

mgr inż. Andrzej Celiński¹

Wydział Humanistyczny

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG) – teraźniejszość i przyszłość systemu zarządzania ochroną i ratownictwem ludności w Polsce

The National Firefighting and Rescue System (NFRS) – the present and the future of the protection management system and rescue service in Poland

Streszczenie: Artykuł przedstawia Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy (KSRG), który realizuje w Polsce zadania z zakresu ratownictwa oraz organizacji i zarządzania nim. Na podstawie dwudziestoletnich doświadczeń utrwaliło się przekonanie, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony ludności w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych, tylko zintegrowane rozwiązania są skuteczną formą przeciwdziałania zagrożeniom. Aby zaprezentować funkcjonalność KSRG jako elementu systemu bezpieczeństwa państwa w obszarze ratownictwa i zarządzania ochroną ludności, dokonano ogólnej analizy działania systemu w minionych 20 latach oraz przedstawiono tezę, że ciągły rozwój cywilizacji i wiążące się z tym nowe, zmieniające się zagrożenia, powodują ciągłą potrzebę doskonalenia systemu ratowniczego w Polsce. Podejście do zadań z zakresu zarządzania ochroną ludności musi ewaluować, co ma korzystny wpływ na system ratowniczy, a przyjęte rozwiązania dla ratownictwa są skuteczne oraz powszechnie akceptowane przez polskie społeczeństwo. Zasadnicze stają się również rozważania, jak w obecnej rzeczywistości powiązać działania KSRG z projektowanym w Polsce systemem ochrony ludności. Należy zauważyć, że od kilku lat rozwój KSRG nakierowany jest na ochronę ludności nie tylko w obszarach ratowniczych, więc nie ma logicznego uzasadnienia dla tworzenia i utrzymywania nieaktywnych formacji Obrony Cywilnej, skoro KSRG może wypełniać zadania wyznaczone dla tych formacji.

Słowa kluczowe: system ratowniczy, zarządzanie kryzysowe, ochrona ludności, zarządzanie ochroną ludności, bezpieczeństwo, zagrożenie, zintegrowane rozwiązania, ratownictwo, miejscowe zagrożenia

Abstract: This article presents The National Firefighting and Rescue System (NFRS), which implements in Poland, tasks in rescue service, organization and management. Based on the twenty years of experience, the belief has been established that in order to ensure the safety and protection of the population in the case of natural disasters or technical failures, the integrated solutions are the only effective form of risk prevention. To demonstrate the functionality of NFRS as part of the security system of the state in the area of rescue and civil protection, in the article has been made a general analysis of the system in 20 years, and presented the thesis that the continuous development of civilization and the consequent new and changing threats, causing a continuing need of improving rescue systems in Poland. The approach to the tasks of civil protection must evaluate, which has a beneficial effect on the rescue system, and the solutions adopted for rescue are effective and widely acceptable by Polish society. It is also essential considering how to present reality to link actions

¹ Adres do korespondencji: Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Wydział Humanistyczny, ul. Żytnia 39, 08-110 Siedlce, e-mail: pulsonn@wp.pl

NFRS the designed system in Poland to protect the population. It should be noted that for several years the development of the NFRS is aimed at protecting the population, not only in the areas of rescue, so there is no logical justification for creating and maintaining an armchair formation of Civil Defense, since NFRS can fulfill the tasks assigned to these formations.

Keywords: rescue system, crisis management, civil defense, management of civil protection, protection, danger, integrated solutions, rescue service, local threats

Wstęp

Celem artykułu jest ukazanie potencjału ratunkowego Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KSRG), który realizuje w Polsce działania z zakresu ratownictwa i zarządzania nim. Na podstawie dwudziestoletnich doświadczeń działalności systemu ratowniczego utrwaliło się przekonanie, że w celu zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony ludności w przypadku wystąpienia klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych tylko zintegrowane i systemowe rozwiązania są skuteczną formą przeciwdziałania zagrożeniom. Aby zaprezentować funkcjonalność KSRG jako elementu systemu bezpieczeństwa państwa w obszarze ratownictwa i ochrony ludności, została dokonana ogólna analiza działania systemu na przestrzeni 20 lat funkcjonowania oraz postawiona teza, że ciągły rozwój cywilizacji i wiążące się z tym nowe, zmieniające się zagrożenia, powodują ciągłą potrzebę doskonalenia oraz bieżącego dostosowywania systemu ratowniczego w Polsce. Potrzeby i podejście do zadań z zakresu zarządzania ochroną ludności muszą ewaluować, co ma korzystny wpływ na system, ratowniczy, a przyjęte rozwiązania dla ratownictwa są skuteczne oraz powszechnie akceptowalne przez polskie społeczeństwo. Kluczowa staje się również w obecnej rzeczywistości odpowiedź na pytanie, jak powiązać działania KSRG z projektowanym obecnie systemem ochrony ludności.

Bezpieczeństwo

Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolność i poszanowanie praw człowieka, a także bezpieczeństwo obywatelom. Strzeże także dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju środowiska². W tym ujęciu szeroko rozumiane bezpieczeństwo człowieka (obywatela) jest jednym z podstawowych problemów funkcjonowania naszego państwa. Pojęcie bezpieczeństwa człowieka odnosi się przede wszystkim do procesu zaspokajania jego potrzeb i realizacji interesów.

Zaspokajanie potrzeb w ujęciu społecznym jest bardzo złożonym procesem, a jego oddziaływanie dotyczy nie tylko zainteresowanych osób i grup społecznych, środowisk, regionów i całych państw, ale odnosi się także do innych społeczności, chociażby z uwagi na fakt powstawania i rozprzestrzeniania się zagrożeń. W klasycznym ujęciu psychologicznym Abrahama Masłowa bezpieczeństwo traktowane jest jako jedna z pierwszorzędných potrzeb ludzkich.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 roku (Dz.U. z 1997, nr 78, poz. 483).

Według piramidy potrzeb ludzkich opracowanej przez Masłowa bezpieczeństwo wymieniane jest na drugim miejscu po potrzebach fizjologicznych, a przed potrzebą przynależności, uznania i samorealizacji³. W tym artykule na problem bezpieczeństwa spojrzemy trochę szerzej z uwagi na kontekst społeczny odnoszący się do roli państwa w wypełnianiu obowiązku zapewnienia bezpieczeństwa.

Według *Strategii bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej*⁴ nadrzędnym celem działań państwa w dziedzinie bezpieczeństwa wewnętrznego jest utrzymanie zdolności do reagowania w przypadku wystąpienia zagrożeń bezpieczeństwa publicznego oraz bezpieczeństwa powszechnego, związanego z ochroną porządku prawnego, życia i zdrowia obywateli oraz majątku narodowego przed bezprawnymi działaniami oraz skutkami klęsk żywiołowych, katastrof naturalnych i awarii technicznych. Osiągnięcie tego celu wymaga: tworzenia spójnych przepisów prawnych, kształtowania postaw społecznych, doskonalenia działalności wszystkich podmiotów państwowych i społecznych, których aktywność związana jest z bezpieczeństwem wewnętrznym państwa.

Zawężając ten obszar do działalności podmiotów państwowych i społecznych na rzecz bezpieczeństwa należy odnieść się do zarządzania bezpieczeństwem ludności postrzeganym przez pryzmat właściwej organizacji i działania systemu ratownictwa, który powinien służyć poszkodowanym i zagrożonym ludziom poprzez natychmiastowe dysponowanie służb i podmiotów ratowniczych zobowiązanych do ratowania życia, zdrowia oraz środowiska i mienia, a także organizacji innych przedsięwzięć wynikających z koordynowania działań ratowniczych. W przypadku incydentów stwarzających zagrożenie dla społeczeństwa, określanych jako powszechne: zagrożenie życia i zdrowia ludzi, a także mienia, zasoby ratownicze mogą być nie wystarczające, wówczas konieczne jest wsparcie dodatkowo dysponowanych zasobów ratowniczych w tym odwołów operacyjnych⁵.

W Polsce praktyczną stroną tego działania jest ratownictwo realizowane przez krajowy system ratowniczo-gaśniczy (KSRG), który jest elementem systemu bezpieczeństwa wewnętrznego państwa w zakresie ratownictwa, realizującym w ramach ratowania życia, zdrowia, mienia lub środowiska, prognozowanie, rozpoznawanie i zwalczanie pożarów, klęsk żywiołowych lub innych miejscowych zagrożeń. Działania ratownicze prowadzone są przez jednostki ochrony przeciwpożarowej, które są tworzone jako formacje umundurowane i wyposażone w specjalistyczny sprzęt ratowniczy.

Prawdą jest, że obecnie nawet najlepiej zorganizowane społeczeństwa nie są w stanie zapobiegać i opanować wszystkich zagrożeń. Ale, żeby to

³ J. Szacki, *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.

⁴ Strategia bezpieczeństwa narodowego Rzeczypospolitej Polskiej została zatwierdzona 13 listopada 2007 przez Prezydenta Lecha Kaczyńskiego na wniosek premiera. Dokument ten został wydany w oparciu o artykuł 4a punkt 1, ustęp 1 ustawy z dnia 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej.

⁵ B. Gumiński, *Sformułowanie celów ochronnych (efektów działania systemu) realizowanych przez system ratowniczy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi podczas incydentów zagrażających ich życiu i zdrowiu: w obiektach użyteczności publicznej (pożary, zagrożenia miejscowe), przemysłowych (pożary, zagrożenia miejscowe), podczas wypadków komunikacyjnych, podczas zdarzeń zagrażających środowisku naturalnemu na poziomie województwa. Opracowanie w ramach projektu pt. Zaawansowane technologie teleinformatyczne...*

w ogóle robić konieczne jest funkcjonowanie nowoczesnych i dobrze zarządzanych służb ratowniczych, których zadaniem i celem jest „ratowanie”. Ratownictwo to szczególna dziedzina polegająca na działaniach w stanach nagłego lub nadzwyczajnego zagrożenia życia i zdrowia oraz mienia i środowiska, realizowana w trybie natychmiastowym. Nagłość zdarzenia, będąca następstwem np. działania sił przyrody lub działania człowieka, oraz pilny tryb działań – to kluczowe cechy ratownictwa. W nagłych zagrożeniach obywatel narażony jest na utratę jednego z podstawowych praw – prawa do bezpieczeństwa i kształtowania własnego losu. Jako dziedzina bezpieczeństwa powszechnego ratownictwo oznacza działalność prowadzoną na wszystkich szczeblach organizacji państwa w czasie pokoju, kryzysu i wojny. W trosce o zabezpieczenie najważniejszej wartości, życia ludzkiego, państwo za pośrednictwem straży pożarnej oraz innych służb i podmiotów ratowniczych, przychodzi z pomocą swoim obywatelom oraz wszystkim innym osobom przebywającym na terytorium naszego kraju⁶.

Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy

Odnosząc się do początków dwudziestoletniej historii KSRG, należy zauważyć, że jego założenia koncepcyjne i organizacyjne zostały przedstawione już w 1993 roku przez Komendanta Głównego PSP⁷ oraz zastępcę Dyrektora Krajowego Centrum Koordynacji Ratownictwa⁸. Przedstawiona Koncepcja zakładała wykorzystanie przyznaných uprawnień do integrowania potencjału różnych służb i instytucji w celu wspomagania Państwowej Straży Pożarnej, które wynikały z Ustawy z 24 sierpnia 1991 roku „O ochronie przeciwpożarowej”⁹ oraz „Państwowej Straży Pożarnej”¹⁰. Jako głównego sojusznika tych zamierzeń wskazano ochotnicze straże pożarne. Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy powstał 1 stycznia 1995 roku. Poprzez utworzenie KSRG założono osiągnięcie efektów takich jak:

- ujednoczenie dowodzenia i zarządzania wszelkimi działaniami ratowniczymi,
- ujednoczenie sprzętu, systemu szkolenia i łączności,
- zwiększenie skuteczności działań ratowniczych,
- zmniejszenie strat bezpośrednich i pośrednich powodowanych destrukcyjnymi zdarzeniami,
- optymalne wykorzystanie istniejącego sprzętu,
- współpraca z międzynarodowymi organizacjami ratowniczymi w działaniach prowadzonych na całym świecie,
- ujednoczenie struktury organizacyjno-prawnej ratownictwa¹¹.

Nigdzie w świecie tak modelowany system ratowniczy nie funkcjonował. Już wtedy materializująca się koncepcja takiego podejścia do zorganizowanej

⁶ R. Kalinowski, P. Szmitkowski, S. Zakrzewska, *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, s. 165-166.

⁷ „Przegląd Pożarniczy” 1993, nr 7, s. 1.

⁸ „Przegląd Pożarniczy” 1993, nr 7, s. 3.

⁹ Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z 24 sierpnia 1991 roku, (Dz.U. z 2009 r. Nr 178, poz. 1380 ze zm).

¹⁰ Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z 24 sierpnia 1991 roku, (Dz.U. z 2013 roku, poz. 1340).

¹¹ Przegląd Pożarniczy, 1993, nr 8, s. 7.

formy ratownictwa i zarządzania nim była nowatorska i na wskroś perspektywiczna. Jak przyszłościowe stawały się te rozwiązania może świadczyć fakt, że wiele z nich znalazło się w ustawie o zarządzaniu kryzysowym z dnia 26 kwietnia 2007 roku¹².

Bardzo poważną przeszkodą we wdrażaniu odpowiadającego współczesnym wyzwaniom systemu ratowniczego był jednak permanentny brak środków finansowych. Nie spowodowało to jednak zachwiania budowy systemu ratowniczego. Konsekwentnie realizowana integracja różnych podmiotów ratowniczych w ramach KSRG zmierzała do włączenia w jego ramy inne podmioty ratownicze w tym ratownictwo medyczne. Taki pogląd i potrzebę prezentowali wówczas przedstawiciele służby zdrowia¹³, którzy uważali, że ratownictwo medyczne jest nieodłącznym elementem każdego rodzaju ratownictwa polegającego na ratowaniu życia, zdrowia, mienia i środowiska naturalnego. Planowano wówczas zbudowanie jednego systemu ratownictwa podlegającego ministrowi spraw wewnętrznych, co umożliwiłoby skoordynowane prowadzenie akcji ratowniczych i eliminowało spory kompetencyjne. Wzorem były modele funkcjonujące w takich krajach, jak Szwecja, Niemcy, Dania i Wielka Brytania. Proponowano utworzenie w ramach KSRG krajowego centrum koordynacji ratownictwa medycznego. Efektem tych zamierzeń stało się uzupełnienie w 1997 roku zapisów ustawy o PSP o ratownictwo medyczne. Po roku 2000, w ramach wspólnego programu z ministerstwem zdrowia, tworzono sieć Centrów Powiadomienia Ratunkowego. W wielu obiektach PSP zaczęły wówczas stacjonować zespoły ratownictwa medycznego.

W chwili obecnej konstrukcja KSRG zakłada, że zasady realizacji podstawowych zadań ratowniczych są niezmiennie i dostosowane do specyfiki wszelkiego rodzaju zdarzeń, również zdarzeń masowych lub klęsk żywiołowych, kiedy siły i środki ratownicze są niewystarczające, a organizacja działań ratowniczych wymaga modyfikacji priorytetów oraz dokonania uproszczeń w procedurach działania.

Fundamentem systemu ratowniczego jest Państwowa Straż Pożarna, a jednym z kluczowych elementów i jego podmiotem są ochotnicze straże pożarne. Ten zintegrowany potencjał ratowniczy i ochronny od 20 lat jest systematycznie rozwijany i doskonalony. Jako model systemu ratowniczego którego emanacją jest PSP jest powszechnie akceptowalny przez polskie społeczeństwo gdyż jest również odpowiedzią na pełne spektrum współczesnych zagrożeń pozamilitarnych bezpieczeństwa państwa i jego obywateli¹⁴. Według przeprowadzonego przez Główny Urząd Statystyczny w pierwszej połowie 2015 roku II edycji „Badania Spójności Społecznej” wynika, że straż pożarna jest instytucją życia publicznego, której Polacy najbardziej ufają. Zaufanie do straży pożarnej deklaruje około 94% Polaków¹⁵.

Twórcy systemu nie mogli uwzględnić w swoich zamierzeniach wielu niezależnych czynników mających wpływ na jego rozwój, ale też braku możliwości realizacji planów. Do grupy czynników sprzyjających należy niewątpliwie zaliczyć dywersyfikację źródeł finansowania. Są to nie tylko fundusze pochodzące

¹² Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku (Dz.U. z 2007 nr 89 poz. 590).

¹³ „Przegląd Pożarniczy”, 1995, nr 9, s. 1.

¹⁴ „Przegląd Pożarniczy”, 2015, nr 11, s. 6.

¹⁵ Notatka informacyjna GUS, *Wartość i zaufanie społeczne w 2015 roku*, s. 1 i 2.

z budżetu państwa oraz wpływy uzyskiwane przez Komendanta Głównego PSP z firm ubezpieczeniowych, ale też środki Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, samorządów lokalnych i pozyskiwane przez ZG ZOSP RP. Znaczącą rolę odgrywały też środki z programów Unii Europejskiej. Jako beneficjent funduszy strukturalnych i sektorowych programów operacyjnych Państwowa Straż Pożarna pozyskała z budżetu UE kilkaset milionów euro. W ostatnich latach nakłady na KSRG z budżetu państwa na zapewnienie gotowości operacyjnej dla OSP systematycznie wzrastały, żeby np. w 2015 roku osiągnąć kwotę 73 mln złotych¹⁶. Można postawić pytanie, czy są to wystarczające środki na realizację wspomnianego wyżej celu. Na pewno nie, gdyż nadal istnieje potrzeba rozszerzania systemu, poprawy zarządzania jakością w systemie, a to wymaga nakładów. I co najważniejsze, do tej pory nie wiadomo, jak ma wyglądać powszechny system ochrony ludności w Polsce, którego elementem ma być KSRG.

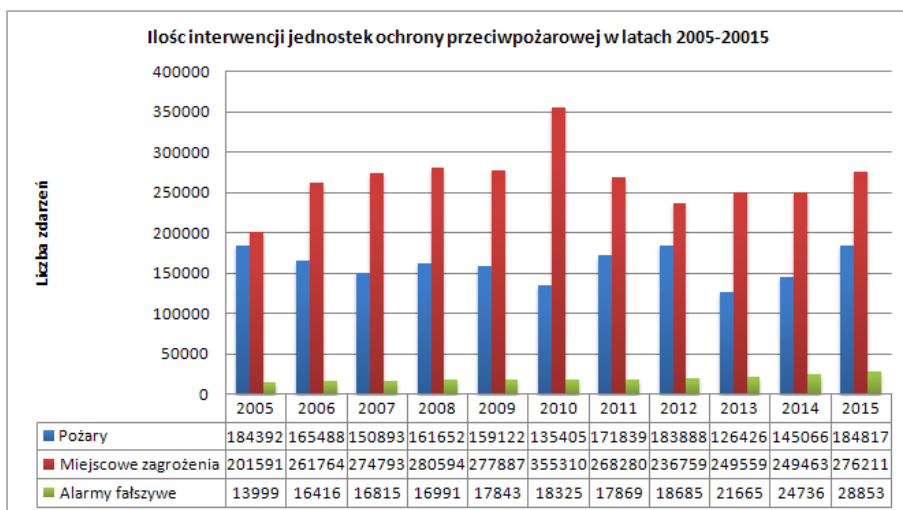
Statystyka działań ratowniczych

Już na początku istnienia KSRG uwidoczniła się tendencja zmiany w rodzaju realizowanych przez system działań ratowniczych. Jednostki systemu uczestniczą rocznie w ponad 450 tysiącach interwencji, wśród których 50-55%, stanowią interwencje ratownicze, których przyczyną nie jest pożar, 30-35% to interwencje ratownicze spowodowane pożarem, pozostałe interwencje mają charakter pozaratowniczy, ale są działaniami na rzecz ochrony ludności. Skalę działania jednostek systemu obrazują zdarzenia niebezpieczne, których liczba w Polsce systematycznie wzrasta, przy czym największa dynamika wzrostu obserwowana jest w grupie innych miejscowych zagrożeń, to jest zdarzeń innych niż pożary, w których likwidacji uczestniczą podmioty krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Zestawienie interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej w latach 2000-2015 przedstawia rys. 1.

W odniesieniu do pożarów statystyki pozwalają na sformułowanie tezy o względnie stabilnym poziomie występowania zagrożeń pożarowych, których wahanie w poszczególnych latach związane jest z pożarami w grupach obiektów, takich jak: np. lasy, uprawy rolne i nieużytki, na co mają wpływ warunki atmosferyczne. Od kilku lat rejestrowana liczba pożarów jest mniejsza od liczby miejscowych zagrożeń. Podczas gdy w latach 2005-2010 pożary stanowiły około 35% ogółu interwencji, to w 2015 roku ich udział wyniósł 37,7%¹⁷.

¹⁶ KG PSP, *Biuletyn informacyjny*, Warszawa 2015.

¹⁷ R. Kalinowski, P. Szmitkowski, S. Zakrzewska, *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, s. 172.



Rys. 1. Zestawienie interwencji jednostek ochrony przeciwpożarowej w latach 2000-2015
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych z Biuletynów Informacyjnych KG PSP z lat 2005-2015.

Wśród innych miejscowych zagrożeń dominują interwencje związane ze zjawiskami pogodowymi oraz zdarzenia na szlakach komunikacyjnych. Kilka tysięcy interwencji rocznie wiąże się ze zdarzeniami chemiczno ekologicznymi, wypadkami wodnymi oraz udzielaniem pomocy medycznej w zakresie kwalifikowanej pomocy przedlekarskiej. Skale zagrożenia i skuteczność systemu w przeciwdziałaniu poszczególnym jego rodzajom można ocenić przez pryzmat wielkości zaistniałych zdarzeń niebezpiecznych. W zdecydowanej większości rozmiary zaistniałych pożarów i innych miejscowych zagrożeń udaje się ograniczyć w takim stopniu, iż nie przekraczają one umownych rozmiarów zdarzenia małego lub lokalnego (średnio 91% pożarów i 98% innych miejscowych zagrożeń). Zdarzenia duże, bardzo duże lub gigantyczne, które mogą powodować konieczność uruchomienia procedur zarządzania kryzysowego, stanowią 0,5% ogółu pożarów i 0,007% innych miejscowych zagrożeń¹⁸. Świadczy to o tym, że KSRG jest dobrze zarządzany, a poziom przygotowania do działań ratowniczych optymalny.

Ewaluacja systemu w zakresie regulacji prawnych

W ciągu dwudziestu lat istnienia proces budowy i modernizacji systemu miał wiele faz, które wynikały raz ze zmieniającej się rzeczywistości i dostosowywania prawa do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej i drugi raz ze zmiany oczekiwań społecznych w zakresie poziomu świadczonych usług ratowniczych. Badając szczegółowo funkcjonalność KSRG dało się zauważyć, że o ile w jednostkach Państwowej Straży Pożarnej prowadzona była systematycznie analiza przygotowania do działań ratowniczo-gaśniczych, to

¹⁸ Tamże, s. 173.

w przypadku Ochotniczych Straży Pożarnych brak było miarodajnych wskaźników służących ich ocenie. Sama sieć jednostek OSP włączanych do systemu w początkach funkcjonowania była bardzo przypadkowa. Dopiero w 2010 roku w Komendzie Głównej Państwowej Straży Pożarnej została przeprowadzona analiza potencjału ratowniczego ochotniczych straży pożarnych włączonych do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. W ramach tej analizy zostały zdefiniowane najważniejsze zadania, które miały być realizowane przez systemowe jednostki OSP oraz określony został sposób ich oceny. Mając w uwadze perspektywę dalszego rozwoju KSRG pod względem liczebności i ilości oraz optymalizację zarządzania, przeprowadzono konieczną analizę rozmieszczenia jednostek OSP włączonych do systemu, a także ich aktywność ratowniczą. Do planowania przyjęto parametr czasu, który zakładał, że w ciągu 15 minut od momentu zgłoszenia do stanowiska kierownika Państwowej Straży Pożarnej jednostka systemu podejmie działania ratownicze na miejscu zdarzenia¹⁹.

Rozporządzenie ministra spraw wewnętrznych i administracji z 19 grudnia 1999 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. nr 111, poz. 1311) po dekadzie obowiązywania wymagało nowelizacji. Przyniosła je nowelizacja rozporządzenia z 18 lutego 2011 rok w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego. Jedną z kluczowych zmian było zdefiniowanie czynności ratowniczych zakresów podstawowego i specjalistycznego, co przełożyło się na konieczność przygotowania nowego podejścia do wszystkich specjalności ratowniczych (głównie PSP). Konsekwencją rozporządzenia było jednoczesne wdrożenie szeregu zasad oraz procedur funkcjonowania systemu, porządkujących zagadnienia operacyjne. Nowe przepisy narzuciły zmiany podejścia do opracowywania planów ratowniczych, z uwzględnieniem analiz zagrożeń. Przy nowelizacji rozporządzenia zredefiniowano proces zarządzania i kierowania działaniami ratowniczymi. Ustawą z 5 sierpnia 2015 roku o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. poz. 1505), dokonano nowelizacji ustawy o ochronie przeciwpożarowej, określając w niej kwalifikacje do kierowania działaniami ratowniczymi na poziomie interwencyjnym, taktycznym i strategicznym. Ustawa weszła w życie z dniem 30 listopada 2015 roku.

Kolejnym krokiem była nowelizacja w 2014 roku rozporządzenia ministra spraw wewnętrznych i administracji z 14 września 1998 roku w sprawie zakresu, szczegółowych warunków i trybu włączania jednostek ochrony przeciwpożarowej do krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. nr 121, poz. 798). Miała ona między innymi umożliwić włączanie do systemu na określony czas tych jednostek, które nie były w stanie wypełnić warunków określonych w rozporządzeniu z 1998 roku, a których włączenie było niezbędne z uwagi na kryterium czasowe. Takie rozwiązanie pozwoliło wypełnić plan rozwoju KSRG, a jednostkom włączonym do systemu umożliwić uzyskanie niezbędnego wyposażenia, dzięki funduszom przeznaczonym na jego rozwój²⁰.

Aby skutecznie wprowadzić kluczowe zmiany wynikające z nowelizacji rozporządzenia w sprawie szczegółowych zasad organizacji KSRG, nieodzowna

¹⁹ „Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11, s. 6.

²⁰ „Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11, s. 7.

stała się nowelizacja rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej. Zmiana rozporządzenia poprzedzona została opisaniem i przyjęciem zasad organizacji jednostek specjalistycznych w KSRG. W sumie przygotowano ich sześć, dla ratownictwa chemicznego, wodnego, technicznego, wysokościowego, medycznego oraz działalności grup poszukiwawczo-ratowniczych. W następstwie przeorganizowano system ich funkcjonowania, poczynając od określenia poszczególnych poziomów gotowości oraz wskazując obszary chronione w przedziałach czasowych. Na podstawie znowelizowanego przepisu określone zostało wyposażenie sprzętowe jednostek ratowniczo-gaśniczych, komend powiatowych i wojewódzkich PSP. Zatwierdzenie wyposażenia dla poszczególnych województw nastąpiło w czerwcu 2015 roku. Przyjęcie normatywu poprzedzone było analizą zagrożeń obszarów chronionych oraz posiadanych zasobów ratowniczych, z uwzględnieniem okresu ich eksploatacji²¹.

Regulacje czasu pracy obowiązujące w państwach należących do Unii Europejskiej zamieszczone w Karcie praw podstawowych UE oraz dyrektywie 2003/88/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 4 listopada 2003 roku określiły szczegółowo standardy, które dotyczą maksymalnego tygodniowego czasu pracy, przerw w pracy, dobowego odpoczynku, urlopu, okresów rozliczeniowych, pracy w porze nocnej i w systemie zmianowym. Konsekwencją tego była zmiana przepisów ustawy z 24 sierpnia 1991 roku o Państwowej Straży Pożarnej dokonana ustawą z 6 maja 2005 roku o zmianie ustawy o Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. nr 100, poz. 836) w części dotyczącej czasu służby strażaków. Wywołało to negatywne skutki w zakresie organizacji i funkcjonowania systemu po stronie PSP, ze względu na trudności w utrzymaniu właściwych stanów osobowych jednostek ratowniczo-gaśniczych niezbędnych do prowadzenia skutecznych działań ratowniczych. Bywało, że służba dobowo pełniona przez strażaków zawodowych a Polsce wynosiła 3900 ratowników. Z dniem 1 stycznia 2011 roku w ustawie z 29 października 2010 roku o zmianie ustawy o PSP (Dz.U. nr 239, poz. 1589) zagwarantowano prawo do finansowej lub w formie czasu wolnego rekompensaty za przedłużony czas służby. Dzięki zmianie ustawy oraz wykonaniu analizy średniego zapotrzebowania na zastępy ratownicze, prawdopodobieństwa jednoczesnego prowadzenia działań ratowniczych i liczby interwencji stało się możliwe wyznaczenie optymalnego stanu osobowego dla wszystkich JRG w kraju na poziomie 5100 strażaków dobowo w systemie zmianowym²².

Akcentem kończącym wprowadzanie kluczowych zmian w zasadach organizacji i funkcjonowania KSRG była zmiana przepisów rozporządzenia z 2000 roku dotyczących wyposażenia jednostek organizacyjnych PSP w sprzęt ratowniczy. Zmiana nastąpiła w roku 2014 przyjęciem nowego rozporządzenia MSW w sprawie w szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej²³, fakt ten został poprzedzony opisaniem i przyję-

²¹ „Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11, s. 8.

²² „Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11, s. 6.

²³ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych z 21 listopada 2014 w sprawie w sprawie szczegółowych zasad wyposażenia jednostek organizacyjnych Państwowej Straży Pożarnej (Dz.U. 2014, poz.1793).

ciem nowych zasad organizacji jednostek specjalistycznych KSRG. Opracowane zostały zasady dla ratownictwa chemicznego, wodnego, technicznego, wysokościowego, medycznego oraz dla działalności grup poszukiwawczo-ratowniczych. Nowum tej zmiany stało się wprowadzenie poziomów gotowości funkcjonowania dla poszczególnych specjalizacji ratowniczych dla obszarów chronionych w odniesieniu do założonych norm czasowych. Określone zostało również na nowo wyposażenie sprzętowe dla jednostek ratowniczo-gaśniczych, komend powiatowych i miejskich oraz wojewódzkich. Przyjęcie normatywów rozpoczęte zostało głęboką analizą zagrożeń obszarów chronionych oraz posiadanych zasobów ratowniczych, z uwzględnieniem okresów eksploatacji sprzętu, co w konsekwencji spowodowało określenie potrzeb sprzętowych.

Podsumowanie

System ratowniczy powinien pozwalać na realizację założonych celów ratowniczych bez względu na rodzaj zagrożenia. W związku z tym, aby móc osiągać postawione zadania, powinien być budowany przez administrację rządową i samorządową z wykorzystaniem profesjonalnych służb ratowniczych²⁴. Zarządzanie i zorganizowanie systemu powinno być przedmiotem ciągłej kontroli jakości.

Działania Państwowej Straży Pożarnej jako organizatora KSRG potwierdzają tezę, że budowanie systemu ratowniczego w Polsce powinno mieć charakter otwarty i powszechny, z zachowaniem jednakowych standardów dla podmiotów publicznych, społecznych lub komercyjnych.

Krajowy system ratowniczo-gaśniczy może być nie tylko systemem ratunkowym, lecz także systemem ochrony ludności dedykowanym do bieżącego zaspokojenia potrzeb ludności na wypadek klęsk żywiołowych oraz innych sytuacji nadzwyczajnych, w tym działań wojennych. Proces wyposażania i tworzenia zaplecza sprzętowego Państwowej Straży Pożarnej już dziś spełnia te oczekiwania. Przykładem są zasoby logistyczne PSP składające się z 42 kontenerów z namiotami i sprzętem kwaterekowym dla 2520 osób oraz 25 kontenerów sanitarnych, ponad 100 agregatów prądotwórczych o mocy powyżej 30 kW i 11 tys. innych o mniejszej mocy²⁵.

KSRG należy więc postrzegać jako podmiot ratowniczy z zadaniami ochrony ludności, gotowy do stworzenia podstawowych warunków przetrwania dla ludności cywilnej. Kluczowym elementem systemu nadal powinna być Państwowa Straż Pożarna z całym swoim zasobem oraz Ochotnicze Straże Pożarne. W przypadku OSP zachodzi konieczność większego zaangażowania formacji w tworzenie specjalizacji ratowniczych na zasadach obowiązujących w PSP. W związku z tym wskazane jest przygotowanie nowych zasad organizacji jednostek OSP do działań w ramach ochrony ludności. Taka funkcjonalność będzie wymagała dosprzętowania, stworzenia nowych zasad organizacji i funkcjonowania oraz modyfikacji procesu szkolenia w takich obszarach jak:

- dekontaminacja masowa w przypadku skażeń i zakażeń na poziomie podstawowym,

²⁴ J. Zbojnia, J. Kielin, *Projektowanie systemu ratowniczego*, Wydawnictwo CNBOP-PIP, Józefów 2015.

²⁵ KG PSP, *Biuletyn Informacyjny*, Warszawa 2014.

- oświetlanie i podtrzymywanie awaryjnego zasilania pracy urządzeń energetycznych,
- realizacja zadań związanych z działaniami na terenach zapowietrzonych,
- realizacja zadań logistycznych i zabezpieczających (przygotowanie miejsc do zakwaterowania osób ewakuowanych, dostarczanie wody do celów spożywczych oraz żywności).

Na system, corocznie z budżetu państwa przeznaczane jest około 73 mln zł rocznie²⁶. Skuteczne wykorzystywanie środków w tym funduszy europejskich przekłada się na postęp technologiczny i rozwój systemu ratowniczego. Zasadne jest uruchomienie wieloletniego programu w zakresie infrastruktury budowlanej i zakupu pojazdów pożarniczych, czy podjęcie działań, które zapewnią stały wzrost środków na wydatki rzeczowe i inwestycyjne.

Usprawnianie systemu jest zadaniem koniecznym, którego nie można zaniechać. Przed KSRG są nowe możliwości korzystania z funduszy europejskich w latach 2014-2020. Europejski program „Horyzont 2020”²⁷, którego celem jest stworzenie spójnego systemu finansowania innowacji, od koncepcji naukowej, poprzez etap badań, aż po wdrożenie nowych rozwiązań, produktów czy technologii jest dla KSRG szansą na poprawienie efektywności i jakości działań.

Konieczne jest również pełne otwarcie systemu na inne organizacje pozarządowe, społeczne czy niepubliczne podmioty ratownicze. W celu wzmocnienia relacji pomiędzy podmiotami ratowniczymi, należy dążyć do przekształcenia formuły porozumień woli w obowiązek ustawy bądź zastąpić porozumienia umowami cywilno prawnymi. Pozwoli to na zmianę charakteru współpracy w obliczu zagrożenia i ułatwi w sposób znaczący angażowanie posiadanego przez podmioty potencjału do realizacji niektórych dziedzin ratowniczych.

System powinien być również zaangażowany w prewencję społeczną rozumianą jako zwiększanie świadomości społecznej w obszarach określonych zagrożeń i propagowania podstawowych zasad zachowania w przypadku niebezpieczeństwa, a także edukacji mającej na celu chociażby zmniejszenie liczby ofiar pożarów i zatruc tlenkiem węgla.

Od kilku lat rozwój KSRG nakierowany jest na ochronę ludności, nie tylko w obszarach ratowniczych. Należy podkreślić, że nie ma logicznego uzasadnienia dla tworzenia i utrzymywania uśpionych formacji Obrony Cywilnej w rozumieniu ustawy z 21 listopada 1967 roku o powszechnym obowiązku obrony Rzeczypospolitej Polskiej, skoro KSRG może wypełniać zadania wskazane dla tych formacji w każdym czasie. Zasadne jest, aby KSRG był kluczowym podmiotem realizującym zadania na rzecz ochrony ludności²⁸.

Bibliografia

Grosset R., Marczyński D., *Organizacja ratownictwa w krajowym systemie ratowniczo-gaśniczym, Ratownictwo medyczne w Polsce, zdrowie i zarządzanie*, Kraków 2002.

²⁶ KG PSP *Biuletyn Informacyjny*, Warszawa 2015.

²⁷ Komisja Europejska, *Program ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji*, Bruksela 2014.

²⁸ „Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11, s. 9.

Gumiński B., *Sformułowanie celów ochronnych (efektów działania systemu) realizowanych przez system ratowniczy w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa ludzi podczas incydentów zagrażających ich życiu i zdrowiu: w obiektach użyteczności publicznej (pożary, zagrożenia miejscowe), przemysłowych (pożary, zagrożenia miejscowe), podczas wypadków komunikacyjnych, podczas zdarzeń zagrażających środowisku naturalnemu na poziomie województwa. Opracowanie w ramach projektu pt. Zaawansowane technologie teleinformatyczne...*

<http://www.europa.eu>

<http://www.straz.gov.pl>

Kalinowski R., *Bezpieczeństwo i obronność w świetle współczesnych wyzwań i potrzeb*, Wydawnictwo Akademii Podlaskiej, Siedlce 2010.

Kalinowski R., Szmitkowski P., Zakrzewska S., *Ochrona ludności w wymiarze wieloaspektowym*, Wydawnictwo UPH w Siedlcach, 2015.

KG PSP, *Biuletyn Informacyjny*, Warszawa 2013.

KG PSP, *Biuletyn Informacyjny*, Warszawa 2014.

KG PSP, *Biuletyn Informacyjny*, Warszawa 2015.

Komisja Europejska „Program ramowy UE w zakresie badań naukowych i innowacji”, Bruksela 2014.

Korzeniowski L.F., *Podstawy nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Difin, Warszawa 2012.

Kubicki W., *Krajowy System Ratowniczo-Gaśniczy – jako element wewnętrzny państw*, materiały szkoleniowe z VIII sympozjum, Piła 2000.

Kuc B.R., Ścibiorek Z., *Podstawy metodologiczne nauk o bezpieczeństwie*, Wydawnictwo Menedżerskie PTM, Warszawa 2013.

Lisiecki M., *Jakość w zarządzaniu bezpieczeństwem obywateli*, Wydawnictwo KUL, Lublin 2009.

Mazur S., *20 lat Państwowej Straży Pożarnej 1992-2012*, Warszawa 2012.

Notatka informacyjna GUS, *Wartość i zaufanie społeczne w 2015 roku*.

Nowak E., *Zarządzanie kryzysowe w sytuacjach zagrożeń niemilitarnych*, Akademia Obrony Narodowej, Warszawa 2007.

„Przegląd Pożarniczy” 1993, nr 7.

„Przegląd Pożarniczy” 2015, nr 11.

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 18 lutego 2011 roku w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239)

Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 lutego 2011 r. w sprawie szczegółowych zasad organizacji krajowego systemu ratowniczo-gaśniczego (Dz.U. 2011 nr 46 poz. 239).

Rozporządzenie Ministra Środowiska z 30 grudnia 2002 roku w sprawie poważnych awarii objętych obowiązkiem zgłoszenia do Głównego Inspektora Ochrony Środowiska (Dz.U. 2003 nr 5 poz. 58).

Skoczylas J.J., *Prawo ratownicze*, Warszawa 2011.

Słownik języka polskiego, PWN, Warszawa 2006.

Szacki J., *Historia myśli socjologicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2015.

-
- Ustawa o ochronie przeciwpożarowej z dnia 24 sierpnia 1991 roku, (Dz.U. z 2009 nr 178 poz. 1380).
- Ustawa o Państwowej Straży Pożarnej z dnia 24 sierpnia 1991 roku (Dz.U. z 2013 poz. 1340).
- Ustawa o zarządzaniu kryzysowym z 26 kwietnia 2007 roku, (Dz.U. z 2007 nr 89 poz. 590).
- Wolanin J., *Zarys bezpieczeństwa obywateli. Ochrona ludności na czas pokoju*, Warszawa 2005.
- Zbojnia J., Kielin J., *Projektowanie systemu ratowniczego*, Wydawnictwo CNBOP-PIP, Józefów 2015.