⁴ Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2021, poz. 1940 ze zm.) (dalej – u.p.s.p.).

¹⁵ Na zakres organizacji i funkcjonowania krajowego systemu we współpracy z innymi systemami ratowniczymi, służbami, na tle przepisów ustaw, szeregu rozporządzeń oraz aktów wewnętrznych poszczególnych służb ratowniczych (zarządzeń, zasad, *etc.*) wskazują w opracowaniu m.in. M. Biniak-Pieróg, Z. Zamiar, *Organizacja systemów ratownictwa*, Wrocław 2013; R. Radkowski, *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej Witelona w Legnicy”, 2015, nr 14, s. 37–47; A. Konieczny, *Organizacja działań ratowniczych podczas zdarzeń drogowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis, Przegląd Prawa i Administracji CVI”, 2016, nr 106, s. 319–330; S.J. Rysz, A. Sikorska, *System ratowniczy jako element zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Rola i zadania administracji publicznej w zarządzaniu bezpieczeństwem w Polsce*, red. J. Kisielnicki [i in.], Rzeszów 2017, s. 269–282; B. Kogut, *Doskonalenie współpracy państwowej straży pożarnej z centrami powiadamiania ratunkowego* [w:] *Racjonalizacja zarządzania...*, t. 6, s. 105–118; A. Sikorska, S.J. Rysz, *System ratownictwa wobec zdarzeń w ruchu drogowym*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Państwowej im. Jana Grodka w Sanoku”, 2021, nr 12, s. 271–281.

tami w związku z wystąpieniem zdarzeń nadzwyczajnych. Współpracy, która nie we wszystkich jej aspektach od strony legislacyjnej i praktycznego działania jest wystarczająca.

Podstawowe założenia organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego – uprzedni stan prawny

Realizacja celu krajowego systemu wynika z podstawowego założenia Państwowej Straży Pożarnej – jego twórców, które zakłada stworzenie jednolitego i spójnego układu skupiającego powiązane ze sobą różne podmioty ratownicze, tak by można było podjąć skutecznie każde działanie ratownicze¹⁶. Nie ma więc wątpliwości, iż priorytetem jest sprawna organizacja funkcjonowania krajowego systemu, w tym odpowiedzialność jego podmiotów wykonujących kompetencje i zadania. W kontekście postawionego we wstępie problemu należy podnieść, iż organizowanie krajowego systemu powierzono Państwowej Straży Pożarnej wskutek reorganizacji systemu ratowniczego i struktur ochrony przeciwpożarowej, jaki kształtował się na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku. Zbiegło się to z momentem wejścia w życie ustawy tworzącej tę formację oraz ustawy o ochronie przeciwpożarowej, wspartych aktami wykonawczymi¹⁷. Wynikało z nich zobowiązanie Państwowej Straży Pożarnej do realizacji zadań organizowania i prowadzenia akcji ratowniczych w czasie walki z pożarami oraz likwidacji miejscowych zagrożeń, pomocy w czynnościach ratowniczych innym służbom ratowniczym, rozpoznawania zagrożeń, szkolenia kadr na potrzeby straży i ochrony przeciwpożarowej oraz podejmowania działań organizacyjnych i technicznych w obszarze alarmowania i współdziałania z innymi służbami. Tym samym ustawy te w sposób zasadniczy dokonały zmian w systemie ochrony przeciwpożarowej, w konsekwencji zmian w systemie ratowniczym, jego organizacji i funkcjonowaniu, jak i jednostek ochrony przeciwpożarowej, pomimo braku wskazania pierwotnie ustawą struktury organizacyjnej krajowego systemu. Głównym powodem wiodącej pozycji straży w systemie była w znacznym stopniu rozproszona struktura

¹⁶ *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy – etapy realizacji*, Warszawa 1994, s. 95.

¹⁷ Obie ustawy z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 1991, nr 88, poz. 400) oraz o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 1991, nr 81, poz. 351) zapoczątkowały tworzenie systemu, który ostatecznie wdrożono 1 stycznia 1995 roku, i w tym też zakresie formacja ta realizowała zgodnie z tymi ustawami zadania i kompetencje, przy uwzględnieniu wprowadzonych aktów wykonawczych w zakresie szczegółowych zasad organizacji systemu oraz włączenia do niego jednostek ochrony przeciwpożarowej.

służb ratowniczych realizujących działania ratownicze w sposób nieskoordynowany oraz przy braku spójnego kierownictwa organów administracji.

Warto zauważyć, iż dopiero wdrożenie reformy ustrojowej w obszarze zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa¹⁸ skutkowało dalszymi zmianami i modyfikacją obowiązujących wówczas przepisów w kierunku poprawy organizacji i funkcjonowania krajowego systemu, w tym Państwowej Straży Pożarnej, jej organów oraz zadań i kompetencji. Za zasadniczą zmianę wobec Państwowej Straży Pożarnej realizującej zadania krajowego systemu, związaną z trójpodziałem, uznać należy zmianę statusu prawnego tej formacji, której struktura z faktu istnienia uprzednio branżowego układu usytuowana była w pozycji organu administracji specjalnej o hierarchicznym podporządkowaniu. Terenowe jej organy jako komendy wojewódzkie podporządkowane były bowiem bezpośrednio Komendantowi Głównemu Państwowej Straży Pożarnej jako organowi centralnemu, zaś komendy rejonowe komendantom wojewódzkim jako organom wojewódzkim. Resortowy układ powodował więc całkowite podporządkowanie tych komend jako organów niższego rzędu poprzez uzależnienie służbowe i osobowe, w tym w kwestii kierowania ich pracą, wydawania poleceń, wytycznych i dyrektywnego nadzorowania oraz wkraczania w ich działalność czy decydowania w sprawach kadrowych. Jednocześnie na organy sprawujące terytorialną władzę administracji ogólnej na szczeblu wojewódzkim, głównie wojewodów działających w imieniu państwa, nie nakładał odpowiedzialności za skutki (rezultat) działania organów administracji specjalnej (czyli za stan przestrzegania prawa na danym terenie). Wynikało to z faktu, iż na szczeblu wojewódzkim terenowe organy tej administracji były bezpośrednio podporządkowane ministrom lub organom centralnym, zaś organy stopnia rejonowego organom wojewódzkim tej administracji. Nadto organy działające w imieniu państwa nie podlegały zwierzchnictwu organów sprawujących terytorialną władzę administracji ogólnej, co też powodowało niemożność ponoszenia przez te organy odpowiedzialności¹⁹. Nad całością spraw z zakresu ochrony przeciwpożarowej zwierzchni nadzór sprawował zatem minister do spraw wewnętrznych, odpowiadając za realizację polityki w tym zakresie oraz nadzorując krajowy system. Z kolei za realizację zadań z zakresu tej ochrony oraz organizację systemu odpowiadał Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jako centralny organ administracji państwowej w tych sprawach.

¹⁸ Ustawa z 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.).

¹⁹ Szerzej: J.J. Skoczylas, *op.cit.*, s. 148–173.

Podstawowe założenia organizacji i funkcjonowania krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego zapewniającego bezpieczeństwo państwa – aktualny stan prawny

Na zasady zorganizowania i działania samej formacji, tj. Państwowej Straży Pożarnej w krajowym systemie, jak i funkcjonowania jej jednostek główny wpływ miały wobec powyższego zmiany w systemie władz publicznych poprzez ustanowienie samorządu terytorialnego na wszystkich jego poziomach oraz zmiany w strukturze organów administracji rządowej wykonujących funkcje z zakresu administracji publicznej²⁰. Trzeba zaznaczyć, iż w zakresie organizacji działania krajowego systemu, jak i nadzoru i kontroli nad nim oraz w obszarze ochrony przeciwpożarowej Państwowa Straż Pożarna, a ściślej jej organy, realizują te funkcje jako organy administracji rządowej. Kompetencje i zadania wynikające z ustaw regulujących krajowy system wykonują w imieniu Rady Ministrów na poziomie kraju oraz wojewodów na poziomie województwa zgodnie z organizacyjnym i kompetencyjnym aspektem zespolenia. Przemawiać za tym może także struktura organizacyjna organów kierowniczych straży – komendantów Państwowej Straży Pożarnej jako reprezentantów administracji rządowej wynikająca z podległości i układu zależności osobowej²¹ wobec naczelnych organów tej administracji – premiera oraz właściwego ministra.

Na co również warto zwrócić uwagę, to z perspektywy zespolenia, jak wynika z obowiązujących ustaw regulujących ten obszar, straże pozyskały niezależność kompetencyjną w zakresie wykonywania zadań, w tym operacyjnych z zakresu ratownictwa, aczkolwiek w kwestiach organizacyjnych związanych przykładem z regulaminami komend straży, w pewnym stopniu ograniczoną. Należy ocenić, iż z punktu widzenia obecnej niezależności działania Państwowej Straży Pożarnej w woje-

²⁰ Wychodząc od funkcji wewnętrznej państwa w znaczeniu *sensu stricto* w obszarze zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony poszczególnych dóbr. W szczególności mowa o funkcji wykonawczej, organizacyjnej, kierowniczej, planistycznej, nadzorczo-kontrolnej, porządkowo-reglamentacyjnej, w tym prawodawczej oraz świadczącej. Co do znaczenia funkcji wewnętrznej, jej podziału i wynikających z niej innych funkcji warto przywołać: A. Korybski, *Funkcje państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2010, s. 107; E. Zieliński, *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006, s. 140–151; A. Łopatka, *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005, s. 68; W. Lis, *Wprowadzenie do nauki o państwie i organach władzy państwowej. Pojęcie państwa i jego funkcje* [w:] *Konstytucyjny system organów państwa*, red. D. Dudek [i in.], Warszawa 2013, s. 6–7.

²¹ Dotyczy głównie procedury powoływania i odwoływania Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej i komendanta wojewódzkiego PSP.

wództwie i powiecie wprowadzone zmiany pozwoliły na właściwe sprawowanie funkcji i zadań w obszarze ochrony przeciwpożarowej oraz krajowego systemu, jak również właściwe rozłożenie odpowiedzialności za ich realizację. Niewątpliwie decyduje o tym zespolenie tych służb oraz zwierzchnictwo ogólne (nie służbowe)²² przypisane wojewodom – organom terenowej administracji rządowej w województwie, i starostom – organom administracji samorządowej w powiecie, odpowiednio – nad wojewódzkimi i powiatowymi komendantami Państwowej Straży Pożarnej jako organami administracji zespolonej mającymi status organów administracji rządowej, wykonującymi określone w ustawach zadania w imieniu wojewody lub we własnym imieniu.

Podstawą działania krajowego systemu na podstawie aktualnego ustawodawstwa na każdym jego administracyjnym poziomie będą więc uwarunkowania strukturalno-organizacyjne organów administracji rządowej i samorządowej odpowiedzialnej za jego funkcjonowanie, a więc za wykonanie nałożonych przepisami kompetencji i zadań. Wspomniany przepis art. 14 u.o.p. zobowiązuje, zgodnie z właściwością terytorialną na terenie kraju, województwa i powiatu, adekwatnie Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, wojewodę oraz starostę (prezydenta miasta na prawach powiatu) do określenia zadań krajowego systemu i kontroli ich wykonania, koordynacji jego funkcjonowania, a w sytuacjach nadzwyczajnych zagrożeń życia, zdrowia, środowiska do kierowania nim. Na obszarze gminy w zakresie ustalonym przez wojewodę zgodnie z ust. 5 powołanego przepisu koordynacja funkcjonowania krajowego systemu stanowi zadanie wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Mając z kolei na uwadze nadrzędną pozycję ministra do spraw wewnętrznych i administracji kierującego działem administracji rządowej w obszarze spraw związanych z ochroną przeciwpożarową i ratownictwem, ustawodawca, zgodnie z przepisem art. 12 u.o.p., zobowiązał go do nadzoru nad całością funkcjonowania krajowego systemu, słusznie ograniczając wpływ jego uprawnień odnośnie do kompetencji kierowania krajowym systemem przez Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej. W obszarze kompetencji prawodawczej nałożył zaś obowiązek stanowienia przez ministra szeregu aktów wykonawczych zarówno w ramach delegacji z ustawy o ochronie przeciwpożarowej, jak

²² To wynika z faktu, iż wojewoda, jako organ administracji rządowej, nie jest przeznaczonym służbowym komendantem wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej, a tym bardziej starosta, jako organ samorządu, komendanta powiatowego tej straży. A. Wiktorowska, *Terenowe organy administracji państwowej* [w:] *System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011, s. 379–380.

i ustawy o Państwowej Straży Pożarnej, określających sprawy z zakresu organizacji, funkcjonowania krajowego systemu i ochrony przeciwpożarowej, obszaru kompetencji i zadań organów administracji i innych podmiotów w nim uczestniczących. Zwłaszcza do wydania w ramach delegacji ustawowej wspomnianego rozporządzenia w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu, ustanawiającego *de facto* w jego strukturze organizacyjnej aparat administracji rządowej jako komendantów Państwowej Straży Pożarnej odpowiedzialnych za organizację jego funkcjonowania na poszczególnych poziomach administracji państwa.

Z uwagi więc na fakt, iż organizatorem na każdym poziomie funkcjonowania krajowego systemu jest Państwowa Straż Pożarna, w sprawach jego organizacji oraz ochrony przeciwpożarowej, zgodnie też z przepisami ustawy kompetencyjnej o Państwowej Straży Pożarnej, właściwymi są Komendant Główny Państwowej Straży Pożarnej jako organ centralny administracji rządowej podległy ministrowi do spraw wewnętrznych i administracji, jak również komendant wojewódzki i powiatowy Państwowej Straży Pożarnej jako organy administracji rządowej podlegające zespoleniu odpowiednio z wojewodą i starostą.

W celu natomiast dostosowania regulacji prawnych do aktualnych potrzeb krajowego systemu w obszarze walki z pożarami, klęskami żywiołowymi lub innymi miejscowymi zagrożeniami, realizowanej także poza granicami kraju, wymagającej wykwalifikowanych jednostek straży pożarnych oraz specjalistycznego sprzętu, w wyniku kolejnych nowelizacji poszerzony został katalog zadań Państwowej Straży Pożarnej. Prócz już wskazanych zadań rozpoznawania zagrożeń, organizacji i realizacji akcji ratowniczej, pomocy innym służbom ratowniczym czy z zakresu kształcenia, obowiązujący art. 1 ust. 2 u.p.s.p. do podstawowych zadań tej formacji zalicza także inne, jak nadzór nad przestrzeganiem przepisów ochrony przeciwpożarowej, prace naukowo-badawcze w tym zakresie, współpracę w obszarze informacji kryminalnych z właściwymi organami czy współdziałanie ze strażami i służbami ratowniczymi innych państw w akcjach ratowniczych i ich realizację wynikającą z umów międzynarodowych, jakże ważnych z punktu widzenia aktualnego bezpieczeństwa państwa, i to nie tylko wewnętrznego²³. Z powoła-

²³ Przykładem aktualne zagrożenia i będące ich następstwem zdarzenia wywołane wojną w Ukrainie czy niedawne pożary we Francji, w regionie Parku Narodowego Czeskiej Szwajcarii oraz na terenie transgranicznym z Niemcami, do których zadysponowano jednostki Państwowej Straży Pożarnej, w tym jednostki lotnicze i inne służby (Policja). Podstawy prawne tych działań ratowniczych wynikają z ustawy kompetencyjnej Państwowej Straży Pożarnej i rozdziału 5a „Wykonywanie zadań poza granicami państwa”, ale także międzynarodowych umów, m.in. umowy między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy i wzajemnej pomocy

nym wyżej przepisem koresponduje natomiast wspomniany we wstępie przepis art. 2 pkt. 2 u.o.p. Nakłada obowiązek podjęcia przez jednostki krajowego systemu w ramach działań ratowniczych w danej dziedzinie ratownictwa każdej czynności celem ochrony dóbr oraz likwidacji przyczyn powstawania pożaru, klęski żywiołowej lub innego miejscowego zagrożenia, niezależnie od źródła ich pochodzenia. Jeśli uwzględnić lokalność zagrożeń jako cechę szczególną bezpieczeństwa wewnętrznego, należy przyjąć, iż bez względu na zasięg terytorialny powodowany źródłem zagrożeń praktycznie zawsze niebezpieczeństwo ma charakter miejscowy. Okoliczność ta ma znaczenie w sferze uruchomienia ochrony, ponieważ prawo stanowiące podstawę podejmowanych działań tak powinno być skonstruowane, by terytorialnie uruchamiane przedsięwzięcia w granicach miejscowej właściwości organów nie stanowiły jakiegokolwiek przeszkody w szybkości i jakości uruchamianych środków oraz były spójne z celem ewentualnie później uruchamianej w szerszym zakresie działalności koordynacyjnej²⁴.

Nawiązując do powyższej uwagi, wydaje się ona słuszna z dwóch powodów. Jak można zauważyć, zgodnie z normatywnym założeniem, krajowy system funkcjonuje na wszystkich poziomach administracji. Za podstawowy poziom wykonawczy działań ratowniczych na obszarze gmin i powiatu ustawodawca uznał powiatowy. Z uwagi na podejmowanie tych działań przez usytuowane jak najbliżej miejsca zdarzenia pod-

w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom żywiołowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw, która weszła w życie 24 stycznia 2004 r.; umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof, klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, podpisanej w Warszawie dnia 8 czerwca 2000 r.; umowy między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub i innych poważnych wypadków, sporządzonej w Warszawie 10 kwietnia 1997 r. Co istotne, podstawą powyższych działań jest w ramach Unii Europejskiej – Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz. Urz. L 347/924), utworzonego w 2001 r. jako system koordynacji pomocy ratowniczej i humanitarnej na wypadek katastrof naturalnych i wynikających z działalności człowieka, których skala lub charakter przekracza możliwości reagowania kraju dotkniętego. Szerzej A. Krzemińska, *Państwowa Straż Pożarna w działaniach poza granicami kraju. „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”*, 2016, nr 3(19), s. 108–130; J. Ziobro, *Ratownictwo transgraniczne jako forma współpracy i integracji międzynarodowej oraz środków w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego – wybrane aspekty organizacji transgranicznych działań ratowniczych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, 2020, nr 73, s. 166–192.

²⁴ J. Boć, *O bezpieczeństwie wewnętrznym* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009, s. 24.

mioty w jak najkrótszym czasie, a więc na jak najniższym poziomie szczebla administracji, rozwiązanie to wydaje się zrozumiałe. Na tym obszarze z punktu widzenia interwencyjnych przedsięwzięć, zgodnie z założeniem ustawodawcy, realizowane jest bowiem dysponowanie do działań ratowniczych poszczególnych sił i środków będących w dyspozycji powiatu, podczas gdy poziom wojewódzki i krajowy pełnią funkcję koordynacyjną oraz wspomagającą. Jak podnosi się w doktrynie, odpowiada to założeniu funkcjonowania krajowego systemu w dwóch stacjach. Po pierwsze, na zasadzie stałego czuwania i bieżącego reagowania na zdarzenia poprzez interwencje jednostek systemu w tzw. obszarze chronionym, w granicach którego, niezależnie od podziału administracyjnego, siły i środki podmiotu krajowego systemu właściwe dla rodzaju zagrożenia przybędą do miejsca zdarzenia w najkrótszym czasie. Po wtóre, również na zasadzie realizacji działań ratowniczych, gdy siły i środki własne (gminy, powiatu) są niewystarczające ze względu na rozmiar lub specyfikę zagrożenia, czego konsekwencją jest wymóg uruchomienia koordynacji i wsparcia szczebla wyższego poprzez zaangażowanie sił i środków spoza powiatu²⁵. W celu maksymalnej optymalizacji organizacji działań ustawodawca wymaga wówczas zorganizowania i uruchomienia odwołów operacyjnych, w których stanowiska kierowania odpowiednich szczebli (wojewódzkiego lub centralnego) zapewnić powinny możliwość wsparcia prowadzenia działań ratowniczych.

Założenie powyższe potwierdza też sama konstrukcja krajowego systemu. Zgodnie z nią zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń. Również do zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania²⁶. Wszelkie zatem przedsięwzięcia ratownicze, których celem jest zabezpieczenie i ochrona dóbr, niezależnie czy realizowane są w ramach podstawowych czynności ratowniczych czy specjalistycznych form, na każdym obszarze funkcjonowania krajowego systemu obejmować powinny każde działanie prawne i organizacyjne, ale też faktyczne. Przede wszystkim po to, by uniknąć zagrożeń, zapobiec ich rozprzestrzenianiu, zapewnić środki i siły oraz doprowadzić do skutecznych działań ratowniczych, w konsekwencji zapewniających poczucie bezpieczeństwa i ochronę dóbr. Wspomniane rozporządzenie w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu, statuuje o reali-

²⁵ R. Radkowski, *op.cit.*, s. 40.

²⁶ M. Bartoch-Rajchel, *System ratownictwa w Polsce. Wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, 2015, nr 1, s. 28.

zacji podstawowych i specjalistycznych czynności ratowniczych podejmowanych na obszarze powiatu przez wszystkich ratowników bądź przeszkolone grupy ratowników wyposażonych w specjalistyczny sprzęt, wprost statuuje obowiązek zadysponowania z obszaru województwa, kolejno kraju, sił i środków, jeżeli adekwatnie na terenie powiatu, województwa są one niewystarczające.

W kontekście tych analiz należy również podnieść zróżnicowany charakter działań organów władzy publicznej w reakcji na powstałe zagrożenia bądź będące ich następstwem zdarzenia, a działań podejmowanych przez służby ratownicze. Działania służb ratowniczych w krajowym systemie należałoby zatem uwzględnić i w takich przypadkach, w których skala zagrożeń lub zdarzeń narusza bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz inne dobra w stopniu, który ogranicza, zakłóca normalne funkcjonowanie państwa, a więc nie dotyczy *de facto* działań w trybie stałego czuwania i reagowania na owe zagrożenia, zdarzenia. W tym przypadku istotne jest także, czy skutki zagrożenia, w konsekwencji zdarzenia, wymagają zastosowania nadzwyczajnych środków działania. Jeżeli bowiem skutków tych nie można wyeliminować zwykłymi siłami ratownictwa, ponieważ ograniczone czy zakłócone zostają podstawowe warunki funkcjonowania państwa wskutek wystąpienia sytuacji kryzysowej, niewymagającej jednak nadzwyczajnych środków działania, ustawodawca wprost wskazuje na obowiązek działań ratowniczych przez podmioty krajowego systemu, Państwowego Ratownictwa Medycznego, innych służb, w ramach systemu podwykonawczego w warunkach zarządzania kryzysowego. Podstawą jest wówczas współdziałanie organów władz publicznych (centrów zarządzania kryzysowego) z tymi służbami ratowniczymi²⁷. Ma ono jednak charakter scentralizowany pod kątem uprawnień decyzyjnych, kierowniczych po stronie organów administracji rządowej lub samorządu (w zależności od poziomu terytorialnego państwa) względem podległych im organów krajowego systemu i innych podmiotów ratowniczych²⁸. Podobnie zasada scentralizowanego, hierarchicznego podporządkowania, aczkolwiek w nieco innym układzie podmiotowym, ma miejsce przy spełnieniu konstytucyjnych²⁹ i ustawo-

²⁷ Art. 13 ust. 1 w zw. z ust. 2 pkt 5 i 8 ustawy z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122).

²⁸ Na temat scentralizowanego zorganizowania aparatu administracji bezpieczeństwa oraz cech dla niego charakterystycznych szerzej m.in. M. Pomykała, *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015, s. 118–120; S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 153.

²⁹ Art. 228, 229, 230, 232 Konstytucji wraz z komentarzem do tych przepisów S. Steinborn [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, War-

wych przesłanek³⁰ w stanach nadzwyczajnych. Zatem takich, które wskazują na zagrożenia, w konsekwencji zdarzenia destabilizujące funkcjonowanie państwa, ale też wymagające użycia nadzwyczajnych środków. Zapobieganie w warunkach stanu nadzwyczajnego, chociażby skutkom klęski żywiołowej lub ich usuwanie, zgodnie z literalnym brzmieniem przepisów ustawy³¹, wymaga działań prewencyjnych i ratowniczych Państwowej Straży Pożarnej oraz innych jednostek ochrony przeciwpożarowej, Morskiej Służby Poszukiwania i Ratownictwa, podmiotów leczniczych, w tym dysponentów jednostek systemu Państwowego Ratownictwa Medycznego. W zależności od obszaru, na którym wystąpił stan klęski żywiołowej, podmioty te podlegają zaś kierownictwu organów administracji samorządowej i rządowej – adekwatnie wójtowi, staroście, wojewodzie, właściwemu ministrowi do spraw administracji publicznej.

Zakończenie

Wynikające z normatywnych rozwiązań założenia organizacji i funkcjonowania krajowego systemu jako integralnej części organizacji bezpieczeństwa wewnętrznego państwa niewątpliwie dają podstawy dla działań podejmowanych przez podmioty tego systemu. Właściwym niewątpliwie rozwiązaniem w przypadku krajowego systemu jest odejście od branżowego układu i rozwiązań stosowanych przed wejściem w życie reformy ustrojowej podziału terytorialnego państwa oraz ustaw tworzących Państwową Straż Pożarną i o ochronie przeciwpożarowej, które ostatecznie zapoczątkowały funkcjonowanie systemu. To samodzielność kompetencyjna w zakresie kierowania krajowym systemem i wykonywania zadań przez organy Państwowej Straży Pożarnej, określona i przekazana ustawą kompetencyjną formacji, ma znaczenie z punktu widzenia sprawnego jego funkcjonowania na każdym szczeblu podziału terytorialnego państwa. Co prawda, w przypadku krajowego systemu znaczenie ma zarówno scentralizowany, jak i zdecentralizowany układ zależno-

szawa 2016, s. 1606–1629. Szerzej K. Eckhardt, *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemyśl–Rzeszów 2012.

³⁰ Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017, poz. 1897) (dalej – u.s.k.ż.); ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2017, poz. 1928); ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r. o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022, poz. 2091).

³¹ Art. 17 ust. 1 i ust. 2 w zw. z art. 8 lub art. 9 ust. 5, art. 10 ust. 5, art. 11 ust. 4 u.s.k.ż.

ści powiązane z zasadą zespolenia i zwierzchnictwem. Ten pierwszy układ hierarchicznego podporządkowania, w aktualnym stanie prawnym, ma znaczenie w zorganizowaniu i funkcjonowaniu organów administracji rządowej i samorządowej wykonujących kompetencje i zadania w ramach krajowego systemu w nadzwyczajnych przypadkach (sytuacjach kryzysowych, stanu klęski żywiołowej). Centralizację, jako wyjątek w demokratycznym państwie prawnym, dopuszcza się bowiem z uwagi na zapewnienie bezpieczeństwa i porządku publicznego³² w sytuacjach zarządzania kryzysowego i stanach nadzwyczajnych wymagających skoncentrowania uprawnień decyzyjnych i kierowniczych na poziomie jednego organu administracji rządowej lub samorządu, któremu organy krajowego systemu realizujące przedsięwzięcia ratownicze podlegają. Decydujące znaczenie w krajowym systemie ma jednak decentralizacja organów samorządu terytorialnego oraz w ramach zwierzchnictwa zespolenie centralnych i terenowych organów administracji rządowej. W zdecentralizowanym układzie pod ogólnym zwierzchnictwem, który zapewnić ma spójność w działaniu organów krajowego systemu, wiąże się to z prawnie zagwarantowaną samodzielnością działania³³ na poziomie terenowym, lokalnych zdarzeń. Z tym, że oparta na zasadzie decentralizacji organizacja krajowego systemu i samodzielność działania organów mogą zostać ograniczone, aczkolwiek, jak słusznie się podnosi, tylko przez przewidziane ustawą środki nadzoru³⁴.

Mając powyższe na uwadze, na szczeblu centralnym z racji podległości i nadzoru ministra, w tym kierowania i kontroli działalności Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej, uprawniony jest on do wydawania komendantowi poleceń, wytycznych, z wyjątkiem rozstrzygnięć co do istoty sprawy załatwianej w drodze decyzji administracyjnej. Jednocześnie zgodnie z założeniami krajowego systemu uprawnienia nadzorującego ministra słusznie nie będą mogły obejmować wykonywania zadań Komendanta Głównego Państwowej Straży Pożarnej będących wynikiem jego kompetencji kierowania krajowym systemem. Dotyczyć mogą jedynie realizacji pewnych dyrektyw w zakresie polityki straży i nadzoru jej wykonywania zgodnie z polityką rządu w obszarze ratownictwa. Adekwatnie, jak wynika z powyższego przeglądu, zgodnie z zasadą decentralizacji na szczeblu terenowym wojewódzkim i powiatu – odpo-

³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014, s. 135.

³³ W kwestii istoty decentralizacji i samodzielności, która uważana jest za warunek *sine qua non*, Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK-A 2002, nr 6, poz. 84; wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147; wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A, nr 3, poz. 25.

³⁴ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006, s. 67.

wiednio wojewoda i starosta oraz komendanci Państwowej Straży Pożarnej sprawują w krajowym systemie własne kompetencje i zadania, za których wykonanie w konsekwencji ponoszą samodzielną odpowiedzialność. Znaczenie szczególne należałoby w tym układzie przypisać wspomnianej zasadzie zespolenia i zwierzchnictwu. W przypadku wojewody mającego względem komendanta wojewódzkiego Państwowej Straży Pożarnej na podstawie ustaw uprawnienia kierownicze, koordynacji, kontroli jego działalności, wydawania poleceń, zarządzeń, także w sytuacjach nadzwyczajnych, pozwalają na zapewnienie spójności w działaniu tych organów i realizacji zadań. Nieco inny natomiast charakter zwierzchnictwa ma miejsce w przypadku starosty i komendanta powiatowego PSP, co oczywiście, z racji innego charakteru zespolenia na tym poziomie administracji obejmującym organy o różnym jednak statusie jako administracji samorządowej w porównaniu z rządową. W związku z tym uprawnienia starosty związane z funkcjonowaniem krajowego systemu oraz działaniami powiatowego komendanta Państwowej Straży Pożarnej będą, co wynika z ustaw, zdecydowanie ograniczone. Niewątpliwie natomiast na szczeblu terenowym uprawnienia wojewody i starosty względem komendanta wojewódzkiego i powiatowego PSP mogą być realizowane, z wyjątkiem zadań operacyjnych z zakresu krajowego systemu właściwych komendantom.

Stwarzanie w drodze rozwiązań prawnych gwarancji zapewnienia i ochrony bezpieczeństwa oraz innych dóbr prawnie chronionych, ukie-
runkowanych na organizację struktur i funkcjonowanie krajowego systemu, spełniać powinno natomiast oczekiwania w kwestii organizacji bezpieczeństwa państwa. Zapewniając w ramach przedsięwzięć planistycznych i organizacyjnych działanie podmiotów wchodzących w skład krajowego systemu wyposażonych w odpowiednie środki, w tym także koordynację i kierownictwo działań ratowniczych w ramach poszczególnych dziedzin ratownictwa, ich nadzór i kontrolę, system realizuje wspomniany cel zapewnienia bezpieczeństwa przed zagrożeniami, ale również ochrony życia, zdrowia, mienia i środowiska przed zdarzeniami będącymi następstwem tychże zagrożeń. Przepisy nakładają bowiem obowiązek działań prewencji i ratowniczych, w tym likwidacji przyczyn i skutków powstania pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń w celu ochrony tychże wartości i dóbr. Uwzględniają także owe działania i współdziałanie na wypadek, gdy własne siły i środki są niewystarczające, co więcej, współpracę podczas wspomnianych zdarzeń nadzwyczajnych, sytuacji kryzysowych. Z perspektywy podmiotowej określają natomiast organizację struktury krajowego systemu i organy odpowiedzialne za realizację przypisanych im kompeten-

cji i zadań na poszczególnych poziomach terytorialnych funkcjonowania systemu. Pozytywne w tym zakresie rozwiązania nie oznaczają jednak, że w swych założeniach krajowy system należy traktować jak coś „stałego”, niewymagającego weryfikacji. Przeciwnie, tak pod względem legislacyjnym, jak i praktycznego funkcjonowania, krajowy system wymaga monitorowania i zmian. Tym bardziej, że współpraca z innymi systemami ratowniczymi, biorąc pod uwagę szczegółowe zasady ich organizacji i funkcjonowania, nie we wszystkich aspektach jest kompatybilna. W zakresie powiadamiania o zdarzeniach funkcjonujący w krajowym systemie System Wspomagania Decyzji Państwowej Straży Pożarnej za pomocą systemu powiadamiania ratunkowego zobligowany jest do współpracy z Systemem Wspomagania Dowodzenia Państwowego Ratownictwa Medycznego, Policji oraz innymi podmiotami. Szczególnie zatem ważnym i wymagającym poprawy zagadnieniem, z racji obzernego stanu prawnego niemożliwym jednak do zrealizowania w ramach tego opracowania, jest alarmowanie w krajowym systemie we współudziale ze wszystkimi innymi systemami ratowniczymi, podmiotami, tak by udzielić szybkiej i skutecznej pomocy.

Bibliografia

- Bartoch-Rajchel M., *System ratownictwa w Polsce. Wybrane problemy*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Informatyki, Zarządzania i Administracji”, 2015, nr 1.
- Biniak-Pieróg M., Zamiar Z., *Organizacja systemów ratownictwa*, Wrocław 2013.
- Boć J., *O bezpieczeństwie wewnętrznym* [w:] *Bezpieczeństwo wewnętrzne w działaniach terenowej administracji publicznej*, red. A. Chajbowicz, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Bugaj G., *Przygotowanie PSP do działań w sytuacji zagrożenia niebezpiecznym czynnikiem biologicznym w kontekście pandemii COVID-19*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, 2021, nr 2.
- Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (Dz.Urz. L 347/924).
- Dudek D., *Bezpieczeństwo Rzeczypospolitej jako wartość konstytucyjna* [w:] *Bezpieczeństwo polski. Historia i współczesność*, red. L. Antonowicz, T. Guz, M.R. Pałubska, Lublin 2010.
- Eckhardt K., *Stan nadzwyczajny jako instytucja polskiego prawa konstytucyjnego*, Przemysł-Rzeszów 2012.
- Florczak-Wątor M., Art. 5 [w:] *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz art. 1–86*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Kogut B., *Doskonalenie współpracy państwowej straży pożarnej z centrami powiadamiania ratunkowego* [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 6, red. B. Wiśniewski, A. Czupryński, M. Gikiewicz, Warszawa 2020.
- Kogut B., *Działania Państwowej Straży Pożarnej wobec zagrożeń epidemiologicznych* [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpo-*

- wiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne, t. 7, red. B. Wiśniewski, R. Gwardyński, T. Zwęgliński, Warszawa 2021.
- Konieczny A., *Organizacja działań ratowniczych podczas zdarzeń drogowych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis nr 3738 Przegląd Prawa i Administracji CVI”, 2016, nr 106.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Korybski A., *Funkcje państwa* [w:] *Wprowadzenie do nauki o państwie i polityce*, red. B. Szmulik, M. Żmigrodzki, Lublin 2010.
- Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy – etapy realizacji*, Warszawa 1994.
- Krzemińska A., *Państwowa Straż Pożarna w działaniach poza granicami kraju*. „Obronność. Zeszyty Naukowe Wydziału Zarządzania i Dowodzenia Akademii Obrony Narodowej”, 2016, nr 3.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2006.
- Lis W., *Bezpieczeństwo wewnętrzne i porządek publiczny jako sfera działania administracji publicznej*, Lublin 2015.
- Lis W., *Wprowadzenie do nauki o państwie i organach władzy państwowej. Pojęcie państwa i jego funkcje* [w:] *Konstytucyjny system organów państwa*, red. D. Dudek [i in.], Warszawa 2013.
- Łopatka A., *Prawoznawstwo*, Warszawa 2005.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pomykała M., *Działania planistyczne administracji w systemie bezpieczeństwa wewnętrznego państwa*, Rzeszów 2015.
- Radkowski R., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy jako element organizacji ratownictwa i ochrony ludności w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej Witelona w Legnicy”, 2015, nr 14.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 17 września 2021 r. w sprawie szczegółowej organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2021, poz. 1736).
- Rysz S.J., Sikorska A., *System ratowniczy jako element zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego* [w:] *Rola i zadania administracji publicznej w zarządzaniu bezpieczeństwem w Polsce*, red. J. Kisielnicki [i in.], Rzeszów 2017.
- Sarnecki P., *Artykuł 5* [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej. Komentarz. Wstęp art. 1–29*, red. L. Garlicki, M. Zubik, Warszawa 2016.
- Sikorska A., Rysz S.J., *System ratownictwa wobec zdarzeń w ruchu drogowym*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Państwowej im. Jana Grodka w Sanoku”, 2021, nr 12.
- Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2007.
- Skrzydło W., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Sowizdraniuk P., *Zdarzenia radiacyjne w świetle nowych rozwiązań prawnych i możliwości ich implementacji* [w:] *Racjonalizacja zarządzania jednolitymi formacjami umundurowanymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne*, t. 6, red. B. Wiśniewski, A. Czupryński, M. Gikiewicz, Warszawa 2020.
- Steinborn S., Art. 228, 229, 230, 232 [w:] *Konstytucja RP. Tom II. Art. 87–243*, red. M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016.
- Umowa między Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy i wzajemnej pomocy w dziedzinie zapobiegania katastrofom, klęskom

- żywiolowym i innym nadzwyczajnym wydarzeniom oraz usuwania ich następstw, która weszła w życie 24 stycznia 2004 r.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Czeską o współpracy i wzajemnej pomocy w przypadku katastrof i klęsk żywiołowych i innych nadzwyczajnych wydarzeń, podpisana w Warszawie 8 czerwca 2000 r.
- Umowa między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o wzajemnej pomocy podczas katastrof i klęsk żywiołowych lub i innych poważnych wypadków, sporządzona w Warszawie 10 kwietnia 1997 r.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o ochronie przeciwpożarowej (Dz.U. 2021, poz. 869 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 1991 r. o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2021, poz. 1940 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 1998 r. o wprowadzeniu zasadniczego trójstopniowego podziału terytorialnego państwa (Dz.U. 1998, nr 96, poz. 603 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. 2017, poz. 1897).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2002 r. o stanie wyjątkowym (Dz.U. 2017, poz. 1928).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2002 r., o stanie wojennym oraz kompetencjach Naczelnego Dowódcy Sił Zbrojnych i zasadach jego podległości konstytucyjnym organom Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 2022, poz. 2091).
- Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o Państwowym Ratownictwie Medycznym (Dz.U. 2022, poz. 1720 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. 2023, poz. 122).
- Ustawa z dnia 22 listopada 2013 r. o systemie powiadamiania ratunkowego (Dz.U. 2021, poz. 268).
- Wiktorowska A., *Terenowe organy administracji państwowej [w:] System prawa administracyjnego. Podmioty administrujące*, t. 6, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2011.
- Wyrok TK z dnia 25 listopada 2002 r., K 34/01, OTK-A 2202, nr 6, poz. 84.
- Wyrok TK z dnia 3 listopada 2006 r., K 31/06, OTK-A 2006, nr 10, poz. 147.
- Wyrok TK z dnia 12 marca 2007 r., K 54/05, OTK-A, nr 3, poz. 25.
- Zieliński E., *Nauka o państwie i polityce*, Warszawa 2006.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2014.
- Ziobro J., *Ratownictwo transgraniczne jako forma współpracy i integracji międzynarodowej oraz środek w procesie zapewniania bezpieczeństwa powszechnego – wybrane aspekty organizacji transgranicznych działań ratowniczych*, „Zeszyty Naukowe Szkoły Głównej Służby Pożarniczej”, 2020, nr 73.

National rescue and firefighting system as an integral part of the state internal security organization - basic assumptions for the organization and functioning

Abstract

Ensuring the level of internal security of the state requires systemic legal solutions aimed at the protection of this value. It also refers to other goods that may be endangered or, as a result of events resulting from threats being a consequence of the laws of nature or civilization development, become the subject of violations. On the legislative basis, securing the implementation of this goal is therefore tantamount to the state's obligation

to legislate and apply the law in the area of the organization of the state's internal security system, and within it, an integrated rescue system obliged to protect these values and goods. Therefore, the considerations taken are to demonstrate the basic assumptions of the organization and functioning of the national rescue and firefighting system as one of the elements of the organization of the state's internal security and the rescue system, based on the provisions of the law. In this respect, it is also helpful to assess the status of public authorities with competences and tasks, responsible for the national rescue and firefighting system at individual levels, as well as system units for rescue operations aimed at the said protection.

Keywords: state security, national rescue and firefighting system, assumptions of the organization and functioning, system entities, tasks and competences